5.2 Chance Handelspolitik: Reaktionen auf Chinas merkantilistischen Kurs

Die deutsche Wirtschaft hat in den letzten Jahrzehnten sowohl von der Nachfrage aus als auch dem Warenangebot durch China profitiert. Allerdings ist der Handel mit China mittlerweile zu einem zweischneidigen Schwert geworden. Die Nachteile manifestieren sich in steigenden strategischen Abhängigkeiten, Verlust von industrieller Wertschöpfung und Knowhow. Eine fundamentale Neuausrichtung der Handelsbeziehungen mit China zum gegenseitigen Vorteil ist für Deutschland und Europa unumgänglich. Die Kosten einer weiterhin zunehmenden Abhängigkeit und Einseitigkeit im Handel werden stetig steigen und umso größer sein, je länger die Neujustierung des Handels mit China hinausgezögert wird.

Da China aller Voraussicht nach auf reine Appelle nicht reagieren wird, sind handelspolitische Maßnahmen, die den Zugang Chinas zum europäischen Markt begrenzen, notwendig. Es bietet sich an, die zur Verfügung stehenden handelspolitischen Instrumente tatsächlich einzusetzen, die Weiterentwicklung des handelspolitischen Instrumentariums der EU zu unterstützen und auch Zölle auf chinesische Güter, die strategisch wichtig sind und bei denen es nicht-chinesische Alternativen gibt, in Betracht zu ziehen. Eine handelspolitische Entflechtung mit China in kritischen und strategisch bedeutsamen Bereichen wird kurzfristig negative Wachstumseffekte haben, die jedoch aus strategischen Gründen notwendig sind.

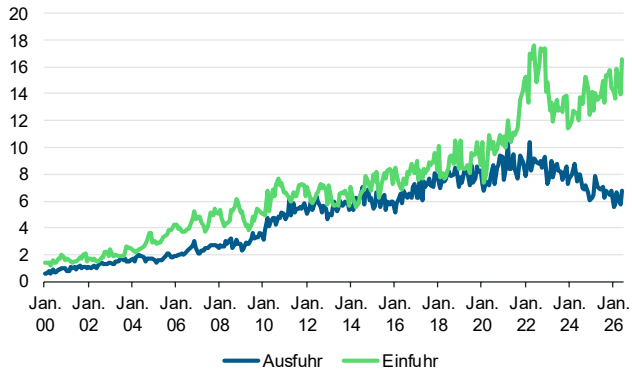
Das Problem: das steigende Ungleichgewicht im Handel mit China

Der 2. China-Schock trifft Deutschland direkt

Seit der Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 hat sich der Außenhandel Deutschlands mit China rasant entwickelt: Die Exporte nach China haben sich bis 2019 verzehnfacht, der Importwert betrug das Sechsfache (Grafik 5.2.1). Allerdings hat sich die Dynamik seit der Pandemie deutlich verändert. So wachsen die Importe unverändert weiter, während sich der Exportwert deutlich reduziert hat. Das Handelsdefizit mit China hat sich entsprechend vergrößert.

Grafik 5.2.1: Außenhandel Deutschlands mit China

In Mrd. EUR

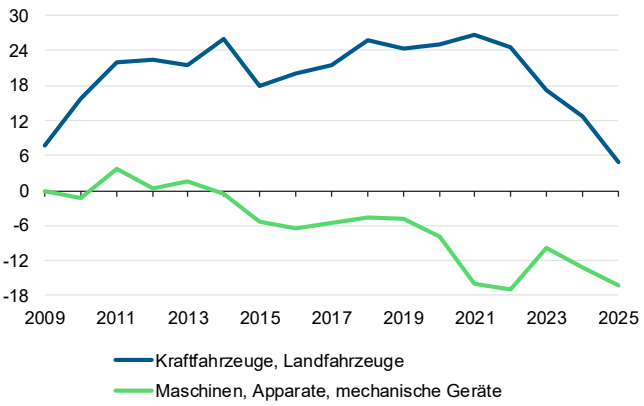


Quelle: Statistisches Bundesamt.

Dieses Bild findet man auch auf der Ebene einzelner Sektoren. So ist der Einbruch der Exporte Deutschlands nach China im Automobilsektor besonders ausgeprägt und der lange bestehende Überschuss Deutschlands im bilateralen Handel mit Fahrzeugen ist dabei, sich in ein Defizit zu verwandeln (Grafik 5.2.2). Im Bereich Maschinen, Apparate und mechanische Geräte ist der Außenhandel mit China schon seit längerem defizitär, allerdings nimmt der Importüberschuss tendenziell zu.

Grafik 5.2.2: Nettoexport Deutschlands nach China

In Mrd. USD



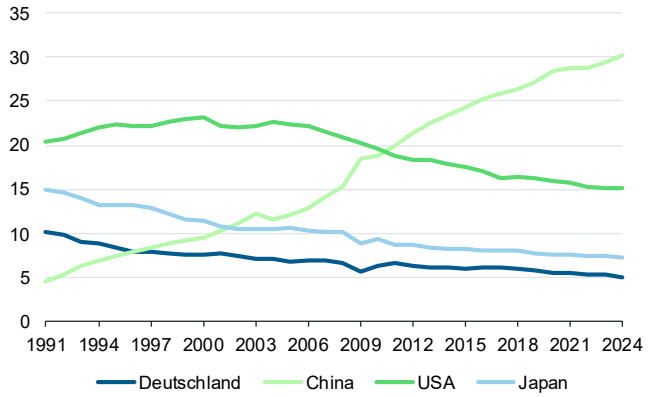
Quelle: Statistisches Bundesamt, KfW Research.

Das stetig steigende Defizit im Außenhandel ist dabei keineswegs eine Besonderheit des deutsch/chinesischen Handels. Der Großteil der Industrieländer weist ein steigendes Defizit im Handel mit China auf. Es ist deshalb kein Zufall, dass China nun mit weitem Abstand der größte Produzent von Gütern aller Art ist. So

beträgt der Anteil Chinas an der globalen Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe inzwischen etwa ein Drittel (Grafik 5.2.3).

Grafik 5.2.3: Anteil an der weltweiten Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe

Basierend auf USD in konstanten Preisen mit Basisjahr 2020, in Prozent



Quelle: UNCTAD, KfW Research.

Chinas klare industriepolitische Strategie

Der Aufstieg Chinas als führende Industrienation ist auch eine Folge einer klaren industriepolitischen Strategie. Mit der 2015 verkündeten Made in China 2025-Strategie verstärkte China seine Anstrengungen, in den globalen Wertschöpfungsketten aufzusteigen, technologisch führend zu sein und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.[1] Die Erfolge dieser Strategie und nachfolgender Ansätze (Wachstum hoher Qualität und duale Kreisläufe) sind vor allem bei Elektrofahrzeugen, erneuerbarer Energieerzeugung, Telekommunikation, Drohnen und Hightech-Schiffen unübersehbar.[2] Bei Technologien wie modernsten Halbleitern, Luft- und Raumfahrtkomponenten und einigen fortschrittlichen medizinischen Geräten besteht hingegen noch Aufholpotenzial. Entsprechend wurden jüngst neue Maßnahmen im Bereich der Medizintechnik für ein innovationsfreundliches Umfeld beschlossen, die Produktentwicklung, den Markteintritt und strategische Partnerschaften unterstützen sollen.[3] Auch im Fünfjahresplan 2026–2030 steht die Entwicklung eines modernen industriellen Systems, unterstützt unter anderem durch jährlich um mehr als 7 % steigende FuE-Ausgaben und den Ausbau der digitalen Wirtschaft (Cloud-Computing, KI, Halbleiter, Software, Datendienste) im Fokus. Dazu passend wird die digitale Transformation im Verarbeitenden Gewerbe vorangetrieben.

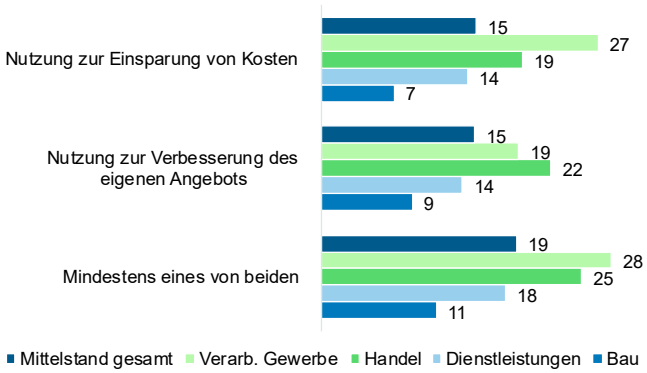
Der Aufstieg in Wertschöpfungsketten, der Fokus auf Technologieführerschaft und technologische Unabhängigkeit – verstärkt durch den geoökonomischen Wettbewerb mit den USA – bedeutet nicht, dass traditionelle Industrien in China vernachlässigt werden. Vielmehr sollen auch traditionelle Wirtschaftszweige im Rahmen eines innovationsbasierten Wachstumsmodells aufgewertet werden.[4]

Die negativen Konsequenzen des Aufstiegs Chinas

Die Anteilsgewinne Chinas im internationalen Handel und im Verarbeitenden Gewerbe hat für die Handelspartner eine janusköpfige Dimension. Auf der einen Seite profitieren sie von preiswerten Importen, auf der anderen Seite verlieren sie Marktanteile. Daten aus dem KfW-Mittelstandspanel machen dies deutlich. So gibt es einen signifikanten Anteil von deutschen mittelständischen Unternehmen, die chinesische Produkte zur „Einsparung von Kosten“ und/oder „Verbesserung des Angebots“ importieren (Grafik 5.2.4).

Grafik 5.2.4: Anteil der Mittelständler, die chinesische Produkte oder Dienstleistungen nutzen

Anteil der Unternehmen, die Produkte oder Dienstleistungen chinesischer Anbieter nutzen, in Prozent.



Quelle: Sonderbefragung zum KfW-Mittelstandspanel September 2025.

Gleichzeitig steigt die Zahl der Unternehmen, die sich wachsendem Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen ausgesetzt sehen (Grafik 5.2.5).

[1] Vgl. Zenglein, M.J. (2024): The world’s factory strikes back, Merics and Hinrich Foundation Report.

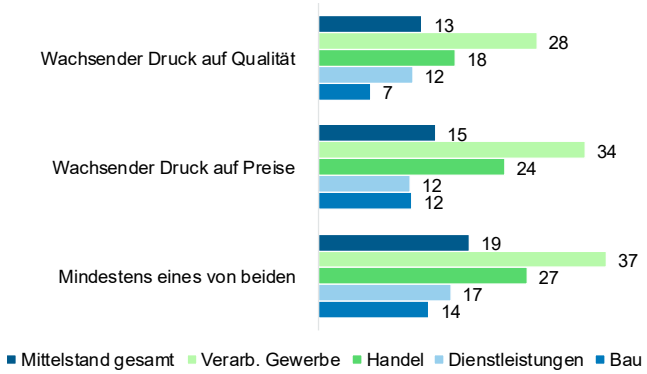
[2] Vgl. Boullenois, C., Black, M. und D.H. Rosen (2025): Was Made in China 2025 Successful? Rhodium Group Report prepared for the US Chamber of Commerce.

[3] Vgl. Interesse, G. (2025): China Releases 10 Measures to Support High-End Medical Devices, China Briefing by Dezan Shira & Associates, 22.07.2025.

[4] Vgl. Huld, A. (2024): China’s New Quality Productive Forces: An Explainer, China Briefing by Dezan Shira & Associates, 02.09.2024.

Grafik 5.2.5: Anteil der Mittelständler, die wachsenden Druck durch chinesische Wettbewerber spüren

Anteil der Unternehmen, für die der Konkurrenzdruck durch chinesische Wettbewerber in den vergangenen drei Jahren zugenommen hat, in Prozent



Quelle: Sonderbefragung zum KfW-Mittelstandspanel September 2025.

Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass der Druck auf die Unternehmen weiter zunehmen wird. Anders formuliert: Die Vorteile im Handel mit China nehmen ab, während die Nachteile zunehmen. Diese Nachteile für Deutschland manifestieren sich in strategischen Abhängigkeiten, steigenden Ungleichgewichten im Handel mit China und dem Verlust industrieller Wertschöpfung und Fähigkeiten durch die Stilllegung oder Verlagerung von Kapazitäten.

Der potenziell hohe Preis strategischer Abhängigkeiten. Der rasante Aufstieg der chinesischen Industrie hat zahlreiche Abhängigkeiten geschaffen, von denen Chinas Quasi-Monopol bei Seltenen Erden nur die offensichtlichste ist. In einer Welt des regelbasierten Handels und einem ruhigen geopolitischen Umfeld konnte man diese strategischen Abhängigkeiten weitgehend ignorieren und die gegenseitigen ökonomischen Abhängigkeiten schienen eine ausreichende Absicherung zu bieten. Aber in einer Welt, die von geopolitisch-strategischen Überlegungen geprägt ist, sind kurzfristige ökonomische Interessen und wirtschaftliche Effizienz nicht mehr zwingend entscheidend. In einer solchen Welt sind ökonomische Resilienz und eine geringe Erpressbarkeit ein entscheidender Vorteil in Verhandlungen mit anderen Ländern. Dieser geopolitische Freiheitsgrad ist allerdings eine Externalität, die Unternehmen gewöhnlich nicht ausreichend „einpreisen“ und die damit staatliche Interventionen notwendig macht.[5]

Keine „Selbstkorrektur“ der Ungleichgewichte. China weist einen stetig steigenden Handelsüberschuss auf. Ein solcher Überschuss ist nicht per se problematisch und es ist keineswegs wirtschaftspolitisch erstrebenswert, dass der Außenhandel eines Landes zu jedem Zeitpunkt ausgeglichen sein muss. Ungleichgewichte im Außenhandel können einen intertemporalen Handel zwischen zwei Ländern bedeuten, die beispielswiese unterschiedliche demografische Dynamiken haben. Darüber hinaus gibt es Marktkräfte, die zu einer Korrektur von Ungleichgewichten führen sollten. So würde ein Überschuss im Außenhandel unter „normalen“ Umständen zu einer Aufwertung der Währung des Überschusslandes führen. Durch die Interventionen im Devisenmarkt kann dieser Korrekturmechanismus im Falle Chinas allerdings nicht greifen.

Langanhaltende Ungleichgewichte, so wie im Handel Europas/Deutschlands mit China, können die ansonsten wohlfahrtssteigernde Wirkung des Außenhandels konterkarieren. So kann ein dauerhaftes Handelsdefizit zu einer Schrumpfung des Verarbeitenden Gewerbes in einem Land und damit zu einer Verringerung der Innovationsfähigkeit dieses Sektors führen. Umgekehrt wird im Land des Handelsüberschuss der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes wachsen und damit dessen Innovationskraft, die schließlich zu technologischer Hegemonie führen kann.[6]

Steigende Skalenerträge verstärken Ungleichgewichte. Eine Ausweitung der Produktion führt bei steigenden Skalenerträgen zu steigender Produktivität und verbesserter Wettbewerbsfähigkeit. Die relative Größe der chinesischen Industrie gibt chinesischen Unternehmen damit allein aufgrund der Größe des Sektors einen Wettbewerbsvorteil. Dieser Effekt ist im Falle Chinas vermutlich besonders ausgeprägt, da der Größenvorteil (Grafik 5.2.3) signifikant ist. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass man einen negativen Zusammenhang zwischen einer Zunahme chinesischer Importe und Produktivitätswachstum in den etablierten Industrieländern finden kann.[7]

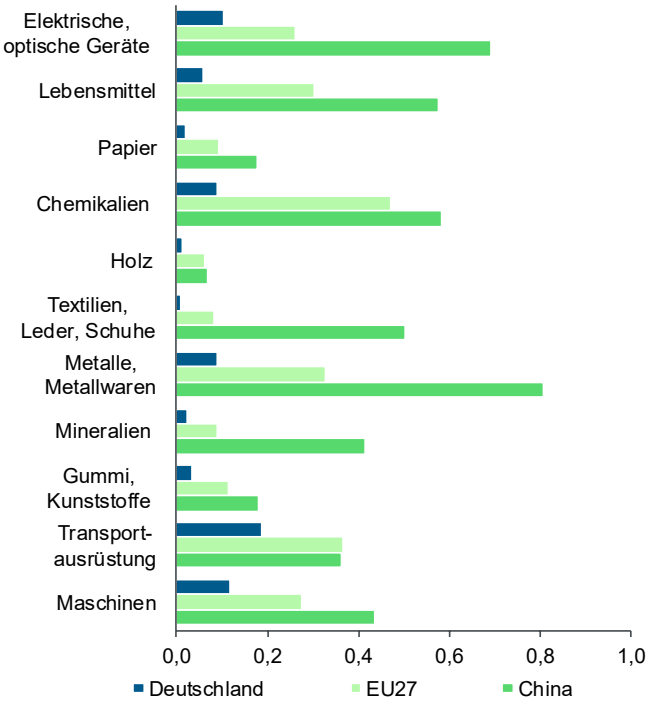
[5] Vgl. Kooi, O. (2025): Power and Resilience: An Economic Approach to National Security Policy, Working Paper.

[6] Für eine ausführliche Darstellung dieses Mechanismus siehe Cesa-Bianchi, A. et al. (2026): Industrial Policies, Global Imbalances and Technological Hegemony, CEPR Discussion Papers 21253.

[7] Vgl. Goldman Sachs (2025): Why has DM Manufacturing Productivity Been So Weak for So Long? Global Economics Analyst report. Die Autoren schreiben: „Taken together our results suggest that globalization and Chinese import competition had real negative impacts on DM productivity growth by lowering capacity utilization and new factors investment”.

Grafik 5.2.6: Sektorale Bruttowertschöpfung im Ländervergleich

Bruttowertschöpfung in Bio. USD 2022



Quelle: OECD.

Die wirtschaftspolitische Antwort

Die Intensität der Konkurrenz chinesischer Unternehmen und das Ungleichgewicht im Handel mit China hat einen Grad erreicht, der es notwendig macht, der deutschen und europäischen Industrie eine Atempause zu verschaffen. Damit soll weder die Rolle heimischer Standortnachteile noch die Dynamik chinesischer Unternehmen kleingeredet werden. Dennoch ist es wichtig festzuhalten, dass die chinesische Industriepolitik den Anpassungsprozess des deutschen Industriesektors stark beeinflusst. Mit einem reinen „Laissez-faire“ würde man dann implizit den wirtschaftspolitischen Entscheidungen Chinas Gestaltungsmacht über die deutsche Industrie zukommen lassen. Dies ist für sich genommen noch kein schlagendes Argument, dass industriepolitische Entscheidungen Chinas ebenfalls industriepolitisch beantwortet werden müssen. Es ist aber unabdingbar sich zu vergegenwärtigen, wann Marktkräfte am Werk sind und wann geostrategische Entscheidungen anderer Regierungen den Anpassungsdruck auslösen. Als Antwort auf die industriepolitischen Bestrebungen Chinas ist der aktivere Einsatz handelspolitischer Instrumente nun geboten.

Die EU ist dabei mit ihrer handelspolitischen Reaktion auf den zunehmenden Konkurrenzdruck nicht allein. So berichtet Global Trade Alert, dass zuletzt von Australien, Brasilien, Kanada, Mexiko, Südkorea, der Südafrikanischen Zollunion und den Vereinigten Staaten handelspolitische Schutzmaßnahmen insbesondere gegen Einfuhren aus China verstärkt wurden.[8] Damit setzt sich die Entwicklung von 2025 fort, als 52 der 70 größten Volkswirtschaften (einschließlich der EU-27) auf Marktverzerrungen durch den chinesischen Exportüberschuss mit der Einführung neuer handelspolitischer Schutzmaßnahmen und Untersuchungen reagiert haben.[9]

Zölle – ein Instrument mit Nebenwirkungen

Zölle sind ein mögliches Instrument, um der deutschen und europäischen Industrie Unterstützung im Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen zu geben. Auf Ebene der EU gibt es das Instrument der Anti-Dumping Zölle, die gegen „unfair“ gehandelte oder subventionierte Einfuhren eingesetzt werden können. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit von Schutz- und Notstandszöllen, die zur Abwendung eines nationalen Notfalls eingeführt werden können. Aktuell entwickelt die EU ihr handelspolitisches Instrumentarium weiter.[10] In jedem Fall wird darüber, wie auch über die Einführung von Zöllen, auf europäischer Ebene entschieden. Da die wirtschaftlichen Abhängigkeiten von und der Konkurrenzdruck durch China für die EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich gelagert sind, ist ein gemeinsames Verständnis zwingend notwendig. Auch die Bundesregierung war in der Vergangenheit hier ein bremsender Faktor. Eine Befürwortung von Zöllen durch Deutschland dürfte die Mehrheitsfindung erleichtern.

Der Einsatz von Zöllen hat allerdings Nebenwirkungen, die bedacht werden müssen. Etliche Fragen sind in diesem Zusammenhang zu klären, unter anderem:

- **Ist der durch Zölle zu schützende Sektor „schützenswert“?** Es sind verschiedene Kriterien denkbar, die bei der Entscheidung der sektoralen Auswahl von Zöllen herangezogen werden können. So ist die Vermeidung von strategischen Abhängigkeiten entscheidend. Eine Einschätzung der strategischen Verwundbarkeit kann anhand des External Vulnerability Index der Europäischen Kommission erfolgen. Ein weiteres entscheidendes Kriterium ist das technologische Potenzial einer Industrie. Reife Industrien mit weniger Innovationspotenzial sind per se weniger „schützenswert“.

[8] Vgl. Global Trad Alert (2026): GTA Monthly Roundup April.

[9] Vgl. Gunter, J. und C. Soong (2026): Many countries launch new trade measures – but China’s exports just keep growing. Merics Kommentar 19 Februar.

[10] Vgl. EU-Kommission (2026): Read-out of the College orientation debate on EU-China relations, 29.05.2026.

- **Wer zahlt den Zoll – sind nicht-chinesische Anbieter vorhanden?** Zwar ist es das importierende Unternehmen, das den Zoll unmittelbar entrichtet. Zölle werden allerdings überwälzt, wenn die Nachfrage wenig preiselastisch ist und gleichzeitig keine konkurrierenden Unternehmen existieren, die nicht vom Zoll betroffen sind (nicht-chinesische Unternehmen in diesem Fall). Zu erwarten sind dann höhere Preise für Verbraucher und Abnehmer bezollter Vorprodukte. Daher können Zölle auch dazu führen, dass der Export der importierenden Unternehmen zurückgeht.[11]

- **Führen Zölle zu nationalen Monopolen oder erlauben sie ein notwendiges Mindestmaß an Wettbewerb?** Ein Zoll sollte einerseits inländische Unternehmen vor chinesischer Konkurrenz schützen, aber gleichzeitig nicht zu inländischen Monopolen oder „National Champions“ führen. Es ist gerade ein Erfolgsfaktor chinesischer Industriepolitik, einen hohen Grad an Wettbewerb in den geförderten Industrien sicherzustellen.

- **Wie wird China reagieren?** Es ist davon auszugehen, dass China mit eigenen handelspolitischen Maßnahmen reagieren wird. Zwar ist die EU nach Asien Chinas zweitgrößte Zielregion für Exporte (während der chinesische Markt für europäische Exporteure an Bedeutung verliert), dennoch ist mit einer Einschränkung bei Lieferungen kritischer Güter und Rohstoffe zu rechnen.[12]

- **Wie ist eine Mehrheit für handelspolitische Maßnahmen in der EU zu erreichen, wenn die Mitgliedsstaaten unterschiedlich betroffen sind?** Die Mitgliedsstaaten der EU wären von den eigenen und Gegenmaßnahmen Chinas unterschiedlich betroffen.[13] Die EU-Kommission unternimmt Anstrengungen, dass die Maßnahmen zur wirtschaftlichen Sicherheit der Mitgliedsstaaten besser aufeinander abgestimmt erfolgen.[14]

Ausgestaltung potenzieller Schutzzölle aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren herausfordernd

Um Schutzzölle zweckmäßig auszugestalten, sind aufgrund der dargestellten Nebenwirkungen verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Grundsätzlich wären die Effektivität des Schutzes, die Höhe der volkswirtschaftlichen Kosten sowie weitere Auswirkungen und Folgewirkungen zu berücksichtigen.[15] Zu bedenken sind unter anderem:

- **Wirkungen entlang der Wertschöpfungskette**: Je früher in der Produktionskette ein Zoll erhoben wird, desto mehr Multiplikationsstufen entstehen für Kostenüberwälzungen auf nachgelagerte Sektoren. Empirisch fallen Zölle auf Vorleistungen i. d. R. niedriger als auf Endprodukte (tariff escalation) aus.[16]

- **Orientierung der Zollhöhe an messbaren Wettbewerbsverzerrungen.** Damit würde der Berechnungslogik von Anti-Dumping-Zöllen gefolgt, die sich am wirtschaftlichen Schaden und der Subventionshöhe in China ausrichten. Sofern das explizite Ziel in einer Importreduktion besteht, sind Preiselastizitäten der Importnachfrage und die Überwälzungsfähigkeit der Anbieter zu berücksichtigen. Prohibitiv hohe Zölle riskieren, Lieferketten zu stören, wenn kurzfristig keine alternativen Bezugsquellen existieren.[17]

- **Regelmäßige Überprüfung.** Anreize zur Weiterentwicklung der heimischen Wettbewerbsfähigkeit sollen erhalten bleiben.

- **Selektive, sektoral begrenzte Anwendung unter Berücksichtigung der WTO-Regeln.** Dies dürfte die volkswirtschaftlichen Kosten begrenzen, denn eine breit angelegte Entkopplung von China wäre mit substanziellen Wohlfahrtsverlusten zumindest in der kurzen Frist verbunden.[18] Eine Einhaltung der WTO-Regeln – wenn auch mit breiter Auslegung[19] – würde es der EU ermöglichen, sich

[11] Vgl. Handley, K., Kamal, F. and R. Monarch (2025): Rising Import Tariffs, Falling Exports: When Modern Supply Chains Meet Old-Style Protectionism, American Economic Journal: Applied Economics 17(1), S. 208–238.

[12] Für die Ermittlung kritischer Abhängigkeiten gibt es eine Reihe von Ansätzen mit unterschiedlichen Güterlisten, u. a. Sandkamp. A. et al. (2023): Leere Regale made in China: Wenn China beim Handel mauert, Kiel Policy Brief 164(2); Flach, L. et al. (2021): Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten, ifo Institut, Studie für die Konrad-Adenauer-Stiftung; Zenglein, M.J. (2020): Mapping and Recalibrating Europe’s Economic Interdependence with China, Merics China Monitor; EU-Kommission (2021): Strategic dependencies and capacities, SWD(2021)352 final. Siehe Gehrke, T. und N. Schmelzer (2026): Bejing hold’em: European cards against Chinese coercion, European Council on Foreign Relations Policy Brief March, für die Möglichkeiten der EU, auf wirtschaftlichen Zwang durch China zu reagieren.

[13] Vgl. Stec, G. (2025): Member states’ resilience efforts fall short of looming challenges: Europe-China Resilience Audit Update 2025, Merics Report.

[14] Vgl. EU-Kommission (2025): Commission announces strategic approach to strengthen Europe's economic security, Pressemitteilung 03.12.2025.

[15] Vgl. vbw (2026): Handels- und Industriepolitik für eine neue Zeit, Studie erstellt vom IW Köln.

[16] Vgl. Antràs, P. et al. (2022): Trade policy and global sourcing; An efficiency rationale for tariff escalation, NBER Working Paper 30225 und die darin zitierte Literatur.

[17] Vgl. Grossman, G.M., Helpman, E. and S.J. Redding (2024): When Tariffs Disrupt Global Supply Chains, American Economic Review 114(4), S. 988–1029.

[18] Vgl. Baqaee, D. et al. (2024): What if? The Effects of a Hard Decoupling from China on the German Economy, Kiel Policy Brief 170.

[19] Vgl. vbw (2026): Handels- und Industriepolitik für eine neue Zeit, Studie erstellt vom IW Köln.

gegenüber anderen Ländern weiterhin als verlässlicher Partner in Handelsfragen zu präsentieren.

- **Interaktion mit anderen Politikzielen wie der grünen Transformation**: Das Vorantreiben der grünen Transformation in Kombination mit Innovations- und Handelspolitik könnte dazu beitragen, dass die EU ihre Wettbewerbsfähigkeit in den entsprechenden Technologien erhalten kann.[20] Schutzzölle sollten entsprechend komplementär zu anderen industriepolitischen Initiativen – etwa einer Weiterentwicklung des CO_2-Grenzaus-gleichsmechanismus CBAM – ausgestaltet werden und Reformen für Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sind die Grundlage.

- **Risiko einer irregulären Handelsumlenkung:** Durch eine irreguläre Umleitung des Handels über Drittländer könnten Schutzzölle umgangen werden, was Anti-Circumvention-Regeln oder eine länderübergreifende Kooperation erfordert.

- **Interaktion mit industriepolitischen Maßnahmen:** Um die bestehende Abhängigkeit von ausländischen Firmen zu überwinden, können direkte Subventionen inländischer Unternehmen eine Alternative sein. Solche Subventionen hätten den Charakter von Erziehungszöllen und würden dazu dienen, inländische Unternehmen auf das technologische Niveau der chinesischen Unternehmen zu führen.

Besonders herausfordernd ist die Auswahl der Sektoren, für die Schutzzölle in Frage kommen. Dafür kommen verschiedene Kriterien und Ansatzpunkte in Betracht (Tabelle 5.2.1): Schutzzölle erscheinen insbesondere in Sektoren vertretbar, deren strategische Relevanz hoch ist, deren Verlust einen substanziell direkten oder indirekten negativen Effekt auf die Wertschöpfung und Beschäftigung in der EU haben würde und wo eigene Technologie und Innovationspotenziale vorhanden sind.[21] Zudem sollte der jeweilige Sektor einem substanziellen Konkurrenzdruck aus China ausgesetzt sein. Je schwerer es ist, verlorene Produktionskapazitäten wieder aufzubauen, gekoppelt mit einem signifikanten Risiko, bestehende Kapazitäten wegen des Konkurrenzdrucks zu verlieren, desto eher spricht dies ebenfalls für handelspolitische Schutzmaßnahmen. Bestehende Ausweichmöglichkeiten, nicht nur durch heimische Produktion, sondern auch durch alternative ausländische Anbieter, reduziert die Gefahr, dass Lieferkettenstörungen auftreten.

Tabelle 5.2.1: Kriterien zur Sektorauswahl für EU-Schutzzölle

Kriterium	Operationalisierung
Hohe Bedeutung für Sicherheit und Souveränität der EU	– Schutz kritischer Technologien und sensibler Sektoren – Prävention strategischer Abhängigkeiten
Hohe Bedeutung für Wertschöpfung und Beschäftigung in der EU	– hoher direkter Anteil an Wertschöpfung und Beschäftigung – ausgeprägte Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen in Wertschöpfungsketten – ggf. hohe Konzentration regionaler Wertschöpfung berücksichtigen
Komparativer Vorteil der EU / Zukunftstechnologie / hohe FuE-Intensität	– Sektoren, die eine Chance im internationalen Wettbewerb haben – Chance auf Technologieführerschaft – Aufbau auf Stärken in der Hoch- / Spitzentechnik – Positive Wissensspillover für allgemeinen technischen Fortschritt
Hoher chinesischer Konkurrenzdruck	– Sektor- und Technologieschwerpunkt im 14. und 15. Fünfjahresplan Chinas, auf die sich die Industriepolitik Chinas konzentriert, da hier zunehmender Konkurrenzdruck in der Zukunft zu erwarten ist – Verzerrung des Wettbewerbs durch staatliche Subventionen in China
Risiko schrumpfender Produktionskapazitäten in der EU / Irreversibilität von Produktionskapazitäten	– Risiko umfangreicher Kapazitätsreduktion in der EU bis hin zu kritischen Abhängigkeiten von China – Lange Wiederanlaufzeiten und hohe versunkene Kosten erschweren einen Wiederaufbau verlorener Produktionskapazitäten, was für den Schutz bestehender Kapazitäten spricht.
Substitutions- und Diversifizierungspotenzial	– Heimische Kapazitäten und/oder die Existenz alternativer Lieferländer außerhalb der EU reduziert das Risiko von Lieferkettenstörungen durch Zolleinführung. – Berücksichtigung von Unternehmensverflechtungen, wenn auf andere Lieferländer, aber Unternehmen in chinesischem Besitz ausgewichen wird

[20] Siehe European Council on Foreign Relations (2026): The electric endgame: Europe's clean path out of vassalage, ecfr.eu/publication/the-electric-endgame-europes-clean-path-out-of-vassalage/

[21] Die EU-Kommission konzentriert sich beim EU Industrial Accelerator Act auf energieintensive Sektoren, die Automobilindustrie sowie net-zero-Technologien und bestimmt bei ihrer Strategie für wirtschaftliche Sicherheit ebenfalls kritische Sektoren.

Handlungsempfehlungen

Die Einführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Begrenzung chinesischer Importe in die EU und Deutschland wird in der kurzen Frist zu Friktionen in den Lieferketten und zu Wachstumseinbußen führen, die bei einer Strategie des „Weiter-So“ nicht zu verzeichnen wären. Allerdings dürften die mittel- und langfristigen Kosten eines einseitigen Festhaltens am Freihandel zu größeren Schäden an der industriellen Struktur Europas und Deutschlands führen. Von vielen denkbaren Szenarien wäre eine Rückkehr zu kooperativem, regelbasiertem und gleichgewichtigem Handel mit China das zu präferierende. Aber es ist zu befürchten, dass ein solches Szenario ohne den Umweg einer Fragmentierung im Handel mit China nicht erzielt werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheinen uns – zusätzlich zur Stärkung der heimischen Wettbewerbsfähigkeit, die auch ohne die Konkurrenz mit China erforderlich wäre – folgende handelspolitische Maßnahmen als geboten:

☞ **Tatsächlicher Einsatz des zur Verfügung stehenden handelspolitischen Instrumentariums.**

☞ **Unterstützung der Weiterentwicklung des handelspolitischen Instrumentariums der EU.**

☞ **Chinas Industriepolitik fortlaufend analysieren im Hinblick auf wirtschaftliche und geopolitische Implikationen und koordinierte Antwort der EU weiterverfolgen sowie systematisch andere industriepolitische Initiativen und Strukturwandel einbeziehen.**

☞ **Zölle auf chinesische Güter einführen, die strategisch wichtig sind und bei denen es nicht-chinesische Alternativen gibt.**

☞ **Ausbau der Kooperation mit anderen Wirtschaftsräumen, um Unternehmen Diversifizierungsmöglichkeiten bei der Beschaffung zu bieten.**

☞ **Förderung von Technologie-Transfer durch Anreize für mehr Direkt-Investitionen in Deutschland/EU.**