

Außenwirtschaft

Handels- und Industriepolitik für eine neue Zeit

vbw

Studie

Stand: April 2026

Eine vbw Studie, erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Wir müssen unsere Handels- und Industriepolitik anpassen – aber mit Augenmaß und Rationalität

Für die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. ist die Soziale Marktwirtschaft die unumstößliche Orientierung für unsere Arbeit und die ordnungspolitische Grundlage unserer Wirtschaft. Dabei hat Ordnungspolitik keinen Selbstzweck. Vielmehr orientieren wir uns an den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, weil wir überzeugt sind, dass der Marktprozess zu den besten und effizientesten Lösungen führt. Staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen verzerren den Wettbewerb und sind nur dann gerechtfertigt, wenn der Marktmechanismus nicht funktioniert.

Gleichwohl wird die marktwirtschaftliche, liberale Ordnungspolitik angesichts des veränderten weltwirtschaftlichen Umfelds von einigen in Frage gestellt. Der zunehmende Protektionismus in Form von Zöllen, Handelsbarrieren und wettbewerbsverzerrenden Subventionen, der zunehmende Trend, wirtschaftliche Abhängigkeiten zur Verfolgung geopolitischer Ziele einzusetzen stellen unsere Handels- und Industriepolitik in der Tat vor große Herausforderungen.

Die vorliegende Studie untersucht, wie wir wirtschaftspolitisch auf die globalen Herausforderungen reagieren müssen. Sie stellt konkrete Prüfraster zur Verfügung, ob und in welcher Form auf protektionistische Politiken anderer Staaten reagiert werden sollte.

Das Ergebnis ist: Wir müssen unsere Handels- und Industriepolitik an die veränderten Gegebenheiten anpassen. Doch dies muss mit Augenmaß, Sachlichkeit und Rationalität erfolgen. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen müssen genau durchdacht werden, damit wir unserer Wirtschaft und Gesellschaft am Ende nicht mehr schaden als nutzen. Orientierung hierfür bieten einmal mehr die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft.

Bertram Brossardt
27. April 2026

Inhalt

1	Zusammenfassung	1
2	Internationale Herausforderungen	4
3	Gründe für einen veränderten Ansatz bei Handels- und Industriepolitik	6
3.1	Etablierte Grundsätze bei Handels- und Industriepolitik	6
3.2	Rechtfertigungsgründe für einen veränderten Ansatz	7
3.2.1	US-Zollpolitik	8
3.2.2	Wettbewerbsverzerrungen durch China	9
3.2.3	Kritische Importabhängigkeiten und De-Risking	11
3.3	Zwischenfazit und weitere Überlegungen	12
4	Umgang mit der US-Zollpolitik	14
5	Prüfraster für Staatseingriffe gegen Wettbewerbsverzerrungen und Abhängigkeiten	17
5.1	Level Playing Field, De-Risking, strategische Autonomie – aber wie?	17
5.2	Kriterien für ein Prüfraster	18
6	Prüfraster für Instrumente gegen Wettbewerbsverzerrungen und Abhängigkeiten	24
6.1	Handelspolitische Instrumente	24
6.2	Bewertungskriterien für Effektivität und Effizienz der Instrumente	25
6.3	Bewertung ausgewählter Instrumente anhand der Kriterien	26
6.3.1	Etablierte Ausgleichszölle bei Dumping und Subventionen	26
6.3.2	Reformierte Ausgleichszölle bei Dumping und Subventionen	27
6.3.3	Resilienzvorgaben zur Minderung kritischer Abhängigkeiten	29
6.3.4	Local Content Vorschriften und Buy European Vorgaben	31
6.3.5	Subventionen für einzelne Sektoren oder Unternehmen	33
6.3.6	Überblick über den Bewertungsvergleich	35
7	Fazit und Empfehlungen	38
7.1	Leitprinzipien für Staatseingriffe für fairen Wettbewerb und zur Minderung kritischer Abhängigkeiten	38

7.2	Instrumentenauswahl	39
	Anhang: Handelspolitische Instrumente – Überblick, Neuerungen, Reformen	41
	Ansprechpartner/Impressum	48

1 Zusammenfassung

Eine andere Handels- und Industriepolitik ist angebracht, aber ebenso ein zurückhaltendes und sachgerechtes Vorgehen

Das Prinzip offener Märkte, der Verzicht auf Protektionismus und die Zurückhaltung bei firmen- und sektorspezifischer Industriepolitik gehören traditionell zu den Erfolgsrezepten der deutschen Wirtschaft. Doch angesichts der US-Zölle, kritischer Abhängigkeiten von China und der teils unfairen Konkurrenz durch chinesische Firmen steht das deutsche industrielle Geschäftsmodell nun vor großen neuen Herausforderungen. Daher fordern Manche, die Welthandelsregeln beiseite zu schieben, stärker auf Handelsbarrieren und Subventionen zu setzen und im Zuge von Reshoring europäische Produktion zu fördern. In dieser Studie wird untersucht, ob und inwieweit ein solches Umdenken nötig ist.

Die Zollpolitik der Trump-Administration trifft die bayerische und deutsche Wirtschaft hart. Daher ist die Frage, ob die EU selbst mit Handelsbarrieren als Gegenmaßnahmen reagieren sollte, um eine Rücknahme der US-Zölle zu erreichen. Dazu wird ein Prüfschema entwickelt. Die erste Voraussetzung, dass der Schaden durch die US-Zölle gesamtwirtschaftlich relevant sein muss, ist zweifellos erfüllt. Bei der zweiten Voraussetzung, dass ausreichende Erfolgsaussichten bestehen, gibt es jedoch Zweifel. Zwar hat die EU durch ihren großen Binnenmarkt ein erhebliches Drohpotenzial im Handel. Doch es bestehen andere Verwundbarkeiten, die einen möglicherweise eskalierenden Konflikt für die EU schwer durchhaltbar machen und damit die Glaubwürdigkeit der EU-Drohung mindern. Denn die europäischen Staaten sind auf die militärische Unterstützung der USA im Rahmen der NATO angewiesen. Aus diesen Gründen hat sich die EU auf einen ungleichen Deal mit den USA eingelassen. Doch wenn die USA sich nicht daran halten und höhere Zölle oder weitere Handelsbarrieren erlassen sollten, sollte die EU dem etwas entgegensetzen – trotz der genannten Einschränkungen. Mögliche Gegenmaßnahmen im Waren- oder Dienstleistungshandel wären so zu setzen, dass die EU-Staaten dadurch möglichst wenig und die USA möglichst viel geschädigt werden. Zudem sollten Güter gewählt werden, die politisch einflussreiche Produzenten in den USA treffen.

Die noch deutlich größere Herausforderung für das deutsche Industriemodell stellt sich durch China. Erstens bestehen kritische Importabhängigkeiten, die China zunehmend instrumentalisiert. De-Risking erweist sich als sehr schwer, wenn China der günstigste Anbieter ist. Zweitens setzen unfaire chinesische Wettbewerbsverzerrungen durch umfangreiche staatliche Subventionen und durch eine deutlich unterbewertete chinesische Währung rentable europäische Produktion unter Druck und erschweren die Verringerung kritischer Importabhängigkeiten zusätzlich. Eine Politikreaktion auf diese verbundenen Herausforderungen ist nicht pauschal sinnvoll und muss auf einer produktspezifischen Analyse beruhen. Dazu werden in dieser Studie zwei allgemeine Prüfraster entwickelt. Erstens für die Frage, ob ein Staatseingriff nötig ist, und, falls ja, zweitens mit Blick auf die Auswahl geeigneter Instrumente.

Zusammenfassung

Ob Staateingriffe nötig sind, hängt unter anderem davon ab, ob EU-Produktion durch unfaire Wettbewerbsverzerrungen bedroht ist, ob EU-Firmen grundsätzlich komparative oder andere produktspezifische Vorteile haben und wie kritisch Importabhängigkeiten von China sind. Eine hohe Kritikalität besteht dann, wenn das Ausbleiben der betreffenden Produkte hierzulande relevante gesamtwirtschaftliche Schäden verursachen würde, wie etwa bei einigen Seltenen Erden.

Das Prüfraster ermöglicht folgende Empfehlungen:

- Wenn selbst hohe Importabhängigkeiten nicht kritisch sind und zudem kaum eigene EU-Produktion von chinesischen Wettbewerbsverzerrungen bedroht ist, braucht es keinen Staatseingriff. Das gilt etwa bei Importen von Spielzeug und Solarmodulen, wo es sinnvoll ist, weiter billig aus China zu importieren.
- Wenn dagegen EU-Produktion mit längerfristigen produktspezifischen Vorteilen durch nachweisbare unfaire chinesische Wettbewerbsverzerrungen bedroht ist, sind Handelsbarrieren etwa in Form von Ausgleichszöllen nicht nur gerechtfertigt, sondern auch angebracht. Das gilt etwa für komplexe Maschinen, Spezialchemie, anspruchsvolle Medizintechnik oder Autos mit Verbrennungsmotor. Es handelt sich dabei nicht um Protektionismus, sondern um den rechtmäßigen Versuch, ein ebenes Spielfeld für fairen Wettbewerb zu schaffen (Level Playing Field – LPF).
- Wenn hohe Importabhängigkeiten moderat kritisch sind, geht es in erster Linie um ein diversifiziertes Friendshoring. Das gilt vor allem dann, wenn das betreffende Produkt in einem standardisierten Verfahren hergestellt werden kann, sodass die Produktion in der EU sehr teuer wäre, wie etwa bei Batterien oder vielen Rohstoffen. Der breit gestreute Bezug aus mehreren Schwellenländern ist dann deutlich günstiger. Er ist auch weitgehend verlässlich, wenn diese Staaten insofern als Freunde gelten können, dass sie auch in einer geopolitischen Konfliktlage sehr wahrscheinlich verlässlich liefern.
- Nur wenn hochkritische Importabhängigkeiten bestehen, kann für eine ausreichende Versorgungssicherheit ein Mindestmaß an EU-Produktion nötig sein, etwa bei lebenswichtigen Medikamenten.
- Ein LPF-Eingriff ist in den beiden zuvor genannten Fällen auch deshalb angebracht, um die Produktion in den befreundeten Schwellenländern oder in der EU gegenüber unfairen chinesischen Wettbewerbsverzerrungen zu schützen.

Das zweite Prüfraster vergleicht fünf konkrete handels- und industriepolitische Instrumente anhand von elf verschiedenen Kriterien, wie etwa dem Schutzniveau gegenüber chinesischen Wettbewerbsverzerrungen, den volkswirtschaftlichen und administrativen Kosten und der Rechtmäßigkeit. Dabei schneiden firmen- oder sektorspezifische Einzelsubventionen sowie derzeit von der Politik erwogene Vorgaben für die Bevorzugung europäischer Produktion wie sogenannte Local-Content-Vorschriften besonders schlecht ab. Eine deutlich bessere Bewertung erhalten Ausgleichszölle in Form von Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen. Diese Instrumente sollten allerdings reformiert und wirkungsvoller gemacht werden, indem sie weniger produktspezifisch und mehr sektorübergreifend angewendet werden, auch durch die Berücksichtigung der Unterbewertung der chinesischen Währung. Zudem sollte eine wenig bekannte WTO-Bestimmung genutzt werden, um auch EU-Exporte in Drittländern vor Wettbewerbsverzerrungen zu schützen.

Zusammenfassung

Möglicherweise ist es nötig, WTO-Regeln pragmatischer auszulegen. Doch dies wäre ein deutlich geringerer Regelverstoß als bei Local-Content-Vorschriften, deren breite Nutzung von der WTO klar verboten ist. Vor diesem Hintergrund ist es besser, mit reformierten Ausgleichszoll-Maßnahmen von der WTO vorgezeichnete Straßen zu begehen, aber nicht mehr jedes einzelne Verkehrszeichen am Straßenrand zu beachten. Zur Rechtfertigung dieses Vorgehens sollte die EU vor der WTO eine pauschale Klage gegenüber China einreichen, weil chinesische Wettbewerbsverzerrungen ihr die von der WTO intendierten Handelsvorteile nehmen und China damit gegen den Geist der WTO verstößt.

Grundsätzlich gilt es aber, Vorsicht und Zurückhaltung bei Staatseingriffen walten zu lassen, da ein Staatsversagen drohen kann, das noch gravierendere negative Folgen als ein Marktversagen haben mag.

Daher gelten folgende Anforderungen an Staatseingriffe:

- Verhältnismäßigkeit, Effektivität und Effizienz: Der Eingriff sollte so gering wie möglich, aber so umfangreich und tief wie nötig sein.
- Zielgenauigkeit und klar positives Kosten-Nutzen-Verhältnis: Es gilt, die Kosten des Eingriffs zu minimieren und den Nutzen zu maximieren. Dazu ist das jeweils vorliegende Problem so zielgenau wie möglich anzugehen, auch um schädliche Nebenwirkungen möglichst zu vermeiden. Vor allem gilt es, volkswirtschaftliche und bürokratische Kosten zu begrenzen und Wettbewerbsanreize möglichst zu erhalten.
- Verhindern protektionistischen Missbrauchs: Missbrauch zu verhindern, ist nötig, aber schwierig. Möglicherweise können unabhängige Entscheidungsgremien helfen.
- Möglichst weitgehender Erhalt der Regelbindung: Das multilaterale WTO-Handelsrecht und auch der EU-Beihilferahmen sind wichtige ordnungspolitische Eckpfeiler, die nicht grundsätzlich zur Disposition gestellt werden dürfen. Doch in engen Grenzen ist etwas mehr Pragmatismus nötig. Andernfalls dürfte der Handlungsdruck so stark steigen, dass die WTO-Regeln bald sehr weitgehend zur Disposition gestellt werden.
- Zeitliche Begrenzung: Soweit mit Blick auf die Dauer des vorliegenden Problems sinnvoll, sollte die staatliche Intervention zeitlich begrenzt sein oder zumindest regelmäßig auf ihre Notwendigkeit geprüft und gegebenenfalls eingestellt werden.
- Kein Ersatz für Reformen der heimischen Wettbewerbsfähigkeit: Handels- und industriepolitische Instrumente dürfen nicht dazu führen, dass wirtschaftspolitische Reformen ausbleiben, etwa mit Blick auf Bürokratieabbau und die Senkung von Arbeits- und Energiekosten. Diese Reformen stärken auch die Resilienz der deutschen Wirtschaft gegenüber den aktuellen internationalen Herausforderungen. Doch reichen heimische wirtschaftspolitische Reformen nicht aus, um den negativen Auswirkungen chinesischer Wettbewerbsverzerrungen hinreichend zu begegnen.

2 Internationale Herausforderungen

Das deutsche Geschäftsmodell steht vor großen Herausforderungen

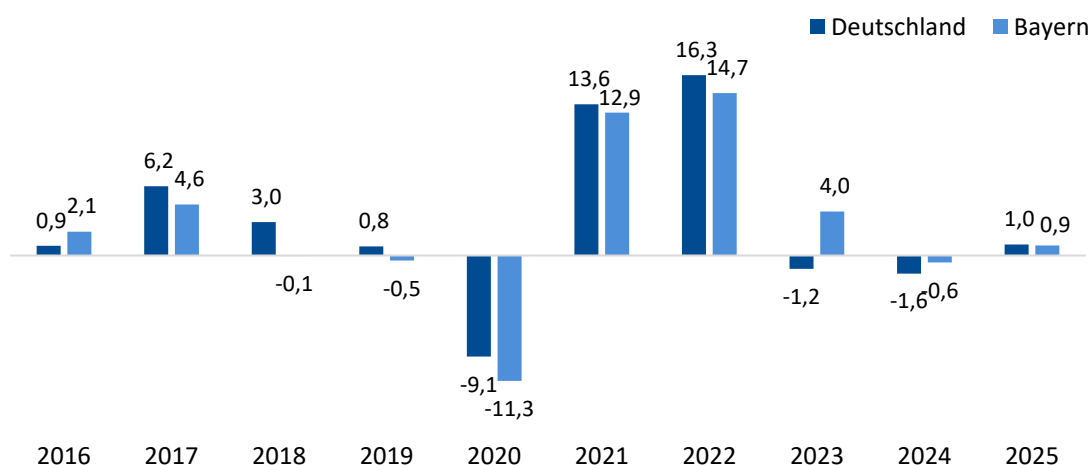
Das industrielle Geschäftsmodell steht vor großen Herausforderungen. Die politisch selbst verantworteten Schwächen bei Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit werden dabei noch überlagert von zahlreichen Problemen auf der internationalen Ebene:

- Seit Jahren nimmt der Protektionismus weltweit zu. Die aggressive Zollpolitik der USA unter der Trump-Administration verschärft die Situation weiter und erschwert den Export der bayerischen Wirtschaft in das derzeit mit Abstand wichtigste Exportzielland.
- Der teils unfaire Konkurrenzdruck aus China manifestiert sich in stark sinkenden Exporten und deutlich steigenden Importen Bayerns aus dem Reich der Mitte. Aber er wird auch global spürbar, weil für heimische Exportfirmen Marktanteile in Drittländern an chinesische Wettbewerber verloren gehen.
- Bei der Einfuhr aus China bestehen teilweise sehr hohe und in manchen Bereichen wie Seltene Erden kritische Importabhängigkeiten, die es abzubauen gilt.
- Auch beim Export von Technologien und Wissen sowie bei der Gefährdung kritischer Infrastruktur durch China und Russland wird das Thema Wirtschaftssicherheit wichtiger. Das bedeutet aber auch, dass sich die Politik stärker in betriebswirtschaftliche Belange einmischt und Sand ins Getriebe der Globalisierung streut.

Abbildung 1

Exportentwicklung Deutschlands und Bayerns

Veränderung der Ausfuhren gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt

Viele dieser Probleme und Risiken sind in ihrer Dimension neu und verändern die globale Wirtschaftsordnung. Durch die Gleichzeitigkeit ihres Auftretens steigen Druck und Auswirkungen auf die bayerische Wirtschaft umso mehr.

Bei der schlechten Exportentwicklung manifestieren sich die geschilderten Probleme (siehe Abbildung 1). So sind die deutschen und bayerischen Exporte im Jahr 2024 im Vorjahresvergleich gesunken und 2025 nur sehr moderat gestiegen. Die Exporte in die USA und nach China, also in zwei sehr wichtige Handelspartner, sind 2025 merklich gesunken. Die Exportschwäche trägt mit dazu bei, dass die Industriebeschäftigung in Bayern und Deutschland sinkt.

Vor diesem Hintergrund stellen sich wichtige Fragen:

- Wie soll die Wirtschaftspolitik auf diese Herausforderungen reagieren?
- Kann es bei der bisherigen Ausrichtung der Außenhandelspolitik auf offene Märkte und eine strikte Bindung an das internationale Handelsrecht der Welthandelsorganisation (WTO) bleiben?
- Und sollte die Industriepolitik weiterhin zurückhaltend bei der Förderung von Unternehmen und Branchen mit Subventionen agieren?

Es gibt zwar durchaus Anlass, beide Fragen nicht länger mit einem uneingeschränkten Ja zu beantworten und etablierte Orientierungsmuster teilweise zu hinterfragen. Aber manche Stimmen aus Politik und Wirtschaft drängen auf einen grundsätzlich anderen Ansatz. Zudem werden neue Narrative entwickelt, mit denen die bisherige ordnungsökonomische Ausrichtung der Handels- und Industriepolitik sehr weitgehend in Frage gestellt wird.

- Beispielsweise wird mit Verweis auf hohe Importabhängigkeiten gefordert, Europa müsse in vielen Bereichen strategisch autonom werden. Dazu gelte es, vormals ins Ausland verlagerte Wertschöpfung im Zuge eines sogenannten Reshoring wieder zurückzuholen, gegebenenfalls mit den dazu nötigen Subventionen.
- In der Breite förderwürdig seien zudem vermeintliche Zukunftsindustrien im Bereich erneuerbarer Energien oder Sektoren wie die Halbleiterindustrie. Auch hier sei der Staat gefordert, entsprechende finanzielle Mittel zu mobilisieren und einzelne Unternehmen gezielt zu unterstützen.
- In der Handelspolitik wird zuweilen darauf verwiesen, die WTO sei tot, weil sich die USA nicht mehr an die WTO-Regeln hielten. Daher müsse die EU sich ebenfalls davon verabschieden, um nicht den Kürzeren zu ziehen. So wird aktuell beispielsweise zunehmend gefordert, Vorschriften einzuführen, die europäische Produkte bevorzugen, sogenannte Buy-European-Präferenzen oder Local-Content-Vorschriften – obwohl solche Regeln mit großer Wahrscheinlichkeit WTO-widrig sind.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieser Studie, allgemeine Kriterien und Maßgaben für eine sinnvolle Handels- und Industriepolitik zu entwickeln.

3 Gründe für einen veränderten Ansatz bei Handels- und Industriepolitik

Handels- und Industriepolitik mit Augenmaß neu denken

3.1 Etablierte Grundsätze bei Handels- und Industriepolitik

Es gibt gute Gründe für die traditionellen ordnungspolitischen Grundsätze, bei Handelshemmnissen ebenso große Vorsicht walten zu lassen und wie bei einer sogenannten vertikalen Industriepolitik, die einzelne Sektoren oder gar Unternehmen gezielt fördert.

In der Handelspolitik hat das Prinzip offener Märkte entscheidend dazu beigetragen, dass die deutsche Wirtschaft lange Zeit ökonomisch so erfolgreich war. Das begann schon mit der von Ludwig Erhard forcierten schnellen Rückkehr auf den Weltmarkt in den 1950er Jahren, die eine tragende Säule für das damalige deutsche Wirtschaftswunder war. Die Handelsöffnung in Europa und der Abbau von Handelshemmnissen im späteren Europäischen Binnenmarkt waren weitere Meilensteine und Säulen des Erfolgs. Und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs konnte die deutsche Wirtschaft davon profitieren, sich handelsseitig stärker mit den Staaten des vormaligen Ostblocks und etwas später auch mit China integrieren zu können. Kaum ein Industrieland ist gemessen an seiner Größe so handelsoffen auf der Import- und der Exportseite wie Deutschland.

Freier Handel erhöht Wohlfahrt und Lebensstandard – und das über zahlreiche Kanäle:

- Offene Märkte machen es möglich, dass sich Länder auf ihre jeweiligen komparativen Vorteile spezialisieren und so die Ressourcen weltweit effizienter und damit produktiver nutzen können. Das ist eine entscheidende Wohlstandsquelle.
- Handelsliberalisierung öffnet neue ausländische Märkte. Das erhöht die Absatzchancen exportorientierter Branchen, ermöglicht die Nutzung von Größenvorteilen bei der Produktion (Skaleneffekten) und somit auch niedrigere Stückkosten.
- Mindestens so wichtig ist aber auch die importseitige Öffnung durch den eigenen Abbau von Zöllen und anderen Handelshürden. Denn damit wird es möglich, auf preisgünstigere ausländische Produkte zuzugreifen. Die Industrie wird damit wettbewerbsfähiger. Und die Verbraucher haben mehr Kaufkraft und profitieren von einer größeren Produktvielfalt, da manche Güter in Deutschland nicht hergestellt werden.
- Wenn deutsche Hersteller mit ausländischen Anbietern konkurrieren, sind sie gefordert, innovativer zu werden, ihre Produkte zu verbessern und mehr auf Kundenwünsche zu reagieren. Und bei der Herstellung müssen sie stärker auf Effizienz und Kostensenkung setzen. Der Wettbewerbsdruck aus dem Ausland ist daher eine weitere sehr wichtige Quelle für unseren Wohlstand und im Übrigen auch für niedrige Inflation.

Protektionismus mindert diese Vorteile und birgt die Gefahr von Handelskriegen. Daher ist grundsätzlich Vorsicht geboten bei der Errichtung neuer Handelsbarrieren.

Bei der Industriepolitik muss man zwischen horizontaler und der vertikaler unterscheiden. Die horizontale Industriepolitik hat das Ziel, die Produktions- und Investitionsbedingungen für alle Branchen zu verbessern und so Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität zu erhöhen. Wichtige Maßnahmen sind Bürokratieabbau, Steuersenkungen, die Minderung staatlich steuerbarer Kostenbelastungen etwa in den Sozialversicherungen, die Verbesserung der Infrastruktur oder eine breite steuerliche Forschungsförderung. Auch die Förderung von Innovationslandschaft und Grundlagenforschung zählen im weiteren Sinne dazu. Die horizontale Industriepolitik ist daher unkontrovers und gerade in der aktuellen Situation der heimischen Wirtschaft dringend nötig.

Weniger eindeutig ist das Urteil bei der vertikalen Industriepolitik. Hier gibt es durchaus positive, aber auch viele negative Erfahrungen, generelle Schlussfolgerungen können nur schwer gezogen werden. Daher ist stets eine Einzelfallprüfung vorzunehmen. Denn bei der selektiven Förderung einzelner Branchen und/oder gar Unternehmen können vielfältige Probleme aufkommen und gravierende Nachteile entstehen.

- Ressourcen werden verschwendet, wenn Firmen stärker auf Lobbyaktivitäten setzen, um Subventionen zu ergattern (Rent seeking), und wenn Bürokraten bei der Verwaltung von Fördergeldern mehr Stellen und Einfluss wollen. Auch Politiker haben Anreize, Subventionsmittel zu vergeben, weil sie öffentlichkeitswirksam auftreten und so Wählerstimmen sicher können. Das eigennützige Zusammenwirken von Politik, Bürokratie und Wirtschaft kann so leicht auf Kosten der Steuerzahler gehen.
- Die Bevorzugung einzelner Sektoren oder Firmen kann zu Wettbewerbs- und Allokationsverzerrungen führen, da direkte Konkurrenten benachteiligt werden. Denn Arbeit und Kapital wandern stärker zu den geförderten Firmen. Doch dort mögen diese Produktionsfaktoren weniger produktiv eingesetzt werden als an anderer Stelle. Etwa wenn durch Erhaltungssubventionen gestützte Firmen trotzdem keine Zukunft haben oder wenn der Staat auf Firmen setzt, die schlecht wirtschaften oder die in Sektoren tätig sind, die nur vermeintlich gute ökonomische Perspektiven haben, weil sich die Marktlage schneller ändert als erwartet.
- In diesem Zusammenhang besteht die Gefahr, dass der Staat sich Wissen anmaßt, das er nicht hat und das eher am Markt vorhanden ist. „Picking Winners“ kann dann schnell misslingen, wie es bei der teuren Förderung einzelner Chip- und Batteriehersteller in Deutschland vor kurzem deutlich wurde.
- Staatliche Förderung kann zu einem Subventionswettlauf führen, von dem nur die Empfänger profitieren, während die beteiligten Länder Haushaltsmittel verschwenden.

Trotz dieser Nachteile ist zu fragen, ob die ordnungspolitischen Grundsätze in dem zuvor beschriebenen rauerem Umfeld weiter in voller Hinsicht aufrechterhalten werden können.

3.2 Rechtfertigungsgründe für einen veränderten Ansatz

In dieser Studie stehen als Rechtfertigungsgründe die eingangs erwähnten internationalen Probleme mit den USA und China im Vordergrund. Handels- und industriepolitische Eingriffe können aber auch aus Klimaschutzgründen nötig werden, etwa wenn die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft durch hohe Kostensteigerungen von CO₂-

Emissionen bedroht ist, weil wichtige Handelspartner weniger ambitioniert vorgehen. Oder auch, wenn Branchen in einem frühen Entwicklungsstadium wie in der Wasserstoffwirtschaft auf eine verlässliche Nachfrageentstehung und -entwicklung bauen müssen, die zum Beispiel über Leitmärkte erzeugt werden kann. Diese Herausforderungen bei Klimaschutz und Energiewende müssen indirekt thematisiert werden, weil es bei Importabhängigkeiten und chinesischem Konkurrenzdruck relevante Berührungspunkte gibt.

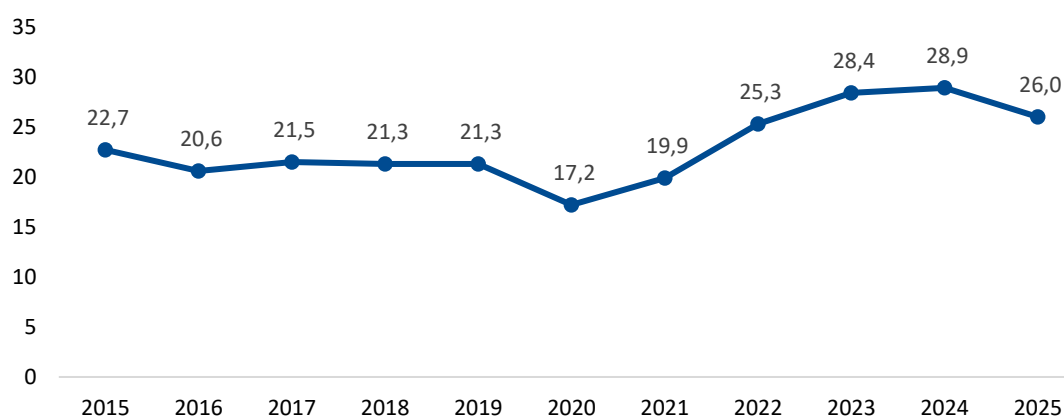
3.2.1 US-Zollpolitik

Die aggressive Zollpolitik der US-Administration trifft die bayerische Wirtschaft. Die USA sind Bayerns wichtigster Exportpartner. So gingen im Jahr 2025 11,5 Prozent aller bayerischen Exporte in die USA. Bayern ist damit gegenüber den USA noch etwas exponierter als Deutschland mit 9,4 Prozent in 2025. Vor allem nach der Corona-Pandemie sind die bayerischen Exporte in die USA merklich gestiegen. Im Jahr 2025 hat die US-Zollpolitik jedoch zu einem deutlichen Rückgang geführt.

Abbildung 2

Entwicklung der bayerischen Warenexporte in die USA

Summe der bayerischen Exporte in die USA, in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt

Das wirft die Frage auf, wie die EU am besten auf die aggressive Zollpolitik des US-Präsidenten reagieren soll. Vor dem EU-US-Abkommen vom Sommer 2025 existierten unterschiedliche Ansichten darüber, ob die EU mit Vergeltungsmaßnahmen drohen soll, auch wenn sie sich damit selbst schädigen würde. Diese Diskussion kam während der sog. Grönland-Krise erneut auf, als der US-Präsident einzelnen europäischen Staaten mit höheren Zöllen drohte.

- Gegen europäische Vergeltungsmaßnahmen spricht, dass diese zu einem eskalierenden Handelskonflikt führen könnten, der die schwache europäische Wirtschaft überfordern würde. Zudem wird vielfach auf die sicherheitspolitische Abhängigkeit Europas von den USA verwiesen.
- Befürworter von Gegenzöllen argumentieren, dass deren Androhungen US-Präsident Trump von weiteren oder höheren Zöllen abhalten würden, auch weil die EU mit ihrem Binnenmarkt einen wichtigen Absatzmarkt für viele US-Firmen darstellt und entsprechendes Gewicht hat. Zudem wird darauf verwiesen, dass die eklatante Verletzung des WTO-Rechts durch die USA nicht ungestraft bleiben dürfe. Solche Argumente können ein begrenztes Abweichen vom Prinzip offener Märkte grundsätzlich rechtfertigen.

Im Vorfeld des EU-US-Deals setzte die Europäische Kommission in diesem Sinne auf eine Strategie von Zuckerbrot und Peitsche. Als Zuckerbrot bot sie unter anderem zusätzliche Käufe von US-Gütern und Verhandlungen über gegenseitige Zollsenkungen an. Doch als Peitsche setzte sie auf Drohungen mit umfangreichen Gegenmaßnahmen und beschloss bis kurz vor dem Abkommen entsprechende Listen von US-Importen mit einem Einfuhrwert von über 100 Milliarden Euro. Doch letztlich brach diese Strategie vor dem EU-US-Deal zusammen, offenbar vor allem weil die US-Seite hohen Druck im Bereich der Sicherheitspolitik und der Unterstützung der Ukraine aufbaute. Vor allem weil Europa hier eine offene Flanke hat, ist der EU-US-Deal schlechter ausgefallen als erhofft.

Als US-Präsident Trump während der sog. Grönland-Krise mit zusätzlichen Zöllen gegenüber einzelnen EU-Staaten drohte, reaktivierte die EU die Liste mit mögliche Gegenzöllen und zeigte zudem große interne Geschlossenheit. Dies mag zumindest zum Einlenken Trumps in der Grönland-Frage beigetragen haben.

Die Diskussion über mögliche Gegenmaßnahmen ist jedoch noch nicht abgeschlossen, denn das EU-US-Abkommen ist nicht rechtsverbindlich. Zudem lässt Trump nach dem Urteil des Supreme Courts, wonach die reziproken und länderspezifischen Zölle rechtswidrig seien, neue Rechtsgrundlagen für US-Importzölle auch gegen die EU prüfen. Grundsätzlich sind angesichts der erratischen Politik des US-Präsidenten weitere Zoll-Volten nicht unwahrscheinlich. Zudem hat auch die EU einen Anlass, weiter zu verhandeln. Denn die starke Ausweitung der Produktliste mit Blick auf die 50-prozentigen Zölle für Stahl- und Aluminiumprodukte trifft die deutsche Wirtschaft und vor allem den Maschinenbau hart.

Daher wird in Kapitel 4 erörtert, wie die EU vor diesem Hintergrund nach vorn gerichtet mit der Frage der Gegenmaßnahmen umgehen soll.

3.2.2 Wettbewerbsverzerrungen durch China

Der chinesische Staatskapitalismus setzt industriepolitisch auf viele Staatsunternehmen und auf umfassende Subventionen auch für die Privatwirtschaft. Sie werden nicht nur an einzelne Unternehmen gezahlt, sondern erstrecken sich entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Das beginnt bei den Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und Boden, deren Preise oft geringer sind als es zu Marktbedingungen der Fall wäre. Es gilt auch für Produkte

am Anfang der Wertschöpfungskette wie Metalle und Rohstoffe. Damit hat jedes Unternehmen in China, das diese Produktionsfaktoren oder Vorleistungen verwendet, niedrige Kosten, wenn es mit Exporten auf den Weltmarkt geht.

Hinzu kommen noch direkte Subventionen wie Steuererleichterungen, Forschungsgelder oder großzügige Exportkreditfinanzierungen. Im Ergebnis sind die Subventionen in China systematisch höher als in den Industrieländern wie zahlreiche Studien vor allem der OECD zeigen. Zudem zu beachten sind noch erhebliche und ebenfalls wettbewerbsverzerrende Vorteile durch eine deutliche Unterbewertung des Yuan gegenüber dem Euro. Weil sich die direkte und indirekte Bevorteilung von Firmen in Chinas planwirtschaftlichem Staatskapitalismus nicht ausreichend an den marktwirtschaftlichen Nachfragebedingungen orientiert, kommt es immer wieder zu erheblichen Überkapazitäten in China.

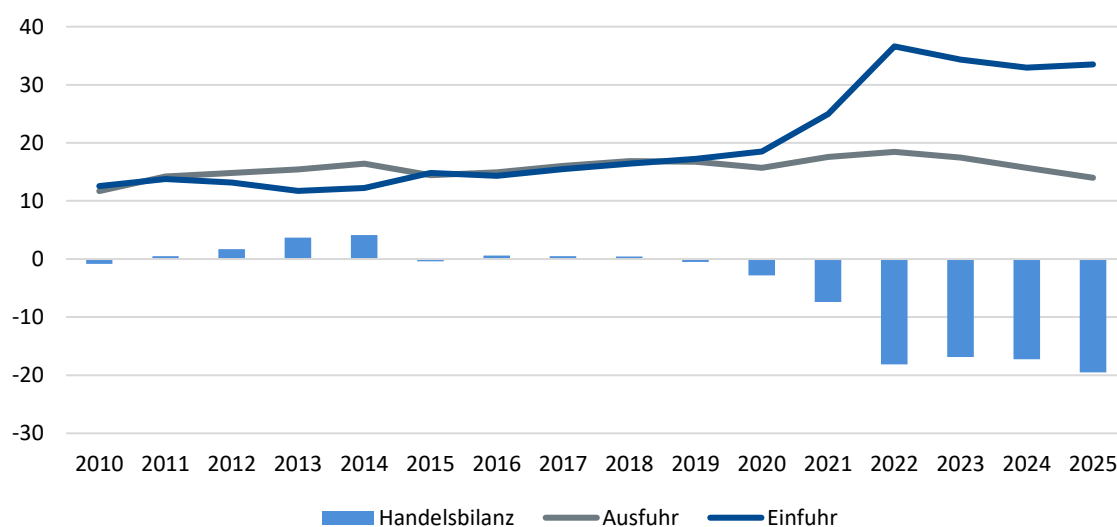
Die Kombination dieser Faktoren führt dazu, dass viele deutsche Industriefirmen mit chinesischen Konkurrenten konfrontiert sind, die zu mehr als 30 Prozent niedrigere Preise anbieten. Zwar sind chinesische Unternehmen zweifellos im Zeitverlauf deutlich effizienter und innovativer geworden. Doch es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich so große Preisvorteile gegenüber ebenfalls effizienten und innovativen deutschen Firmen allein durch faire Mittel ergeben. Vielmehr dürfte ein erheblicher Teil auf die genannten Wettbewerbsverzerrungen zurückzuführen sein, auch wenn sich dies aufgrund der Intransparenz des chinesischen Wirtschaftssystems nicht genau quantifizieren lässt.

Weil China uns zunehmend Konkurrenz auch in den Sektoren macht, in denen die deutsche und bayerische Wirtschaft stark sind, wirken die chinesischen Wettbewerbsverzerrungen als ein weiterer Belastungsfaktor für das industrielle Geschäftsmodell – zusätzlich zu den Standortnachteilen bei Bürokratie, Energie- und Arbeitskosten sowie den Herausforderungen der grünen Transformation. Eine IW-Umfrage im Frühjahr 2024 hat gezeigt, dass rund die Hälfte der Industrieunternehmen mit chinesischer Konkurrenz in ihren Absatzmärkten in der Folge des Wettbewerbsdrucks Produktion und Beschäftigung abbaut. Diese Zusammenhänge sind auch der Hintergrund für die aktuelle Diskussion über einen China-Schock 2.0. Es stellt sich daher zunehmend die Frage, ob der Handel mit China noch als eine Win-win-Situation zu sehen ist.

Das schlägt sich auch in der Entwicklung des bayerischen Außenhandels mit China nieder. So war die bayerische Handelsbilanz mit China bis 2019 noch nahezu ausgeglichen. Im Jahr 2014 konnte Bayern gar einen Exportüberschuss von über 4 Milliarden Euro erzielen (Abbildung 3). Seit 2020 haben sich die Aus- und Einfuhren jedoch auseinanderentwickelt. Während sich die bayerischen Warenimporte aus China zwischen 2018 und 2025 von 16,4 Milliarden auf 34,3 Milliarden Euro mehr als verdoppelten, gingen die bayerischen Ausfuhren nach China im selben Zeitraum um 17 Prozent zurück. Weil die Importe inzwischen mehr doppelt so hoch sind wie die Exporte, ist in Bayern (wie in Deutschland) ein sehr großes Defizit im Warenhandel mit China entstanden, das im Jahr 2024 fast 20 Milliarden Euro betrug.

Abbildung 3
Außenhandel Bayerns mit China

Angaben in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die chinesischen Wettbewerbsverzerrungen wirken offenbar auch auf den Außenhandel, anders lässt sich das immer stärkere Auseinanderlaufen von Exporten und Importen mit China und das immer größere Handelsbilanzdefizit kaum plausibel erklären. Marktanteilsverluste drohen aber nicht nur daheim, sondern auch auf den Weltmärkten, wo chinesische Konkurrenten von den Subventionen und dem unterbewerteten Yuan profitieren. Daher ist es unverzichtbar, handels- oder industriepolitische Maßnahmen zum Ausgleich von belegten Wettbewerbsverzerrungen zu nutzen. Das ist kein Protektionismus, sondern der Versuch, wieder ein faires und ebenes Spielfeld zu ermöglichen (Level-Playing-Field).

3.2.3 Kritische Importabhängigkeiten und De-Risking

Die auch durch unfaire Wettbewerbsverzerrungen ermöglichten Niedrigpreise chinesischer Anbieter erschweren ein De-Risking von China. China ist mit 14,6 Prozent im Jahr 2025 der mit Abstand wichtigste Importpartner Bayerns. Für Deutschland gilt Ähnliches. Zwar sind die gesamtwirtschaftlichen Importabhängigkeiten überschaubar. Doch bestehen bei einzelnen Produkten hohe und teilweise kritische Abhängigkeiten von chinesischen Lieferanten.

Für Deutschland gilt: Im Jahr 2024 lag bei rund 230 von über 14.000 Warengruppen (auf der 8-Steller-Ebene der Außenhandelsstatistik) ein mindestens 50-prozentiger Importanteil

aus China vor. Darunter finden sich die aus der öffentlichen Diskussion bekannten Produkte wie Seltene Erden, Batterien, Dauermagnete, Laptops und Solarmodule. Doch darüber hinaus besteht die Liste auch aus Gütern (vor allem aus dem Chemiebereich), bei denen nicht klar ist, ob die hohe Abhängigkeit wirklich kritisch ist. Wenn eine hohe Kritikalität bei bestimmten Produkten besteht, könnten bei deren Ausbleiben Produktionskürzungen drohen. Das war zuletzt im Jahr 2025 der Fall, als es durch chinesische Exportrestriktionen zu Knappheiten bei Seltenen Erden und Standard-Halbleitern kam. Höchst problematisch wäre es zudem, wenn Chinas Exportbeschränkungen Deutschland daran hindern würden, gegen die wachsende militärische Bedrohung aus Russland aufzurüsten.

Diese Konstellation stellt die heimische Wirtschaftspolitik vor große Herausforderungen. So droht die grüne Transformation die Abhängigkeiten von China noch weiter zu verschärfen, da viele für die Energiewende wichtige Produkte von dort günstig importiert werden, wie etwa Solarmodule und Batterien sowie zunehmend auch Windenergiegüter, E-Autos und Elektrolyseure. Das Hauptproblem besteht jedoch darin, dass in gewisser Hinsicht eine Art Marktversagen vorliegt. Wenn chinesische Firmen die günstigsten Anbieter sind, haben Käufer hierzulande große Anreize, weiter auf sie zu setzen. Ein Unternehmen, das dies bei für seine Produktion relevanten Vorleistungen nicht tut, droht gegenüber Konkurrenten Marktanteile zu verlieren. Hier herrscht eine Art Gefangenendilemma, weil es unabhängig vom Verhalten des heimischen Wettbewerbers immer die beste Strategie ist, weiter auf günstige Vorleistungen aus China zu setzen. Dass der Markt beim De-Risking von China überfordert zu sein scheint, haben die Exportkontrollen Chinas bei Seltenen Erden ab April 2025 gezeigt, als trotz vielfacher Warnungen über die kritische Abhängigkeit von China schon nach wenigen Wochen an einigen Stellen Produktionsausfälle drohten.

Diese Überlegungen können grundsätzlich einen Staatseingriff rechtfertigen. Es stellt sich dabei die Frage, wie die Politik eingreifen kann und wie die Rahmenbedingungen so geändert werden können, dass Unternehmen ausreichende Anreize haben, sich selbst und damit auch die Wirtschaft insgesamt aus den kritischen Abhängigkeiten von China zu lösen.

3.3 Zwischenfazit und weitere Überlegungen

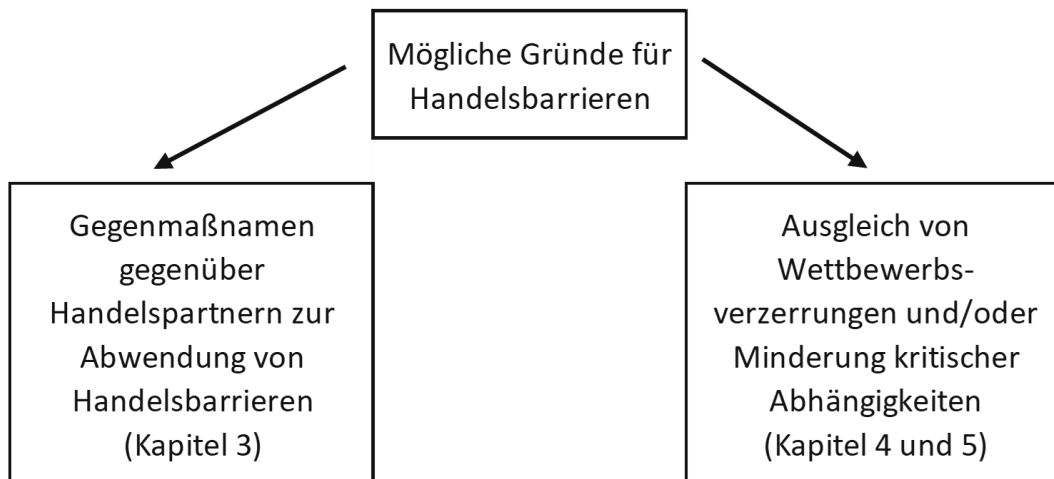
Das hier geschilderte veränderte Umfeld erfordert eine Anpassung der Handels- und Industriepolitik. Es geht neben der grünen Transformation darum, den richtigen Umgang mit den Herausforderungen zu finden, die mit den USA und vor allem mit China zwei der wichtigsten deutschen und bayerischen Handelspartner an uns stellen. Abbildung 4 gibt einen kurzen Überblick über die Analyseaspekte in den folgenden Kapiteln.

Insbesondere gegenüber chinesischen Wettbewerbsverzerrungen, die den Konkurrenzdruck aus China übermäßig erhöhen und das De-Risking zusätzlich erschweren, braucht es adäquate wirtschaftspolitische Eingriffe, um fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Dabei geht es darum, smarte Lösungen zu finden und die in Kapitel 3.1 erläuterten Nachteile industrie- und handelspolitischer Maßnahmen wie Ineffizienzen, Rent-Seeking und Subventionsverschwendungen in möglichst engen Grenzen zu halten. Denn ein Staatseingriff bei Marktversagen darf nicht zu einem Staatsversagen führen, dessen Folgen möglicherweise

noch gravierender sind. Zudem dürften handels- und industriepolitische Maßnahmen nicht den Reformbedarf bei der heimischen Wirtschaftspolitik mit Blick auf eine Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität mindern.

Abbildung 4

Überblick über die Analyseaspekte in den folgenden Kapiteln



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

4 Umgang mit der US-Zollpolitik

Die US-Zollpolitik stellt das Prinzip offener Märkte in Frage

Wie in Kapitel 3.2.1 erläutert, könnten Gegenmaßnahmen der EU trotz des EU-US-Deals nötig werden, zum Beispiel falls die US-Administration auf neuer Rechtsgrundlage oder als Vergeltung für (regelkonforme) Strafen der EU für US-Technologieunternehmen neue Zölle verhängt oder falls die erweiterten US-Zölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte nicht gesenkt werden.

Zwar sind die USA bei Importen relativ stark von der EU abhängig. Die Importwaren, bei denen die USA mehr als die Hälfte aus der EU beziehen – bei denen also eine relativ große Abhängigkeit besteht – machen 46 der gesamten US-Importe aus der EU aus. Wenn infolge hoher US-Zölle wichtige Vorleistungs- und Investitionsgüter aus der EU sich verteuern oder gar nicht mehr geliefert werden, verteuert und erschwert dies die Produktion in den USA.

Obwohl hohe Zölle gegen die EU der US-Wirtschaft deutlich schaden, ist nicht sicher, dass die US-Administration darauf Rücksicht nimmt. Daher muss die EU weiterhin darüber nachdenken, welche Gegenmaßnahmen sie ergreifen würde. Zwar bleibt die offene Flanke der Sicherheitspolitik bestehen. Doch darf sich die EU von den USA auch nicht vorführen lassen. Wenn der Schaden durch US-Zölle für die EU zu groß wird, muss sie sich zur Wehr setzen und das Prinzip offener Märkte gegenüber den USA einschränken, mit dem Ziel, eine Senkung der US-Zölle zu erreichen.

Abbildung 5 skizziert ein allgemeines Prüfraster für Gegenmaßnahmen gegenüber Handelspartnern, das auch für die US-Zölle anwendbar ist.

- Die erste Voraussetzung ist, dass der Schaden durch die Handelsbarrieren des Partnerlandes hoch ist, was bei noch höheren Zöllen hier gegeben wäre.
- Die zweite Voraussetzung besteht darauf aufbauend darin zu prüfen, ob Gegenmaßnahmen ausreichende Erfolgsaussichten haben. Dabei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Erstens muss ein ausreichendes und glaubwürdiges eigenes Drohpotenzial im Handel bestehen. Das ist zweifellos gegeben, da die EU für die USA ein wichtiger Exportmarkt sind. Zweitens sollte die eigene Verwundbarkeit im Handel und bei anderen Sachgebieten nicht zu groß sein. Dies ist hier sicherlich nur eingeschränkt gegeben, da die sicherheitspolitische Abhängigkeit die Handlungsfähigkeit der EU begrenzt. Zudem sind die USA auch für die EU ein wichtiger Handelspartner, sodass etwa Gegenmaßnahmen in Form von EU-Zöllen auf breiter Front auf Importe aus den USA auch die EU schädigen würden. Gleichwohl gehört zu einem glaubwürdigen Drohpotenzial in diesem Kontext ebenso die Bereitschaft, in Grenzen eigene Schäden hinzunehmen. Die dritte Bedingung, dass eine Rücknahme der Handelsbarrieren durch den Partner realistisch ist, gilt vermutlich nicht für die höheren US-Zölle im Rahmen des EU-US-Deals generell. Aber es besteht zumindest die Hoffnung, dass über die 15-Prozent-Marke hinausgehende Zölle zumindest teilweise verhandelbar sind.

- Wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, können Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Bei der Auswahl konkreter Gegenmaßnahmen sollten diese so kalibriert werden, dass sie der EU-Wirtschaft möglichst wenig Schaden zufügen und der US-Wirtschaft möglichst viel.

Abbildung 5

Prüfraster für Gegenmaßnahmen gegenüber Handelspartnern

Bedingungen für Handelsbarrieren als Gegenmaßnahmen gegenüber Handelspartnern zur Abwendung von Handelsbarrieren

Voraussetzung 1: Schaden für EU durch Handelsbarrieren des Partnerlandes hoch



Voraussetzung 2: Ausreichende Erfolgsaussichten von Gegenmaßnahmen

- Hinreichendes und glaubwürdiges eigenes (relatives) Drohpotenzial im Handel
 - Keine zu große (relative) Verwundbarkeit im Handel und bei anderen Sachgebieten auch bei möglicher Eskalation
 - Rückname der Handelsbarrieren durch Partner realistisch/erwartbar
-



Wenn Bedingungen erfüllt:

Kalibrierung der Gegenmaßnahmen mit Blick auf Effektivität und Effizienz

- **Minimierung des eigenen Schadens durch gezielte Auswahl von Gütern des Partnerlandes**
Zentrales Kriterium: leichte Ersetzbarkeit in EU
- **Maximierung des Schadens des Handelspartners durch gezielte Auswahl von Gütern des Partnerlandes**

Kriterien: hohe Relevanz der EU als Absatzmarkt für betreffendes Produkt und hohe politische Relevanz der Betroffenen

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Mit Blick auf die USA sind verschiedene Arten von Gegenmaßnahmen denkbar. Anhand einer Auswahl lassen sich die in Übersicht 2 unten aufgezeigten Kriterien beispielhaft illustrieren:

Gegenzölle auf EU-Importwaren aus den USA:

- Um den Schaden für die USA zu maximieren, sollte die EU Produkte auswählen, bei denen der europäische Markt für US-Exporteure anteilmäßig wichtig ist. Darüber hinaus geht es um US-Produkte, die in US-Bundesstaaten mit einflussreichen republikanischen Gouverneuren produziert werden oder die zu Branchen gehören, die durch einflussreichen Lobbygruppen in den USA vertreten werden. Entsprechender politischer Druck könnte die US-Administration zum Einlenken bringen.
- Um den Schaden für die EU zu minimieren, sollten zugleich die Zölle auf US-Produkte erhoben werden, die relativ leicht ersetzbar sind, bei denen also der US-Anteil an den EU-Importen klein ist oder bei denen die EU-Produktion aufgrund unterausgelasteter Kapazitäten schnell hochgefahren werden kann. Es ist davon auszugehen, dass die Liste

der US-Produkte, mit denen die EU vor dem EU-US-Deal gedroht hat, diesen Prinzipien folgt. Zudem hat die EU die Mitgliedstaaten und die europäische Wirtschaft konsultiert, damit US-Waren, die dringend benötigt werden, von den Listen genommen werden. Je umfangreicher die Vergeltungslisten werden, desto weniger ist aber eine Eingrenzung auf Produkte mit geringer Schadenswahrscheinlichkeit möglich.

Dienstleistungen, digitaler Handel und Big Tech

- Das Ziel, den USA stark zu schaden wäre auch zu erreichen, wenn die EU ihre Gegenmaßnahmen auf den Dienstleistungshandel und die Aktivitäten von US-Technologieunternehmen in Europa ausdehnen würde. Denn während die USA im Warenhandel mit der EU ein Defizit verzeichnen, haben sie im Dienstleistungshandel einen Überschuss und sind daher hier verletzlicher. Ansetzen könnte die EU theoretisch zum Beispiel bei Digitalsteuern, bei den großen Technologiefirmen oder bei Exporten von geistigen Eigentumsrechten, die die größte Komponente beim US-Dienstleistungsexport darstellen.
- Doch müsste die EU hier besonders sorgsam vorgehen, um den eigenen Schaden zu begrenzen. Denn Digitalsteuern würden auch digitale Produkte und Dienstleistungen in der EU verteuern, bei denen nur wenig hinreichend attraktive Ausweichmöglichkeiten bestehen. Das ist jedoch nicht der Fall, wenn sie etwa bei sozialen Medien oder Browser und Suchmaschinen ansetzen, deren Nutzung kostenlos ist. Hier könnten Einnahmen aus Werbung und Datenverkauf besteuert werden, wie es manche Staaten in der EU schon tun. Das macht möglicherweise Werbung oder Datenkauf auf den betreffenden sozialen Medien teurer, aber hier gibt es zahlreiche Alternativen. Auch auf Gebühren für die Nutzung geistiger Eigentumsrechte könnten Abgaben ansetzen, zumal sich dahinter möglicherweise Steuergestaltungen multinationaler Unternehmen verbergen. Da es noch nicht ausreichend untersucht ist, inwieweit hier staatliche Abgaben ansetzen können und welche Auswirkungen damit verbunden sind, braucht es zunächst ausreichende Impact-Analysen. Es ist aber zu bedenken, dass die großen US-Technologieunternehmen politisch einflussreich sind, gerade in der Trump-Administration.

Exportbeschränkungen auf einzelne kritische Produkte

- Die EU könnte theoretisch auch Exportbeschränkungen bei kritischen Produkten ergreifen, bei denen die USA stark von der EU abhängig sind. Das könnte etwa im Rahmen des neuen EU-Instruments zur Bekämpfung von Zwangsmaßnahmen (Anti Coercion Instrument – ACI) geschehen. Es gibt zum Beispiel zahlreiche Produkte, bei denen die EU der einzige Importlieferant der USA sind. Hier wäre zunächst zu prüfen, ob diese Produkte für die USA tatsächlich weitgehend unverzichtbar sind und damit der Schaden durch ein Fehlen dieser Waren für die US-Wirtschaft hoch wäre.
- Die EU würde damit aber ein neues Konfliktfeld eröffnen, weil es bislang vor allem darum geht, die Absatzchancen des Gegenübers einzuschränken. Mit Exportbeschränkungen werden die Absatzchancen der eigenen Unternehmen eingeschränkt. Zudem müssen die Verwundbarkeiten der EU vor allem im digitalen Handel berücksichtigt werden. Es erscheint zwar nicht wahrscheinlich, aber ist auch nicht ausgeschlossen, dass die USA wichtige Softwareanbieter dazu drängen, ihre Produkte und Dienstleistungen in der EU einzuschränken. Das hätte sehr gravierende negative Folgen für die EU. Daher ist von Exportbeschränkungen abzuraten. Sie wären allenfalls in einem schon stark eskalierten Handelskonflikt als Ultima Ratio zu erwägen.

5 Prüfraster für Staatseingriffe gegen Wettbewerbsverzerrungen und Abhängigkeiten

Mögliche Staatseingriffe bedürfen einer klaren Rechtfertigung.

5.1 Level Playing Field, De-Risking, strategische Autonomie – aber wie?

Noch größere Herausforderungen als gegenüber den USA stellen sich beim Umgang mit China. Denn Chinas Wettbewerbsverzerrungen durch umfassende Subventionen und die stark unterbewertete Währung bedrohen nicht nur bestehende Industrieproduktion in Europa, sondern ließen auch kritische Importabhängigkeiten entstehen und erschweren deren Verringerung. Daher ist die Frage, welche handelspolitischen und gegebenenfalls auch industriepolitischen Maßnahmen sinnvoll sein können, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten und kritische Abhängigkeiten ausreichend zu mindern.

Folgende Stichworte spielen eine Rolle in der öffentlichen Debatte:

- Level Playing Field bedeutet, chinesische Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen und einen fairen Wettbewerb zu ähnlichen Bedingungen zu ermöglichen.
- Decoupling, also ein weitgehender Abbruch des Handels mit China ist nicht nötig, da sich die potenziell kritischen Importabhängigkeiten auf eine recht geringe Zahl von Produkten konzentrieren. Daher geht es um ein De-Risking, also die gezielte Verringerung nur in Bereichen, in denen hohe Risiken aufgrund kritischer Abhängigkeiten von China bestehen. Diese Fokussierung ist auch deshalb sinnvoll, weil der Wechsel zu anderen Anbietern kostenträchtig ist, wenn China der günstigste Anbieter ist.
- Strategische Autonomie ist die Fähigkeit, bei strategischen Entscheidungen nicht dadurch eingeschränkt zu sein, dass Abhängigkeiten und ökonomische Verwundbarkeiten erpressbar machen. Dies ist ein wirkmächtiges Schlagwort, das durch seine unklare Definition aber auch großes Missbrauchspotenzial birgt und Einfallstor für überzogene und fehlgeleitete Handels- und Industriepolitik sein kann. Interventionisten in einigen europäischen Ländern und der Europäischen Kommission rechtfertigen manche fragwürdige Initiative mit dem Ziel strategischer Autonomie.
- Deutlich wird das zum Beispiel bei Forderungen, dass Europa in Bereichen hoher Abhängigkeiten umfassend eigene Kapazitäten aufbauen sollte, indem vormals abgewanderte Produktion im Zuge von sogenanntem Reshoring zurückgeholt werden soll. Beispielsweise wurde dies für die Solarindustrie gefordert und tatsächlich findet sich im Net Zero Industrie Act das Ziel, dass im Jahr 2030 mindestens 40 Prozent der installierten Solarkapazitäten aus der EU kommen, obwohl diese Quote derzeit sehr gering ist. Wenn dieses Ziel ernst genommen würde, wären sehr wahrscheinlich hohe und anhaltende Subventionen nötig, weil die EU hier offensichtlich nicht wettbewerbsfähig ist.

Um De-Risking und strategische Autonomie ohne ausufernde Kosten und überzogenen Interventionismus umzusetzen, ist ein Analyserahmen für angemessene handels- und industriepolitische Maßnahmen nötig. In Kapitel 5.2 wird dazu zunächst ein Prüfraster entwickelt, um zu ermitteln, unter welchen Voraussetzungen Staatseingriffe nötig sind.

5.2 Kriterien für ein Prüfraster

Aus der Kombination folgender Kriterien lassen sich Handlungsempfehlungen ableiten.

Existiert EU-Produktion oder bestehen Importabhängigkeiten?

Neben diesen beiden Möglichkeiten ist auch ein Zwischenzustand denkbar, bei dem EU-Produktion erodiert und neue Importabhängigkeiten entstehen. Gründe dafür können neben Wettbewerbsverzerrungen auch sein, dass Herstellungsprozesse standardisierbar werden, Innovationsvorsprünge verloren gehen oder verschlechterte Standortbedingungen die Produktion hierzulande erschweren. Dieses Kriterium ist relevant, weil ein möglicher Staatseingriff auch davon abhängt, ob es um den Erhalt bestehender (rentabler) Produktion geht oder darum, alternative Bezugsquellen als China zu finden oder zu etablieren.

Bestehen in der EU komparative Vorteile oder strukturelle produktbezogene Vorteile?

Dieses Kriterium lässt sich auch so fassen: Bestünde ohne das Vorhandensein von Wettbewerbsverzerrungen ein zukunftsfähiges Geschäftsmodell und ist eine EU-Produktion längerfristig rentabel? Dafür müssen in der EU strukturelle produktspezifische Vorteile existieren, die die Herstellung eines Produkts bei fairem Wettbewerb rentabel machen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass eine kostenträchtige finanzielle Förderung nötig würde. Ob in der Praxis produktspezifische Vorteile bestehen, hängt von verschiedenen strukturellen Faktoren ab, die in der hier gebotenen Kürze knapp skizziert werden:

- Bestehen komparative Vorteile in dem Sinne, dass Anspruchsgrad und Komplexität von Produkt und Herstellungsprozess groß genug sind, um die hohen Lohn- und Produktionskosten hier zu rechtfertigen? In Deutschland und vielen westlichen EU-Ländern sind Bildungsniveau und Innovationsstand relativ hoch, sodass Unternehmen diese Vorteile nutzen können, um anspruchsvolle Produkte profitabel herzustellen. Typische Beispiele sind der Verbrennungsmotor oder komplexe Maschinen und Geräte, bei denen viel Wissen und Technologie nötig sind. Wichtig für die Zukunftsfähigkeit ist, dass diese Produkte nicht leicht standardisierbar oder kopierbar sein dürfen, weil deren Herstellung dann tendenziell in Schwellenländer mit niedrigeren Produktionskosten abwandert. Letzteres gilt etwa für die Herstellung von Solarmodulen, die bei bestehender Technologie ein weitgehend standardisiertes Produkt sind. Ähnliches gilt auch für Rohstoffe, chemische Grundstoffe oder einfachere elektrische oder mechanische Geräte. Ob ein Produkt hinreichend technologisch anspruchsvoll und komplex ist, um hier bei Abwesenheit von Wettbewerbsverzerrungen längerfristig rentabel hergestellt werden zu können, ist letztlich eine technische Frage, die Ingenieurwissen nötig macht. Zudem ist zu bedenken, dass sich komparative Vorteile verschieben können, etwa weil China technologisch rapide aufholt.
- Die Transportkosten eines Produkts können auch über die Rentabilität der Produktion hierzulande mitentscheiden. Wenn Güter groß und schwer sind, wie etwa viele Stahlprodukte oder Türme und Flügel von Windrädern, dann sind die Transportstückkosten hoch und die Produktion siedelt sich eher in der geografischen Nähe an. Ähnliches gilt auch, wenn es gefährlich ist, die Güter zu transportieren (z. B. manche Chemierprodukte), oder die Waren sperrig sind oder einen geringen Stückwert haben. Auch Just-in-time-Produktionsstrukturen bedingen eine geografische Nähe zwischen Zulieferern und

Kunden, was gerade in der Automobilindustrie eine Rolle spielt und auch bei E-Auto-Batterien eine Rolle spielen kann.

- Je größer die Größenvorteile in der Produktion sind, desto eher lohnt es sich, die Herstellung an einem Standort zu konzentrieren und auch weiter entfernte Absatzmärkte über Exporte zu bedienen (falls die Transportkosten nicht zu hoch sind). Solche Größenvorteile bestehen zum Beispiel, wenn Fabriken sehr teuer sind und somit die Stückkosten bei steigender Produktionsmenge stark abnehmen. Größenvorteile sind beispielsweise bei der Halbleiterfertigung besonders ausgeprägt, da eine einzelne Fabrik mehrere Milliarden Euro kosten kann.
- Pfadabhängigkeiten, bestehende Clusterstrukturen und Vorleistungsverbünde sind weitere relevante Faktoren, die beeinflussen, ob eine Produktion in Deutschland oder Europa zukunftsfähig ist. Hat sich in der Vergangenheit in einem Land ein Cluster von Endfertigern, industriellen Zulieferern und unternehmensnahen Dienstleistern etabliert, haben diese Strukturen eine relativ große Bestandskraft und lassen sich von Wettbewerbern nicht leicht kopieren. Dies ist zum Beispiel in Deutschland und Europa der Fall in der Chemieproduktion (Verbundstandorte und Chemieparks), in der Stahlindustrie und der Automobilbranche vor allem bei Oberklasse-Verbrenner-Fahrzeugen. In China ist dies dagegen beispielsweise bei E-Autos und einigen weiteren Branchen gelungen, sodass sich hierdurch ein genuiner Wettbewerbsvorteil ergibt. Wenn die Rentabilität der Produktion einzelner Elemente der Vorleistungsverbünde in Deutschland aber unrentabel wird, bergen solche Verbundstrukturen auch die Gefahr, dass bei der Abwanderung wichtiger Bestandteile der gesamte Verbund gefährdet oder stark geschwächt wird. Dies droht beispielsweise aufgrund vielfältiger Belastungsfaktoren in der Chemie- und Stahlindustrie.

Ist die Importabhängigkeit wirklich kritisch?

Hohe Importabhängigkeiten sind nicht unbedingt auch kritisch. Mehrere Voraussetzungen sind nötig, um eine kritische Abhängigkeit zu bedingen. Das Fehlen oder Ausbleiben eines Produkts muss einen größeren gesamtwirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Schaden zur Folge haben. Das ist der Fall, wenn ein Produkt unverzichtbar für wichtige Nutzer und kurzfristig schwer ersetzbar ist. Beispiele für kritische Abhängigkeiten sind wichtige Medikamente oder medizinische Wirkstoffe, weil bei einem Mangel Gesundheitsschäden bis hin zu Todesfällen drohen können. Ein gesamtwirtschaftlich relevanter Schaden kann auch entstehen, wenn das Fehlen wichtiger Vorleistungen industrielle Lieferketten stark beeinträchtigen bis hin zu Produktionsstopps. Schäden sind dabei tendenziell umso größer, je früher in der Wertschöpfungskette ein Produkt angesiedelt ist und je mehr Folgestufen daher betroffen sein können. Beispiele für potenziell kritische Abhängigkeiten sind Seltene Erden und andere Rohstoffe, E-Auto-Batterien, Halbleiter und andere elektronische Bauteile sowie wichtige chemische oder pharmazeutische Grundstoffe.

Bei Solarmodulen ist die Importabhängigkeit von China zwar auch sehr hoch, sie ist aber nicht kritisch im hier definierten Sinn. Denn bei einem Ausbleiben dieser Produkte kommt es nicht zu einer Beeinträchtigung industrieller Lieferketten, es entstehen keine gesundheitlichen Schäden und auch die Energieversorgung ist nicht betroffen, weil die schon installierten Solarmodule weiter Energie produzieren. Lediglich der Ausbau der Solarenergieproduktion würde sich etwas verzögern, bis Ersatzlieferanten gefunden sind.

Ist diversifiziertes Friendshoring sinnvoll und möglich?

Um eine kritische Importabhängigkeit von China zu mindern, besteht nicht nur die Möglichkeit, im Rahmen des Reshoring die betreffenden Produkte in der EU oder Deutschland zu produzieren. Vielmehr kommen auch andere Länder als Bezugsquellen in Frage. Gerade wenn hierzulande bei einem Produkt keine komparativen Vorteile oder andere strukturelle produktspezifische Vorteile bestehen und somit die heimische Produktion sehr teuer wäre (und hohe Subventionen erfordern würde), ist der Rückgriff auf Lieferanten aus Ländern mit niedrigeren Produktionskosten sinnvoll. Dies gilt vor allem bei standardisierten Produkten wie Rohstoffen, chemischen Grundstoffen oder Solarmodulen.

Um die Versorgungssicherheit zu erhöhen, sollte im Zuge einer Diversifizierung und Risikostreuung auf mehrere Länder gesetzt werden, weil so der Ausfall eines Landes leichter kompensiert werden kann. Dazu sollten Länder ausgesucht werden, bei denen es hinreichend wahrscheinlich ist, dass sie auch im Fall geopolitischer Spannungen weiter liefern. Diese Strategie lässt sich als diversifiziertes Friendshoring bezeichnen, wobei die Definition von Freunden pragmatisch zu fassen ist. Zur weiteren Erhöhung der Versorgungssicherheit können (je nach Produkt) längerfristige Lieferverträge sinnvoll sein, etwa, wenn im betreffenden Land größere Produktionskapazitäten aufgebaut werden müssen und für deren Rentabilität eine verlässliche Absatzplanung nötig ist.

Friendshoring kann durch verschiedene Herausforderungen erschwert werden, die sich jedoch relativieren oder durch gezielte Maßnahmen mindern lassen.

- In Schwellenländern außerhalb Chinas könnte die Produktion auch wegen chinesischer Wettbewerbsverzerrungen nicht hinreichend rentabel sein, sodass sich dafür in der EU keine Käufer finden würden. Daher kann es sinnvoll sein, durch Ausgleichszölle der EU chinesische Wettbewerbsverzerrungen zu eliminieren.
- Gerade in asiatischen Schwellenländern investieren chinesische Unternehmen zunehmend und bauen Produktionsstrukturen auf, sodass die Frage ist, ob sich dort in hinreichender Zahl Firmen finden lassen, die europäische Kunden beliefern wollen. Allerdings besteht in diesen Ländern oftmals die Sorge, zu abhängig von China zu werden, sodass durchaus eine Offenheit für alternative Absatzquellen in der EU zu erwarten ist.
- Hohe Zoll- und Handelsbarrieren erschweren derzeit noch den Handel mit einigen Schwellenländern in Asien oder Lateinamerika. Daher sind Freihandelsabkommen nötig, um diese Hürden möglichst schnell abzubauen. Ein Zollabbau der EU würde diesen Ländern einen Kostenvorteil gegenüber China verschaffen, da hier kein Freihandelsabkommen besteht und infrage kommt.
- Es mag in den Schwellenländern noch an technologischem Wissen fehlen, um eine effiziente Produktion aufzubauen. Daher ist produktspezifisch zu erwägen, Produktionsstrukturen durch die Beteiligung europäischer Firmen zu ermöglichen.

Schematischer Überblick: Qualitatives Prüfraster

Abbildung 6 fasst die genannten Kriterien systematisch zu einem Prüfraster zusammen, das durch eine grobe qualitative Einschätzung Orientierung geben soll, unter welchen Bedingungen Staatseingriffe nötig sind. Im Folgenden wird die Übersicht zeilenweise erläutert.

Abbildung 6
Prüfraster für Staatseingriffe

EU-Produktion existiert, grds. rentabel und zukunftsfähig	EU-Produktion existiert, aber bedroht oder teilweise abgewandert	EU-Produktion existiert nicht / kaum		
keine oder geringe Importabhängigkeit	entstehende / drohende kritische Importabhängigkeit	hohe, aber wenig kritische Importabhängigkeit	hohe und kritische Importabhängigkeit	
<i>Bsp.: Spezialchemie, innovative Medikamente, Spezialstähle, komplexe Maschinen und elektrische Ausrüstungen, Medizintechnik, Verbrenner-Autos, Flugzeuge</i>	<i>Bsp.: chemische und pharmazeutische Grundstoffe, Generika, weniger anspruchsvolle Stahlprodukte, Legacy-Halbleiter, weniger komplexe Maschinen und Geräte, E-Autos, Windkraftanlagen, Elektrolyseure</i>	<i>Bsp.: Textilien, Bekleidung, Unterhaltungselektronik, Handys, Spielwaren, Möbel, PV-Module</i>	<i>Bsp.: Rohstoffe, EDV-Geräte und -bauteile, Batterien, Dauermagnete</i>	
<i>Grundvoraussetzung: es bestehen komparative oder produktbezogene Vorteile in der EU</i>		kein Eingriff	geringe Kritikalität: LPF-Eingriff zur Unterstützung von Friendshoring	hohe Kritikalität: Eingriff zur Sicherung einer Grundversorgung
LPF-Eingriff, um Produktion zu halten	LPF-Eingriff, um Produktion zu halten			
		falls LPF-Eingriff nicht ausreicht:		
	geringe Kritikalität: kein Eingriff			hohe Kritikalität: Eingriff zur Sicherung einer Grundversorgung
<i>Friendshoring</i>				
nicht nötig	bei mittlerer Kritikalität und wenn LPF-Maßnahmen teuer	nicht nötig	bei mittlerer Kritikalität und wenn LPF-Maßnahmen teuer	

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Im linken Bereich der Abbildung 6 finden sich Produkte, bei denen eine EU-Produktion existiert, daher keine nennenswerte Importabhängigkeit besteht und bei denen wegen struktureller produktspezifischer Vorteile grundsätzlich auch zukünftig eine rentable Produktion hierzulande wahrscheinlich erscheint. Es handelt sich hier um den deutschen Industriekern. Dazu zählen beispielsweise Spezialchemie, innovative Medikamente, komplexe Maschinen und elektrische Ausrüstungen, Medizintechnik und Verbrenner-Fahrzeuge sowie Flugzeuge. Diese Güter dürften jedoch durch die umfassenden und breit wirkenden chinesischen Wettbewerbsverzerrungen bedroht sein. Soweit dies der Fall ist und Verzerrungen nachweisbar sind, ist der Einsatz von Level-Playing-Field-Instrumenten (LPF-Instrumenten) zur Sicherung der heimischen Produktionsbasis nötig, um wieder faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen.

In der Mitte der Abbildung 6 finden sich Güter, deren Produktion bereits abgewandert oder davon bedroht ist. Dazu zählen zum Beispiel chemische und pharmazeutische Grundstoffe, Generika, Standard-Halbleiter, weniger komplexe Maschinen und Geräte, E-Autos, Windkraftanlagen oder Elektrolyseure. Die Gründe für die Produktionserosion können vielfältig sein, auch eine Kombination der folgenden Faktoren ist denkbar: chinesische Wettbewerbsverzerrungen, ein Verlust komparativer Vorteile aufgrund zunehmender Standardisierung oder eines geringen europäischen Innovationsvorsprungs (auch wenn China aufholt), strengere Umweltvorschriften als im Ausland oder hausgemachte Standortnachteile wie ausufernde Bürokratielasten oder hohe Arbeits- und Energiekosten, die die Wettbewerbsfähigkeit deutscher oder europäischer Produktion beeinträchtigen. Insbesondere die hier wegen hoher Energiepreise teilweise in ihrer Existenz bedrohten energieintensiven Industrien zählen zu dieser Kategorie, womit die Sorge verbunden ist, dass Clustervorteile verloren gehen und daher größere Verbundstrukturen abwandern.

Ein LPF-Eingriff zum Ausgleich nachweisbarer chinesischer Wettbewerbsverzerrungen ist empfehlenswert, könnte aber wegen der weiteren Gründe nicht ausreichend sein, um die erodierende Produktion in der EU zu halten. Falls dem so ist, lässt sich dieses Ziel möglicherweise erreichen durch vermehrte Innovationsanstrengungen der hiesigen Unternehmen oder staatliche Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Diese Maßnahmen sind aber möglicherweise trotzdem nicht hinreichend, um die Produktion hier zu halten, sodass die Importabhängigkeit bei den betroffenen Produkten möglicherweise weiter steigt und potenziell kritisch wird.

Das weitere Vorgehen ist abhängig von der Kritikalität der Importabhängigkeit:

- Besteht keine oder eine geringe Kritikalität, ist kein weiterer Staatseingriff über die LPF-Maßnahme hinaus nötig, weil zum Nutzen der Käufer hierzulande günstig importiert werden kann, wo komparative Vorteile verlorengegangen sind.
- Bei mittlerer Kritikalität der Importabhängigkeit ist diversifiziertes Friendshoring sinnvoll, um die Verwundbarkeit zu mindern. Der LPF-Eingriff gegenüber China trägt in diesem Fall auch dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit alternativer Lieferländer auf dem EU-Markt zu erleichtern.
- Bei hoher Kritikalität könnte Friendshoring allein nicht ausreichen, um eine hinreichend sichere Versorgung mit den entsprechend wichtigen Gütern sicherzustellen. Daher ist ein zusätzlicher Staatseingriff zu erwägen, um die Versorgung in der EU ausreichend zu sichern. Soweit es hierbei auch um eine Förderung von EU-Produktion gehen sollte, würde deren Wettbewerbsfähigkeit durch den LPF-Eingriff gegenüber China ebenfalls verbessert.

Im rechten Bereich der Abbildung 6 wird davon ausgegangen, dass eine hohe Importabhängigkeit besteht, da keine nennenswerte EU-Produktion (mehr) vorhanden ist, die durch chinesische Wettbewerbsverzerrungen bedroht ist. Die weitere Einschätzung ist abhängig davon, wie kritisch diese Importabhängigkeit ist. Hier gilt das Gleiche wie zuvor erläutert:

- bei geringer Kritikalität ist kein Staatseingriff nötig, dies gilt für viele Konsumgüter wie etwa Textilien, Spielzeug, Unterhaltungselektronik und auch Solarmodule.
- bei mittlerer und hoher Kritikalität ist diversifiziertes Friendshoring ein zentraler Lösungsansatz, das durch den LPF-Eingriff erleichtert wird. Bei hoher Kritikalität sind

ähnlich wie zuvor dargestellt weitere Eingriffe zu prüfen, um eine ausreichende Versorgung in der EU sicherzustellen. Hier ist jeweils produktspezifisch zu analysieren, ob eine mittlere oder hohe Kritikalität vorliegt.

Die relevanten Produkte mit fehlenden produktspezifischen Vorteilen der EU sind zum Beispiel Rohstoffe wie Seltene Erden, Dauermagnete, E-Auto-Batterien (aktueller Technologie) oder EDV-Geräte und elektronische Bauteile. Das liegt teilweise daran, dass es sich um weitgehend standardisierte Herstellungsverfahren handelt oder China sich über Bildung, Innovationen, Lerneffekte oder den Aufbau von Clusterstrukturen produktspezifische Vorteile und teils eine technologische Vorreiterrolle erarbeitet hat.

Bei Halbleitern handelt es sich um einen Sonderfall in dieser Kategorisierung. Obwohl die Herstellungsverfahren moderner Chips durchaus anspruchsvoll sind, ist die Importabhängigkeit in diesem Bereich hoch. Das liegt auch daran, dass die Chipproduktion in den vergangenen Jahrzehnten gerade auch aufgrund massiver Subventionen nach Asien abgewandert ist und zum Beispiel in Taiwan und Südkorea effektiv funktionierende Cluster und Lerneffekte entstanden sind. Daher ist es sicherlich nicht leicht, die Herstellungsprozesse im Zuge des Reshoring wieder zurückzuholen. Zudem ist fraglich, ob neu aufzubauende EU-Kapazitäten rentabel sein können, wenn sie zu diesen Produzenten in direktem Wettbewerb stehen. Die Beispiele der deutschen Industriepolitik mit Blick auf Intel und Wolfspeed waren hier nicht erfolgreich. Sie zeigen, wie problematisch es sein kann, mit dem Ziel von „picking winners“ auf einzelne Unternehmen zu setzen. Entscheidungen zur Förderung individueller Firmen müssen zudem genau im Blick halten, um welche Arten von Halbleitern es geht und ob angesichts der spezifischen Angebots- und Nachfragebedingungen wirklich ein zukunftsfähiges Geschäftsmodell absehbar ist. Wenn dem nicht so ist, drohen hohe und anhaltende Subventionen, die die Staatshaushalte erheblich in ohnehin schwierigen Zeiten zusätzlich belasten würden.

Generell sollten für Staatseingriffe folgende Maßgaben gelten: Die Intensität sollte so hoch wie nötig, aber so gering wie möglich sein. Zudem sollte die Intervention das Problem – ähnlich wie ein Medikament gegen eine Krankheit - möglichst direkt bekämpfen und möglichst wenig negative Nebenwirkungen haben. Entsprechend sollten bei der Handelspolitik Kostensteigerungen für heimische Käufer auf ein Minimum begrenzt werden. Dazu ist der Eingriff auf die eigentliche Marktverzerrung zu konzentrieren und darf nicht protektionistisch missbraucht werden.

6 Prüfraster für Instrumente gegen Wettbewerbsverzerrungen und Abhängigkeiten

Handels- und industriepolitische Instrumente gegen chinesische Wettbewerbsverzerrungen müssen gut durchdacht sein.

Wenn handels- oder industriepolitische Staatseingriffe zur Minderung der Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen und kritischer Abhängigkeiten zu rechtfertigen sind, stellt sich die Frage, welche Instrumente angewendet werden sollen. Auch hier bedarf es einer systematischen Analyse. Ein konzeptioneller Rahmen ist nötig, um Vor- und Nachteile verschiedener Instrumente abzuwägen und eine effektive Auswahl zu treffen. Die entsprechenden Bewertungskriterien werden in Kapitel 6.2 beschrieben und dann in Kapitel 6.3 auf ausgewählte mögliche Instrumente angewendet. In Kapitel 6.1 werden die potenziellen handelspolitischen Instrumente kurz aufgeführt, eine ausführliche Erläuterung findet sich im Anhang.

6.1 Handelspolitische Instrumente

Die WTO-Regeln sehen zwei Instrumente vor, die Ausgleichszölle gegen Wettbewerbsverzerrungen durch ein Drittland ermöglichen:

- Antidumpingmaßnahmen erlauben Ausgleichszölle auf Importe von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die gedummt werden, vereinfacht ausgedrückt: deren Verkaufspreise zu niedrig sind.
- Antisubventionsmaßnahmen sehen Ausgleichszölle gegen Importe von Produkten aus Nicht-EU-Staaten vor, bei denen das Herkunftsland bestimmte preisverzerrende Subventionen vergibt.

Das WTO-Recht schreibt enge Voraussetzungen für die Nutzung dieser Maßnahmen vor. Unter anderem müssen Dumping oder Subventionierung ebenso nachgewiesen werden wie eine erfolgte oder drohende materielle Schädigung eines Wirtschaftszweigs, die nachweisbar ursächlich auf höhere Einfuhren aus dem betreffenden Drittland zurückzuführen ist. Diese Bedingungen engen die Nutzung der Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen (AD/AS-Maßnahmen) bewusst ein, um protektionistischen Missbrauch zu verhindern.

Zudem weist das internationale Handelsrecht bei der Bekämpfung chinesischer Wettbewerbsverzerrungen Lücken und Unzulänglichkeiten auf. Folgende konkrete Mängel und Lücken sind beispielhaft hervorzuheben:

- Zu wenige Arten von Subventionen sind verboten.
- Es fällt schwer, gegen Subventionen vorzugehen, die von chinesischen Staatsunternehmen vergeben werden.

- Bei anfechtbaren Subventionen liegt ein Problem darin, dass die Beweislast allein beim betroffenen Staat liegt. Erschwerend kommt dabei noch hinzu, dass China der Meldepflicht von Subventionen nur partiell und verzögert nachkommt.
- Die Regelungen für unfaire Wettbewerbsvorteile durch Währungsmanipulation und eine unterbewertete Währung sind sehr cursorisch und wenig justiziabel.

Angesichts der Lücken im WTO-Regelwerk bei industriepolitischen Subventionen und der Komplexität der Ausgleichszollverfahren stellt sich die Frage, wie die grundsätzlich sehr sinnvollen Instrumente besser handhabbar gemacht werden können. Mögliche Reformen können in erster Linie an zwei Stellen angesetzt werden. Erstens gilt es, Ansatzpunkte zu finden, um die bestehenden AD/AS-Instrumente im gegebenen Rahmen effektiver zu nutzen, indem mehr AD/AS-Maßnahmen ermöglicht werden und durch höhere AD/AS-Zölle eine höhere Schutzwirkung erreicht wird. Zweitens geht es darum, den üblichen Rahmen zu erweitern, indem AD/AS-Verfahren auf einer höheren Produktebene verwendet werden und der Wirkungsbereich dieser Verfahren auch auf bereitwillige Drittmärkte erweitert wird.

Zudem hat die EU ihre Toolbox an Instrumenten für Handels- und Wettbewerbspolitik in der jüngeren Vergangenheit erweitert, außerdem liegt eine Reihe von handels- und industriepolitischen Vorschlägen auf dem Tisch, die derzeit diskutiert werden.

6.2 Bewertungskriterien für Effektivität und Effizienz der Instrumente

Für das hier zu entwickelnde Prüfraster braucht es Bewertungskriterien mit zu erfüllenden Zielen. Es geht darum zu analysieren, wie gut und gezielt die untersuchten Instrumente das eigentliche Problem bekämpfen und ob dabei schädliche Nebenwirkungen entstehen.

Effektivität des Schutzes

- Schutz für Produkte mit Wettbewerbsverzerrungen oder kritischen Abhängigkeiten: Wie gut schützt das jeweilige Instrument vor diesen Problemen?
- Treffgenauigkeit mit Blick auf das Drittland, von dem Wettbewerbsverzerrungen oder kritische Abhängigkeiten ausgehen: Zielt das Instrument konkret auf dieses Land ab oder sind auch andere Drittländer betroffen?
- Schutz auch für Weltmarkt-Exporte (und nicht nur für EU-Markt): Mit den meisten Instrumenten lässt sich der EU-Markt schützen, aber nicht Drittmärkte. Das ist problematisch, denn subventionierte chinesische Unternehmen machen deutschen Exportfirmen auch außerhalb der EU Konkurrenz, sodass dort ebenfalls Marktanteile verloren gehen.

Höhe der volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten

- Makroökonomische Preis- und Kostenwirkung für Käufer, Verwender und Exporteure der vom Instrument geschützten Produkte: Werden einzelne Produkte geschützt, können sie teurer werden. Das erhöht die Kosten der Käufer. Falls es sich um wertmäßig substantielle Zulieferprodukte für industrielle Verwender und gegebenenfalls auch Exporteure handelt, kann deren Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt werden.

- Verringerung von Wettbewerbs- und Innovationsdruck: Übermäßiger Schutz führt dazu, dass die Wettbewerbsanreize für Unternehmen sinken, auf mehr Innovationen und Effizienz zu setzen. Das dämpft längerfristig Betriebserfolg, Produktivität und Wachstum.
- Bürokratiekosten für die Wirtschaft: Verschiedene Instrumente bringen für die Unternehmen unterschiedlichen administrativen Aufwand mit sich, der Ressourcen bindet und die Produktivität mindern kann.
- Bürokratiekosten für den Staat: Ebenso sind die Kosten der administrativen Verwaltung der jeweiligen Instrumente zu berücksichtigen. Das bindet personelle Kapazitäten beim Staat, erfordert gegebenenfalls mehr Personal und damit Steuermittel.
- Direkter Effekt auf den Staatshaushalt: Daneben kann es auch direkte Wirkungen auf den Staatshaushalt geben, etwa bei Zolleinnahmen oder Ausgaben für Subventionen.

Weitere schädliche Nebenwirkungen und Kollateralschäden

- Verstoß gegen WTO-Regeln: Instrumente können den multilateralen Handelsregeln widersprechen, die die EU und Deutschland traditionell als sehr wichtig erachten.
- Gefahr von Gegenmaßnahmen oder Nachahmung: Wenn Schutzinstrumente ergriffen werden, kann es zu Vergeltungsmaßnahmen und Nachahmungseffekten kommen.
- Missbrauchsgefahr: Es können sich Missbrauchsspielräume eröffnen. In Kapitel 3.1 wurden beispielhaft mehrere Nachteile von fehlgeleiteten handels- und industriepolitischen Maßnahmen genannt, wie überzogener und protektionistischer Einsatz, Mitnahmeeffekte und Rent-Seeking.

6.3 Bewertung ausgewählter Instrumente anhand der Kriterien

Im Folgenden werden die kurz vorgestellten und im Anhang näher erläuterten Instrumente anhand der entwickelten Zielkriterien mittels qualitativer Argumente bewertet, da eine quantitative Einschätzung hier nicht geleistet werden kann. Die Beurteilung liefert eine grobe Einschätzung, die als Diskussionsgrundlage dienen kann.

6.3.1 Etablierte Ausgleichszölle bei Dumping und Subventionen

Effektivität des Schutzes

- Schutz für Produkte: kleiner Vorteil. AD/AS-Instrumente werden in aller Regel auf einzelne Produkte angewendet und haben daher keine Breitenwirkung auf einen ganzen Sektor oder die Industrie insgesamt. Die Schutzwirkung der Ausgleichszölle für die betreffenden Produkte hängt von der gewählten Zollhöhe ab und dürfte aufgrund der traditionellen Zurückhaltung der Europäischen Kommission im Vergleich zu den USA in der Regel begrenzter sein.
- Treffgenauigkeit Land: großer Vorteil. AD/AS-Maßnahmen werden gezielt auf ein Land angewendet, von dem Wettbewerbsverzerrungen ausgehen.
- Schutz auch für Weltmarkt-Exporte: keine Bewertung. Es ist grundsätzlich nur ein Schutz für den heimischen EU-Markt möglich.

Höhe der volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten

- Preis- und Kostenwirkung für Käufer: sehr geringer Nachteil. Da nur einzelne Produkte geschützt werden, ist die makroökonomische Preiswirkung relativ gering. Falls einzelne Käufer auf größere Produktmengen angewiesen sind, mögen sie zwar stärker betroffen sein. Allerdings sollen AD/AS-Maßnahmen lediglich den normalen Wettbewerbszustand wiederherstellen und es besteht für Verwender kein Recht auf subventionierte Billigimporte. Ein gewisser Nachteil bleibt jedoch im globalen Wettbewerb mit Drittlands-Verwendern, die weiter auf künstlich verbilligte chinesische Produkte zugreifen können.
- Verringerung von Wettbewerbs- und Innovationsdruck: keine Bewertung. Es werden grundsätzlich nur die unfairen Wettbewerbsverzerrungen ausgeglichen, sodass das faire Ausmaß an Konkurrenzdruck bestehen bleibt.
- Bürokratiekosten (Wirtschaft): kleiner Nachteil. Bei der Antragstellung fallen einmalig Kosten für eine begrenzte Zahl involvierter Firmen für Handelsrechts-Anwälte an. Durch die große Verfahrenszahl für einzelne Produkte erhöht sich der summierte Aufwand etwas. Nach Einführung einer AD/AS-Maßnahme ist der administrative Aufwand der laufenden Zoll-Erhebung begrenzt, da international tätige Firmen dafür lang etablierte und effiziente Verfahren haben.
- Bürokratiekosten (Staat): kleiner Nachteil. Bei der Antragsstellung prüft die Europäische Kommission produktspezifisch in einer mehrere Schritte umfassenden Routine in der Regel einmalig (für die übliche fünfjährige Geltungsdauer) das Vorliegen und gegebenenfalls das Ausmaß von Dumping oder von anfechtbaren Subventionen. Durch die Vielzahl einzelner Produkte steigt der überschaubare Aufwand in der Summe etwas. Der staatliche Aufwand bei der Erhebung zusätzlicher Zölle fällt dagegen so gut wie nicht ins Gewicht, da Ausgleichszölle leicht ins das bestehende Zollabwicklungssystem integrierbar sind.
- Direkter Staatshaushaltseffekt: sehr geringer Vorteil. Relativ zur Größe der Staatshaushalte sind die Staatseinnahmen durch Zölle auf einzelne Produkte sehr gering.

Weitere schädliche Nebenwirkungen und Kollateralschäden

- Verstoß gegen WTO-Regeln: keine Bewertung. Die Europäische Kommission folgt eng den WTO-Regeln, Verstöße sind selten und werden gegebenenfalls nach WTO-Klagen der Partnerländer behoben.
- Gefahr von Gegenmaßnahmen oder Nachahmung: sehr geringer Nachteil. Durch die enge Bindung an das WTO-Recht ist diese Gefahr sehr gering. Vereinzelt kommt es insbesondere durch China zu politisch motivierten willkürlichen Gegenmaßnahmen, etwa durch die Initiierung eigener Handelsschutzinstrumente gegen EU-Produkte, deren Wirkung sich meist jedoch in engen Grenzen hält.
- Missbrauchsgefahr: sehr geringer Nachteil. Die enge Kodifizierung von AD/AS-Maßnahmen im WTO-Recht begrenzt diese Gefahr deutlich.

6.3.2 Reformierte Ausgleichszölle bei Dumping und Subventionen

Es wird angenommen, dass AD/AS-Instrumente reformiert und so effizienter und effektiver gemacht werden, vor allem mit Blick auf eine breitere produktbezogene Anwendung und die Ausdehnung auf Drittländer. Um dies trotz gewisser Verstöße gegen einzelne

WTO-Regeln zu rechtfertigen, wird angenommen, dass die EU flankierend ein WTO-Verfahren gegen China verfolgt, in dem sie infrage stellt, dass ihr im Handel mit China noch die WTO intendierten und ihr zustehenden Vorteile zugutekommen.

Effektivität des Schutzes

- Schutz für Produkte: mittlerer Vorteil. Reformierte Handelsschutzinstrumente gegen Dumping und Subventionen lassen sich produkt- und gegebenenfalls auch branchenbezogen deutlich breiter anwenden als in der üblichen Form. Zudem werden auf die betroffenen Produkte tendenziell höhere Zölle erhoben als bei traditioneller Anwendung, sodass die Schutzwirkung auch deshalb größer ist.
- Treffgenauigkeit Land: großer Vorteil. Die Instrumente werden auch hier gezielt auf ein Land angewendet, von dem Wettbewerbsverzerrungen ausgehen.
- Schutz auch für Weltmarkt-Exporte: kleiner Vorteil. In reformierter Form sind EU-Exporte dann auch auf einzelnen Drittmarkten geschützt, wenn Partnerländer die EU-Maßnahmen dort anwenden. Falls dies mit zahlreichen Staaten gelingen sollte, ist auch ein mittlerer Vorteil möglich.

Höhe der volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten

- Preis- und Kostenwirkung für Käufer: kleiner Nachteil. Weil Produkte breiter geschützt werden, ist die makroökonomische Preis- und Kostenwirkung etwas größer als ohne Reform. Auch einzelne Verwender mögen etwas stärker betroffen sein. Aber AD/AS-Maßnahmen stellen nur den normalen Wettbewerbszustand wieder her und es besteht für Verwender kein Recht auf subventionierte Billigimporte. Der Nachteil gegenüber Drittlands-Verwendern fällt durch die angenommene Kooperation mit Drittländern geringer aus als ohne Reform der AD/AS-Maßnahmen.
- Verringerung von Wettbewerbs- und Innovationsdruck: keine Bewertung. Es werden grundsätzlich nur die unfairen Wettbewerbsverzerrungen ausgeglichen, sodass das faire Ausmaß an Konkurrenzdruck bestehen bleibt.
- Bürokratiekosten (Wirtschaft): sehr geringer Nachteil. Bei der Antragstellung fallen einmalig Kosten für eine begrenzte Zahl involvierter Firmen für Handelsrechts-Anwälte an. Die Reform verringert die Zahl der Antragsverfahren jedoch und die damit verbundenen Kosten. Bei der laufenden Zoll-Erhebung bleibt der administrative Aufwand begrenzt, da international tätige Firmen dafür lang etablierte und effiziente Verfahren haben.
- Bürokratiekosten (Staat): sehr geringer Nachteil. Bei der Antragstellung prüft die Europäische Kommission produktspezifisch in einer mehrere Schritte umfassenden Routine in der Regel einmalig (für die übliche fünfjährige Geltungsdauer) das Vorliegen und gegebenenfalls das Ausmaß von Dumping oder von anfechtbaren Subventionen. Durch die Reform verringert sich die Zahl der Antragsverfahren. Der staatliche Aufwand bei der Erhebung zusätzlicher Zölle fällt auch hier so gut wie nicht ins Gewicht, da zusätzliche Ausgleichszölle leicht in das bestehende Zollabwicklungssystem integrierbar sind.
- Direkter Staatshaushaltseffekt: kleiner Vorteil. Durch die Reform können etwas mehr Einnahmen erzielt werden. Doch relativ zur Größe der Staatshaushalte ist der Effekt der zusätzlichen Ausgleichszölle gering.

Weitere schädliche Nebenwirkungen und Kollateralschäden

- Verstoß gegen WTO-Regeln: kleiner Nachteil. Die Europäische Kommission dehnt mit diesem Vorgehen WTO-Recht. Anders als etwa bei Local Content-Vorschriften (LCV) orientiert sie sich damit aber noch sehr eng am WTO-Recht und legt nur einzelne Bestimmungen pragmatischer aus. Durch die Flankierung mit dem erwähnten WTO-Verfahren gegen China wird dieses Vorgehen zumindest implizit als Ultima Ratio gerechtfertigt.
- Gefahr von Gegenmaßnahmen oder Nachahmung: mittlerer Nachteil. Durch die gewisse Dehnung des WTO-Rechts besteht durchaus die Gefahr von chinesischen Gegenmaßnahmen. Dies gilt es diplomatisch zu begleiten, indem die EU gegenüber China belegt, dass chinesische Wettbewerbsverzerrungen die industrielle Basis in der EU stark bedrohen. Zudem sollte sie deutlich machen, dass ohne solche eher wenig interventionistischen Maßnahmen, die sich noch eng an WTO-Recht orientieren, bald eine noch sehr viel weitergehende Abschottung des EU-Marktes etwa über LCV droht. Damit sollten sich chinesische Maßnahmen begrenzen lassen, auch wenn dies nicht sicher vorherzusagen ist. Auch die Gefahr von Nachahmung ist denkbar. Doch soweit sich Nachahmer gegen chinesische Wettbewerbsverzerrungen richten, ist dies durchaus im EU-Interesse. Nachahmungen zulasten der EU sind zwar nicht auszuschließen. Aber diese Gefahr sollte begrenzt sein, da die erweiterten AD/AS-Maßnahmen weiterhin eng am WTO-Recht orientiert sind und klar auf den Ausgleich chinesischer Wettbewerbsverzerrungen ausgerichtet sind, mit denen auch andere Länder zu kämpfen haben.
- Missbrauchsgefahr: sehr geringer Nachteil. Ein protektionistischer Missbrauch könnte durch eine zu breite Anwendung oder durch zu hohe Zölle erfolgen. Da Chinas Subventionen und auch die Yuan-Unterbewertung umfassend in der chinesischen Wirtschaft wirken, ist in der EU ebenfalls eine branchenbezogen breite Anwendung von Ausgleichszöllen gerechtfertigt, falls sich Wettbewerbsverzerrungen nachweisen lassen und heimische Produktion gefährdet ist. Die weiterhin enge Orientierung am WTO-Recht dürfte zudem ein Ausufern der Zollhöhen weitgehend verhindern.

6.3.3 Resilienzvorgaben zur Minderung kritischer Abhängigkeiten

Resilienzvorgaben sollen mit Blick auf dominierende Drittlands-Lieferländer mithilfe von Warenherkunfts-Obergrenzen (etwa von maximal 50 Prozent) dazu beitragen, kritische Abhängigkeiten zu verringern (de facto vor allem von China). Sie werden im Rahmen des NZIA derzeit von der Europäischen Kommission für Endprodukte und deren wichtigste spezifischen Bauteile entwickelt für das öffentliche Beschaffungswesen und für Auktionen zur Vergabe von Subventionen im Bereich der Dekarbonisierung. Doch kritische Abhängigkeiten gibt es auch darüber hinaus. Daher wird hier, auch um die Vergleichbarkeit mit den anderen Instrumenten zu erleichtern, angenommen, dass ähnliche Resilienzvorgaben auch in der Privatwirtschaft bei kritischen Abhängigkeiten angewendet werden.

Effektivität des Schutzes

- Schutz für Produkte: kleiner Vorteil. Die Bewertung ist hier komplex und muss auch zwischen End- und Vorprodukten unterscheiden. Falls die Abhängigkeitsschwelle von 50 (ggf. 40) Prozent überschritten ist, sind Endprodukte durch einen Ausschluss stärker als bei Zöllen geschützt, die keinen Ausschluss bewirken, sofern sie nicht prohibitiv hoch

sind. Aber bis zum Erreichen der Schwelle schützen Resilienzvorgaben nicht. Sie helfen also nicht, wenn deutsche Produktion anfänglich unter Druck kommt und Importabhängigkeiten erst allmählich entstehen. Sie sind daher nur für Produkte geeignet, bei denen die Importabhängigkeit bereits hoch ist. Bei Vorprodukten ist die Schutzwirkung noch schwerer einzuschätzen. Zwar wird in den bisherigen Planungen auch hier der Bezug zur 50-Prozent-Schwelle hergestellt, aber die Bestimmungen sind noch vage und es werden Ausnahmen bei besonders hohen Abhängigkeiten vorgesehen.

- Treffgenauigkeit Land: großer Vorteil. Der Fokus liegt zielgerichtet auf einem einzelnen Drittland, von dem eine hohe Abhängigkeit besteht. Damit dürfte häufig China betroffen sein aufgrund seiner großen Dominanz im Industriebereich.
- Schutz auch für Weltmarkt-Exporte: keine Bewertung. Mit Resilienzvorgaben ist grundsätzlich nur ein Schutz für den heimischen EU-Markt möglich.

Höhe der volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten

- Preis- und Kostenwirkung für Käufer: sehr geringer Nachteil. Es ist nur eine tendenzielle Bewertung möglich. Denn sie hängt zum einen produktspezifisch davon ab, in welchem Umfang (auch aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen) günstigere chinesische Produkte ausgeschlossen werden, was wiederum davon abhängt, ob der Anteil Chinas an End- und Vorprodukten über oder unter der Schwelle von 50 (ggf. 40) Prozent liegt, die relativ hoch angesetzt ist. Zum anderen ist eine wichtige Wirkungsdeterminante, wie breit das Instrument angewendet wird bezogen auf die in der EU nachgefragte Produktpalette. Hier wurde eine breite Anwendung auf Bereiche mit kritischen Abhängigkeiten angenommen. Im Vergleich zu AD/AS-Instrumenten ist die Anwendung einerseits breiter, weil sie sich auch auf einige Produkte mit hohen Abhängigkeiten erstreckt, bei denen kaum EU-Produktion besteht, sodass AD/AS-Maßnahmen hier weniger relevant sind. Andererseits ist die Anwendung weniger breit, da sie sich nicht auf Produkte erstreckt, bei denen keine größeren Abhängigkeiten bestehen, während AD/AS-Maßnahmen hier greifen, vor allem wenn sie in reformierter Form angewendet werden.
- Verringerung von Wettbewerbs- und Innovationsdruck: sehr geringer Nachteil. Eine Verringerung des angemessenen Wettbewerbs- und Innovationsdrucks findet dann statt, wenn chinesische Produkte ausgeschlossen werden, bei denen jenseits unfairer Wettbewerbsverzerrungen auch faire Wettbewerbsvorteile vorhanden sind. Die Bewertung, wie oft das der Fall sein würde, ist nur als Tendenzeinschätzung möglich und folgt ähnlichen Überlegungen wie im vorigen Aspekt.
- Bürokratiekosten (Wirtschaft): mittlerer Nachteil. Unternehmen werden nennenswerte Kosten aufgebürdet. Denn sie müssen nicht nur einmalig prüfen, wie hoch der Anteil eines dominierenden Drittlands an Endprodukten und wichtigsten spezifischen Bauteilen ist, sondern sie müssen dies auch im Zeitverlauf immer wieder tun, da sich Vorleisungspreise und auch Lieferketten im Zeitverlauf dynamisch ändern.
- Bürokratiekosten (Staat): mittlerer Nachteil. Hier gilt das Gleiche wie im vorigen Punkt. Denn staatliche Behörden müssen die von den Unternehmen übermittelten Wertschöpfungsanteile zumindest in kurzen Abständen regelmäßig prüfen. Die verschiedenen delegierten Rechtsakte der Kommission zum NZIA zeigen, wie aufwendig die neue Erfassung wird. Dies wird besonders deutlich bei den zahlreichen Dokumenten zur Definition und Erfassung der wichtigsten spezifischen Bauteile von NZIA-Technologien.

- Direkter Staatshaushaltseffekt: sehr geringer Nachteil: Soweit bei öffentlichen Ausschreibungen Resilienzvorgaben angewendet werden, dürften die budgetären Kosten für den Staat geringfügig steigen. Auch hier gilt, dass es für Verwender kein Recht auf subventionierte Billigimporte aus China gibt.

Weitere schädliche Nebenwirkungen und Kollateralschäden

- Verstoß gegen WTO-Regeln: sehr geringer Nachteil. Mit Resilienzvorgaben wird rechtlich neues Territorium beschritten. Es ist unklar, ob sie möglicherweise im Warenhandel mit dem Verweis auf nationale Sicherheit (GATT Artikel XXI) gerechtfertigt werden können, soweit es um kritische Abhängigkeiten geht, objektive Kriterien verwendet werden und die EU unter Drittländern nicht diskriminiert. Im öffentlichen Beschaffungswesen wäre eine Anwendung gegenüber China rechtlich möglich, da China nicht Mitglied des plurilateralen WTO-Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen ist (Government Procurement Agreement – GPA) und kein Freihandelsabkommen besteht.
- Gefahr von Gegenmaßnahmen oder Nachahmung: kleiner Nachteil. Der Bezug zu kritischen Abhängigkeiten und die weitgehende Orientierung am WTO-Recht dürfte die Gefahr von Gegenmaßnahmen und Nachahmung anderer Länder begrenzen. Letztlich ist aber vor allem die Frage, wie China reagieren würde. Willkürliche chinesische Vergeltungsmaßnahmen sind hier durchaus denkbar, da China damit selbst auf legitime AD/AS-Maßnahmen der EU immer wieder reagiert hat. Die Gefahr gravierender und anhaltender chinesischer Gegenmaßnahmen dürfte aber eher begrenzt sein. Denn China setzt selbst auf mehr Autarkie, um seine Abhängigkeiten vom Westen zu vermindern. Es ist also auch eine Aufgabe der diplomatischen Vermittlung, dass die EU sich dieses Recht zumindest bei kritischen Abhängigkeiten nun auch herausnimmt.
- Missbrauchsgefahr: mittlerer Nachteil. Es besteht eine gewisse Gefahr, dass Resilienzvorgaben protektionistisch zum ungerechtfertigten Schutz von Partikularinteressen missbraucht werden. Denn in der Praxis mögen sie nicht immer auf wirklich kritische Abhängigkeiten begrenzt bleiben. Auch politischer Druck für eine Senkung der 50 Prozent-Schwelle ist denkbar, was stärkere Ausschlusswirkungen hätte.

6.3.4 Local Content Vorschriften und Buy European Vorgaben

Local Content Vorschriften (LCV) werden im Folgenden als Oberbegriff für Bestimmungen zu „Made in Europe“ oder europäischer Präferenz verwendet. LCV werden aus verschiedenen Branchen auch im Bereich der Privatwirtschaft gefordert. Daher wird hier angenommen, dass sie in der Breite der Wirtschaft Anwendung finden und ein Mindestanteil von 50 Prozent aus EU-Produktion gefordert wird.

Effektivität des Schutzes

- Schutz für Produkte: mittlerer Vorteil. Hier ist Differenzierung nötig. Soweit Produkte aus Drittstaaten durch LCV ausgeschlossen sind, besteht eine vollständige Abschottung, die bei einem 50-Prozent-Anteil relevant ist. Jenseits der LCV-Grenze ist der Markt jedoch vollständig offen und hier können chinesische Wettbewerbsverzerrungen weiter zu Produktionserosion führen. Im Vergleich dazu schützen (nicht prohibitiv hohe) Zölle

alle Produkte gleich und lassen den Preismechanismus weiterwirken. Die Schutzwirkung dürfte damit ähnlich hoch sein wie bei reformierten AD/AS-Zöllen.

- Treffgenauigkeit Land: großer Nachteil. LCV sind sehr unspezifisch, weil sie alle Drittländer ausschließen – unabhängig davon, ob diese mit unfairen Handelspraktiken in den europäischen Markt drängen oder ob von ihnen eine hohe Abhängigkeit besteht.
- Schutz auch für Weltmarkt-Exporte: keine Bewertung. Mit LCV ist grundsätzlich nur ein Schutz für den heimischen EU-Markt möglich und nicht für Drittmärkte.

Höhe der volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten

- Preis- und Kostenwirkung für Käufer: großer Nachteil. Der durch LCV verursachte große Kostennachteil entsteht vor allem dadurch, dass nicht nur (auch aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen) günstigere chinesische Produkte ausgeschlossen werden, sondern auch kostengünstige Waren aus anderen nicht-europäischen Drittstaaten. Der erzwungene Rückgriff auf oftmals teurere europäische Produktion erhöht für viele Käufer die Kosten. Das wird noch dadurch verschärft, dass geschützte europäische Anbieter aufgrund des stark reduzierten Konkurrenzdrucks ihre Preise leichter erhöhen können. Bei AD/AS-Zöllen und Resilienzvorgaben können Anbieter aus anderen Drittstaaten (außer China) weiter ungehindert im EU-Markt aktiv sein. Das genaue Ausmaß des Kostennachteils durch den erzwungenen Rückgriff auf europäische Produktion hängt von verschiedenen Faktoren ab. Es ist umso größer, je weniger bei der betreffenden Ware in der EU komparative Vorteile vorliegen, je höher der LCV-Mindestanteil aus europäischer Wertschöpfung gewählt wird und je umfassender LCV in der Warenpalette angewendet werden. Tatsächlich dürften sie auf eine breitere Warenpalette wirken als jeweils AD/AS-Instrumente und Resilienzvorgaben, da sie per Annahme bei hohen Importabhängigkeiten genauso angewendet werden wie bei bedrohter EU-Produktion ohne größere Importabhängigkeiten. Aus diesen Gründen schneiden LCV in der Bewertung deutlich schlechter ab. Wenn Unternehmen zum Kauf von überpreuerten EU-Vorleistungen gezwungen werden, verlieren sie möglicherweise erheblich an internationaler Wettbewerbsfähigkeit.
- Verringerung von Wettbewerbs- und Innovationsdruck: großer Nachteil. Da LCV wie erläutert den internationalen Wettbewerbsdruck viel deutlicher als AD/AS-Zölle und Resilienzvorgaben mindern, verringern sie auch die Anreize für geschützte Unternehmen sehr viel stärker, effizienter und innovativer zu werden.
- Bürokratiekosten (Wirtschaft): großer Nachteil. Unternehmen werden hohe Kosten aufgebürdet, da sie nicht nur einmalig, sondern anhaltend den Wertschöpfungsanteil aus der EU und aus Drittländern erfassen müssen. Da sich Vorleistungspreise und auch Lieferketten im Zeitverlauf dynamisch ändern, bedarf es hier eines aufwendigen und kontinuierlichen Monitorings. Die administrativen Kosten sind bei LCV noch deutlich höher als bei Resilienzvorgaben. Denn dabei werden nach bisherigen Plänen nur Endprodukte und wichtigste spezifische Bauteile aus einem dominierenden Drittland erfasst und nicht die gesamte Vorleistungswertschöpfung wie bei LCV. Zudem werden LCV wie im vorigen Aspekt erläutert auf eine breitere Warenpalette angewendet.
- Bürokratiekosten (Staat): großer Nachteil. Hier gilt die gleiche Argumentation wie im vorigen Punkt. Denn Behörden müssen die von den Firmen übermittelten Wertschöpfungsanteile anhaltend oder in kurzen Abständen regelmäßig und aufwendig prüfen.

- Direkter Staatshaushaltseffekt: mittlerer Nachteil: Soweit bei öffentlichen Ausschreibungen Local-Content-Vorschriften genutzt werden, entstehen höhere budgetäre Kosten für den Staat. Obwohl öffentliche Ausschreibungen eine begrenzte gesamtwirtschaftliche Relevanz haben, werden die Kosten dadurch relativ hoch, dass nicht nur China, sondern auch andere günstigere Drittstaaten teilweise ausgeschlossen werden.

Weitere schädliche Nebenwirkungen und Kollateralschäden

- Verstoß gegen WTO-Regeln: mittlerer Nachteil. Wenn LCV greifen, verstoßen sie gegen das WTO-Prinzip der Inländerbehandlung, da ausländische Produkte gegenüber inländischen stark benachteiligt werden. Sie sind im öffentlichen Beschaffungswesen gegenüber Nicht-Mitgliedern des GPA wie China zwar möglich. Aber im Warenhandel und bei der Vergabe von Industriesubventionen im Bereich der Industriepolitik sind LCV grundsätzlich untersagt. Aufgrund des starken Verstoßes gegen die Inländerbehandlung ist es sehr fraglich, ob LCV wie von Befürwortern zuweilen behauptet im Warenhandel gerechtfertigt werden können, indem auf Nachhaltigkeit (GATT Artikel XX) oder bei kritischen Abhängigkeiten auf nationale Sicherheit (GATT Artikel XXI) verwiesen wird. Soweit dies nicht gelingt, liegt hier sogar ein großer Nachteil vor.
- Gefahr von Gegenmaßnahmen oder Nachahmung: großer Nachteil. Da LCV eine stark abschottende Wirkung haben, ist die Gefahr groß, dass betroffene Staaten Gegenmaßnahmen ergreifen und es generell zu größeren Nachahmungseffekten kommt, da die EU als wichtiger Player in der WTO gilt. Anders als bei den zuvor untersuchten Instrumenten (AD/AS-Maßnahmen und Resilienzvorgaben) geht es also nicht nur um die Gefahr, dass China als Hauptbetroffener aufgrund der großen Ausschlusswirkung von LCV sehr wahrscheinlich erhebliche Gegenmaßnahmen ergreift. Es erscheint illusionär zu glauben, dass LCV, weil sie sich weniger explizit gegen China richten als AD/AS-Maßnahmen, vor chinesischen Gegenmaßnahmen besser schützen würden. Zudem droht Vergeltung von zahlreichen weiteren Staaten, was die Exportmöglichkeiten der EU nennenswert beschränken könnte. Gegenmaßnahmen dürften umso größer ausfallen, je höher bei den LCV die Mindestschwelle für den EU-Wertschöpfungsanteil gesetzt wird.
- Missbrauchsgefahr: großer Nachteil. Es besteht eine erhebliche Missbrauchsgefahr, da LCV eine große Schutzwirkung haben und damit Rent-Seeking für Unternehmen sehr lohnenswert ist. Aufgrund des absehbaren politischen Drucks besteht nicht nur die Gefahr, dass einmal gesetzte LCV-Mindestschwellen im Zeitverlauf weiter erhöht werden, sondern auch, dass sie von immer mehr Branchen gefordert werden. Diese Tendenz wird durch eine Art Dominoeffekt verschärft. Denn da Abnehmerbranchen von Industriegütern mit LCV aufgrund der deutlich erhöhten Vorleistungskosten erheblich an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, dürften sie auch staatlichen Schutz einfordern.

6.3.5 Subventionen für einzelne Sektoren oder Unternehmen

Um hohe und einseitige Abhängigkeiten etwa bei Rohstoffen und Halbleitern zu mindern und die strategische Souveränität zu erhöhen, werden gezielte sektor- und unternehmensspezifische Subventionen in Erwägung gezogen. Dies gilt auch bei wichtigen NZIA-Technologien. Vor allem bei Solarmodulen und Batterien setzt der im NZIA geforderte fragwürdig hohe Mindest-EU-Anteil von 40 Prozent starke Anreize zur finanziellen Förderung, da der

EU-Anteil hier bislang weit unter dieser Schwelle liegt (auch weil es sich um standardisierte Produkte handelt). Die anhaltende Lockerung der EU-Beihilferegeln durch das CIFAF öffnet die Tür für Subventionen der Mitgliedstaaten bis Ende 2030 auch für energieintensive Industrien. Zudem steht die Politik unter starkem Druck, Branchen wie der Chemie- oder Stahlindustrie zu helfen, die besonders von der grünen Transformation gefordert sind. Auch die Automobilbranche und der Maschinenbau stehen stark unter Druck, nicht zuletzt wegen chinesischer Wettbewerbsverzerrungen. Vor diesem Hintergrund wird angenommen, dass die Politik deutlich stärker und branchenübergreifend auf Subventionen setzt als bislang. Da aber die staatlichen Gelder begrenzt sind, ist nur eine selektive Förderung möglich. Das mindert die gesamtwirtschaftliche Relevanz der Subventionen etwas.

Effektivität des Schutzes

- Schutz für Produkte: kleiner Vorteil. Subventionen können das Preis-Leistungsverhältnis eines Unternehmens und damit seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Doch ist dieser positive Effekt nicht garantiert, da Subventionen auch ineffizient verwendet werden können. Zudem ist das Ausmaß der gesamtwirtschaftlich positiven Wirkungen ebenfalls deshalb begrenzt, weil durch die erwähnten finanziellen Restriktionen eine umfassende Förderung der Unternehmenslandschaft nicht möglich ist. Damit ist mit diesem Instrument allein kein breiter Schutz gegen chinesische Wettbewerbsverzerrungen möglich.
- Treffgenauigkeit Land: großer Nachteil. Subventionen schützen davon profitierende Unternehmen zwar vor chinesischen Wettbewerbsverzerrungen und mögen diese ausgleichen können. Doch sie sind nicht treffsicher darauf ausgerichtet. Stattdessen bevorteilen sie die geförderten Firmen gegenüber nicht geförderten Firmen. Sie schaffen so potenziell gravierende Wettbewerbsverzerrungen im Inland und im Binnenmarkt.
- Schutz auch für Weltmarkt-Exporte: sehr geringer Vorteil. Die Effekte von Subventionen, also im Idealfall ein besseres Preis-Leistungsverhältnis beim Angebot eines Unternehmens, sind zwar grundsätzlich auch außerhalb der EU auf Drittmärkten wirksam. Da wegen der finanziellen Restriktionen eine umfassende Förderung der Unternehmenslandschaft nicht möglich ist, bleibt auch die positive Wirkung auf dem Weltmarkt begrenzt. Zudem besteht die Gefahr, dass andere Länder Gegenmaßnahmen wie Ausgleichszölle gegenüber subventionierten EU-Firmen ergreifen.

Höhe der volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten

- Preis- und Kostenwirkung für Käufer: sehr geringer Vorteil. Subventionen können zu niedrigeren Preisen führen. Doch es ist a priori nicht klar, ob Unternehmen diese Vorteile in geringeren Preisen weitergeben oder ob sie lieber ihre Gewinnmarge erhöhen. Und selbst, wenn sie dies tun, ist die gesamtwirtschaftliche Wirkung eng begrenzt aufgrund der finanziellen Restriktionen im Staatshaushalt.
- Verringerung von Wettbewerbs- und Innovationsdruck: kleiner Nachteil. Subventionen, die einzelne Unternehmen gegenüber der nicht-chinesischen Konkurrenz besserstellen, mindern in aller Regel den Wettbewerbs- und Innovationsdruck. Gegenüber China ist das auch der Fall, falls die Subvention höher ausfällt als das Ausmaß der unfairen chinesischer Wettbewerbsverzerrungen. Das Ausmaß der negativen Wirkung hängt aber von der Art der Subvention ab. Zum Beispiel verzerrt eine laufende Förderung der Produktion den normalen Wettbewerb noch stärker als eine einmalige Investitionsförderung. Für einzelne Firmen können diese negativen Effekte stark ins Gewicht fallen. Doch die

- gesamtwirtschaftlich negativen Auswirkungen eines verringerten Wettbewerbs- und Innovationsdrucks sind durch die limitierten Haushaltsmittel für Subventionen begrenzt.
- Bürokratiekosten (Wirtschaft): großer Nachteil. Unternehmen müssen sich um Subventionen bewerben und dazu umfangreiche Informationen liefern. Zu diesem anfänglichen administrativen Aufwand kommen auch laufende Kosten hinzu, wenn über Meilensteine im weiteren Zeitverlauf zu berichten ist. Da mehr Unternehmen Anträge für Subventionen stellen, als letztlich genehmigt werden (können), muss der anfängliche Aufwand nicht nur von den Unternehmen geschultert werden, die letztlich subventioniert werden, sondern auch von jenen, die nicht erfolgreich sind.
 - Bürokratiekosten (Staat): großer Nachteil. Hier gilt ähnliches wie im vorigen Punkt. Die staatlichen Behörden müssen eine Vielzahl von Anträgen aufwendig prüfen und bei Erteilung von Subventionen gegebenenfalls auch Meilensteine regelmäßig kontrollieren.
 - Direkter Staatshaushaltseffekt: großer Nachteil. Es gibt einen direkten negativen Effekt auf die öffentlichen Haushalte, da Subventionen finanziert werden müssen und wie hier angenommen relativ breit vergeben werden.

Weitere schädliche Nebenwirkungen und Kollateralschäden

- Verstoß gegen WTO-Regeln: kleiner Nachteil. Weil für unterschiedliche Subventionen verschiedene WTO-Maßgaben gelten, ist eine eindeutige Bewertung nicht möglich. Im ASCM sind einzelne Subventionen verboten, andere sind anfechtbar, ansonsten gibt es zahlreiche Regelungslücken (Kapitel 5.1.1). Zudem ist die Frage, wieweit finanzielle Fördermaßnahmen bei Nachhaltigkeit und Resilienz rechtlich zulässig sind.
- Gefahr von Gegenmaßnahmen oder Nachahmung: mittlerer Nachteil. Weil selektive Subventionen auch den internationalen Wettbewerb mit Drittstaaten verzerren, sind Gegenmaßnahmen hier besonders wahrscheinlich. Zudem drohen Nachahmungseffekte (zumindest in Staaten mit ausreichenden Finanzmitteln) und damit möglicherweise auch ein internationaler Subventionswettbewerb, den es allerdings teilweise schon gibt.
- Missbrauchsgefahr: großer Nachteil. Weil Subventionen für einzelne Firmen attraktiv sind, ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten groß und es bestehen hohe Anreize für gesamtwirtschaftlich unproduktive Rent-Seeking-Aktivitäten. Da Politik und Bürokraten aus Eigennutz Anreize haben, Subventionen (auch zulasten der Steuerzahler) zu vergeben, drohen Fördermaßnahmen fehlgeleitet zu werden oder zu großzügig auszufallen.

6.3.6 Überblick über den Bewertungsvergleich

Die Abbildung 7 gibt einen Überblick über die zuvor erläuterte Bewertung der einzelnen Instrumente. Dabei stehen grüne Farben für Vorteile und orange-rote Farben für Nachteile; je dunkler der Farbton, desto größer ist die jeweilige Ausprägung. Es sei daran erinnert, dass es sich um eine grobe qualitative Bewertung handelt, die als Orientierung dient.

Abbildung 7

Prüfraster für ausgewählte handels- und industriepolitische Instrumente

		etablierte Ausgleichszölle bei Dumping / Subventionen	reformierte Ausgleichszölle bei Dumping / Subventionen	regulatorische Vorgaben für Resilienz in der Breite	Buy-European-Vorgaben und Local-Content-Vorschriften in der Breite	Subventionen für einzelne Sektoren oder Unternehmen
Schutzwirkung	Schutz für Produkte mit Wettbewerbsverzerrungen oder kritischen Abhängigkeiten					
	Treffgenauigkeit bzgl. Land mit Wettbewerbsverzerrungen oder Abhängigkeiten					
	Schutz auch für Weltmarkt-Exporte					
Kosten und Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit	Makroökonom. Preis- u. Kostenwirkung für Käzfer/Verwender/Exporteure					
	Verringerung von Wettbewerbs- und Innovationsdruck					
	Bürokratiekosten Wirtschaft					
	Bürokratiekosten Staat					
	direkter Effekt auf Staatshaushalt					
Schädliche Nebenwirkungen	Verstoß gegen WTO-Regeln					
	Gefahr von Gegenmaßnahmen / Nachahmungen					
	Missbrauchsgefahr					

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 8

Beispielhafte aggregierte Bewertung der ausgewählten Instrumente

	ungewichtet	gewichtet
Etablierte Ausgleichszölle bei Dumping / Subventionen	0	4
Reformierte umfassendere Ausgleichszölle bei Dumping / Subventionen	1	15
Regulatorische Vorgaben für Resilienz in der Breite	-9	-5,5
Buy-European-Vorgaben und Local-Content-Vorschriften in der Breite	-31	-30
Subventionen für einzelne Sektoren oder Unternehmen	-23	-15,5

Ungewichtet: Summe aller Kriterien, die jeweils den Punktwert 1 erhalten

Gewichtet: Oberkategorie Schutzwirkung (Punktwert 9): darunter: Schutz für Produkte (4); Treffgenauigkeit Land (1); Schutz auch für Weltmarkt-Exporte (4); Oberkategorie Volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten (8); darunter: Preis- und Kostenwirkung für Käufer (2); Verringerung von Wettbewerbs- und Innovationsdruck (2); Bürokratiekosten Wirtschaft (2); Bürokratiekosten Staat (1); Direkter Staatshaushaltseffekt (1); Oberkategorie Weitere schädliche Nebenwirkungen (2): darunter Verstoß gegen WTO-Regeln (1); Gefahr von Gegenmaßnahmen/Nachahmung (0,5); Missbrauchsgefahr (0,5)

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

In einem weiteren Schritt wird zur Illustration eine beispielhafte aggregierte quantitative Bewertung vorgenommen (Abbildung 8). Hierbei werden pro Kriterium Punkte auf einer Skala von +4 (dunkelgrün) über 0 (weiß) bis -4 (dunkelrot) zugeteilt. Werden alle Kriterien gleich gewichtet, so zeigt sich, dass LCV und Buy-European-Vorgaben am schlechtesten abschneiden, gefolgt von Subventionen für einzelne Sektoren oder Unternehmen. Reformierte AD/AS-Verfahren haben eine leicht positive Wirkung.

Alternativ können die einzelnen Kriterien auch unterschiedlich gewichtet werden. Durch die unter der Abbildung angegebene beispielhafte Gewichtung ändert sich die Bewertung wie dargestellt. Die hier gewählte Gewichtung soll die veränderte Welt widerspiegeln, in der die Schutzwirkung vor allem deshalb wichtiger wird, weil chinesische Wettbewerbsverzerrungen europäische Produktion deutlich stärker bedrohen als früher. Je nach gewählter Bepunktung und Gewichtung der einzelnen Kriterien fallen die Ergebnisse unterschiedlich aus.

Im Ergebnis der beiden aggregierten Bewertungen ist die Rangfolge der Instrumente gleich, nur deren Bewertungsniveau unterscheidet sich. Reformierte AD/AS-Ausgleichszölle schneiden am besten ab, Local Content Vorschriften und Subventionen am schlechtesten.

7 Fazit und Empfehlungen

Keine pauschale Anwendung von Local Content Vorschriften und industriepolitischen Subventionen

Die EU kann mit Blick auf mögliche Gegenmaßnahmen gegen hohe US-Zölle wegen der hohen US-Importabhängigkeit von der EU zwar selbstbewusster auftreten. Doch wegen der sicherheitspolitischen Schwächen der EU lassen sich keine klaren Empfehlungen geben.

7.1 Leitprinzipien für Staatseingriffe für fairen Wettbewerb und zur Minderung kritischer Abhängigkeiten

Da der politische Handlungsdruck im Kontext der hier diskutierten Probleme im Umgang mit chinesischen Wettbewerbsverzerrungen steigt, besteht die Gefahr, dass nicht ausreichend durchdachte Entscheidungen getroffen werden. Um dies zu verhindern, liefert das in Kapitel 5 entwickelte Prüfraster eine klare Orientierung, ob ein Staatseingriff nötig ist. Gegebenenfalls sollten handels- oder industriepolitische Maßnahmen folgende allgemeine Maßgaben erfüllen:

- **Verhältnismäßigkeit, Effektivität und Effizienz**
 Der Eingriff sollte so gering wie möglich, aber so umfangreich und tief wie nötig sein. Insbesondere industriepolitische Maßnahmen sollten so horizontal wie möglich und nur so sektor- oder firmenspezifisch wie nötig erfolgen.
- **Zielgenauigkeit und klar positives Kosten-Nutzen-Verhältnis**
 Es gilt, die Kosten des Eingriffs zu minimieren und den Nutzen zu maximieren. Dazu ist es nötig, das jeweils vorliegende Problem mit dem gewählten Instrument so zielgenau wie möglich anzugehen, um negative Nebenwirkungen und Kollateralschäden möglichst zu vermeiden. Zudem gilt es, volkswirtschaftliche Kosten und bürokratischen Aufwand in möglichst engen Grenzen zu halten und Wettbewerbs- und Innovationsanreize möglichst weitgehend zu erhalten.
- **Verhindern protektionistischen Missbrauchs**
 Handels- und industriepolitische Maßnahmen können missbraucht werden, indem sich zulasten der Steuerzahler einflussreiche Interessenkoalitionen zwischen geschützten Unternehmen oder Branchen auf der einen Seite und der Politik auf der anderen Seite bilden. Zudem besteht die Gefahr, überkommene Branchen zu unterstützen, deren Niedergang auch unabhängig von chinesischen Wettbewerbsverzerrungen ökonomisch zu rechtfertigen ist, weil komparative Vorteile verloren gegangen sind.
- **Möglichst weitgehender Erhalt der Regelbindung**
 Das multilaterale WTO-Handelsrecht und auch der EU-Beihilferahmen sind wichtige ordnungspolitische Eckpfeiler, die nicht grundsätzlich zur Disposition gestellt werden dürfen. Doch weist das WTO-Recht wie aufgezeigt erhebliche Lücken auf beim Vorgehen gegen chinesische Wettbewerbsverzerrungen. Daher sollte bei Nachweisbarkeit und bedrohter EU-Produktion mit Ausgleichszöllen dagegen vorgegangen werden. In

sehr engen Grenzen ist dabei etwas mehr Pragmatismus nötig. Zudem ist eine Reform der AD/AS-Maßnahmen nötig, bei der das WTO-Recht so weit wie möglich weiter beachtet werden sollte. Dies sollte die EU mit einem sehr grundlegenden WTO-Verfahren flankieren.

- Zeitliche Begrenzung
Soweit mit Blick auf die Dauer des vorliegenden Problems sinnvoll, sollte die staatliche Intervention zeitlich begrenzt sein oder zumindest regelmäßig auf ihre Notwendigkeit geprüft und gegebenenfalls eingestellt werden. Wie bei Handelsschutzinstrumenten ist daher oft auch bei anderen handelspolitischen Maßnahmen und auch bei industriepolitischen Subventionen ein automatisches Ablaufdatum ratsam (Sunset-Klausel).
- Kein Ersatz für Reformen der heimischen Wettbewerbsfähigkeit
Handels- und industriepolitische Instrumente dürfen nicht dazu führen, dass wirtschaftspolitische Reformen der heimischen Wettbewerbsfähigkeit etwa mit Blick auf Bürokratieabbau und der Senkung von Arbeits- und Energiekosten weiter verschleppt werden. Diese Reformen stärken zudem auch die Resilienz der deutschen Wirtschaft gegenüber den zahlreichen aktuellen internationalen Herausforderungen, wie vor allem die Auswirkungen der US-Zollpolitik und den chinesischen Konkurrenzdruck. Mehr eigene Stärke erleichtert auch den Aufbau von Produktionskapazitäten zur Minderung kritischer Abhängigkeiten. Doch es ist auch zu bedenken, dass heimische wirtschaftspolitische Reformen nicht ausreichen, um den negativen Auswirkungen chinesischer Wettbewerbsverzerrungen hinreichend zu begegnen, weshalb zusätzlich die oben gemachten Empfehlungen gelten.

7.2 Instrumentenauswahl

Wenn ein Staatseingriff gerechtfertigt ist, stellt sich die Frage, welches Instrument am besten geeignet ist. Das in Kapitel 6 entwickelte Prüfraster, das fünf wichtige Instrumente qualitativ und grob miteinander vergleicht, kann hier wichtige Hilfestellung leisten. Das Ergebnis ist sehr klar: Im qualitativen Vergleich schneiden reformierte AD/AS-Instrumente sehr viel besser ab als Local-Content-Vorschriften (LCV) und Subventionen. Resilienzvorgaben liegen bei der Bewertung eher im Mittelfeld.

LCV scheinen politisch vermeintlich gut kommunizierbar, wenn es um Abhilfe gegen hohe Abhängigkeiten und unfaire Konkurrenz geht. Doch bei genauerer Betrachtung bringen LCV gravierende Nachteile mit sich und ihre vermeintlichen Vorteile relativieren sich.

- Sie haben zwar eine relevante Schutzwirkung, aber nur auf dem EU-Markt und nicht auf Drittmärkten, wie es reformierte AD/AS-Instrumente (und auch Subventionen) haben.
- LCV richten sich (ähnlich wie Subventionen, aber anders als reformierte AD/AS-Maßnahmen) nicht explizit gegen China, sondern gegen alle Drittländer, auch wenn China davon sehr wahrscheinlich am stärksten getroffen werden wird.
- Die negativen Wirkungen von Gegenmaßnahmen dürften bei LCV (und Subventionen) noch deutlich größer ausfallen als bei den zielgerichteten AD/AS-Maßnahmen. Denn es drohen Vergeltungsmaßnahmen nicht nur von China, sondern von vielen Drittländern, was EU-Exporteure in der Breite deutlich stärker treffen würde.

Fazit und Empfehlungen

- Die mangelnde Zielausrichtung auf Chinas Wettbewerbsverzerrungen und die Breitenwirkung auf alle Drittländer lassen die volkswirtschaftlichen Kosten von LCV im Vergleich zu den anderen Instrumenten besonders hoch ausfallen. Käufer und Verwender geschützter Produkte werden sehr viel stärker durch Preiserhöhungen in ihrer Kaufkraft oder Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt. Das gilt vor allem, wenn es sich um Güter handelt, bei denen die EU keine komparativen Vorteile hat.
- Zudem sinken Wettbewerbs- und Innovationsanreize durch den übermäßigen Schutz durch LCV (und Subventionen) stark, während dies bei AD/AS-Maßnahmen nicht der Fall ist, da sie lediglich die unfaire Komponente des chinesischen Wettbewerbsdrucks ausschalten. Bei LCV und Subventionen resultieren folglich längerfristig deutlich größere Nachteile mit Blick auf Produktivitäts- und Wohlstandswachstum.
- Weitere schädliche Nebenwirkungen von LCV (und Subventionen) sind hohe Bürokratiekosten bei Wirtschaft und Staat, weil der Wertschöpfungsgehalt vieler Waren aufwendig erfasst und anhaltend überprüft werden muss.
- LCV verstoßen aufgrund der klaren Missachtung des Inländerbehandlungsprinzips deutlich mehr gegen WTO-Recht als reformierte AD/AS-Instrumente (und Subventionen).
- Bei LCV drohen in der EU Dominoeffekte entlang von Wertschöpfungsketten, wenn Firmen zum Kauf überteuerter Vorleistungsgüter aus EU-Produktion gezwungen werden und daher an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Es ist absehbar, dass sie dann auch nach Schutz rufen, was dann wiederum deren Abnehmer benachteiligen würde.

Dagegen adressieren reformierte AD/AS-Maßnahmen chinesische Wettbewerbsverzerrungen zielgerichtet. Sie mindern unfairen Konkurrenzdruck und führen die Kosten für Käufer lediglich auf das normale Niveau zurück. Damit helfen AD/AS-Maßnahmen, durch unfairen Konkurrenzdruck bedrohte Beschäftigung zu sichern. LPF-Eingriffe helfen ebenfalls, kritische Importabhängigkeiten von China zu mindern, mögen dazu aber nicht ausreichen.

Anhang: Handelspolitische Instrumente – Überblick, Neuerungen, Reformen

Lücken im internationalen Handelsrecht

Bei der Bekämpfung chinesischer Wettbewerbsverzerrungen weist das internationale Handelsrecht Lücken und Unzulänglichkeiten auf. Zwar ermöglicht das WTO-Regelwerk in Grenzen ein Vorgehen gegen Wettbewerbsverzerrungen anderer Staaten. Das WTO-Subventionsabkommen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures - ASCM) verbietet aber nur einige wenige Subventionsarten, nämlich solche, die an die Export-Performance geknüpft sind, und solche, die nur für heimische, aber nicht für importierte Güter verfügbar sind. Darüber hinaus gibt es sogenannte anfechtbare Subventionen. Davon betroffene WTO-Staaten, bei denen dadurch die eigene Wirtschaft Schaden nimmt, können unter gewissen Bedingungen Ausgleichszölle erheben, um die Wettbewerbsverzerrung durch die Subvention auszugleichen. Die WTO-Regelungen greifen jedoch deutlich zu kurz mit Blick auf die umfangreichen Subventionen des chinesischen Staatskapitalismus. Zudem hat die Rechtsprechung der WTO die Nutzung von Ausgleichszöllen weiter verschärft.

Folgende konkrete Mängel und Lücken sind beispielhaft hervorzuheben:

- Zu wenige Arten von Subventionen sind verboten.
- Es fällt schwer, gegen Subventionen vorzugehen, die von chinesischen Staatsunternehmen vergeben werden.
- Bei anfechtbaren Subventionen liegt ein Problem darin, dass die Beweislast allein beim betroffenen Staat liegt. Erschwerend kommt dabei noch hinzu, dass China der Meldepflicht von Subventionen nur partiell und verzögert nachkommt.
- Die Regelungen für unfaire Wettbewerbsvorteile durch Währungsmanipulation und eine unterbewertete Währung sind sehr kursorisch und wenig justiziabel.

Die EU und USA haben über lange Zeit versucht, das ASCM zu reformieren und vielfältige Vorschläge gemacht. Gemeinsam mit Japan haben die beiden Staaten im Jahr 2020 in einer trilateralen Initiative den Vorschlag unterbreitet, weitere Subventionsformen explizit zu verbieten. Darüber hinaus soll bei gewissen besonders schädlichen (insbesondere stark kapazitätsfördernden) Subventionen die Beweislast umgekehrt werden. Wenn der subventionierende Staat nicht nachweisen kann, dass es keine ernstesten negativen Handels- und Kapazitätseffekte gibt, muss er gemäß den Forderungen die Fördermaßnahme aufgeben. Doch China hat sich Reformen des ASCM immer wieder verweigert. Da in der WTO das Konsensprinzip gilt, sind die Reforminitiativen ein ums andere Mal ins Leere gelaufen. Erst seit kurzem wird in der WTO vage über Reformen des ASCM diskutiert.

Zudem könnte die EU stärker auf WTO-Verfahren gegen chinesische Subventionen setzen und dabei neue Wege gehen, etwa durch Bezug zu Vorschriften im WTO-Beitrittsprotokoll Chinas. Vor allem aber sollte die EU ein grundsätzlich angelegtes WTO-Verfahren gegen chinesische Subventionen anstrengen. Dazu sollte sie aufgrund der chinesischen Wettbewerbsverzerrungen eine ernsthafte grundlegende Beeinträchtigung ihrer durch die WTO

intendierten Handelsvorteile (serious prejudice) beklagen. Dies kann mit einer sogenannten Nicht-Verletzungsbeschwerde (non violation claim) verbunden werden, mit der eine solche Beeinträchtigung auch unabhängig von der Verletzung konkreter WTO-Rechtsbestimmungen durch China beklagt werden kann. Aufgrund der umfangreichen chinesischen Wettbewerbsverzerrungen, die sich mit den bestehenden WTO-Bestimmungen nicht ausreichend disziplinieren lassen, würde damit in gewisser Weise die Geschäftsgrundlage der WTO im Handel mit China infrage gestellt. Obwohl ein solches sehr grundsätzliches Verfahren langwierig sein dürfte, sollte die EU diesen Weg gehen, um die unten vorgeschlagene Reform der Handelsschutzinstrumente breiter zu flankieren und implizit zumindest mit Blick auf den Geist der WTO zu rechtfertigen.

Handelsschutzinstrumente: Reformbedarf und Reformvorschläge

Die WTO-Regeln sehen zwei Instrumente vor, die Ausgleichszölle gegen Wettbewerbsverzerrungen durch ein Drittland ermöglichen. Aufgrund ihrer Komplexität können sie hier nur vereinfacht und in aller Kürze dargestellt werden:

- Antidumpingmaßnahmen erlauben Ausgleichszölle auf Importe von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die gedumpte werden, also vereinfacht ausgedrückt zu niedrigen Preisen verkauft werden.
- Antisubventionsmaßnahmen sehen Ausgleichszölle gegen Importe von Produkten aus Nicht-EU-Staaten vor, bei denen das Herkunftsland bestimmte preisverzerrende Subventionen vergibt.

Das WTO-Recht schreibt enge Voraussetzungen für die Nutzung dieser Maßnahmen vor. Unter anderem müssen Dumping oder Subventionierung ebenso nachgewiesen werden wie eine erfolgte oder drohende materielle Schädigung eines EU-Wirtschaftszweigs, die nachweisbar ursächlich auf höhere Einfuhren aus dem betreffenden Drittland zurückzuführen ist. Diese Bedingungen engen die Nutzung der Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen (AD/AS-Maßnahmen) bewusst ein, um protektionistischen Missbrauch zu verhindern. Der administrative Aufwand für die nötigen Nachweise und auch für die Berechnung der Höhe möglicher Ausgleichszölle ist daher hoch. Zudem dauert es gemäß dem festgelegten Verfahren mindestens sieben bis acht Monate, bevor (vorläufige) Ausgleichszölle erhoben werden können. Diese schützen EU-Firmen allerdings nur auf dem EU-Binnenmarkt vor chinesischen Wettbewerbsverzerrungen und nicht auf Drittmärkten.

Angesichts der Lücken im WTO-Regelwerk bei industriepolitischen Subventionen und der Komplexität der Ausgleichszollverfahren stellt sich die Frage, wie die grundsätzlich sehr sinnvollen Instrumente besser handhabbar gemacht werden können. Mögliche Reformen können in erster Linie an zwei Stellen angesetzt werden. Erstens gilt es, Ansatzpunkte zu finden, um die bestehenden AD/AS-Instrumente im gegebenen Rahmen effektiver zu nutzen. Zweitens geht es darum, den üblichen Rahmen zu erweitern. Die weiteren Ausführungen sind aus ökonomischer Sicht geschrieben und dienen als Anregungen für Handelsrechts-Experten, diese im Detail anwendungsorientiert weiterzuentwickeln.

Erstens gibt es im gegebenen Rahmen einige Ansatzpunkte für eine effektivere Nutzung.

Mehr AD/AS-Maßnahmen:

- KMU-Zugang erleichtern: Die Verfahrenshürden für von Dumping und Subventionen bedrohten KMU können noch weiter gesenkt werden.
- Importüberwachung und Initiierung durch Kommission: Die Kommission kann mehr Verfahren im eigenen Namen (ex officio) beginnen, wenn sie Hinweise auf Wettbewerbsverzerrungen, hinreichend starke Importanstiege und Schadenswirkungen hat. Dazu sollte sie das im Frühjahr 2025 im Zuge des US-China-Handelsstreits etablierte Import-Monitoring von Umlenkungseffekten fortführen und gezielt auf starke Importanstiege aus China hin auswerten.
- Threat of injury stärker nutzen: Bei der Voraussetzung der Schadensfeststellung kann stärker auf die Gefahr eines Schadens für die europäische Wirtschaft (threat of injury) abgestellt werden, statt erst abzuwarten, bis ein maßgeblicher Schaden eingetreten ist, der möglicherweise nicht mehr reversibel ist.
- Unionsinteresse relativieren: Dem Unionsinteresse (in erster Linie die Interessen der Käufer günstiger chinesischer Waren in der EU) kann gegenüber dem Interesse der bedrohten Produzenten weniger Gewicht eingeräumt werden. Denn es gibt kein Recht auf den Kauf von durch Subventionen künstlich verbilligter Waren.
- Allerdings könnten die administrativen Kapazitäten der Europäischen Kommission an ihre Grenzen stoßen, wenn zu viele Verfahren gleichzeitig abzuwickeln sind. Auch aus diesem Grund gilt es den üblichen Anwendungsrahmen zu erweitern (siehe unten).

Höhere Schutzwirkung durch höhere AD/AS-Zölle:

- Die EU verhängt in der Regel niedrigere AD/AS-Ausgleichszölle als die USA (Matthes, 2020) und hat im Rahmen des WTO-Rechts Möglichkeiten, höhere Zölle zu nutzen.
- Lesser-Duty-Rule aufweichen: Sie kann auf die Anwendung der Lesser-Duty-Rule noch stärker verzichten oder diese aufgeben. Diese Regel besagt, dass die EU bei der Zollfestsetzung bei AD-Maßnahmen den niedrigeren von zwei möglichen Maßstäben anwenden muss.
- Double Remedy: AD- und AS-Maßnahmen sollten bei Bedarf parallel angewendet werden. Dann lassen sich die Zollhöhen aus beiden Bereichen addieren (double remedy). Es darf aber nicht zu Überschneidungen kommen, etwa indem durch Subventionen bedingte Niedrigpreise in die Berechnung des Dumpingausmaßes einbezogen werden.
- Unionsinteresse relativieren: Das Unionsinteresse kann auch hier zugunsten der zu schützenden Produzenten weniger stark berücksichtigt werden, soweit es damit nicht zu zu starken Kostensteigerungen für industrielle Verwender kommt.
- Yuan-Unterbewertung berücksichtigen: Die Unterbewertung des Yuan gegenüber dem Euro führt zu weiteren unfairen Preisvorteilen für chinesische Unternehmen. Ökonomisch rechtfertigt dies entsprechend höhere Zollaufschläge, die bei veränderten Wechselkursrelationen im Zeitverlauf angepasst werden könnten. Es ist handelsjuristisch zu prüfen, wie sich diese Wettbewerbsverzerrung am effektivsten in höhere Zölle bei AD/AS-Maßnahmen umsetzen lässt.
- Facts available anwenden: Wenn chinesische Unternehmen bei den Erhebungen der Kommission in China nicht ausreichend kooperieren, können verfügbare Fakten (facts available) angewendet werden, sodass in der Regel höhere Subventions- oder

Dumpingmargen und damit höhere Zölle resultieren. Die USA gehen noch etwas weiter und verwenden zuweilen noch ungünstigere Informationen (adverse facts available).

Zweitens geht es darum, den Anwendungsrahmen von AD/AS-Maßnahmen zu erweitern:

Breitere Anwendung auf Produktebene:

- Höhere Produktebene verwenden: AD/AS-Verfahren werden in der Regel für sehr spezifische Produkte durchgeführt. Da es davon sehr viele gibt, sind sehr viele Verfahren nötig, sodass die Kommission an Kapazitätsgrenzen stößt. Da im WTO-Recht teilweise von der Schädigung eines Wirtschaftszweigs die Rede ist, sollten Verfahren soweit möglich für größere Gruppen ähnlicher Produkte angewendet werden. Grundsätzlich bietet die Außenhandelsstatistik dafür die Möglichkeit, ein Verfahren auf einer höheren Gliederungsebene durchzuführen – also statt auf der sehr disaggregierten Ebene der 8-Steller zum Beispiel auf der Ebene der 6-Steller oder gar der 4-Steller.
- Unterbewertung des Yuan einbeziehen: Die Unterbewertung des Yuan gegenüber dem Euro wirkt in der Breite auf alle aus China importierten Produkte. Das WTO-Recht ist bei unfairen Wechselkursvorteilen wenig ausgeformt und verweist auf den Internationalen Währungsfonds. Da die Unterbewertung des Yuan groß ist und eine starke Wettbewerbsverzerrung darstellt, ist es ökonomisch geboten, dagegen zeitnah und konsequent mit Handelsschutzinstrumenten vorzugehen. Daher ist handelsjuristisch zu prüfen, wie diese Instrumente in der Breite dagegen eingesetzt werden können. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, die Yuan-Unterbewertung als Subvention zu sehen. Denn Exporteure erhalten bei einem Verkauf in Euro mehr Yuan als bei einer fairen Wechselkursbewertung. Diesen Ansatz haben die USA bereits einmal gegen Vietnam gewählt. Allerdings bestand ein Problem darin, dass die Subvention „spezifisch“ sein muss, um anfechtbar zu sein und Ausgleichszölle zu rechtfertigen. Die Unterbewertung einer Währung kommt aber nicht nur spezifisch Exporteuren zugute, sondern auch anderen heimischen Akteuren, die internationale Transaktionen in US-Dollar betreiben. Daher braucht es eine etwas großzügigere Interpretation des Begriffs Spezifität. Das erscheint ökonomisch vorstellbar, weil die Subvention zwar diesem Kreis, aber nicht anderen heimischen Wirtschaftsakteuren zugutekommt, die keine internationalen Transaktionen in US-Dollar vornehmen. Hier braucht es gegebenenfalls auch bei der WTO eine ökonomischere Herangehensweise bei der Regelauslegung.

Erweiterung des Wirkungsbereichs auf bereitwillige Drittmärkte

AD/AS-Maßnahmen schützen nur den EU-Markt, weil sie auf Importe der EU beschränkt sind. Exporte von EU-Firmen auf Drittmärkte sind dagegen weiterhin chinesischen Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt. Das ist ein gravierender Nachteil dieser Instrumente. Daher ist die Frage, ob sich die Schutzwirkung geografisch ausdehnen lässt. Andere Länder könnten eigene AD/AS-Maßnahmen anwenden, wenn ihre Industrien betroffen und Schaden erleiden. Wenn das Land aber kaum eigene heimische Industrie im betroffenen Bereich hat, ist dieser Weg verbaut. Doch das Hindernis, dass auch im Drittland ein Schaden nachgewiesen werden muss, lässt sich umgehen. So ermöglicht es Art 14 des WTO Agreements on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, auf diese Voraussetzung zu verzichten. Stattdessen kann sich ein Drittland bereit erklären, die gleiche AD-Maßnahme anzuwenden, wie das beantragende Land. Möglicherweise lässt

sich eine solche Koordinierung in Freihandelsabkommen ergänzen oder neu regeln. Ein prozedurales Hindernis ist dabei, dass der Council on Goods der WTO zustimmen muss, was wegen Chinas Widerstand unrealistisch ist. Wenn die EU und die betreffenden Drittländer bereit wären, auf diese Voraussetzung zu verzichten, könnten AD/AS-Maßnahmen unter bereitwilligen Ländern koordiniert werden und die Schutzwirkung geografisch deutlich erweitert werden. Viele Industrieländer im Rahmen der G7 und darüber hinaus dürften das in Erwägung ziehen und möglicherweise auch relevante Schwellenländer. Zwar mögen diese Staaten weiter günstig aus China importieren wollen, doch dem steht gegenüber, dass ihre Importabhängigkeit von China immer weiter steigt, was sich durch die Übernahme der EU-Ausgleichszölle mindern ließe.

Mit diesen Reformen würde die EU die WTO-Regeln dehnen und nicht mehr jede einzelne Detailregel genau beachten. Das erscheint gerechtfertigt, weil die negativen Auswirkungen chinesischer Wettbewerbsverzerrungen zu groß geworden sind. Da das WTO-Recht zu große Lücken hat und die EU-Produktionsbasis in der Breite bedroht ist, reichen die bestehenden Instrumente in ihrer bisherigen Form nicht mehr aus. Die Alternative zu diesem Vorschlag ist, das WTO-Recht offen zu brechen, wie es Donald Trump tut oder wie es mit Local-Content-Vorschriften, die in der EU ernsthaft diskutiert werden, wohl der Fall wäre. Vor diesem Hintergrund ist es besser, mit reformierten AD/AS-Maßnahmen von der WTO vorgezeichnete Straßen zu begehen, aber nicht mehr jedes einzelne Verkehrszeichen am Straßenrand zu beachten. Wie erwähnt würde die EU zur Rechtfertigung dieses Vorgehens vor der WTO klagen, weil chinesische Wettbewerbsverzerrungen ihr die von der WTO intendierten Handelsvorteile nehmen und China damit gegen den Geist der WTO verstößt.

Überblick über Erweiterungen der EU-Toolbox

Die EU hat ihre Toolbox an Instrumenten für Handels- und Wettbewerbspolitik in der jüngeren Vergangenheit erweitert. In der hier gebotenen Kürze werden wichtige ausgewählte Instrumente skizzenhaft erwähnt.

- Das Internationale Beschaffungsinstrument (International Procurement Instrument – IPI) ermöglicht es, den Zugang von Anbietern zu öffentlichen Beschaffungsaufträgen in der EU zu beschränken, wenn das Herkunftsland des Anbieters für EU-Firmen den eigenen Beschaffungsmarkt nicht ausreichend öffnet oder stärker beschränkt.
- Mit der Verordnung über drittstaatliche Investitionen (Foreign Subsidies Regulation – FSR) hat die EU nun die Möglichkeit, gegen eine wettbewerbswidrige Subventionierung von in der EU angesiedelten Tochterunternehmen von Drittlandsfirmen vorzugehen. Damit wurde eine rechtliche Lücke geschlossen, da die zuvor erläuterten Handelsschutzinstrumente nur für grenzüberschreitende Importe anwendbar sind.
- Das Instrument zur Bekämpfung von Zwangsmaßnahmen (Anti Coercion Instrument – ACI) ermöglicht nach verschiedenen Verfahrensschritten umfangreiche Gegenmaßnahmen der EU, wenn andere Staaten nachweislich ökonomischen oder politischen Druck auf die EU ausüben und deren Handlungsfähigkeit beschränken.
- Darüber hinaus hat die Europäische Kommission das europäische Beihilferecht gelockert und Mitte 2025 das Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF) eingeführt, das zunächst bis Ende 2030 gelten soll. Wie die dadurch abgelöste Übergangsversion

wird auch hiermit der Beihilferahmen für Subventionen im Bereich der grünen Transformation deutlich erweitert, an den sich die Mitgliedstaaten halten müssen.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von handels- und industriepolitischen Instrumenten, bei denen aktuelle politische Vorschläge vorliegen, die in der Anbahnung sind oder die von einflussreichen Akteuren gefordert werden:

- Im Oktober 2025 hat die Europäische Kommission ein neues Instrument zum Importschutz des EU-Stahlmarktes vorgeschlagen. Es soll die bestehende traditionelle Schutzmaßnahme ersetzen, die im Zuge der US-Stahlzölle der ersten Trump-Administration erhoben wurde und die nach acht Jahren in 2026 ausläuft. Hintergrund sind die aktuell noch weiter erhöhten US-Zölle auf Stahlprodukte der zweiten Trump-Administration und daher weiterhin drohende Umlenkungseffekte auf den europäischen Markt sowie das anhaltende Problem globaler und vor allem chinesischer Überkapazitäten im Stahlmarkt. Im Kern sieht das neue Instrument vor, das zollfreie Importkontingent der bestehenden Schutzmaßnahme zu halbieren und den Zollsatz jenseits dessen auf 50 Prozent zu verdoppeln. Die Kommission will WTO-Konformität dadurch erreichen, dass sie gemäß Artikel XXVIII GATT mit betroffenen Ländern darüber verhandelt, als Ausgleich andere EU-Handelsbarrieren zu verringern. Diese Maßnahme lässt sich damit nicht generalisieren, da hier ein höherer Schutz für die Stahlbranche durch einen geringeren Schutz für andere Branchen erkaufte wird, die weniger schutzbedürftig erscheinen.
- Darüber hinaus werden von verschiedenen Akteuren, einschließlich einigen staatlichen Stellen Local Content Vorschriften oder „Made in Europe“-Bedingungen angekündigt oder gefordert, also nicht-preisliche Vorgaben, die einen Mindestanteil am EU-Wertschöpfungsanteil in bestimmten Produkten vorschreiben. Der Europäische Rat erwähnt solche Maßnahmen in seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2025 und bezieht sich damit auf Vorhaben der Europäischen Kommission etwa im Rahmen des avisierten Industrial Accelerator Acts (IAA) und bei der Förderung von E-Auto-Batterien. Zudem fordern dies wichtige EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Italien in einem gemeinsamen Statement zum IAA. Demnach sollen machbare und gezielte EU-Präferenz-Schemata entwickelt werden in Bereichen der Industrieproduktion, die Kernbereiche und strategische Bereiche betreffen. Darüber hinaus werden Local Content Vorschriften seit längerem von Verbänden im Bereich erneuerbarer Energien gefordert. Anfang 2025 hat zudem der europäische Autozuliefererverband CLEPA vorgeschlagen, ähnlich vorzugehen wie die USA, die einen 75-prozentigen Mindestanteil an heimischer Produktion von E-Autos vorsehen. Seit Herbst 2025 fordert auch die IG Metall Local Content Vorgaben in verschiedenen Industriebranchen. Solche Maßnahmen werden ebenfalls zum Schutz des Stahlsektors erwogen. Und auch innerhalb der deutschen Industrieverbandslandschaft werden diese Instrumente aktuell verstärkt diskutiert.
- Zudem macht die Europäische Kommission im Rahmen des Netto-Null-Industrie-Gesetzes (Net Zero Industry Act – NZIA) bei erneuerbaren Energien Resilienzvorgaben für die Mitgliedstaaten verpflichtend bei Auktionen zur Vergabe von Subventionen und bei der öffentlichen Beschaffung. Auch im avisierten IAA wird Resilienz als nicht-preisliches Kriterium genannt, insbesondere mit Blick auf die Versorgung energieintensiver Sektoren mit sauberen Energien aus Europa. Im IAA soll zudem nicht nur die öffentliche, sondern auch die private Nachfrage gezielter auf saubere Technologien ausgerichtet werden. Das Ziel der Resilienz wird angestrebt, um einseitige Abhängigkeiten von einzelnen

Drittstaaten zu verringern. Hier dürfte in vielen Fällen vor allem China betroffen sein. Es geht beispielsweise bei Auktionen (etwa im Bereich der Windenergie) darum, bei einem Abhängigkeitsgrad von 50 Prozent von einem einzelnen Drittland (oder unter bestimmten Bedingungen auch 40 Prozent) Beschränkungen vorzunehmen. Dabei können bestimmte Anbieter durch Vorqualifikationskriterien von der Auktionsteilnahme ausgeschlossen werden. Oder sie werden bei Teilnahme im Zuge der Bepunktung von Angeboten benachteiligt, etwa indem Bietern mit Diversifizierungszusagen eine größere Punktzahl zuerkannt wird. Dabei werden Abhängigkeiten bei den Netto-Null-Technologien genauso berücksichtigt wie bei deren wichtigsten spezifischen Bauteilen. Die Europäische Kommission hat zahlreiche delegierte Rechtsakte erlassen, die die Netto-Null-Industrien und deren wichtigste spezifische Komponenten im Details definieren. Zudem entwickelt die Europäische Kommission in diesen Rechtsakten sehr umfangreiche Vorgaben dafür, wie bei den Netto-Null-Endprodukten und den wichtigsten spezifischen Bauteilen der Anteil der EU-Versorgung auf Basis von Angaben zu deren Ursprung in Drittstaaten zu bestimmen ist. Wenn die erwähnte 50-Prozent-Schwelle erreicht ist, darf das NZIA-Endprodukt und eine je nach Endprodukt unterschiedliche Anzahl von dessen spezifischen Bauteilen nicht auch aus dem dominierenden Drittland kommen.

Nicht näher eingegangen wird hier auf eine Reihe von Instrumenten, die zwar eine gewisse handelspolitische Relevanz haben, aber vornehmlich Nachhaltigkeits- oder Klimaschutzziele verfolgen. Dazu gehören der CO₂-bezogene Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), die EU-Entwaldungsverordnung, Nachhaltigkeitskriterien im NZIA und das EU-Lieferketten-gesetz.

Ansprechpartner/Impressum

Volker Leinweber

Geschäftsführer, Leiter der Abteilung Volks- und Außenwirtschaft

Telefon 089-551 78-133
volker.leinweber@vbw-bayern.de

Elias Kerperin

Abteilung Volks- und Außenwirtschaft

Telefon 089-551 78-422
elias.kerperin@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw
Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw April 2026

Autor

Jürgen Matthes
Leiter Internationale Wirtschafts-
politik, Finanz- und Immobilien-
märkte
Institut der deutschen Wirtschaft
Köln e. V.

0221-49 81-754
matthes@iwkoeln.de