

Kolev-Schaeger, Galina

Research Report

Nachhaltigkeit und Resilienz globaler Wertschöpfungsketten.
Stellungnahme zu Handlungsfeld 4: Ökonomische Aspekte Enquete-
Kommission "Krisenfeste Gesellschaft" des Landtags Baden-
Württemberg

IW-Report, No. 64/2023

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Kolev-Schaeger, Galina (2023) : Nachhaltigkeit und Resilienz globaler Wertschöpfungsketten. Stellungnahme zu Handlungsfeld 4: Ökonomische Aspekte Enquete-Kommission "Krisenfeste Gesellschaft" des Landtags Baden-Württemberg, IW-Report, No. 64/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280923>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Nachhaltigkeit und Resilienz globaler Wertschöpfungsketten

Stellungnahme zu Handlungsfeld 4: Ökonomische Aspekte
Enquete-Kommission „Krisenfeste Gesellschaft“ des Landtags Baden-Württemberg

Galina Kolev-Schaefer

Köln, 11.12.2023

IW-Report 64/2023

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

**Herausgeber****Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)**Autor****Prof. Dr. Galina Kolev-Schaefer**Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Technischen Hochschulen Köln

Senior Economist

am Institut der deutschen Wirtschaft

kolev-schaefer@iwkoeln.de

0221 – 4981-774

Alle Studien finden Sie unter**www.iwkoeln.de**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

November 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Wettbewerbsfähigkeit des Standorts aufrechterhalten	5
3 Resilienz globaler Wertschöpfungsketten	8
4 Nachhaltigkeit globaler Wertschöpfungsketten	12
5 Fazit	17
Abbildungsverzeichnis.....	18
Literaturverzeichnis	19

Zusammenfassung

Die internationale Arbeitsteilung entlang der Wertschöpfungskette ist das A und O des deutschen Geschäftsmodells. Damit verbunden sind erhebliche Effizienzgewinne, die nicht nur mit einer Kostenersparnis und höherer preislicher Wettbewerbsfähigkeit einhergehen, sondern auch den Zugang zu einem breiten Spektrum an Rohstoffen und Vorprodukten ermöglichen. Bereits seit längerer Zeit rückt dabei neben der Effizienz die Nachhaltigkeit als ein weiteres Ziel in den Vordergrund, dem globale Wertschöpfungsketten aufgrund der zunehmenden Anforderung durch den Kunden sowie als Folge gesetzlicher Vorgaben gerecht werden müssen. Zudem haben die multiplen globalen Krisen der letzten Jahre die Verwundbarkeit des deutschen Geschäftsmodells offenbart, sodass es immer wichtiger wird, die Wertschöpfungsketten nicht nur effizient und nachhaltig, sondern auch resilient auszugestalten. Gerade die Energiekrise und die damit verbundenen Entwicklungen haben die Attraktivität des hiesigen Standorts erheblich verschlechtert. Einst unter den Top 5, liegt Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit gemäß Angaben des Institute for Management Development (IMD) nun auf Rang 22. In dieser Gemengelage brauchen die deutschen Unternehmen einen verlässlichen wirtschaftlichen Rahmen und klare Signale von der Wirtschaftspolitik, dass sie daran arbeitet, die Attraktivität des Standorts aufrechtzuerhalten, die Wirtschaft krisenfester zu machen und den sich bereits abzeichnenden Herausforderungen durch rechtzeitige Maßnahmen adäquat zu begegnen. Dazu gehören unter anderem:

- Verbesserung der Qualität der lokalen Infrastruktur (Verkehr, Digitales, Energie, Bildung) durch gezielte Investitionen, um die Attraktivität des Standorts wieder zu erhöhen;
- grundlegende Steuerreform, um dem internationalen Wettbewerb standhalten zu können;
- Erleichterung der Integration von Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt, um den sich durch den demografischen Wandel verschärfenden Fachkräftengaps entgegenzuwirken;
- attraktive Anreize für die Gründung von Startups – etwa in Zusammenarbeit mit Hochschulen und Universitäten, um die Innovationskraft der Wirtschaft zu stärken;
- detailliertes Monitoring von Klumpenrisiken entlang der Wertschöpfungskette, um kritische Abhängigkeiten zu identifizieren und Maßnahmen zur Senkung bestehender Risiken zu ergreifen;
- Hilfe bei der Anbahnung von Geschäftsbeziehungen zu alternativen Wachstumsmärkten aus Asien, Afrika und Südamerika, um die Umsetzung der Diversifizierungsstrategie von Unternehmen zu unterstützen;
- Erarbeitung einer Resilienzstrategie, einschließlich Aufrechterhaltung von Produktionskapazitäten von energieintensiven Industrien durch gezielte Unterstützungsmaßnahmen;
- Unterstützung der EU-Handelspolitik: Ratifizierung des EU-MERCOSUR-Handelsabkommens und weiterer Abkommen in der Zukunft, um den besseren Zugang zu neuen Märkten zu ermöglichen;
- Erleichterungen bei der Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, um die Belastung für KMU zu senken;
- verstärkte Unterstützung von Ländern mit Governance-Problemen durch Kapazitätsaufbau vor Ort, um die Nachhaltigkeit der internationalen Wertschöpfungskette zu stärken, ohne dabei die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu beeinträchtigen;
- klare Ablehnung der geplanten EU Due Diligence Directive in ihrer jetzigen Form, um eine weitere Steigerung der Compliance Kosten zu verhindern.

1 Einleitung

Der Standort Deutschland hat über mehrere Jahrzehnte erheblich vom Prozess der Globalisierung profitiert. Nun erschweren die Krisen der letzten Jahre, der neue Protektionismus seit der Finanzmarktkrise 2009 und die geopolitischen Spannungen zunehmend die Geschäftstätigkeit vieler deutscher Unternehmen. Zwar bleibt die internationale Arbeitsteilung entlang der Wertschöpfungskette der Königsweg, um Effizienzgewinne zu erzielen. Die Spezialisierung auf einzelne Produkte oder Produktionsschritte ermöglicht es international tätigen Unternehmen nach wie vor, durch Skalierung der Produktion an einzelnen Standorten Kostenreduktion zu erzielen – zugunsten der Endverbraucher, die sich an geringeren Preisen erfreuen. Gleichzeitig gewährt die Offenheit für internationalen Güterverkehr den Konsumenten und Unternehmen eine große Produktvielfalt – sei es im Bereich der Konsumgüter oder hinsichtlich der Lieferung von Rohstoffen, Vorprodukten oder Investitionsgütern. Doch drohende Konflikte geopolitischer und handelspolitischer Natur unterstreichen die Notwendigkeit für viele Unternehmen, die Internationalisierungsstrategie zu überdenken und ein größeres Gewicht auf Ziele wie die Krisenfestigkeit oder Resilienz zu legen.

Diese Entwicklungen passieren in einer Zeit, in der sich die Wirtschaft bereits in einem Transformationsprozess befindet. Das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 und auch die zunehmenden Forderungen der Verbraucher und des Gesetzgebers für mehr Transparenz und Sicherstellung menschenwürdiger Produktionsbedingungen entlang der gesamten Lieferkette haben bereits große Veränderungen in der deutschen Wirtschaft hervorgerufen. Das Ziel der Nachhaltigkeit globaler Wertschöpfungsketten hat an Bedeutung gewonnen und muss gleichermaßen wie das Ziel der Effizienz und der Resilienz verfolgt werden (Abbildung 1-1). Der so beschriebene notwendige Dreiklang bei der Ausgestaltung globaler Wertschöpfungsketten stellt viele Unternehmen vor große Herausforderungen, denn Maßnahmen zur Steigerung der Nachhaltigkeit und der Resilienz sind in der Regel kostspielig und gehen zulasten der Effizienz. So führen klimapolitische Maßnahmen wie die Bepreisung der CO₂-Emissionen im Rahmen des Europäischen Emissionshandels oder des in diesem Zusammenhang eingeführten Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) zwar zu Verbesserungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Wertschöpfungskette. Sie bringen aber auch erhebliche Kosten besonders für energieintensive Branchen und nachgelagerte Industrien mit sich. Andere Maßnahmen wie die Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes zielen ebenfalls auf eine Steigerung der Nachhaltigkeit ab und stellen eine Kostenbelastung für die Unternehmen dar. Es ist jedoch zweifelhaft, ob hier der gewünschte Effekt besserer Produktionsbedingungen entlang der Lieferkette erzielt werden kann. Und auch die Resilienz lässt sich nicht ohne zusätzliche Kosten und Effizienzeinbußen erreichen. Um besser für künftige Krisen gewappnet zu sein, greifen viele Unternehmen auf Maßnahmen wie Reshoring, Nearshoring, Diversifizierung oder erhöhte Lagerbestände zurück – die in vielen Fällen mit erheblichen Zusatzausgaben verbunden sind.

In diesem herausfordernden Umfeld ist die Wirtschaft auf eine Unterstützung durch die Wirtschaftspolitik angewiesen. Ein verlässlicher wirtschaftspolitischer Rahmen, der Freiräume schafft, Bürokratie abbaut und für Stabilität sorgt, ist die Grundvoraussetzung für die Aufrechterhaltung des Wohlstands Deutschlands in den aktuell schwierigen Zeiten. Dabei geht es gleichermaßen darum, die Attraktivität des Standorts zu sichern und die Unternehmen dabei zu unterstützen, den Dreiklang zwischen Effizienz, Nachhaltigkeit und Resilienz zu erreichen, ohne dabei in die unternehmerische Tätigkeit einzugreifen oder diese durch neue bürokratische Vorgaben zu belasten. Diesem Thema widmet sich die vorliegende Stellungnahme. Der nächste Abschnitt befasst sich mit allgemeinen Aspekten und wirtschaftspolitischen Forderungen zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. In den Kapiteln 3 und 4 wird der Fokus auf die Resilienz und Nachhaltigkeit globaler Wertschöpfungsketten gelegt. Kapitel 5 fasst die Ergebnisse zusammen.

Abbildung 1-1: Dreiklang der Ziele bei der Ausgestaltung globaler Wertschöpfungsketten



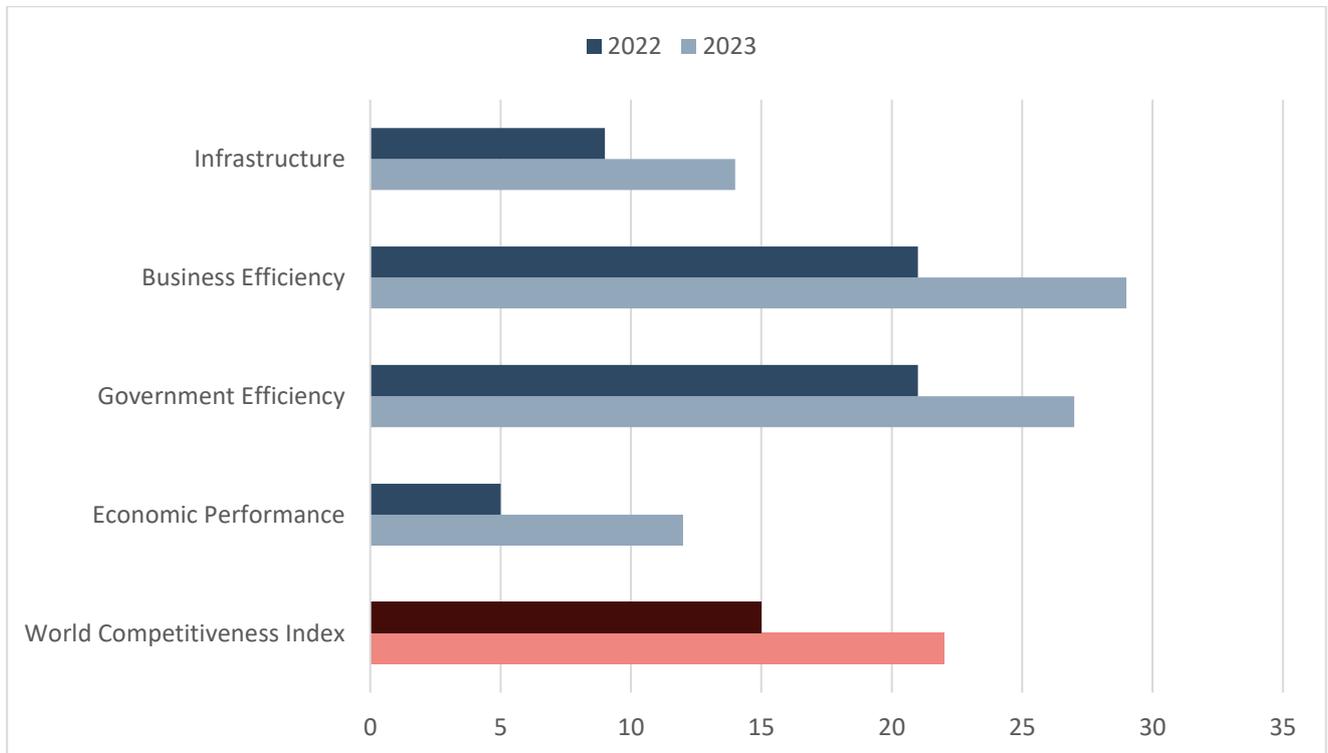
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

2 Wettbewerbsfähigkeit des Standorts aufrechterhalten

Bevor in den nächsten Abschnitten auf die Resilienz und Nachhaltigkeit globaler Wertschöpfungsketten eingegangen wird, sollen an dieser Stelle zunächst die aktuellen Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im internationalen Vergleich sowie die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Implikationen erörtert werden. Einst unter den Top 5, liegt Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit gemäß Angaben des Institute for Management Development (IMD) nun auf Rang 22 von insgesamt 64 erfassten Ländern. Gerade die Veränderungen innerhalb des letzten Jahres sind alarmierend (Abbildung 2-1). So hat Deutschland seit 2022 in allen vier Dimensionen des Indexes erheblich an Boden verloren und ist im Gesamtindex um sieben Plätze nach unten gerückt. Hinsichtlich der Dimension „Economic Performance“ belegte Deutschland im Jahr 2022 Rang 5. Vor allem aufgrund des stark inflationären Umfelds, des zu erwartenden negativen Wirtschaftswachstums und des Rückgangs des Leistungsbilanzüberschusses im Zuge der Verteuerung importierter Rohstoffe und Vorprodukte hat sich die ökonomische Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft um sieben Plätze verschlechtert, sodass Deutschland im Jahr 2023 hier nur noch auf Rang 12 liegt.

Abbildung 2-1: Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich

Rang unter 64 erfassten Ländern



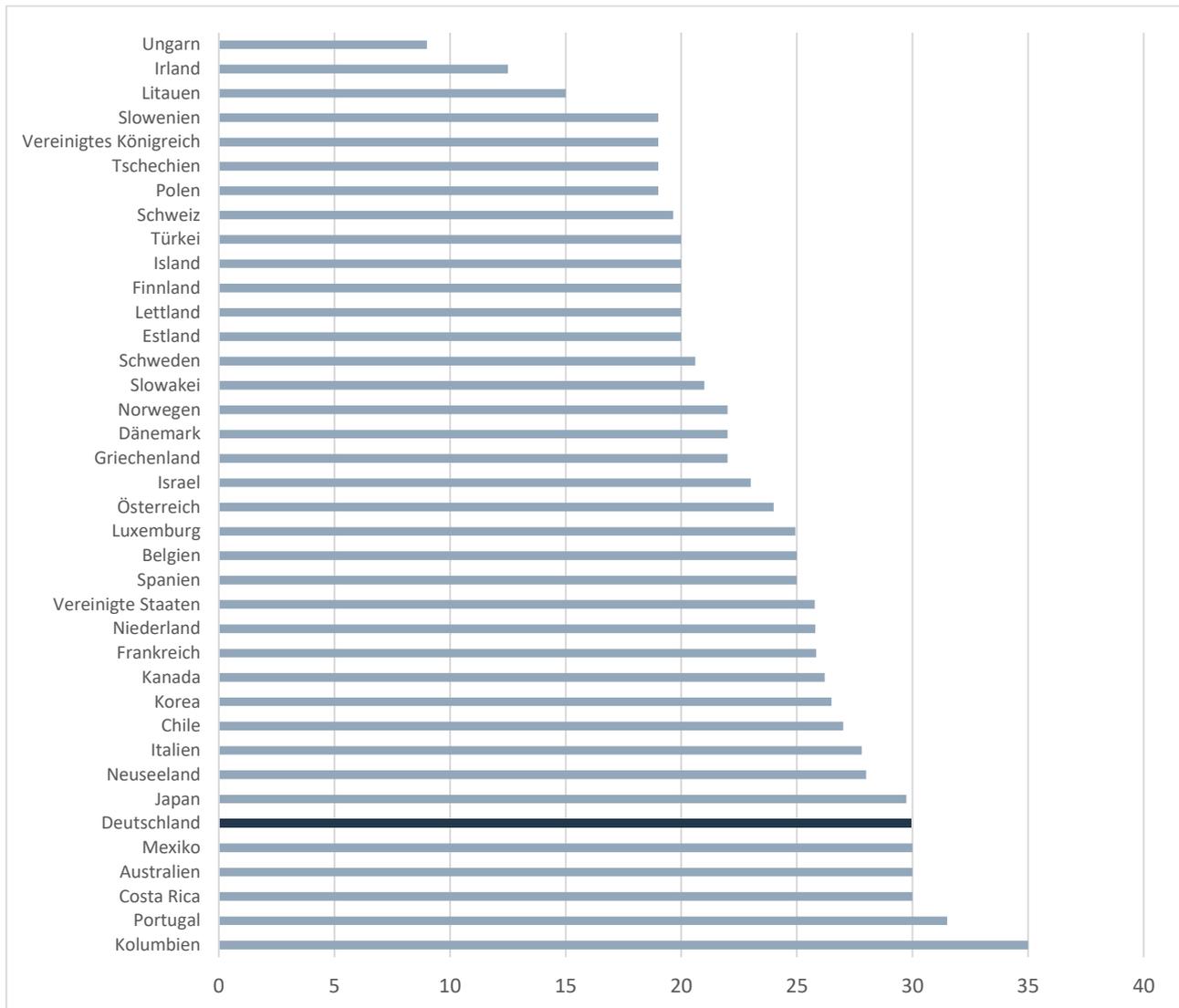
Quelle: Institute for Management Development (IMD)

Während die Inflation nachlässt und sich bereits auch kleine umfragebasierte Hoffnungsschimmer hinsichtlich der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands zeigen, ist bei den anderen drei Dimensionen des Indexes ein entschlossenes Gegensteuern vonseiten der Wirtschaftspolitik erforderlich. Deutschland liegt etwa in puncto Government Efficiency mit Rang 27 (2022 war es noch Rang 21) nur noch im Mittelfeld im internationalen Vergleich. Hier spielen zahlreiche Faktoren eine wichtige Rolle, darunter die institutionellen Rahmenbedingungen, das Wirtschaftsrecht und auch die Steuerpolitik. Die bürokratischen Hürden, denen sich viele Unternehmen aktuell gegenübersehen, schmälern die Attraktivität des Standorts genauso wie die hohe Steuerbelastung. So benötigt man gemäß Angaben der Weltbank im Durchschnitt acht Tage, um ein Unternehmen in Deutschland zu gründen. Somit liegt Deutschland auf Platz 53 unter allen Ländern weltweit in dieser Kategorie. Zum Vergleich: In den USA sind es im Durchschnitt 4,2 Tage, in Kanada 1,5 Tage, in Neuseeland ist es gerade mal ein halber Tag. Dabei wirkt es wenig beruhigend, dass der OECD-Durchschnitt bei 9,5 Tagen liegt und im EU-weiten Durchschnitt sogar 12,2 Tage benötigt werden. Somit erscheint es wenig überraschend, dass mehr als die Hälfte der globalen Unicorns, das heißt vielversprechende Start-ups mit einem Unternehmenswert von über 1 Milliarde US-Dollar, in Nordamerika ansässig ist und nur gut 200 von den weltweiten rund 1.350 Unicorns in Europa sind (Pitch, 2023). In Deutschland sind gerade einmal 34 dieser Unternehmen ansässig. Neben den bürokratischen Hürden spielt hier auch die Steuerbelastung sicherlich eine wichtige Rolle. Der Steuerreformen und anderen fiskalischen Entlastungen in zahlreichen anderen Ländern haben die Position Deutschlands im internationalen Vergleich stark verschlechtert (Abbildung 2-2). Es gibt nur wenige OECD-Länder, in denen die Steuerbelastung für Unternehmen höher ist als in Deutschland. In der Unterkategorie Tax Policy des Wettbewerbsindexes belegt Deutschland somit nun nur noch Rang 60.

Insgesamt betrachtet liegt Deutschland in der Kategorie Government Efficiency aktuell nicht nur hinter Tschechien und Estland, sondern auch hinter Ländern wie Thailand und Kasachstan.

Abbildung 2-2: Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich

2022 in Prozent



Quelle: OECD

Noch dramatischer ist die Situation hinsichtlich der Business Efficiency in Deutschland. In dieser Kategorie ist Deutschland von Rang 21 im Jahr 2022 auf Rang 29 in 2023 gerückt. Vor allem die Unterkategorie Attitudes&Values, wo Punkte wie die digitale Transformation und die Flexibilität von Unternehmen erfasst werden, spielt hier eine wichtige Rolle. Dort belegt die deutsche Wirtschaft Rang 44. Aber auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt mit den sich zuspitzenden Fachkräftengpässen und steigenden Arbeitskosten ist im internationalen Vergleich besorgniserregend. So dürfte das Erwerbspersonenpotenzial bis 2060 gemäß Prognosen um 11,7 Prozent sinken, da es kaum möglich ist, den starken Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch eine steigende Erwerbsquote abzufedern (Hellwagner et al., 2023).

In der Kategorie Infrastructure sieht die Lage auf dem ersten Blick weniger allarmierend aus. Trotz deutlicher Verluste belegt Deutschland hier immerhin noch den Rang 14. Doch dies liegt vor allem an der guten Leistung in den Unterkategorien Scientific Infrastructure und Health & Environment. Was die allgemeine Infrastruktur (einschließlich Verkehrsinfrastruktur und Energiepreise), die technologische Infrastruktur (einschließlich Internetgeschwindigkeit und Investitionen in Telekommunikation) und die Bildung angeht, liegt Deutschland allerdings eher im Mittelfeld des Rankings.

In all diesen Bereichen lässt sich somit ein erheblicher Reform- und Nachholbedarf feststellen, um die Anschlussfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich zu sichern. Folgende wirtschaftspolitische Maßnahmen wären, unter anderem, hilfreich in dieser Hinsicht:

- **Verbesserung der Qualität der lokalen Infrastruktur (Verkehr, Digitales, Energie, Bildung) durch gezielte Investitionen**, um die Attraktivität des Standorts wieder zu erhöhen. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Standortqualität sind Infrastrukturinvestitionen mit der intergenerationalen Gerechtigkeit vereinbar und rechtfertigen daher eine Lockerung der Schuldenbremse, um die notwendigen Finanzmittel zu mobilisieren.
- **Grundlegende Steuerreform**, um dem internationalen Wettbewerb standhalten zu können. Neben der Abschaffung des Rest-Solidaritätszuschlags – der weitgehend als eine Unternehmenssondersteuer anzusehen ist und deren Abschaffung eine steuerliche Entlastung von etwa 13 Milliarden Euro mit sich bringen würde – sind hier eine breit angelegte Investitionsprämie (die digitale Neuerungen nicht ausschließt), eine Verbesserung der steuerlichen Forschungsförderung und eine Ausweitung des steuerlichen Verlustabzugs vonnöten (Hüther, 2023).
- **Erleichterung der Integration von Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt**, um den sich durch den demografischen Wandel verschärfenden Fachkräfteengpässen entgegenzuwirken. Vor allem die neue Migrationswelle im Zuge des russischen Angriffskriegs zeigt, wie groß der Reformbedarf in dieser Hinsicht ist. So zeigte eine im Februar veröffentlichte Studie, dass nur 17 Prozent der ukrainischen Geflüchteten einer Beschäftigung in Deutschland nachgehen – trotz Fachkräftemangel und ihrer in vielen Fällen guten Qualifikationen (FES, 2023). Zum Vergleich: In Dänemark sind es 53 Prozent, in Polen 66 Prozent, in den Niederlanden 70 Prozent. Bürokratische Hürden scheinen hier eine wichtige Rolle zu spielen. Dabei zeigt eine aktuelle Umfrage unter bayerischen Unternehmen, dass Fachkräfteengpässe eins der größten Risiken für den hiesigen Standort darstellen (Obst et al., 2023). Somit ist es dringend geboten, durch gezielte Migrationspolitik das bestehende Fachkräfteproblem zu entschärfen.
- **Attraktive Anreize für die Gründung von Start-ups**. Etwa durch die Zusammenarbeit mit Hochschulen und Universitäten sollen neue Möglichkeiten eröffnet werden, um die Innovationskraft der Wirtschaft zu stärken. An erster Stelle geht es jedoch darum, die Prozesse zu vereinfachen und Bürokratien zu abbauen.

3 Resilienz globaler Wertschöpfungsketten

Der gesteigerte Bedarf an Resilienz globaler Wertschöpfungsketten hat sich besonders im Zuge der COVID-19-Pandemie und der zunehmenden geopolitischen Spannungen ergeben. Zwar zeichnete sich bereits vor der Pandemie eine Verlangsamung bei der weiteren Entwicklung der globalen Verflechtungen ab, nicht zuletzt getrieben durch den aufkeimenden neuen Protektionismus, das konvergenzbedingt abnehmende Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung in China und auch durch das bereits erreichte beeindruckende

Niveau an wirtschaftlicher Verflechtung weltweit. Doch die pandemiebedingte Unterbrechung globaler Lieferstrukturen erschütterte erneut das Vertrauen in die Widerstandsfähigkeit des international aufgestellten Geschäftsmodells zahlreicher Unternehmen. Grenzschließungen, Produktionsstillstand und Hafenblockaden waren das Ergebnis des Versuchs vieler Regierungen, den Pandemieverlauf zu beeinflussen und die Bevölkerung zu schützen. Bereits im Jahr 2020 entfachte eine breite Diskussion über die mit globalen Lieferketten verbundenen Risiken für die Unternehmen und die Resilienz ganzer Wirtschaftszweige und Volkswirtschaften (s. etwa Acemoglu / Tahbaz-Salehi, 2020; Antras, 2020; Baldwin/Evenett, 2020; Braml et al, 2020; Kolev/Obst, 2020). Die Havarie des Schiffs Ever Given im Suez-Kanal im Frühjahr 2021 und die damit verbundenen Einschränkungen der Transportwege offenbarten noch einmal weitere Risiken, die bei der Internationalisierung von Lieferketten einzelner Unternehmen einkalkuliert werden müssen.

Zahlreiche Studien aus den Jahren 2021 und 2022 deuteten auf die Abhängigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft von globalen Wertschöpfungsketten hin, mit der Empfehlung zahlreicher wirtschafts- und unternehmenspolitischer Maßnahmen, um die Widerstandsfähigkeit und somit die Zukunftsfähigkeit globaler Lieferstrukturen zu sichern (s. etwa Bunde, 2021; Felbermayr et al., 2021; Flach, 2021; Flach et al, 2021; Kolev/Obst, 2022). Begriffe wie Reshoring, Nearshoring und sogar Friendshoring wurden verwendet, um die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Lieferbeziehungen zu unterstreichen. Doch an erster Stelle betonten die meisten Autoren das Potenzial einer zunehmenden Krisenfestigkeit durch Diversifizierung nicht nur der Zulieferer, sondern besonders auch der Länder, aus denen Vorprodukte importiert werden. So kann im Fall eines unvorhergesehenen Ereignisses wie etwa eines geopolitischen Konflikts auf alternative Lieferquellen ausgewichen werden, um den Produktionsprozess aufrechtzuerhalten. Auch vonseiten vieler Unternehmen wurde die Diversifizierung als eine vielversprechende Strategie im Umgang mit der gestiegenen wirtschaftspolitischen Unsicherheit weltweit angesehen. So ergab eine bereits im August 2021 von der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) durchgeführte Umfrage, dass fast drei Viertel der befragten knapp 3.000 deutsche Unternehmen auf der Suche nach neuen Lieferanten sind, um Lieferengpässen vorzubeugen (DIHK, 2021). Dieses Ergebnis bestätigte auch der AKH World Business Outlook aus dem Herbst 2022, in dem mehr als 3.100 Unternehmen nach den bereits umgesetzten oder geplanten Maßnahmen in den aktuellen Krisen befragt wurden (DIHK, 2022). Etwa 35 Prozent der Unternehmen hatten zu dem Zeitpunkt bereits neue oder zusätzliche Lieferanten herangezogen, weitere 30 Prozent planten, diese Maßnahme zu ergreifen.

Die so dargelegten Argumente sprechen dafür, dass sich die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft als Folge der multiplen Krisen in den letzten Jahren erhöht haben dürfte. Doch ein Blick auf statistische Kennzahlen etwa aus der Handelsstatistik liefert wenig Evidenz für diese Entwicklung. Selbst drei Jahre nach Ausbruch der Pandemie und trotz der Null-Covid-Strategie in China war die deutsche Wirtschaft 2022 mehr denn je abhängig von China und hat diese Abhängigkeit in den letzten Jahren sogar massiv ausgebaut (Matthes, 2022). So erreichte Chinas Anteil an den deutschen Warenimporten im Jahr 2022 mit 12,8 Prozent den Höchstwert und auch das Handelsbilanzdefizit gegenüber dem Reich der Mitte war im vergangenen Jahr so hoch wie nie zuvor (Abbildung 3-1). Im ersten Halbjahr 2023 ging der Einfuhranteil Chinas jedoch auf 11,3 Prozent zurück – nicht zuletzt aufgrund von Sondereffekten im Bereich Organische Chemie (Matthes/Puls, 2023). Auf der Exportseite zeigt sich eine abnehmende Bedeutung Chinas seit dem Jahr 2020, getrieben etwa durch den Aufbau lokaler Produktionsstrukturen durch die deutschen Automobilhersteller.

Abbildung 3-1: Handelsabhängigkeit von China

Anteil Chinas an den deutschen Warenexporten und Warenimporten in Prozent;
Handelsbilanzsaldo in Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Ein ähnliches Bild lässt sich auch im Hinblick auf die Wirtschaft Baden-Württembergs zeichnen. Im Jahr 2022 entfielen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 7,7 Prozent der Exporte des Bundeslands auf die Volksrepublik, vor allem Erzeugnisse der Automobilindustrie, des Maschinenbaus, der pharmazeutischen Industrie. Somit belegt China hier den dritten Platz hinter den USA und der Schweiz unter den gemessen am Umsatz wichtigsten Exportzielländern. Auf der Importseite ist die Abhängigkeit deutlich ausgeprägter, wenn man die Daten für das Jahr 2022 heranzieht. So kamen 15,0 Prozent der Importe Baden-Württembergs im Jahr 2022 aus China, was China zum mit großem Abstand wichtigsten Importgüterlieferanten macht. Es ist jedoch hier zu bedenken, dass die Zahlen für das Jahr 2022 ein verzerrtes Bild darstellen könnten, da der oben genannte Sondereffekt im Bereich Chemie besonders auf die Entwicklung der Importe Baden-Württembergs zurückzuführen ist. Es wurde ein Anstieg der gesamten Importe des Bundeslands aus China von 111 Prozent im Jahr 2022 verbucht, der größtenteils im Jahr 2023 revidiert wurde. So lagen die Importe aus China in den ersten acht Monaten des Jahres 2023 um 53 Prozent unter dem Vorjahresniveau. Nichtsdestotrotz bleibt China der wichtigste Importgüterlieferant des Bundeslands, doch der Abstand zur Schweiz als zweitwichtigster Lieferant von Importgütern ist deutlich geringer, als die Zahlen für 2022 suggerieren.

Die so dargestellte Abhängigkeit von China löste eine breite Debatte über die Resilienz der deutschen Wirtschaft und über notwendige handels- und investitionspolitische Antworten auf nationaler und EU-Ebene aus, zumal die Handelsabhängigkeit durch einen Ausbau der Direktinvestitionen Deutschlands in China begleitet wurde. Allein im Jahr 2021 steigerten deutsche Unternehmen ihre Direktinvestitionsbestände in China gemäß Angaben der Deutschen Bundesbank um mehr als ein Zehntel. Doch anders als in den Jahren 2010 bis 2017 finanziert die deutsche Wirtschaft die Direktinvestitionsströme nach China in den letzten Jahren insgesamt betrachtet durch reinvestierte Gewinne, was auf eine zunehmend vorsichtige Haltung bei Investitionsentscheidungen hindeutet (Jungbluth et al., 2023).

Obwohl sich bereits erste Zeichen eines De-Risking bemerkbar machen (s. etwa Matthes/Puls, 2023), bleibt die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China in vielen Bereichen kritisch. So kamen im Jahr 2022 gemäß Angaben aus der UN Comtrade Database 47 Prozent des von Deutschland importierten Magnesiums, 64 Prozent der DV-Geräte und 82 Prozent der Seltenerdmetalle aus China – um nur einige Beispiele zu nennen. Die Europäische Kommission untersuchte die Abhängigkeiten der EU und stellte fest, dass Chinas Anteil am Warenimportwert bei Produktgruppen mit strategischen Importabhängigkeiten bei über 50 Prozent liegt (Europäische Kommission, 2021). Der Sachverständigenrat fand knapp 280 Produktgruppen mit strategischen Importabhängigkeiten für Deutschland insgesamt mit einem Anteil Chinas von 45 Prozent (SVR, 2022). Matthes et al. (2023) analysierten die Daten für Nordrhein-Westfalen und stellten strategische Abhängigkeiten bei 841 Produkten fest, was fast ein Zehntel der gesamten Importe des Bundeslands umfasst. China machte dabei 58 Prozent des Warenimportwerts dieser Produktgruppen aus.

Im Vorfeld der so beschriebenen Importabhängigkeiten stellt sich die Frage nach den wirtschaftspolitischen Implikationen. Zwar bleibt das Risikomanagement globaler Lieferketten nach wie vor den Unternehmen überlassen, zumal sie den besten Einblick in ihre eigenen Geschäftsprozesse und Lieferantenbeziehungen haben. Doch es ist eine Aufgabe der Wirtschaftspolitik, durch flankierende Maßnahmen es den Unternehmen zu erleichtern, ihre Lieferketten jeweils krisenfester zu machen. Folgende Punkte sind dabei (unter anderem) von Bedeutung:

- **Detailliertes Monitoring von Klumpenrisiken entlang der Wertschöpfungskette**, um kritische Abhängigkeiten zu identifizieren und Maßnahmen zur Senkung bestehender Risiken zu ergreifen. Dabei geht es nicht darum, das Risikomanagement der Unternehmen zu ersetzen oder zu beeinflussen. Die Identifizierung und das Monitoring von Klumpenrisiken auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist jedoch als eine Art öffentliches Gut anzusehen, deren Bereitstellung öffentlich finanziert werden soll. Beispiele dafür finden sich in SVR (2022) für Deutschland insgesamt und in Matthes et al. (2023) auf Bundeslandebene für Nordrhein-Westfalen.
- **Hilfe bei der Anbahnung von Geschäftsbeziehungen zu alternativen Wachstumsmärkten aus Asien, Afrika und Südamerika**, um die Umsetzung der Diversifizierungsstrategie von Unternehmen zu unterstützen. Auch hier bleibt es eine Aufgabe eines jeden Unternehmens, die eigene Internationalisierungsstrategie zu erarbeiten. Durch koordinierte Reisen, Kontakte und Auftritte sowie Austausch zwischen den heimischen Unternehmen können jedoch Synergien genutzt werden, um die Diversifizierung der internationalen Wertschöpfungsketten zu unterstützen.
- Erarbeitung einer Resilienzstrategie, einschließlich Aufrechterhaltung von Produktionskapazitäten von energieintensiven Industrien durch gezielte Unterstützungsmaßnahmen. Gerade die Energiekrise der letzten Jahre droht, eine neue Deindustrialisierungswelle auszulösen. Vor allem für energieintensive Grundstoffhersteller ist die Attraktivität Deutschlands als Produktionsstandort erheblich gesunken, zumal Deutschland bereits vor 2021 zu den Ländern mit den höchsten Energiekosten gehörte. Doch auch die nachgelagerten Industrien sind von den hohen Energiepreisen indirekt betroffen, denn ihre Lieferanten reagieren entsprechend mit Preissteigerungen, was einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit nicht nur für die Grundstoffhersteller bedeutet, sondern auch für ihre Abnehmer etwa aus der Automobilindustrie, dem Maschinenbau oder der Elektrotechnik (Kaskadeneffekt, s. Steitz et al., 2023). Hier gilt es an erster Stelle, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen und den Zugang zu grünem Wasserstoff zu wettbewerbsfähigen Preisen zu ermöglichen. Doch auch in der langen Frist dürfte Deutschland überdurchschnittlich hohe Energiekosten aufweisen (Steitz et al., 2023), sodass es hier erforderlich ist, die Bedeutung einzelner Branchen und Hersteller für die Resilienz und Sicherheit des Standorts zu prüfen. Um die gesamtwirtschaftliche Resilienz zu sichern, kann es notwendig sein, ein Mindestmaß an

Produktionskapazitäten energieintensiver Unternehmen in Deutschland zu sichern – selbst, wenn dies gezieltes Eingreifen in das Marktgeschehen erfordert. Mögliche Maßnahmen dabei sind Nachlässe bei den Stromkosten oder auch ein grünes Beschaffungswesen, das den Anreiz für eine Dekarbonisierung der Produktionstechnologie steigern soll.

- **Unterstützung der EU-Handelspolitik:** Ratifizierung des EU-MERCOSUR-Handelsabkommens und weiterer Abkommen in der Zukunft (etwa mit Indonesien oder Indien), um den besseren Zugang zu neuen Märkten zu ermöglichen. Dabei muss die Priorität beim Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen mit den entsprechenden Ländern liegen. Zwar spielen Nachhaltigkeitsaspekte beim Handel eine wichtige Rolle. Doch es wird nichts gewonnen, wenn hohe Nachhaltigkeitsanforderungen zur Bedingung für den Fortschritt der Verhandlungen zu Freihandelsabkommen gemacht werden. Vielmehr ist durch die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen deutschen Unternehmen und den entsprechenden Ländern davon auszugehen, dass auch das Nachhaltigkeitsziel verfolgt werden kann (s. Kapitel 4).

4 Nachhaltigkeit globaler Wertschöpfungsketten

Der internationale Handel und somit auch die Ausgestaltung globaler Wertschöpfungsketten haben einen direkten Bezug zum Klimaschutz und zur Nachhaltigkeit im Allgemeinen. Vor allem zwei Aspekte sollen an dieser Stelle erörtert werden: das Thema Carbon Leakage und der Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, kurz CBAM), mithilfe dessen es Carbon Leakage-Gefahren vorzubeugen gilt, sowie das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und die Bestrebung der Europäischen Kommission, mit der Corporate Sustainability Due Diligence Directive (kurz CSDDD) ein Äquivalent auf EU-Ebene zu schaffen.

Der im Oktober zunächst mit einer Übergangszeit bis Ende 2025 eingeführte CBAM kommt als eine Ergänzung zum europäischen Emissionshandel, um einen Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) besonders für Hersteller von CO₂-intensiven Produkten im Inland und Ausland zu schaffen. Da aktuell nach Angaben der Weltbank nur gut ein Fünftel der globalen CO₂-Emissionen einer Bepreisung, sei es in Form einer CO₂-Steuer oder eines Emissionshandels, unterliegen, ergeben sich für die europäischen Hersteller Wettbewerbsnachteile. Sie sind mehrheitlich verpflichtet, für ihre Emissionen Zertifikate im Rahmen des Europäischen Emissionshandels zu erwerben, wobei der aktuelle Preis bei etwa 80 Euro pro Tonne CO₂ liegt. Daraus ergeben sich Anreize, die Produktion ins Ausland zu verlagern (Carbon Leakage), was zwar zu einem Rückgang der europäischen CO₂-Emissionen beiträgt, oft jedoch einen Anstieg der globalen Emissionen hervorruft, wenn die Produktionstechnologie im Ausland weniger CO₂-effizient erfolgt. Um Carbon Leakage vorzubeugen, verteilt die Europäische Kommission aktuell kostenlose Zertifikate an energieintensive Branchen wie die Herstellung von Stahl, Zement oder Aluminium. Nun soll die kostenlose Zuteilung schrittweise abgeschafft werden (Phasing-out), um auch in diesen Branchen den Anreiz zur Dekarbonisierung zu steigern. Als Schutz vor Carbon Leakage wird CBAM anstelle der kostenlosen Zuteilung eingeführt, wonach ab 2026 auch importierte Produkte einer CO₂-Bepreisung unterliegen sollen. Der so geplante Mechanismus zum Grenzausgleich der CO₂-Zahlungen stellt zwar einen sinnvollen Schritt dar, um dem Ziel der Klimaneutralität näher zu kommen. Damit verbunden sind jedoch erhebliche Probleme, deren Lösung die Zukunft internationaler Wertschöpfungsketten entlang aller drei Dimensionen Effizienz, Nachhaltigkeit und Resilienz beeinflussen dürfte (s. Kolev, 2021):

- Zunächst soll sich CBAM nur auf einige wenige CO₂-intensive Branchen wie Stahl, Aluminium oder Zement beschränken. Somit bietet zwar CBAM einen Schutz vor Carbon Leakage in diesen Branchen, **verlagert jedoch das Problem auf die nachgelagerten Industrien** wie die Autoindustrie oder den Maschinenbau.

Die Kosten von Vorprodukten wie Stahl oder Aluminium werden für Hersteller aus den nachgelagerten Industrien in Deutschland deutlich höher sein als in anderen Ländern, wo keine CO₂-Bepreisung stattfindet, sodass der Anreiz für diese Hersteller steigt, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern. Zudem unterliegen sie ebenfalls dem Emissionshandel, was bereits jetzt einen Standortnachteil mit sich bringt. Die Europäische Kommission plant, die Anzahl der unter CBAM erfassten Produkte mit der Zeit zu erhöhen. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie es ihr gelingt, ein verlässliches Maß für die Emissionen zu implementieren, die bei der Herstellung von komplexen Produkten wie Autos oder Maschinen angefallen sind.

- Der Carbon Leakage Schutz durch CBAM erstreckt sich nur auf Produkte, die für den europäischen Markt vorgesehen sind. Die **exportorientierten Stahlhersteller**, die für den Weltmarkt produzieren, müssen weiterhin mit Unternehmen aus anderen Ländern konkurrieren, deren Produktion keiner CO₂-Bepreisung unterliegt. Auch hier bleibt selbst mit CBAM der Anreiz bestehen, Produkte für den Weltmarkt im Ausland herzustellen. Die Europäische Kommission plant auch hier eine Ergänzung von CBAM um ein Exportabattsystem, das zwar das oben beschriebene Problem lösen dürfte, jedoch auch die Anreize zur Dekarbonisierung schmälert.
- Damit keine mehrfache Besteuerung der Emissionen stattfindet, ermöglicht CBAM eine Anrechnung bereits getätigter Zahlungen für CO₂-Emissionen im Herstellungsland oder einen Nachweis der angefallenen Emissionen, wenn diese geringer sind als die als Benchmark gesetzten Werte. Daraus ergibt sich die **Frage nach der Validierung** der gemachten Angaben. Vor allem in Bezug auf China, das über die weltweit größten Stahlproduktionskapazitäten verfügt und gleichzeitig der Weltmeister in der Gewinnung erneuerbarer Energie ist, wird es schwierig werden, glaubwürdig zu überprüfen, mit welcher Energie die Produktion erfolgt ist. Somit könnten Stahlhersteller aus China durch CBAM einen Wettbewerbsvorteil gegenüber europäischen oder anderen Produzenten erlangen.
- Auch wenn die Europäische Kommission den Anspruch erhebt, CBAM nach WTO-Regeln ausgestaltet zu haben, stellt CBAM einen Präzedenzfall in der Geschichte der Welthandelsorganisation (WTO), bei dem eine Besteuerung an der Grenze aus Klimaschutzgründen erfolgen wird. Die Besteuerung ist nicht-diskriminierend und ähnlich hoch wie die CO₂-Bepreisung in der EU. Nichtsdestotrotz zweifeln viele Länder nach wie vor die **WTO-Konformität von CBAM** an. Handelskonflikte und WTO-Klagen sind vorprogrammiert. Selbst wenn die WTO nach mehreren Jahren CBAM als WTO-konform einstuft, sind solche Konflikte gerade im Vorfeld der aktuellen geopolitischen Spannungen dringend zu vermeiden. Zu diesem Zweck ist ein enger Dialog mit den betroffenen Ländern notwendig, um die Akzeptanz von CBAM zu sichern – zumal es sich beim Klimawandel um ein globales Problem handelt, das globale Lösungen erfordert. Mit geschickter Diplomatie könnte CBAM so den Weg zu einem Klimaclub ebnen.

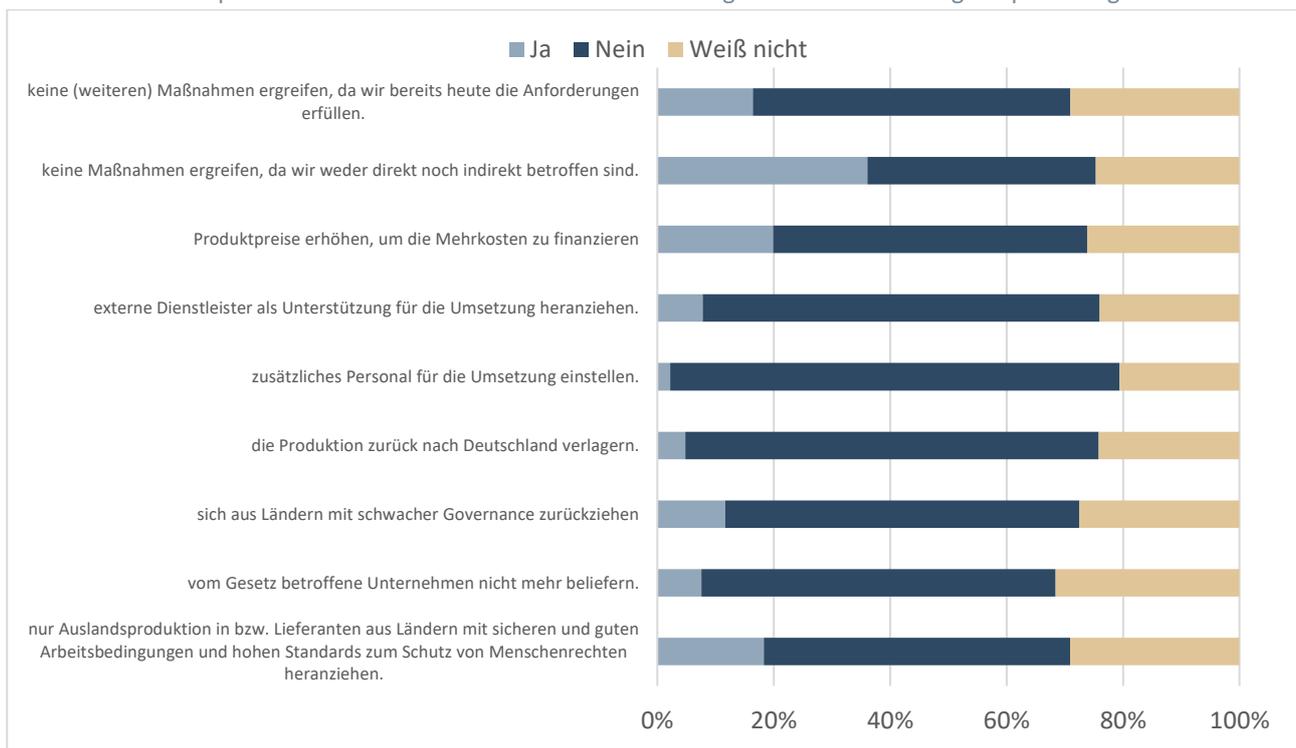
Neben CBAM, der sich bis 2026 noch in der Übergangsphase befindet, wird die internationale Lieferkette deutscher Unternehmen auch durch das Anfang 2023 eingeführte deutsche Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz auf die Probe gestellt. Ziel des Gesetzes ist es dafür zu sorgen, dass die Produktionsbedingungen entlang der Lieferkette nicht nur im Inland, sondern besonders im Ausland, hohen Nachhaltigkeitsstandards genügen. Die Unternehmen werden in die Pflicht genommen, mehr auf die Einhaltung von Umweltschutz und Menschenrechten (etwa Schutz vor Kinderarbeit, Zwangsarbeit, oder auch das Recht auf faire Löhne) zu achten, indem sie die Risiken in ihren Lieferketten ermitteln, bewerten und priorisieren (BMAS, 2023). Zudem müssen sie eine Grundsatzerklärung veröffentlichen und Maßnahmen ergreifen, um die Risiken zu minimieren. Eine regelmäßige Berichterstattung über das Lieferkettenmanagement gehört genauso dazu wie die Einrichtung von Beschwerdekäufen für die Menschen in den Lieferketten. Seit Anfang 2023 gilt das Gesetz zunächst für Unternehmen mit mindestens 3.000, ab 2024 auch für Unternehmen mit mindestens 1.000 Arbeitnehmern im Inland. Indirekt betrifft es jedoch einen größeren Adressatenkreis, wenn die Zulieferer dieser

Unternehmen ebenfalls in das Risikomanagement miteinbezogen werden. So zeigen Umfrageergebnisse, dass sich zwei von fünf Unternehmen als betroffen ansehen – direkt oder indirekt (Kolev/Neligan, 2022).

Durch die Einführung des Gesetzes strebt die Bundesregierung an, dem Ziel der Nachhaltigkeit globaler Wertschöpfungsketten näher zu kommen. Das Gesetz dürfte viele Unternehmen dazu bewegen, sich intensiver mit ihrem Risikomanagement entlang der Lieferkette auseinanderzusetzen. Es sind jedoch auch unerwünschte Nebeneffekte zu erwarten, wenn deutsche Unternehmen aufgrund der hohen Compliance-Kosten beschließen, Länder mit hohen Risiken zu verlassen und stattdessen nur noch in sicheren Ländern einzukaufen oder zu produzieren. Darauf deuten ebenfalls die Umfrageergebnisse hin (Kolev/Neligan, 2022). Bereits vor der Einführung des Gesetzes plante fast jedes fünfte der befragten Unternehmen, nur Auslandsproduktion in oder Lieferanten aus Ländern mit sicheren und guten Arbeitsbedingungen und hohen Standards zum Schutz von Menschenrechten heranzuziehen (Abbildung 4-1). Eins von 20 Unternehmen wollte die Produktion zurück nach Deutschland verlagern, mehr als jedes zehnte Unternehmen plante, sich aus Ländern mit schwacher Governance zurückzuziehen. Sollte es tatsächlich dazu kommen, sind das schlechte Nachrichten für die Nachhaltigkeit in den betroffenen Ländern, zumal deutsche Hersteller in der Regel begehrte Arbeitgeber mit guten Produktionsbedingungen sind.

Abbildung 4-1: Anpassung an die Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes

Diese Maßnahmen planten deutsche Unternehmen zur Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes



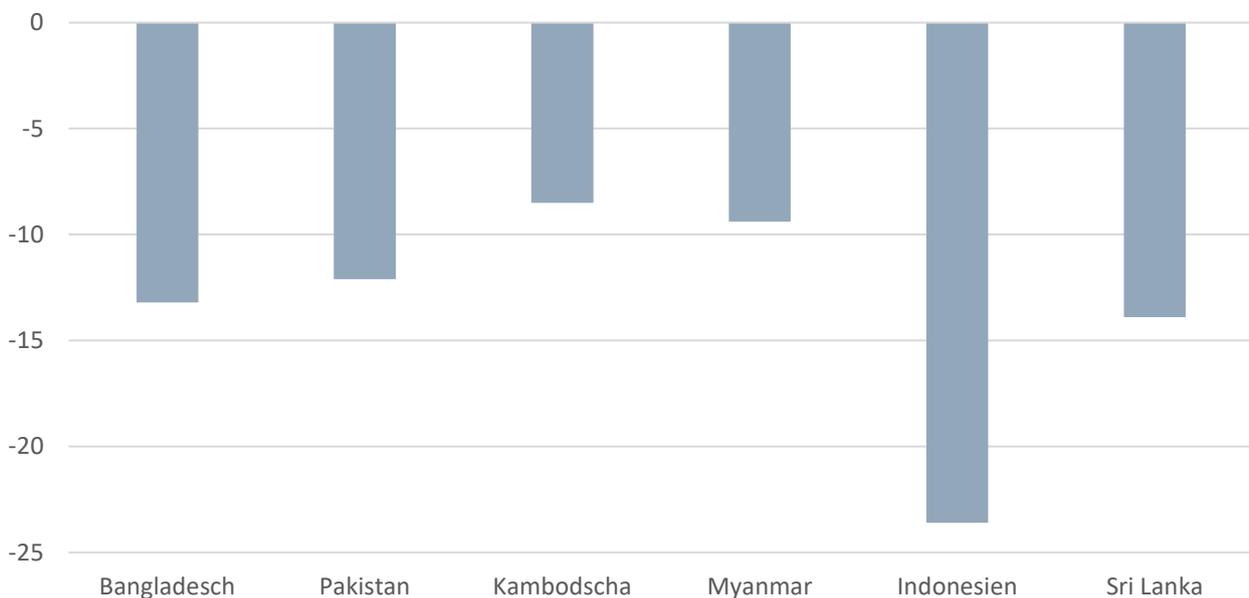
Quelle: Kolev/Neligan, 2022

Wenige Monate nach der Einführung des Gesetzes ist es kaum möglich abzuschätzen, wie seine Auswirkung auf Nachhaltigkeit, Produktion und Arbeitsplätze in Drittländern ist. Ein Blick in die Handelszahlen für das Jahr 2023 deutet jedoch darauf hin, dass die so beschriebenen adversen Effekte nicht ausgeschlossen werden können. So sind die deutschen Bekleidungsimporte aus Ländern wie Bangladesch oder Pakistan im Zeitraum Januar bis Juli 2023 um mehr als ein Zehntel gegenüber dem Vorjahr eingebrochen (Abbildung 4-2), obwohl

die Konsumausgaben für Bekleidung in der ersten Jahreshälfte nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um 5,4 Prozent in nominaler Rechnung und um 1,1 Prozent preisbereinigt gestiegen sind. Zudem verzeichnete die preisbereinigte heimische Bekleidungsproduktion im Zeitraum Januar bis Juli einen Anstieg um 7,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Zwar könnte hier die Abwertung der Währungen dieser Länder eine wichtige Rolle gespielt haben. Ein Blick auf die Importpreise zeigt jedoch, dass Bekleidungsimporte im gleichen Zeitraum um 3,4 Prozent teurer waren als im Vorjahr, was deutlich macht, dass es hier andere Erklärungen jenseits des Wechselkurses geben dürfte. Überraschend erscheint zudem, dass die Bekleidungsimporte aus Ländern wie Nordmazedonien oder Rumänien gleichzeitig teilweise stark zugelegt haben, was auf eine Substitution der Importe aus Problemländern hindeutet.

Abbildung 4-2: Entwicklung der deutschen Bekleidungsimporte aus ausgewählten Ländern

Veränderung in Januar-Juli 2023 gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Das Business & Human Rights Resource Center (BHRRRC) hat bereits mehrere Artikel veröffentlicht, die die dramatische aktuelle Entwicklung in Bekleidungs-, Schuh- und Reisefabriken (BSR) beschreiben. In Kambodscha verloren Arbeiter in 22 BSR-Fabriken ihren Arbeitsplatz aufgrund der Verlangsamung der Exporte von BSR-Waren (Times, 2023). Es werden mehrere Erklärungen angeboten: die Nichtverlängerung des Allgemeinen Präferenzsystems (Generalized System of Preferences – GSP) durch die USA, die Kürzung der Everything But Arms (EBA)-Vergünstigungen durch die EU, aber auch die Rezession in mehreren Exportmärkten. In Pakistan wurden innerhalb von 16 Monaten über 1.600 Fabriken geschlossen (Vibe, 2023). In Bangladesch wurden 320 Fabriken geschlossen und fast 45.000 Arbeiter arbeitslos – davon stammen fast 100 Fabriken aus der Bekleidungsindustrie (Age, 2023). Nach Angaben von Age (2023) wurden vor allem kleine exportorientierte Fabriken, die Unteraufträge vergeben, aufgrund mangelnder Aufträge geschlossen.

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz hat sicherlich, wenn überhaupt, nur einen Bruchteil zu dieser Entwicklung beigetragen. Nichtsdestotrotz gilt es hier zu bedenken, dass die Umsetzung des Gesetzes nicht nur die betroffenen Unternehmen in Deutschland, sondern auch die Hersteller in den entsprechenden Ländern

mit zusätzlichen bürokratischen Hürden belastet – und viele davon sind weder informiert noch wirklich in der Lage, den Anforderungen des Gesetzes gerecht zu werden.

Nun plant die Europäische Kommission mit der CSDDD ein europäisches Pendant zum deutschen Lieferkettengesetz. Grundsätzlich ist eine harmonisierte Regelung zu begrüßen, da die Lieferkettenregulierung ein nichttarifäres Handelshemmnis darstellt, sodass der nationale Alleingang zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führt. Die CSDDD soll jedoch deutlich mehr Unternehmen und Verpflichtungen umfassen als das deutsche Lieferkettengesetz, was die Umsetzung der Regulierung noch schwieriger und somit kostspieliger für die Unternehmen machen dürfte. So soll die CSDDD in ihrer aktuell veröffentlichten Version bereits für Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern und mindestens 150 Millionen Euro Jahresumsatz gelten. In sogenannten Risikobranchen, zu denen auch die Bekleidungsindustrie gehört, sind sogar Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern und mindestens 40 Millionen Euro Jahresumsatz davon betroffen. Hinzu kommen auch zivilrechtliche Haftung, Verpflichtungen für die Unternehmensführung und Ausdehnung der Umweltsorgfaltspflichten etwa auf den Schutz der biologischen Vielfalt oder der Ozonschicht. Sollte die CSDDD in dieser Form verabschiedet werden, dürften neben den Verpflichtungen der Unternehmen auch die oben beschriebenen adversen Effekte zunehmen – zumal die Regulierung dann von einem Vielfachen der aktuell betroffenen Unternehmen umzusetzen ist. Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft im internationalen Vergleich nicht weiter zu beeinträchtigen und einem Rückzug europäischer Hersteller aus Ländern mit schwacher Governance vorzubeugen, sind folgende Maßnahmen von großer Bedeutung:

- **Erleichterungen für die Unternehmen bei der Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes**, um die Belastung für KMU zu senken. Grundsätzlich wäre ein risikobasierter Ansatz vorzuziehen, bei dem nur die Unternehmen in die Pflicht genommen werden, wenn ein Verdacht für die Missachtung von Menschenrechten, Arbeitnehmerstandards oder grundlegenden Umweltschutzstandards besteht. Somit wäre die Bürokratiebelastung für eine Vielzahl an Unternehmen zu umgehen. Da jedoch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz bereits umgesetzt wird, ist eine Reform aktuell politisch nicht durchsetzbar, zumal die Prioritäten der Bundesregierung aktuell an anderen Stellen liegen. Durch Negativ- und/oder Positivlisten können jedoch die Compliance-Kosten für die vom deutschen Lieferkettengesetz betroffenen Unternehmen gesenkt werden. Wenn Unternehmen und/oder Länder als sicher oder problematisch eingestuft werden, würde das den Aufwand zur Prüfung der dortigen Produktionsbedingungen erheblich senken. Doch auch hier gilt es, genau zu überlegen, nach welchen Kriterien und für wie lange die Einträge in die Listen erfolgen sollen.
- Verstärkte Unterstützung von Ländern mit Governance-Problemen durch **Kapazitätsaufbau vor Ort**, um die Nachhaltigkeit der internationalen Wertschöpfungskette zu stärken, ohne dabei die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu beeinträchtigen. In den meisten Handelspartnern stoßen unsere Unternehmen zunächst auf Unwissen, wenn sie nach für die Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften notwendigen Angaben fragen. Zudem ist es manchmal schwierig, bei der hohen Wettbewerbsintensität in manchen Branchen, den gesetzlichen Regelungen nachzukommen – besonders in Branchen mit nur wenigen Anbietern des entsprechenden Produkts. Die bereits zitierten Umfrageergebnisse ergaben, dass es für 16 Prozent der befragten Unternehmen schwierig sein wird, ihre Lieferanten aus Problemländern zu ersetzen (Kolev/Neligan, 2022).
- Klare **Ablehnung der geplanten EU Due Diligence Directive** in ihrer jetzigen Form, um eine weitere Steigerung der Compliance-Kosten zu verhindern. Eine europäische Lösung ist hier zwar dem nationalen Alleingang vorzuziehen. Sie soll jedoch einen risikobasierten Ansatz anstreben und nicht über das Regulierungsniveau des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz hinausgehen.

5 Fazit

Sowohl der Standort Deutschland insgesamt als auch globale Wertschöpfungsketten im Konkreten stehen vor großen Herausforderungen und hoher Ungewissheit hinsichtlich ihrer zukünftigen Entwicklung. Die Ausführungen in dieser Stellungnahme haben zahlreiche Problemfelder aufgezeigt, die eine entschlossene Antwort vonseiten der Wirtschaftspolitik erfordern, um den notwendigen Rahmen für die Transformation des Geschäftsmodells und der internationalen Lieferketten eines jeden Unternehmens zu setzen. Gezielte steuerliche Entlastung, Infrastrukturinvestitionen und Maßnahmen zur Sicherung des Angebots auf dem deutschen Arbeitsmarkt gehören zweifelsohne dazu. In Zeiten sich verschiebender globaler Wirtschaftsmächte und geopolitischer Konflikte ist somit ein Bekenntnis der politischen Akteure notwendig, die Attraktivität des Standorts aufrechtzuerhalten und durch gezielte Anreize es den Unternehmen zu ermöglichen, ihre Lieferketten nachhaltiger und resilienter auszugestalten, ohne dabei an Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich zu verlieren. Diese Umgestaltung der Wertschöpfungsketten der deutschen Wirtschaft ist eine Mammutaufgabe, da die Steigerung der Nachhaltigkeit und der Resilienz oft mit teilweise erheblichen Kosten und somit mit Effizienzverlusten verbunden ist. Umso wichtiger ist es daher, für Entlastung und Bürokratieabbau zu sorgen sowie unnötige neue bürokratische Hürden zu verhindern, besonders dann, wenn ihre Wirkung alles andere als eindeutig ist.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Dreiklang der Ziele bei der Ausgestaltung globaler Wertschöpfungsketten	5
Abbildung 2-1: Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich.....	6
Abbildung 2-2: Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich.....	7
Abbildung 3-1: Handelsabhängigkeit von China.....	10
Abbildung 4-1: Anpassung an die Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes	14
Abbildung 4-2: Entwicklung der deutschen Bekleidungsimporte aus ausgewählten Ländern	15

Literaturverzeichnis

Acemoglu, Daron / Tahbaz-Salehi, Alireza, 2020, Firms, failures, and fluctuations: the macroeconomics of supply chain disruptions, Cambridge, MA

Age, New, 2023, Bangladesh: Over 300 factories incl. garment factories close, leaving over 44000 workers unemployed, Online-Meldung des Business & Human Rights Resource Centre (BHRRC), 28.8.2023, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/bangladesh-over-300-factories-incl-garment-factories-close-leaving-over-44000-workers-unemployed/> [9.10.2023]

Antras, Pol, 2020, De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-Covid-19 Age, NBER Working Paper, Nr. 28115, Cambridge, MA

Baldwin, Richard E. / Evenett, Simon, 2020, COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work, London

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2023, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/Gesetz-Unternehmerische-Sorgfaltspflichten-Lieferketten/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html> [16.11.2023]

Braml, Martin T. / Teti, Feodora A. / Aichele, Rahel, 2020, Apotheke der Welt oder am Tropf der Weltwirtschaft? Deutschlands Außenhandel auf dem Markt für Arzneien und medizinische Ausrüstungen, in: ifo Schnelldienst, 73. Jg., Nr. 5, S. 35–42

Bunde, Nicolas, 2021, Covid-19 und die Industrie: Führt die Krise zum Rückbau globaler Lieferketten?, in: ifo Schnelldienst, 74. Jg., Nr. 1, S. 54–57

DIHK – Deutsche Industrie- und Handelskammer, 2021, DIHK-Umfrage zu Lieferengpässen und Rohstoffknappheit, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/konjunktur-und-wachstum/blitzumfrage-lieferengpaesse> [14.4.2023]

DIHK, 2022, Zwei Drittel der deutschen Unternehmen passen Lieferketten wegen Krisen an, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/internationales/ahk-world-business-outlook-herbst-22/zwei-drittel-der-deutschen-unternehmen-passen-lieferketten-wegen-krisen-an--88374> [14.4.2023]

Europäische Kommission, 2021, European Industrial Strategy, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_de [22.5.2023]

Felbermayr, Gabriel / Gans, Steffen / Mahlkow, Hendrik / Sandkamp, Alexander-Nikolai, 2021, Decoupling Europe, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/242494/1/KPB-153.pdf> [8.11.2023]

FES – Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023, Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Europa. Eine Alternative zum Asylregime?, FES diskurs, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20088.pdf> [8.11.2023]

Flach, Lisandra, 2021, Foreign Trade Policy: For Robust Supply Chains and Against Protectionism, ifo Schnelldienst, 74. Jg., Nr. 07, S. 37–39

Flach, Lisandra / Gröschl, Jasmin / Steininger, Marina / Teti, Feodora / Baur, Andreas, 2021, Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin

Fremerey, Melinda; Hüther, Michael, 2023, Ordnungspolitik in Krisenzeiten: Eine ordnungspolitische Bewertung aktueller wirtschaftspolitischer Handlungsstränge, DICE Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 113, https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/113_OP_Fremerey_Huether.pdf [3.11.2023]

Hellwagner, Timon / Söhnlein, Doris / Weber, Enzo, 2023, Modeling Migration Dynamics in Stochastic Labor Supply Forecasting, IAB Discussion Paper, Nr. 202305

Hüther, Michael, 2023, Chancen für mehr Wachstum durch eine mutige Steuer- und Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 103. Jg., Nr. 10, S. 660–664, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/10/beitrag/chancen-fuer-mehr-wachstum-durch-eine-mutige-steuer-und-finanzpolitik.html> [3.11.2023]

Jungbluth, Cora; Matthes, Jürgen; Beer, Sonja; Sebastian, Gregor; Zenglein, Max; Strack, Friedolin; Schaff, Ferdinand, 2023, Gewinne deutscher Investoren in China – eine erste empirische Bestandaufnahme, https://merics.org/sites/default/files/2023-04/20230419_FDI_Studie_2023_final.pdf [8.11.2023]

Kolev, Galina, 2021, Carbon Border Adjustment and Other Trade Policy Approaches for Climate Protection, in: Intereconomics, 56. Jg., Nr. 6, S. 310–316

Kolev, Galina; Neligan, Adriana, 2022, Effects of a supply chain regulation: Survey-based results on the expected effects of the German Supply Chains Act, IW-Report, Nr. 8, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/galina-kolev-adriana-neligan-survey-based-results-on-the-expected-effects-of-the-german-supply-chains-act.html> [3.11.2023]

Kolev, Galina / Obst, Thomas, 2020, Die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von internationalen Lieferketten, IW-Report, Nr. 16, Köln

Kolev, Galina / Obst, Thomas, 2022, Global value chains of the EU member states, IW-Report, Nr. 4, Köln

Matthes, Jürgen, 2022, China-Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft: mit Volldampf in die falsche Richtung, IW-Kurzbericht Nr. 68, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-china-abhaengigkeiten-der-deutschen-wirtschaft-mit-volldampf-in-die-falsche-richtung.html> [14.4.2023]

Matthes, Jürgen / Puls, Thomas, 2023, Beginnt das De-Risking? Entwicklung des deutschen Außenhandels mit China im ersten Halbjahr 2023 und Weiterentwicklung des IW-Monitorings zu den Einfuhr-Abhängigkeiten von China, IW-Report, Nr. 43, Köln

Matthes, Jürgen / Zink, Benita / Kolev-Schaefer, Galina, 2023, Außenhandel zwischen Deglobalisierung und Diversifizierung: Chancen und Herausforderungen für die NRW-Wirtschaft, Studien im Auftrag der ZENIT

GmbH / Enterprise Europe Network in Assoziation mit: IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e.V., https://nrweuropa.de/fileadmin/user_upload/Nordrhein-Westphalen_Europa/Bilder_Dokumente_NRW/Publikationen/Broschueren/Aussenwirtschaft_NRW_EENCanHelp_NRWEuropa_Studie_Langfassung.pdf [3.11.2023]

Obst, Thomas; Matthes, Jürgen; Schmitz, Edgar, 2023, Internationale Risiken für bayerische Unternehmen 2023, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw), <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Wirtschaftspolitik/2023/vbw-Risikostudie-2023-final.pdf> [3.11.2023]

PitchBook, 2023, Unicorn companies tracker, <https://pitchbook.com/news/articles/unicorn-startups-list-trends> [8.11.2023]

Steitz, Janek / Kölschbach Ortego, Axel, 2023, Implikationen langfristiger Energiekostenunterschiede für energieintensive Industrien und den Wirtschaftsstandort Deutschland, Dezernat Zukunft Policy Brief, <https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2023/08/Steitz-J.-Koelschbach-A.-2023-Policy-Brief-Industriepolitik-2.pdf> [3.11.2023]

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2022, Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/2023, Wiesbaden

Times, Khmer, 2023, Cambodia: Workers at 22 garment, footwear & travel factories who face suspended employment due to factory suspensions will receive allowance, Online-Meldung des BHRRC, 8.9.2023, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/cambodia-workers-at-22-garment-footwear-travel-factories-who-face-suspended-employment-due-to-factory-suspensions-will-receive-allowance/> [6.10.2023]

Vibe, Mashriq, 2023, Pakistan: Over 1,600 textile factories reportedly close within 16 months, Online-Meldung des BHRRC, 3.9.2023, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/pakistan-over-1600-textile-factories-reportedly-close-within-16-months/> [9.10.2023]