

Denkpapier

Die Renaissance des Protektionismus: Auswirkungen auf KMU

von Michael Holz und Sebastian Ptok

Institut für
Mittelstandsforschung

IfM
BONN

www.ifm-bonn.org

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn

Maximilianstr. 20, 53111 Bonn

Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0

Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

Ansprechpartner

Michael Holz

Bonn, September 2019

Das IfM Bonn ist eine Stiftung
des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Formen und allgemeine Kostenwirkungen des Protektionismus	2
3	Wirkungsmechanismen und Folgen von Protektionismus und Unsicherheit für KMU	6
4	"Digitaler" Protektionismus und KMU	11
5	Unternehmerische Handlungsoptionen für KMU	13
6	Fazit	15
	Literatur	17

1 Einleitung

In den letzten Jahrzehnten haben der multilaterale Abbau von Handelshemmnissen und eine lange Periode weitgehender handelspolitischer Stabilität zu einer starken Zunahme der weltweiten Außenwirtschaftsaktivitäten beigetragen und besonders auch die Entstehung globaler Wertschöpfungsketten begünstigt. Bis zu 70% des weltweiten Handelsvolumens werden gegenwärtig innerhalb von globalen Wertschöpfungsketten abgewickelt (vgl. Vaitheeswaran 2019), an denen in großer Zahl mittelständische Unternehmen als Zulieferer oder auch als Leadunternehmen beteiligt sind.

Eine Umkehr dieser positiven Entwicklung signalisierte bereits das zunehmende Scheitern multilateraler Liberalisierungsprozesse, vor allem im Bereich der Welthandelsorganisation WTO. Der politische Fokus verschob sich daher in den vergangenen Jahren verstärkt auf regionale Lösungsansätze, wie z. B. auf (regionale) Freihandelsabkommen. Eine zusätzliche Belastung für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen resultiert seit einigen Jahren aus dem verbreiteten Wiederaufleben protektionistischer Maßnahmen. Beispiele sind die konfrontative Außenwirtschaftspolitik der USA, die staatlich gelenkte expansive Wirtschaftspolitik Chinas und im weiteren Sinne auch der bevorstehende Brexit. Durch die wechselseitige Verhängung oder auch nur das Androhen von Zöllen auf Handelsgüter in Milliardenhöhe verschärfen sich die Handelskonflikte zunehmend und wirken sich auch auf nicht unmittelbar beteiligte Länder sowie auf deren Unternehmen, Arbeitskräfte und Konsumenten aus. Nicht förderlich für das Finden sachgemäßer Lösungen ist, dass die Debatte zwischen den beteiligten politischen Akteuren emotional stark aufgeladen ist. Handels- und wirtschaftspolitische Fragen werden mit macht- und sicherheitspolitischen Ansprüchen verknüpft.

Mehr als vier von zehn deutschen Unternehmen unterhalten direkte oder indirekte Außenwirtschaftsaktivitäten. Ab einer Umsatzhöhe von 2 Mio. € sind es bereits mehr als 70%. Entsprechend ihrer großen (und zunehmenden) Heterogenität (vgl. Welter et al. 2014) sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) jedoch auch in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlichen Formen außenwirtschaftlich aktiv (vgl. Kranzusch/Holz 2013). Im Vordergrund des Denkpapiers steht die Frage, über welche Wirkungsmechanismen KMU von protektionistischen Maßnahmen betroffen sind und welche Faktoren das jeweilige Ausmaß der individuellen Betroffenheit beeinflussen.

Das Denkpapier ist wie folgt strukturiert. Kapitel 2 systematisiert die gängigen Ausprägungen von Protektionismus und erläutert die damit verbundenen Kostenwirkungen. Kapitel 3 untersucht aus mikroökonomischer Sicht die Wirkungsmechanismen, mit denen protektionistische Maßnahmen auf KMU einwirken. Kapitel 4 verschafft einen kurzen Überblick über die neue Form des "digitalen Protektionismus". Kapitel 5 skizziert Handlungsoptionen für KMU zur Reaktion auf protektionistische Maßnahmen. Kapitel 6 schließt mit einem Fazit.

2 Formen und allgemeine Kostenwirkungen des Protektionismus

Den multilateralen Vereinbarungen der WTO liegt die theoretisch abgeleitete Prämisse zugrunde, dass Freihandel über das wechselseitige Ausnutzen von komparativen (Kosten-) Vorteilen grundsätzlich für alle beteiligten Länder vorteilhaft ist (vgl. Ricardo 1817; Ohlin 1933). Zentrale angenommene Vorteile sind u. a. gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse, Effizienzgewinne für die Unternehmen und Wohlfahrtsgewinne für die Verbraucher (vgl. Dieckheuer 2010; Krugman et al. 2018). Trotzdem erleben protektionistische Maßnahmen aus unterschiedlichen Gründen eine Renaissance. Neben macht- und sicherheitspolitischen Motiven besteht ein wesentlicher Beweggrund darin, dass die Vorteile des Freihandels nicht für alle beteiligten Akteure gleichermaßen anfallen. Auch wenn eine Volkswirtschaft in der Aggregation durch gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne profitiert, so gibt es in Teilbereichen auch "Verlierer" des Freihandels (vgl. Südekum 2018). So können durch dynamische internationale Wettbewerbsprozesse und die Einführung von innovativen neuen Produkten durch ausländische Unternehmen einheimische Sektoren oder Unternehmen an (internationaler) Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Infolgedessen kommt es in Teilbereichen zu Unternehmensschließungen und zum Verlust von Arbeitsplätzen. Die durch die Reallokation von Produktionsfaktoren bedingten Nachteile fallen bei hinreichender Flexibilität in der Regel nur kurzfristig an (vgl. Jean/Reshef 2017). Langfristig stärken internationale Wirtschaftsbeziehungen annahmegemäß jedoch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt.

Ein weiterer häufig genannter Beweggrund für Protektionismus ist die staatliche Reaktion auf "unfaire" Handels- und Wirtschaftsmaßnahmen anderer Länder, die zu einer tatsächlichen oder "gefühlten" Benachteiligung der heimischen Unternehmen führen (auf Auslandsmärkten oder auch im Inland, z. B. durch Konkurrenz mit staatlich subventionierten ausländischen Wettbewer-

bern). Empirisch können die erwarteten Vorteile protektionistischer Maßnahmen zumeist nicht bestätigt werden (vgl. z. B. für die USA (vgl. Lawrence/Litan 1987; Keating 2016), u. a. weil sie häufig Retorsionsmaßnahmen der betroffenen Länder auslösen. Neben tatsächlichen oder vorgeschobenen Aspekten nationaler Sicherheit sind die beiden Argumente – Schutz der heimischen Wirtschaft und Arbeitsplätze sowie "unfaire" Handelsbedingungen – dennoch Kernpunkte in den jüngsten Handelskonflikten zwischen den USA, China und der EU (vgl. Mildner/Schmucker 2017).

Obwohl die Diskussion zu den Vor- und Nachteilen von Freihandel und Protektionismus eine lange Tradition hat, existiert keine einheitliche Definition, was genau unter Protektionismus zu verstehen ist und wann eine (handels-) politische Maßnahme als protektionistisch einzustufen ist. Am verbreitetsten sind die beiden Kriterien "Diskriminierung" und "Handelseinschränkung" (vgl. National Board of Trade 2016). Eine "Diskriminierung" liegt vor, wenn handelspolitische Maßnahmen aus sachlich ungerechtfertigten Gründen ausländische Unternehmen benachteiligen. Das Kriterium der "Handelseinschränkung" bedeutet dagegen, dass der Freihandel durch die entsprechende Maßnahme (maßgeblich) beeinträchtigt wird. Eine Maßnahme wird als protektionistisch eingestuft, wenn beide Kriterien erfüllt sind.

Regierungen sind in der Regel sehr einfallsreich, immer neue (nicht immer unmittelbar als solche zu erkennende) protektionistische Maßnahmen zu entwickeln. In der folgenden Übersicht 1 werden die wichtigsten protektionistischen Maßnahmen überblicksartig dargestellt und systematisiert. Zum einen unterscheiden wir – in Übereinstimmung mit der Literatur – zwischen tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen. Zum anderen differenzieren wir zusätzlich zwischen Maßnahmen, die beim Grenzübergang des Produkts, der Dienstleistung oder des Produktionsfaktors vom In- ins Ausland wirksam werden (d. h. "am Grenzübergang") und jenen, die erst auf dem ausländischen Bestimmungsmarkt zur Anwendung kommen. Die zusätzliche Differenzierung ist erkenntnisfördernd, da die erste Gruppe vornehmlich auf grenzüberschreitende Internationalisierungsformen bezogen ist, wohingegen die zweite Gruppe tendenziell für Direktinvestitionsaktivitäten gilt. Die Unterscheidung spiegelt sich auch in der unternehmerischen Praxis wider. Im Wege des sog. "tariff-jumping" umgehen Exportunternehmen restriktive Handelshemmnisse beim Grenzübergang (z. B. Zölle), indem sie sich im Bestimmungsland niederlassen (vgl. Rosen/Hanemann 2011). In diesen Fällen werden die (potentiellen) Han-

delshemmnisse im Zielland als weniger belastend eingeschätzt als diejenigen beim Grenzübertritt.

Übersicht 1: Systematik protektionistischer Handelshemmnisse

	Grenzübergang	Bestimmungsmarkt
Tarifär	<ul style="list-style-type: none"> • Zölle 	
Nicht-tarifär	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrens- und Zulassungshemmnisse (z. B. zeitaufwändige Zollverfahren) • Technische Normen und Standards (soweit sie ausländische Unternehmen gezielt diskriminieren) • Einreise und Visabestimmungen • Kontingente, Quoten, Lizenzen • Wechselkursmanipulationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventionen für einheimische Konkurrenten • Technische Normen und Standards (soweit sie ausländische Unternehmen gezielt diskriminieren) • Einschränkungen für ausländische Direktinvestitionen • Local Content-Anforderungen • Joint Venture-Zwang • Diskriminierung bei öffentlicher Auftragsvergabe • Mangelhafter Schutz des geistigen Eigentums (von ausländischen Unternehmen) • Stimmungskampagnen (z. B. "Buy American")

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung.

Tarifäre Handelshemmnisse, die als Zölle verschiedene Formen annehmen können und bei der Überführung von Gütern in das Bestimmungsland anfallen, haben zumeist direkte und monetär eindeutig zu quantifizierende Auswirkungen auf außenwirtschaftlich aktive Unternehmen. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind demgegenüber weitaus vielfältiger ausgestaltet. Ihre Auswirkungen sind zudem deutlich schwerer zu bestimmen. Beim Grenzübertritt können (exportierende) Unternehmen z. B. mit diversen Verfahrenshemmnissen oder auch mit Wechselkursmanipulationen konfrontiert sein. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse auf dem Bestimmungsmarkt umfassen (ebenfalls) konkrete Maßnahmen, die sich an (potentiell) bestimmbare Unternehmen richten, wie z. B. Local Content-Anforderungen, aber auch diskriminierende Rahmenbedingungen mit unbestimmten Auswirkungen. Zu letzteren zählen z. B. der mangelhafte Schutz des geistigen Eigentums ausländischer Unternehmen oder Stimmungskampagnen für inländische Produkte, die die Konsumenteneinstellungen beeinflussen und das Geschäftsklima für ausländische Unternehmen verschlechtern. Der letztgenannte Aspekt ist in Zeiten teilweise polemisch geführter Handelskonflikte von besonderer Relevanz.

Mit Hilfe der folgenden Übersicht 2 zeigen wir überblicksartig auf, welche Kostenwirkungen die einzelnen Handelshemmnisse für betroffene Unternehmen entfalten können. Im Allgemeinen sind protektionistische Maßnahmen für diskriminierte ausländische Unternehmen mit Effizienzverlusten bzw. entgangenen Gewinnen verbunden, die aus der Einschränkung der Marktkräfte resultie-

ren.¹ Nicht-tarifäre Handelshemmnisse können zudem Kosten durch die Beschneidung der unternehmerischen Dispositions- und Entscheidungsfreiheit verursachen (wie z. B. technische Normen und Standards oder Local content-Anforderungen). Bei tarifären und in besonderem Maße bei nicht-tarifären Handelshemmnissen fallen für die betroffenen Unternehmen Informationskosten an, um sich über die spezifischen inhaltlichen und verfahrensbezogenen Regelungen zu informieren. Darüber hinaus können nicht-tarifäre Handelshemmnisse für die betroffenen Unternehmen mit weiteren relativ hohen Transaktionskosten verbunden sein.

Übersicht 2: Mögliche Kostenwirkungen von protektionistischen Handelshemmnissen

Kostenwirkung Maßnahme	Effizienzverluste oder entgangene Gewinne	Kosten durch Einschränkung der unternehm. Freiheit	Informations- und Anbahnungskosten	Vereinbarungs- und Kontrollkosten	Produktions- und allg. Anpassungskosten
Zölle	X		(x)		
Verfahrens- und Zulassungshemmnisse	X		X		
Technische Normen und Standards	X	X	X		X
Einreise- und Visabestimmungen	X		X		
Kontingente, Quoten, Lizenzen	X	X	(x)		
Wechselkursmanipulation	X		(x)		
Subventionen für einheimische Konkurrenten	X				
Einschränkungen für Direktinvestitionen	X	X	X		
Local Content-Anforderungen	X	X	X	X	X
Joint Venture-Zwang	X	X	X	X	X
Diskriminierung bei öffentlicher Auftragsvergabe	X		X		
Mangelhafter Schutz des geistigen Eigentums	X		X	X	
Stimmungskampagnen	X				

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung.

¹ Betreffen protektionistische Maßnahmen (implizit oder explizit) nur eine bestimmte Teilgruppe von ausländischen Unternehmen (z. B. aus einem bestimmten Land), so können Unternehmen aus nicht betroffenen Ländern u. U. von positiven, handelsumleitenden Effekten profitieren.

Zur absoluten Höhe der mit protektionistischen Maßnahmen verbundenen Kosten lassen sich keine allgemein gültigen Aussagen treffen, da diese von einer Vielzahl von markt-, unternehmens- und produktspezifischen Einflussfaktoren abhängig sind. Die Kostenwirkungen von tarifären Maßnahmen sind jedoch im Einzelfall aufgrund der relativ eindeutigen (quantitativen) Wirkungszusammenhänge leichter zu schätzen als diejenigen von nicht-tarifären. Insgesamt führen nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu deutlich vielfältigeren und schlechter zu überblickenden Kostennachteilen für Unternehmen als "traditionelle" tarifäre Maßnahmen (vgl. Gröschl 2012). In schwelenden Handelskonflikten können darüber hinaus weitere (nicht an bestimmte Handelshemmnisse gebundene) Kostenwirkungen entstehen, die aus der Ungewissheit über den weiteren Verlauf des Konflikts resultieren und die Unternehmensplanung (stark) beeinträchtigen können.

3 Wirkungsmechanismen und Folgen von Protektionismus und Unsicherheit für KMU

Kleine und mittlere Unternehmen sind in hohem Maße in die internationale Arbeitsteilung integriert und profitieren von zusätzlichen Wachstums- und Innovationsimpulsen. Wichtige Handelspartner deutscher und europäischer Unternehmen machen jedoch vermehrt Gebrauch von protektionistischen Maßnahmen. So hat z. B. die Zahl der Handelshemmnisse, denen deutsche Unternehmen auf dem US-amerikanischen Markt ausgesetzt sind, seit 2016 deutlich zugenommen (vgl. Global Trade Alert 2019). Protektionismus und Unsicherheit wirken sich auf die Abwägung von Chancen und Risiken internationaler Wirtschaftsaktivitäten aus und können so die Internationalisierungsentscheidungen von KMU (maßgeblich) beeinflussen.

Auf Unternehmensebene stellt die strategische Entscheidung, mit einer bestimmten Internationalisierungsform außenwirtschaftlich aktiv zu werden, ein Investitionskalkül unter Unsicherheit dar, d. h. eine Abwägung zwischen den zukünftigen (erwarteten) Erlösen auf der einen Seite sowie den damit verbundenen (erwarteten) fixen und variablen Kosten auf der anderen Seite. Aufgrund geringerer Vertrautheit mit Marktbedingungen, Kultur und (rechtlichen) Rahmenbedingungen im Zielland sind Internationalisierungsaktivitäten für auslandsaktive Unternehmen per se – d. h. auch ohne zusätzliche Beeinträchtigung durch Protektionismus – mit höheren Kosten und Risiken verbunden als reine Inlandsaktivitäten ("liability of foreignness", vgl. Zaheer (1995)). Die Konkurrenz mit anderen Unternehmen auf internationalen Märkten verschärft zu-

dem die Wettbewerbsintensität und den Kostendruck. Dies gilt insbesondere für Hersteller standardisierter Massengüter.

Protektionismus und Unsicherheit sind nicht nur für punktuelle Handelsbeziehungen nachteilig. Sie können auch die Position von KMU in Wertschöpfungsketten infrage stellen. Knapp getaktete Just-in-time Produktion und die oftmals zwingend notwendige Einhaltung von Produkt- und Qualitätsstandards gehen mit einem erhöhten Bedarf an wertschöpfungsketteninternen Koordinations- und Kontrollmechanismen einher. Protektionistische Handelshemmnisse in unterschiedlichen Ländern können die Beteiligung an globalen Wertschöpfungsketten für kleinere Unternehmen ineffizient machen.

Protektionismus und schwelende Handelskonflikte beeinflussen die Internationalisierungsentscheidung eines Unternehmens, insbesondere über eine Erhöhung von Fix- und/oder variablen Kosten sowie über einen Anstieg der Unsicherheit über die zukünftige (handels- und wirtschaftspolitische) Entwicklung. Mittelbar wirkt sich die gestiegene Unsicherheit auch auf die Höhe der (erwarteten) zukünftigen Kosten und Erlöse und somit auch auf die Gewinne aus internationalen Aktivitäten aus. Die grundsätzlichen Wirkungszusammenhänge gelten im Allgemeinen für alle Internationalisierungsformen, wie z. B. Exporte, Direktinvestitionen oder spiegelbildlich auch für Importe. Den folgenden Überlegungen liegt exemplarisch das Entscheidungskalkül für die strategische Erschließung eines ausländischen Absatzmarkts im Wege des Exports zugrunde.

Steigende Fixkosten aufgrund von Protektionismus sind mit höheren Markteintrittsbarrieren gleichzusetzen. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn bestimmte (diskriminierende) technische Vorschriften oder spezielle Hygiene- und Sicherheitsvorschriften für die exportierten Produkte eingehalten werden müssen. Da die Produktkonfiguration und die Produktionsprozesse entsprechend angepasst werden müssen, steigt der Investitionsaufwand an. Damit die zusätzlichen Fixkosten gedeckt werden können und die Internationalisierungsentscheidung rentabel bleibt, müssen ceteris paribus die (erwarteten) zukünftigen Gewinne entsprechend höher ausfallen oder das Unternehmen muss die Gewinnmarge reduzieren. Ein Unternehmen mit begrenzten finanziellen Ressourcen, geringer Marge oder begrenztem Preissetzungsspielraum wird demnach das geplante Auslandsengagement u. U. in seinem Umfang reduzieren, verschieben oder ganz absagen. Bei bereits bestehendem Engagement könnte ggf. der Marktaustritt notwendig werden.

Handelskonflikte und Protektionismus können nicht nur die Fixkosten und damit die Markteintrittsbarrieren erhöhen, sondern auch unmittelbar zu einer Verringerung der zukünftigen (erwarteten) Gewinne bzw. Gewinnmargen führen. Bei der Kalkulation zukünftiger Gewinne sind grundsätzlich drei Stellschrauben von Interesse: Variable Kosten, Wechselkursschwankungen und Planungs(-un-)sicherheit.

Protektionistische Handelshemmnisse können unmittelbar einen Anstieg der variablen Kosten und somit eine Verringerung der Gewinnmarge verursachen, bspw. in Form von Zöllen oder erhöhten (variablen) Produktionskosten zur Einhaltung von Normen und Standards. Des Weiteren wirken auch (marktkonforme oder manipulierte) Wechselkursschwankungen auf vielfältige Weise auf die Gewinnhöhe ein, indem sie etwa die Höhe der Auslandsnachfrage nach den Exportgütern oder die Kosten für Inputfaktoren beeinflussen. Eine Abwertung der Währung im Bestimmungsland der Exporte führt z. B. dazu, dass Exportprodukte im Vergleich zum einheimischen Angebot teurer werden; es sei denn, das Unternehmen reduziert entsprechend seine Gewinnmarge, um kompetitiv zu bleiben. Stark schwankende Wechselkurse können den Einsatz kostenträchtiger Absicherungsinstrumente erforderlich machen und so den Gewinn *ceteris paribus* weiter reduzieren. Wechselkursmanipulationen wurden z. B. in der Vergangenheit (und auch aktuell) wiederholt China vorgeworfen (vgl. Jean/Reshef 2017). Schließlich beeinflusst auch die aus einer konfliktreichen und erratischen Handelspolitik resultierende Unsicherheit die Höhe der erwarteten Gewinne. Die erhöhte Wahrscheinlichkeit für negative Szenarien (z. B. die Einführung neuer Zölle, Retorsionsmaßnahmen, Handelsverbote) zwingt Unternehmen dazu, diese bei ihrem Entscheidungskalkül zu berücksichtigen und entsprechend zu gewichten. Dies führt im Ergebnis ebenfalls zu einer Reduktion der erwarteten Gewinne aus Exportaktivitäten. Auch angeordnete Strafzölle, die nicht umgesetzt werden, können sich im Wege erhöhter Unsicherheit negativ auf die Exportentscheidung eines Unternehmens auswirken. Eine durch Protektionismus gestiegene Unsicherheit beeinträchtigt grundsätzlich alle Formen (internationaler) Arbeitsteilung besonders negativ, die eine (inhaltlich und zeitlich) eng aufeinander abgestimmte Kooperation erfordern, wie z. B. (Export-) Lieferbeziehungen innerhalb von eng getakteten, globalen Wertschöpfungsketten.

Entsprechend ihrer großen Heterogenität sind KMU auf unterschiedliche Weise außenwirtschaftlich aktiv und auch unterschiedlich von Protektionismus und Unsicherheit betroffen. Das Ausmaß der Gefährdung eines Unternehmens

durch zunehmenden Protektionismus hängt von den konkreten Unternehmens- und Produktmerkmalen sowie von den Markt- und Wettbewerbsbedingungen auf den jeweiligen Auslandsmärkten ab. Übersicht 3 bildet wichtige Einflussfaktoren ab, die das Ausmaß der Unternehmensbeeinträchtigung durch Protektionismus bestimmen.

Übersicht 3: Determinanten der Unternehmensbeeinträchtigung durch Protektionismus

	Unternehmensbeeinträchtigung durch Protektionismus	
	hoch	gering
Strategische Bedeutung der Internationalisierung		
<i>Kurzfristig</i>	Hoher Anteil des Auslandsgeschäfts am Gesamtumsatz	Geringer Anteil des Auslandsgeschäfts am Gesamtumsatz
<i>Langfristig</i>	Hohe Bedeutung internationaler Geschäftsbeziehungen für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit	Innovation und Wettbewerbsfähigkeit weitgehend unabhängig vom Auslandsgeschäft
Zielländer	Länder mit hohen wirtschafts-/ handelspolitischen Risiken (aktuell z. B. USA und China)	Länder mit geringen wirtschafts-/ handelspolitischen Risiken (z. B. EU, EFTA)
Produkt- und Prozessmerkmale		
<i>Produkteigenschaften</i>	Standardisiert	(Kunden-) Spezifisch
<i>Produktpalette</i>	Wenige, ähnliche Produkte	Mehrere, diversifizierte Produkte
<i>Ausmaß der nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit</i>	Gering	Hoch
<i>Produktionsprozess</i>	Rigide Prozesse, die die Mengen- und Produktmerkmalanpassung stark erschweren	Flexible Mengen- und Produktmerkmalanpassung möglich
<i>Höhe der Fixkosten im Auslandsgeschäft</i>	Hoch	Gering
Marktbedingungen		
<i>Kundenbeziehungen</i>	Kurzfristige, punktuelle Kontakte	Langfristige Kundenbeziehungen
<i>Wettbewerbsintensität</i>	Hoch; viele Konkurrenten	Gering; wenige Konkurrenten oder Marktnische
<i>Unsicherheit über zukünftige Entwicklung</i>	Hoch	Gering
Einbindung in (globale) Wertschöpfungsketten	Ketten mit weltweiten Zulieferern; Just-in-time Produktion	Ketten in Regionen mit geringem Risikoprofil; Geschwindigkeitsaspekte weniger bedeutend
Höhe der Kapitalbindung im Ausland	Hoch	Gering

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung.

Insbesondere die Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen ist für KMU als problematisch einzustufen. Zum einen erhöht sie die Risikoanfälligkeit aufgrund reduzierter Planbarkeit, zum anderen ist die zuverlässige Informationsbeschaffung für die Entscheidungsfindung mit erhöhtem Aufwand für KMU,

insbesondere für Kleinstunternehmen, verbunden (vgl. International Trade Centre/European Commission 2016). Stetig wechselnde und/oder intransparente handelspolitische Rahmenbedingungen können einen erheblichen Kosten- und Zeitaufwand verursachen. Hier haben größere Unternehmen mit mehr Ressourcen und Erfahrung auf verschiedenen internationalen Märkten einen deutlichen Vorteil. Zudem können sie häufiger von Skaleneffekten profitieren als KMU. Höhere Stückzahlen führen in der Regel zu Kostenvorteilen, wodurch Gewinneinbußen durch protektionistische Handelshemmnisse besser kompensiert werden können. Aufgrund der geringeren Diversifikation der Zielländer betreffen die Handelshemmnisse eines Landes bei exportierenden KMU zudem einen größeren Prozentsatz des Gesamtumsatzes als bei breiter aufgestellten Großunternehmen (vgl. International Trade Centre/European Commission 2016). Obwohl Großunternehmen mit umfangreichen Internationalisierungsaktivitäten häufiger mit protektionistischen Handelshemmnissen konfrontiert sind, bedeuten diese für KMU zumeist eine größere Herausforderung, da sie im Allgemeinen über knappere Ressourcen und weniger ausgeprägte Skaleneffekte verfügen (vgl. Holz et al. 2016). Durch das Besetzen von internationalen Marktnischen mit kundenspezifischen Produkten und Dienstleistungen, die sich durch eine hohe nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit auszeichnen, können KMU diesen (größenspezifischen) Nachteilen jedoch tendenziell entgegenwirken.

Soweit sie nicht über ausgeprägte (nicht-preisliche) Wettbewerbsvorteile verfügen, werden KMU im Allgemeinen stärker durch Protektionismus und Unsicherheit beeinträchtigt als Großunternehmen und sind eher gezwungen, ihre internationalen Aktivitäten einzuschränken. Das kann nicht nur den Unternehmenserfolg, sondern u. U. auch den Bestand des Unternehmens gefährden. Zugleich können die stärker einschränkenden Markteintrittsbarrieren und unsicheren Rahmenbedingungen dazu führen, dass KMU weniger gewillt und in der Lage sind, hohe und steigende Markteintrittskosten (erneut) in Kauf zu nehmen. Starke und unvorhersehbare Schocks in Form von (zusätzlichen) protektionistischen Handelshemmnissen können langfristige, persistente Auswirkungen - sowohl auf mikro- als auf makroökonomischer Ebene - nach sich ziehen (vgl. Belke/Ptok 2018; Belke et al. 2013). Unternehmen, die ihre internationalen Aktivitäten aufgrund schlechter (handelspolitischer) Rahmenbedingungen reduziert haben, werden u. U. selbst bei einer zukünftigen Verbesserung der Bedingungen das Niveau ihrer ursprünglichen Aktivitäten nicht wieder erreichen (wollen). Dies kann z. B. darauf zurückzuführen sein, dass innerhalb von Wertschöpfungsketten bereits strukturelle Anpassungen vorgenommen

worden sind. Zudem werden Unternehmen bei ihrer strategischen Planung die bisherige Unsicherheit berücksichtigen und ihre Strategie im Sinne einer Risikominimierung entsprechend anpassen. Schließlich wird ein Teil der KMU bei länger anhaltendem Protektionismus aufgrund ihrer geringeren Ressourcenausstattung und stärker begrenzten Risikotragfähigkeit den (Auslands-) Markt verlassen (müssen). Auch wenn zukünftig die Rahmenbedingungen wieder stabiler werden, könnte die aktuelle Entwicklung daher zu einem längerfristig niedrigeren Bestand an international aktiven KMU führen.

4 "Digitaler" Protektionismus und KMU

Die Digitalisierung ermöglicht vielfältige grenzüberschreitende, digitale Wirtschaftsbeziehungen und Geschäftsmodelle. Wichtige Beispiele sind Cloud-basierte Dienstleistungen, Online-Plattformen, E-Commerce oder der internationale Datentransfer. Dabei stehen sich oftmals gegensätzliche Interessen von einzelnen Staaten, Unternehmen und Individuen gegenüber, die (noch) nicht im Wege verbindlicher, multilateraler Regelungen austariert worden sind. Einzelne Staaten greifen in diesem weitgehend unregulierten, digitalen Wirtschaftsraum zunehmend zu protektionistischen Maßnahmen, um die Marktaktivitäten ausländischer Unternehmen zu begrenzen und heimische Firmen zu schützen. Diese neue Form des Protektionismus wird in der Literatur als "digitaler Protektionismus" (vgl. Aaronson 2017) oder als "Protektionismus 2.0" (vgl. Gowling WLG 2018). Er weist verschiedene Eigengesetzlichkeiten auf und unterscheidet sich in Teilen deutlich von dem zuvor untersuchten "analogen" Protektionismus. So weisen Datenströme und Informationen Eigenschaften von Gütern, Dienstleistungen sowie von öffentlichen Gütern auf (vgl. Aaronson 2017). Digitale Handelshemmnisse können entsprechend vielschichtige (negative) Spill-Over Effekte für Wirtschaft und Gesellschaft bewirken. Ebenso wie bei klassischen Protektionismus-Maßnahmen ist die Unterscheidung zwischen diskriminierenden Handelsbeschränkungen und dem wohlbegründeten Schutz wichtiger Rechtsgüter (z. B. Datenschutz und Persönlichkeitsrechte) nicht immer eindeutig.

Die Grenze zwischen notwendiger Regulierung und "digitalem" Protektionismus kann zudem nur schwer international verbindlich bestimmt werden, da die betroffenen Staaten hierzu unterschiedliche Auffassungen vertreten (vgl. Aaronson 2017). Eine einheitliche Definition des Begriffs "digitaler Protektionismus" existiert demnach (noch) nicht. Gleichwohl lassen sich die gegenwärtigen

tig am weitesten verbreiteten digitalen Handelshemmnisse drei übergeordneten Kategorien zuordnen (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Systematik digitaler Handelshemmnisse

	Arten digitaler Handelshemmnisse	Implementierungsbeispiele
Digitale Barrieren	<ul style="list-style-type: none"> • Zensur von Online-Inhalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Filtering/Blocking
	<ul style="list-style-type: none"> • Regelungen zur Verarbeitung und Speicherung von Daten 	<ul style="list-style-type: none"> • Einschränkung internationaler Datenströme/-verarbeitung • Zwang zur Nutzung lokaler Hard- und Software
	<ul style="list-style-type: none"> • (Mögliche) Verletzung geistigen Eigentums 	<ul style="list-style-type: none"> • Cybersecurity-Risiken • Zwang zur Offenlegung von Quellcode • Zwang zur Nutzung lokaler Hard- und Software

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Aaronson (2017) und United States International Trade Commission (2013).

Die Zensur von Online-Inhalten (z.B. durch Filtering/Blocking von Webseiten) kann zu Umsatzeinbußen führen, insbesondere wenn e-Commerce Plattformen betroffen sind. Die Implementierung von Online-Shops oder die Nutzung der großen Online-Marktplätze kann für exportierende Unternehmen eine effiziente Alternative zu traditionellen Vertriebswegen darstellen. Insbesondere kleinere Unternehmen, die mit geringeren Stückzahlen operieren und bei denen die Implementierung eigener internationaler Distributionsnetzwerke nicht realisierbar ist, können von einer solchen Herangehensweise profitieren. Derartige Absatzstrategien sind allerdings auch anfällig für digitale Handelshemmnisse.

Protektionistische Handelshemmnisse bezüglich der Verarbeitung und Speicherung von Daten können interne Unternehmensprozesse (z. B. die Verarbeitung von Kundendaten, die Weiterverarbeitung von digitalen Datenmengen, vernetzte Produktionsprozesse), aber auch die Ausgestaltung und Weiterentwicklung von digitalen Produkt- und Dienstleistungsangeboten beeinträchtigen (z. B. "smarte" Produkte oder Software). Damit können solche Maßnahmen nicht nur Auswirkungen auf die (operative) Unternehmenstätigkeit auf dem Markt des Bestimmungslands haben, sondern auch (strategische) Geschäftsfelder der Unternehmen, wie z. B. Innovation, betreffen. Da rund jedes vierte KMU im Verarbeitenden Gewerbe über internetfähige Produkte verfügt, sind derartige Hemmnisse nicht nur für Großunternehmen relevant (vgl. Icks et al. 2017). Auch Unternehmen, die digitale Prozesse auf den ersten Blick nur geringfügig nutzen, können negativ betroffen sein, z. B. im Hinblick auf die Spei-

cherung und Verarbeitung von Kundendaten oder hinsichtlich der Aktivitäten auf Online-Plattformen.

Schließlich können digitale Handelshemmnisse auch durch die (potentielle) Verletzung geistigen Eigentums entstehen, etwa im Wege von Cybersecurity Risiken oder dem Zwang zur Offenlegung von Quellcode. Infolgedessen können sie zu Datenschutzproblemen sowie zu einem damit verbundenen unfreiwilligen Technologietransfer führen.

5 Unternehmerische Handlungsoptionen für KMU

Die Erschließung von Auslandsmärkten, z. B. über Exportgeschäfte oder Direktinvestitionen, ist für KMU aufgrund ihrer stärker limitierten Ressourcenausstattung und ihrer geringeren Risikotragfähigkeit generell mit höheren Risiken verbunden als für größere Unternehmen. Größenspezifische Kostennachteile ergeben sich u. a. daraus, dass KMU die für den Aufbau von Internationalisierungsaktivitäten häufig erforderlichen Fixkosten-Investitionen nur auf geringere Stückzahlen verteilen können. Ceteris paribus müssen KMU im Vergleich zu Großunternehmen höhere Gewinnmargen erwirtschaften, um die negativen Fixkosten-Degressionseffekte auszugleichen. Die für KMU eher wirksame Internationalisierungsschwelle kann dazu führen, dass sie den Umfang ihrer internationalen Aktivitäten stärker begrenzen müssen oder ggf. ganz davon absehen, internationale Absatzmärkte zu erschließen. Wie gezeigt wurde, sind KMU nicht gleichermaßen von Protektionismus und Unsicherheit betroffen. Die (potentielle) negative Beeinträchtigung ist z. B. umso stärker, je umfangreicher die Außenwirtschaftsbeziehungen mit "kritischen" Ländern sind, je geringer die nicht-preislichen Wettbewerbsvorteile und die Risikotragfähigkeit der Unternehmen ausgeprägt sind und je höher die Wettbewerbsintensität auf den bewirtschafteten Märkten ist.

Schon unter "normalen" Bedingungen können fehlgeschlagene Internationalisierungsprojekte den Bestand von KMU gefährden. Die Renaissance protektionistischer Politik und das Entstehen lang andauernder Handelskonflikte mit unsicherem Ausgang erhöhen die Internationalisierungsschwelle für kleine und mittlere Unternehmen weiter. Es ist anzunehmen, dass klar umrissene protektionistische Maßnahmen, die in vorhersehbarem Maße die Kosten außenwirtschaftlicher Beziehungen erhöhen, in der Regel weniger schädlich wirken und die Internationalisierungsschwelle für KMU weniger stark erhöhen als schwelende Handelskonflikte, die erratisch immer wieder neue Protektionismus-Maßnahmen hervorbringen oder diese auch nur androhen. KMU, Großunter-

nehmen und globale Wertschöpfungsketten agieren in einem Spannungsfeld zwischen (kostenbezogener) Effizienz und Planungssicherheit. Während in den vergangenen Jahrzehnten die Effizienz (bei weitgehend gegebener Planungssicherheit) im Vordergrund stand, verschieben sich die Gewichte gegenwärtig in Richtung auf das Herstellen größtmöglicher Planungssicherheit und dies u. U. zu Lasten der Effizienz.

Für KMU, die in diesem Umfeld außenwirtschaftlich aktiv sind, empfehlen sich grundsätzlich Maßnahmen in drei verschiedenen Handlungsbereichen: Risikomanagement, externe Ressourcenergänzung und strategische Unternehmensausrichtung. Im Bereich des Risikomanagements sollten KMU die (handels-) politischen Entwicklungen genau verfolgen und auf (potentielle) Konsequenzen für die eigenen Außenwirtschaftsaktivitäten hin bewerten. Vor größeren (Fixkosten-) Investitionen sollten KMU entsprechende Risiken offenlegen, verschiedene Szenarien entwickeln und mit Eintrittswahrscheinlichkeiten bewerten. Der Erwartungswert der geplanten Investition sollte dann mit der Risikotragfähigkeit des Unternehmens abgeglichen werden. Im Ergebnis kann dies ggf. dazu führen, dass geplante (und bestehende) Auslandsengagements ausgesetzt, verringert oder restrukturiert werden.

Innerhalb des zweiten Handlungsfelds können KMU die umfangreichen (halb-) öffentlichen Informations- und Beratungsleistungen der Außenwirtschaftsförderung verstärkt in Anspruch nehmen (z. B. der Auslandshandelskammern (AHK) im Zielland oder der GTAI), um von deren detaillierten Spezialwissen zu profitieren. Die Ergänzung und Vertiefung der eigenen Markt- und Politikbeobachtung durch Wissensressourcen kann die Entscheidungsgrundlagen verbessern und die Risikoexposition der KMU verringern. Darüber hinaus bietet es sich an, mögliche Kooperationen und die Netzwerkbildung mit anderen Unternehmen zu prüfen, um auf diesem Wege Ressourcen zu bündeln und Risiken zu teilen.

Im Rahmen der strategischen Ausrichtung können Risikostreuung und Diversifizierung der Außenwirtschaftsaktivitäten (z. B. auf unterschiedliche Ländergruppen oder Produktkategorien) die Risikoanfälligkeit von KMU verringern. Durch die Stärkung ihrer nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit können KMU in der Regel einen (größeren) Teil der durch Protektionismus verursachten Kostenerhöhungen auf die Abnehmer überwälzen. KMU mit eigenen Produktionsstätten im Ausland oder solche, die als Leadunternehmen eigene Wertschöpfungsketten koordinieren, werden bei länger andauernden Handelskon-

flikten ihre Standortentscheidungen bzw. Zulieferbeziehungen teilweise überdenken bzw. neu konfigurieren. Denkbar wäre dann eine Verlagerung in als "sicher" eingeschätzte Länder (wie z. B. gegenwärtig Mexiko oder Vietnam) bzw. eine verstärkte Kooperation mit Zulieferern aus diesen Ländern. Für den Fall, dass Risiken und Handelshemmnisse dauerhaft hoch bleiben und die Kostenvorteile einer weltweiten Verteilung von Wertschöpfungsprozessen übertreffen, könnte u. U. auch eine Phase der Entflechtung bzw. Re-Regionalisierung von Wertschöpfungsketten beginnen, für die bereits erste Anzeichen zu erkennen sind (vgl. Vaitheeswaran 2019; Witt 2019).

Diese (regionalen) Reallokationstendenzen vollziehen sich (zum Teil) unabhängig von den aktuellen handelspolitischen Konflikten. Im Kontext eines intensivierten weltweiten Wettbewerbs mit immer kürzeren Produktlebenszyklen gewinnen Wettbewerbsvorteile aufgrund von Geschwindigkeitsvorteilen zunehmend an Bedeutung, etwa hinsichtlich der Dauer zwischen Innovation/Produktentwicklung und Markteinführung ("time to market") oder auch der Dauer zwischen Bestellvorgang und Auslieferung an den Kunden ("delivery time to customer"). Geschwindigkeitsvorteile können u. a. durch die Verringerung der Transport- und Lieferzeiten innerhalb von Wertschöpfungsketten oder auch durch die regionale Nähe zwischen (End-) Produktionsstandort und Kundenstandort erzielt werden. Beide Sachverhalte sprechen ceteris paribus für eine stärkere Regionalisierung der außenwirtschaftlichen Produktions- und Dienstleistungsbeziehungen. Durch protektionismusinduzierte Risiken und Hemmnisse können diese bestehenden Regionalisierungstendenzen weiter verstärkt werden.

6 Fazit

Für das Aufrechterhalten der internationalen Arbeitsteilung in einem immer dynamischeren Wettbewerbsumfeld spielt die langfristige Stabilität der handels- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und die dadurch gewährleistete Planungssicherheit eine zentrale Rolle. Staaten und Wirtschaftsräume, die in einem von Konfrontation und Unsicherheit geprägten Welthandelsklima faire und stabile Rahmenbedingungen aufrechterhalten, können sich daher wichtige Standortvorteile verschaffen. Durch das Bewerben dieser Rahmenbedingungen können Deutschland (und die EU) verstärkt (neue oder umgeleitete) Handels- und Direktinvestitionsströme anziehen, aus denen sich auch für (inlandsorientierte) KMU neue Handels- und Zulieferbeziehungen ergeben können.

Die Außenwirtschaftspolitik Deutschlands und (insbesondere) der EU sollte unter Einsatz ihres großen wirtschaftlichen Gewichts auf multilaterale Regeln für die internationalen Handels- und Direktinvestitionsbeziehungen hinwirken. Die Stärkung der Welthandelsorganisation WTO und nach Möglichkeit auch die Schaffung eines ähnlichen Gremiums für die Ordnung ausländischer Direktinvestitionen sollte vorrangiges Ziel einer KMU-freundlichen Außenwirtschaftspolitik sein. Falls auf absehbare Zeit keine multilaterale Einigung erzielt werden kann, sollten regionale Freihandelsabkommen angestrebt werden, um möglichst große geographische Wirtschaftsräume mit verlässlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Werden in diesem Rahmen auch technische Normen und Standards harmonisiert sowie Zulassungs- und Genehmigungsverfahren vereinfacht, so führt dies zu einem – besonders für KMU – sehr wichtigen, (fix-) kostensparenden Abbau von Handelshemmnissen.

Im Zuge der fortschreitenden globalen Digitalisierung ist abzusehen, dass die Auseinandersetzung mit dem "digitalen" Protektionismus immer wichtiger werden wird. Dabei stehen nicht nur handels- und wirtschaftspolitische Fragen, sondern auch gesamtgesellschaftliche Rechtsgüter und individuelle Schutzrechte im Fokus. Ebenso wie im "analogen" sind auch im "digitalen" Protektionismus stabile und ausgewogene Rahmenbedingungen erforderlich und wohlfahrtsfördernd. Die Abgrenzung, was berechnigte Regulierung ist und was als "digitaler" Protektionismus anzusehen ist, bedarf allerdings der internationalen Diskussion und Entscheidungsfindung.

Literatur

Aaronson, S. A. (2017): What Are We Talking About When We Discuss Digital Protectionism?, Working Paper for the Economic Research Institute of Asia.

Belke, A.; Göcke, M.; Günther, M. (2013): Exchange rate bands of inaction and play-hysteresis in German exports—Sectoral evidence for some OECD destinations, *Metroeconomica*, 64 (1), S. 152-179.

Belke, A.; Ptok, S. (2018): British-European trade relations and Brexit: an empirical analysis of the impact of economic and financial uncertainty on exports, *International Journal of Financial Studies*, 6 (3).

Dieckheuer, G. (2010): *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, München.

Global Trade Alert. (2019). GTA database. Abgerufen am 30.08.2018, von https://www.globaltradealert.org/country/222/affected-jurisdictions_78/period-from_20090101/period-to_20190830/in-force_yes.

Gowling WLG (2018): *Protectionism 2.0. Digital Forces Driving the New Protectionist Agenda*, Bonn.

Gröschl, J. (2012): Neuer Protektionismus - Gefahren für den Freihandel, *Ifo-Schnelldienst*, 65 (15), S. 35-39.

Holz, M.; Nielen, S.; Paschke, M.; Schröder, C.; Wolter, H.-J. (2016): *Globale Vernetzung. Kooperation und Wertschöpfung im Mittelstand*, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: IfM-Materialien Nr. 252, Bonn.

Icks, A.; Schröder, C.; Brink, S.; Dienes, C.; Schneck, S. (2017): *Digitalisierungsprozesse von KMU im Verarbeitenden Gewerbe*, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: IfM-Materialien Nr. 255, Bonn.

International Trade Centre; European Commission (2016): *Navigating non-tariff measures: Insights from a business survey in the European Union*.

Jean, S.; Reshef, A. (2017): *Why Trade and What Would Be the Consequences of Protectionism?*, CEPII Policy Brief 2017-18.

Keating, R. J. (2016): *The Perils of Protectionism: Lost Opportunities for Small Businesses and the U.S. Economy*.

Kranzusch, P.; Holz, M. (2013): Internationalisierungsgrad von KMU. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: IfM Bonn: IfM-Materialien 222, Bonn.

Krugman, P. R.; Obstfeld, M.; Melitz, M. (2018): International Economics. Theory and Policy, Global Edition, Harlow.

Lawrence, R.; Litan, R. (1987): Why Protectionism Doesn't Pay, Harvard Business Review, 87 (3), S. 60-67.

Mildner, S.-A.; Schmucker, C. (2017): Trump's Fair Trade - aber fair für wen? (DGAP-Analyse, 6), Berlin.

National Board of Trade (2016): Protectionism in the 21st century, Stockholm.

Ohlin, B. (1933): Interregional and international trade, Harvard Economic Studies, 39, Cambridge.

Ricardo, D. (1817): The Works and Correspondence of David Ricardo, Vol. 1: Principles of Political Economy and Taxation.

Rosen, D. H.; Hanemann, T. (2011): An American Open Foor? Maximizing the Benefits of Chinese Foreign Direct Investment, Center on Us-China Relations, Asia Society.

Südekum, J. (2018): Globalisierung unter Beschuss. Eine Bestandsaufnahme des Freihandels, Aus Politik und Zeitgeschichte, 68 (4-5), S. 4-10.

United States International Trade Commission (2013): Digital Trade in the U.S. and Global Economies, Part 1, USITC Publication, 4415.

Vaitheeswaran, V. (2019): The world is not flat. Special report on Global supply chains, in: The Economist, 13.07.2019.

Welter, F.; May-Strobl, E.; Wolter, H.-J.; unter Mitarbeit von Günterberg, B. (2014): Mittelstand im Wandel, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: IfM Materialien Nr. 232, Bonn.

Witt, M. A. (2019): De-globalization: Theories, predictions, and opportunities for international business research, Journal of International Business Studies, 50 (7), S. 1053-1077.

Zaheer, S. (1995): Overcoming the liability of foreignness, Academy of Management Journal, 38 (2), S. 341-363.