

MONITOR

WIRTSCHAFT UND INNOVATION

Sind ausgerechnet Zölle die Rettung des Freihandels?

Über punktuelle Zölle kann man reden – über Schutzzölle nicht

Dr. Jan Cernicky

- › Hinter der Sorge vor den Auswirkungen wirtschaftlicher Abhängigkeiten geraten die Vorteile des offenen Welthandels zunehmend in den Hintergrund.
- › In der aktuellen geopolitisch aufgeladenen Lage mag es Situationen geben, in denen handelspolitische Abhängigkeiten – etwa bei Seltenen Erden – durch staatliche Eingriffe abgemildert werden können.
- › In solchen Fällen sind punktuelle Zölle die beste Wahl. Subventionen zum Aufbau eigener Produktionskapazitäten sind deutlich ineffizienter, teurer und untergraben das Marktprinzip.
- › Schutzzölle für Branchen, deren Produkte auf dem Weltmarkt ausreichend verfügbar sind, wie etwa für die Automobil- oder Stahlindustrie, sind abzulehnen.
- › Das grundlegende Ziel sollte die Bewahrung des regelgeleiteten Welthandels nach Regeln der WTO sein. Jede Art von Staatseingriff muss auf Basis solider Daten begründet werden.

Inhaltsverzeichnis

Hintergrund	2
Mögliche Reaktionen	3
Ökonomische Effekte von Zöllen und Subventionen	3
Politische Effekte von Zöllen und Subventionen	6
WTO-Konformität.....	6
Fazit.....	7
Impressum	9

Hintergrund

Während des Europabesuchs des chinesischen Parteichefs Xi Jinping im Mai wurde wieder viel über wirtschaftliche Abhängigkeiten gesprochen. Sie gelten als Gefahr für die „wirtschaftliche Sicherheit“ Deutschlands und Europas. Oft scheint dabei in den Hintergrund zu rücken, dass die Argumente für eine globale Arbeitsteilung weiterhin gelten: sie ermöglicht allgemeinen Wohlstand gerade dadurch, dass man sich in bestimmten Staaten und Regionen auf die Produktion einzelner Güter konzentriert und andere folglich nicht selbst produziert. Andererseits stimmt es aber auch, dass der wirtschaftliche Schaden diese Vorteile überkompensiert, wenn ein Staat wie China wirtschaftliche Abhängigkeiten als politisches Druckmittel nutzt und im schlimmsten Fall Lieferungen von Gütern einstellt, auf die er ein Monopol besitzt. Ein solches Monopol hat China bei raffinierten Seltenen Erden und einigen anderen verhütteten Metallen im Prinzip erreicht¹. Auf Elektroautos, Stahl oder Solarzellen trifft das aber eindeutig nicht zu.

Der Grund für solche quasi-Monopole ist einfach: Chinesische Firmen exportieren die betreffenden Produkte so günstig, dass sich eine Produktion an anderen Orten der Welt nicht lohnt. Läge das ausschließlich daran, dass chinesische Firmen besser produzieren, wäre die einzig richtige Antwort, die Ärmel hochzukrempeln und selbst besser zu werden. Im Falle der Seltenen Erden aus China liegt der Vorteil chinesischer Hersteller aber zu einem großen Teil an direkten und indirekten Subventionen.

In einem solchen Umfeld, in dem chinesische Produzenten durch politisch gewährte Vorteile massive Kostenvorteile haben, lohnt es für Privatunternehmen außerhalb Chinas nicht, zum Beispiel eigene Kapazitäten für die Produktion von Seltenen Erden aufzubauen. Selbst wenn die Preise steigen und eine wirtschaftliche Produktion möglich würde, wäre das nicht rational; staatlich gestützte chinesische Firmen können auch Niedrigpreisphasen problemlos überstehen. Der übliche Marktmechanismus, wonach Firmen mit den wettbewerbsfähigsten Lösungen überleben, greift hier nicht. Selbst technologisch bessere Produktionsmethoden setzen sich aufgrund der chinesischen Subventionen nicht durch.

Mögliche Reaktionen

Die volkswirtschaftlich beste Lösung ist zweifellos, staatlicherseits gar nicht zu reagieren und die Verfügbarkeit von sehr billigen Produkten, die für inländischen Konsum oder zur Weiterverarbeitung zur Verfügung stehen, als Vorteil zu begreifen. Dass die betreffenden Produkte durch chinesische Steuergelder verbilligt wurden, kann man dankend annehmen. Gerade nicht mit gleichen Instrumenten zu antworten, sondern ein marktwirtschaftliches System aufrecht zu erhalten und damit die Schwächen des Gegenentwurfs für sich auszunutzen, wäre ein echter und mutiger Systemwettbewerb.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen politisch so zu gestalten, dass Innovationen, durch die Alternativen zur Nutzung der betreffenden Rohstoffe bereitgestellt werden, leichter entwickelt werden können, wäre eine im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft noch zu vertretende Reaktion. Das wären z.B. günstige Recyclingverfahren. In den meisten Fällen sind solche Innovationen möglich. Deren Einführung und Anwendung ist aber deutlich teurer als der Import der Standardprodukte aus China.

Wenn die Abhängigkeit von China im Einzelfall wirklich nicht vertretbar ist², gibt es mit Subventionen oder Zöllen zwei Möglichkeiten des Staatseingriffs, die in seltenen Einzelfällen vertretbar sein mögen, im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) aber nicht vorgesehen sind. Wichtige Indikatoren für die Bewertung von Abhängigkeiten sind etwa fehlende Substituierbarkeit des importierten Gutes, der Grad der Konzentration des Angebots auf ein Land sowie die Relevanz des betreffenden Gutes für die heimische Wirtschaft.

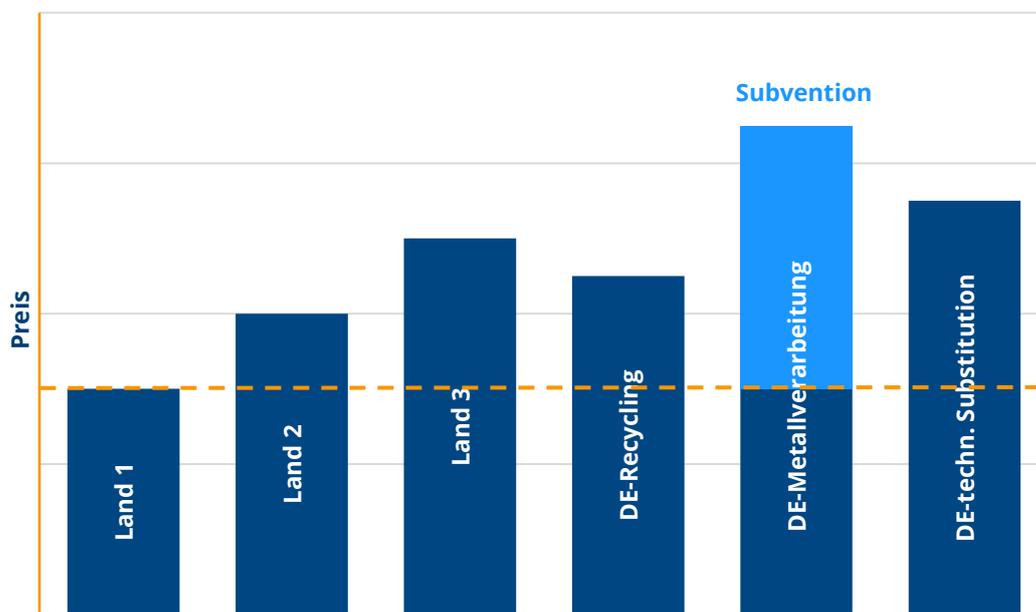
Ausdrücklich nicht vertretbar erscheinen jedoch Staatseingriffe zum Schutze heimischer Produktionsstandorte, wie sie etwa für Elektroautos oder Stahl diskutiert werden. Für solche Produkte gibt es auf dem Weltmarkt ein ausreichend diversifiziertes Angebot, Abhängigkeiten von nur einem Land bestehen nicht.

Ökonomische Effekte von Zöllen und Subventionen

Zölle und Subventionen haben beide das Ziel, die Preisdifferenz zu günstigeren ausländischen Wettbewerbern auszugleichen. Bei Zöllen wird die Einfuhr entsprechend verteuert, bei Subventionen die einheimische Produktion durch staatliche Zuschüsse verbilligt. Beides hat einen negativen Wohlfahrtseffekt, der Wirkzusammenhang ist bei Subventionen jedoch schädlicher.

In Bild 1 ist anhand eines schematischen Beispiels, dem keine empirischen Daten zugrunde liegen, der Effekt dargestellt, wenn die Kosten der Herstellung Seltener Erden in Deutschland durch Subventionen auf das Niveau des Importpreises aus China (Land 1) gesenkt würden.

Abbildung 1: Wirkung von Sanktionen



Quelle: Eigene Darstellung

Mit den Subventionen lohnt es nun wirtschaftlich für die subventionierten Betriebe, die Seltene Erden in Deutschland aus Erz herzustellen. Die eigentlich günstigeren Wege, Seltene Erden aus alternativen Ländern zu importieren oder andere technische Lösungen zu nutzen, bleiben teurer und würden kaum genutzt werden. Das Ziel, Abhängigkeiten zu reduzieren, wird damit auf einem sehr teuren Weg erreicht. Dafür würden hohe Summen an Steuergeldern ausgegeben.

In diesem Beispiel wird der teuerste mögliche Weg diskutiert, um die negativen Folgen klar aufzeigen zu können. Es ist jedoch in der Wirklichkeit sehr unwahrscheinlich, dass der volkswirtschaftlich billigste Weg subventioniert wird. Denn es gibt immer sehr viele unterschiedliche Anbieter bzw. technische Lösungen, so dass alle Möglichkeiten oft gar nicht bekannt sind bzw. sich erst auf längere Sicht hin entwickeln können. So ist es sehr unwahrscheinlich, dass die optimalen Subventionsempfänger ausgewählt werden. Es entsteht ein Vorteil für einen bestimmten, relativ willkürlich ausgewählten Anwendungsfall, für andere aber nicht. Die Effektivität des Marktes wird so verzerrt und Wettbewerbsfähigkeit des Standorts nimmt in der Folge ab.

Da die Subventionen einen Wettbewerbsnachteil ausgleichen, ist nicht zu erwarten, dass hohe Steuermehreinnahmen generiert werden. Die ausgegebenen Mittel stehen für andere staatliche Investitionen nicht mehr zur Verfügung. Die Folge ist ein Wohlfahrtsverlust in dieser Höhe. Allein die subventionierten Unternehmen profitieren davon. Der Preis, zu dem Seltene Erden in Deutschland bezogen werden können, ändert sich nicht.

Es ist auch möglich, die Produktion im Ausland zu subventionieren, um die Abhängigkeit von einem Land zu reduzieren. Solche Modelle werden etwa über „Rohstoffpartnerschaften“ versucht. Ein solches Vorgehen kann deutlich günstiger sein, als die Produktion im Inland zu subventionieren. Im Beispiel (Bild 1) müsste nur der deutlich niedrigere Importpreis aus Land 2 subventioniert werden. Doch treffen die oben aufgezählten anderen Nachteile von Subventionen auch in diesem Fall zu. Insbesondere ist es bei Projekten im Ausland noch schwieriger, alle nötigen Informationen zu beschaffen und damit noch unwahrscheinlicher, ausgerechnet die kostengünstigste Variante zu treffen.

Mit den hier diskutierten gezielten Zöllen soll auf Abhängigkeiten von Lieferungen aus einem bestimmten Land reagiert werden. Daher werden sie nur auf Importe aus diesem Land verhängt. Andere Importe sind nicht betroffen. Um im Beispiel zu bleiben, zahlt der Importeur bei der Einfuhr einen Aufschlag auf die importierten Seltenen Erden. Damit wird sein Produkt, für das er Seltene Erden verarbeitet, im Inland teurer. Hersteller im Ausland, die nicht vom Zoll betroffen sind, werden im Vergleich wettbewerbsfähiger.

Abbildung 2: Wirkung von Zöllen



Quelle: Eigene Darstellung

Würde der Zollsatz analog zum Beispiel oben so gewählt, dass der Wettbewerbsnachteil für die teuerste Variante – Metallverarbeitung in Deutschland – preislich kompensiert wird, fiel der Zollsatz auf Importe aus China sehr hoch aus. Den Verbrauchern Seltener Erden in Deutschland stünden aber weiterhin die deutlich günstigeren anderen Varianten offen. Metallverarbeitung in Deutschland bliebe damit unrentabel, Import – nun nicht mehr aus China, sondern aus Land 2 – wäre weiterhin deutlich günstiger. Allerdings wäre nun die Preisdifferenz zur günstigsten Verarbeitungsvariante in Deutschland, im Beispiel (Bild 2) Recycling, nicht mehr so groß, so dass diese Variante durch Skalierung oder Nutzung innovativer technischer Lösungen leichter in den wirtschaftlichen Bereich käme.

In der Wirklichkeit würde durch Einführung des Zolls nicht sämtliche Beschaffung in ein einzelnes Land umgeleitet, dafür gibt es nirgends Kapazitäten. Ein Mix verschiedener Anbieter wäre die Folge, wodurch es eher lohnt, Innovationen in Deutschland voranzutreiben. Veränderungen der Preisstruktur zwischen den unterschiedlichen Anbietern und Verfahren über die Zeit können in diesem Modell von den Kunden nachvollzogen werden – das beste Verfahren (bzw. das zweitbeste, falls das Beste doch in China genutzt wird) setzt sich dann am Markt durch.

Der Wohlfahrtsverlust entsteht hier dadurch, dass Konsum oder Weiterverarbeitung der importierten Produkte um mindestens die Differenz zur zweitgünstigsten Bezugsquelle teurer wird. Das Volumen des Wohlfahrtsverlusts ist damit aber deutlich geringer als bei Subventionen. Man kann argumentieren, dass bei Zöllen die Preise der nachfolgenden Produkte in der Lieferkette teurer werden, bei Subventionen nicht. Das stimmt zwar, übersieht aber, dass die viel größere Gruppe der nicht direkt betroffenen Unternehmen und Konsumenten bei Zöllen keine direkten Mehrkosten erleidet, bei Subventionen jedoch die Kosten über ihre Steuern trägt.

Politische Effekte von Zöllen und Subventionen

Subventionen sind von ihren politischen und strukturellen Folgen her schädlicher als gezielte Zölle. Das liegt schlicht am Verfahren, an dessen Ende einzelne Firmen einen Subventionsbescheid bekommen. Hier ist eine „objektive“ Vergabe kaum möglich. Im Gegenteil: das Verfahren ist für persönliche Beziehungen, politische Einflussnahme und direkte Korruption anfällig. Darüber hinaus gerät durch Subventionen, die nur in einem Land der Europäischen Union gewährt werden, die Integrität des Europäischen Binnenmarktes in Gefahr.

Bei **Zöllen** können vergleichbare Probleme auftreten. Das geschieht, wenn sie zum Schutz bestimmter einheimischer Branchen genutzt werden. Bei gezielten, punktuellen Zöllen, die sich an eindeutig festgelegten, objektiven Kategorien orientieren, wie etwa am Grad der Abhängigkeit von einem Produkt aus einem Land, sind politische Einflussmöglichkeiten nach Festlegung der Kriterien gering. Auch dem europäischen Binnenmarkt können Zölle nicht schaden, da sie ohnehin nur auf europäischer Ebene verhängt werden können.

WTO-Konformität

Ein Abbau von Zöllen und Subventionen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und dem Vorgängerabkommen GATT sind ein zentraler Grund für die Reduktion der weltweiten Armut in den letzten Jahrzehnten und einer der Grundpfeiler des Wohlstands Deutschlands. Daher ist es selbstverständlich, dass Zölle und Subventionen nicht nur der Idee der WTO widersprechen. Sie widersprechen auch ihren beiden Grundprinzipien: Subventionen für einheimische Produktion widersprechen dem Nichtdiskriminierungsgebot³, Zölle gegen einzelne Länder verletzen die Most-Favorite-Nation-Clause⁴.

Für beides gibt es in den Regeln der WTO Ausnahmen. So müssen WTO-Mitglieder **Subventionen** anmelden, damit sie geprüft werden und andere Staaten dagegen gegebenenfalls Einspruch erheben können. Grundsätzlich sind Subventionen nur – und in engem Rahmen – für Entwicklungsländer vorgesehen, unter welche auch China immer noch fällt. Die Anmeldung von Subventionen bei der WTO funktioniert aber kaum noch. So haben 64 Länder (etwa ein Drittel der Mitglieder) noch nicht einmal ihre Subventionen für 2017 angemeldet⁵. Trotzdem mögen einige Subventionen Chinas nach den Buchstaben der WTO-Regelungen tatsächlich legal sein. Legitim sind sie aber sicher nicht, da das Ziel der WTO ist, den Welthandel zu liberalisieren und nicht das Gegenteil zu zementieren. Und auch wenn Subventionen bekannt sind, kann die WTO aufgrund des von den USA blockierten Streitschlichtungsmechanismus nicht rechtlich bindend dagegen vorgehen.

Die USA haben folglich auf das ungelöste Problem der Subventionen Chinas nicht im Rahmen der WTO reagiert. Es wurden zwar Zölle gegen einige chinesische Importe verhängt, vor allem wurde aber mit dem Inflation Reduction Act (IRA) ein immenses Subventionsprogramm aufgelegt. Würde der Streitschlichtungsmechanismus funktionieren, müsste der IRA mit großer Sicherheit als WTO-widrig erklärt werden. Da dieser Weg aber verbaut ist, reagieren viele Staaten und Regionen der Welt – darunter an der Spitze Deutschland und die EU – mit eigenen, offen WTO-widrigen Subventionsprogrammen. Der gerade stattfindende Subventionswettbewerb schafft immer neue Gründe, Subventionen als Reaktion auf Subventionen anderer zu verhängen. Dies wird das – gerade für Deutschland – sehr erfolgreiche multilaterale Handelssystem weiter beschädigen.

Gezielte Zölle, mit welchen durch Subventionen entstehende Wettbewerbsnachteile aufgehoben werden können, und die folglich nur auf Waren aus dem subventionierenden Land erhoben werden, entsprechen dagegen prinzipiell der Grundidee der WTO. Denn damit wird eine durch Subventionen geschaffene Verzerrung des Weltmarktes ausbalanciert. Daher sind Zölle als Reaktion auf Dumping und Subventionen grundsätzlich erlaubt⁶. Eine Reaktion auf Subventionen über Zölle im strikten WTO-Rahmen ist aufgrund der oben genannten Gründe aktuell kaum möglich. Es sollte in dieser Situation aktiv kommuniziert werden, dass in einer unbefriedigenden legalen Situation mit Zöllen der Weg des geringsten Übels genommen wird. Gleichzeitig sollten ernsthafte Bemühungen zu einer Reform der WTO gezeigt werden.

Fazit

Das Argument: „Wir wollen in Deutschland die Produktion gewisser Dinge haben, weil wir glauben, dass wir in Krisensituationen damit nicht mehr versorgt wären“, ist kein wirtschaftliches Argument. Eine Produktion aus strategischen Gründen ist immer ein finanzielles Zuschussgeschäft. Denn wenn sich damit Geld verdienen ließe, würde es die Privatwirtschaft machen. Politisch legitim ist diese Argumentationslinie durchaus – genauso der Versuch, durch Subventionen die Wirtschaft direkt in eine politisch genehme Richtung zu lenken. Das hat aber nichts mit Sozialer Marktwirtschaft zu tun, sondern beschreibt deren Gegenteil.

Wenn allerdings Deutschland und Europa weiterhin der Sozialen Marktwirtschaft und dem offenen multilateralen Handel verpflichtet sein sollen, ist die einzige wirtschaftlich einigermaßen sinnvolle Antwort auf problematische Abhängigkeiten aus dem Ausland (wenn man denn überhaupt antworten muss) das Verhängen von gezielten, punktuellen Zöllen – sicher aber nicht von Schutzzöllen für einheimische Produktionsstandorte.

Die deutsche Regierung sollte sich im Rahmen der EU dafür einsetzen, hierfür einen klaren Rahmen zu setzen und gleichzeitig auf Ebene der WTO an einer Reform arbeiten, durch die endlich die wuchernden Subventionen zurückgefahren werden. Denn diese – und nicht Zölle – sind im Moment die größte Bedrohung für das für uns so wichtige offene globale Handelssystem.

-
- ¹ Vgl. etwa die Darstellung der Abhängigkeiten von für die Energiewende nötigen Metallen in Cernicky (2022): <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Energiewende+und+Protektionismus+-+Wie+gehen+wir+pragmatisch+mit+China+um.pdf/442ba770-d504-43cc-25f1-eaf7d970dfc1?>, genaue Zahlen vgl. etwa die Auflistung des BDI: <https://bdi.eu/publikation/news/analyse-bestehender-abhaengigkeiten-und-handlungsempfehlungen/>
 - ² Zum Versuch einer entsprechenden Bewertung vgl. etwa die von der KAS und dem Ifo-Institut durchgeführte Studie zu Abhängigkeiten in Lieferketten, Flach et al (2021): <https://www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/globale-wertschoepfungsketten>
 - ³ Art. III GATT
 - ⁴ Art. I GATT/ WTO
 - ⁵ WTO | 2023 News items - Members reiterate concerns on lack of transparency with subsidy notifications: https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/scm_02may23_e.htm
 - ⁶ GATT Art VI, Dumping und Ausgleichzölle

Impressum

Der Autor

Dr. Jan Cernicky studierte Politikwissenschaften und Philosophie in Hannover und Paris und promovierte zu regionalen Integrationsprozessen in Westafrika. Er war für den Recherchedienst Afrika in der Wirtschaftsberatung für Mittelständler mit wirtschaftlichen Interessen an Afrika tätig. Ab 2015 Leiter der Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in der DR Kongo und in Kenia. Seit 2020 zuständig für internationalen Handel und Wirtschaft in der Zentrale der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Jan Cernicky

Leiter der Abteilung Wirtschaft und Innovation

Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3516

jan.cernicky@kas.de

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2024, Berlin

Gestaltung: yellow too, Pasiak Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).