Franco-German Council of Economic Experts

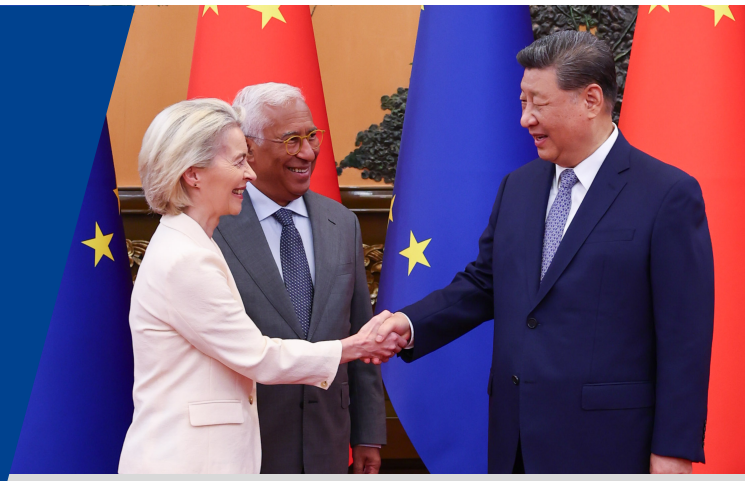
KIEL INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT

KIEL

POLICY BRIEF

Sebastian Jean, Isabelle Mejean, Moritz Schularick

Leitlinien für eine europäische Wirtschaftspolitik gegenüber China



Nr. 197 | 2025

Kiel Institut für Weltwirtschaft
ISSN 2195–7525

30 Jahre Leibniz Gemeinschaft

- In diesem Papier (i) erörtern wir die Treiber des chinesischen Erfolgs in der Industrie, (ii) analysieren die daraus resultierenden Herausforderungen für die europäische Wirtschaft und (iii) präsentieren wirtschaftspolitische Leitlinien für die Wirtschaftspolitik im Umgang mit China.
- In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich China zur weltweit führenden Industrienation entwickelt und steht inzwischen für rund ein Drittel der globalen Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe. Der industrielle Erfolg Chinas wurde durch eine Kombination aus unterstützender Industrie- und Makropolitik, aber ebenso durch intensiven binnenwirtschaftlichen Wettbewerb und Skaleneffekte begünstigt.
- Europäische Unternehmen sehen sich zunehmend mit gravierenden Herausforderungen konfrontiert: wachsender Konkurrenz im Binnen- und Exportmarkt, rückläufige Nachfrage aus China sowie einer Zunahme des Protektionismus in der Weltwirtschaft. In mehreren Schlüsseltechnologien hat China Europa inzwischen überholt.
- Angesichts dieser Herausforderungen schlagen wir für Europa eine Strategie vor, welche die Vorteile wirtschaftlicher Offenheit wahrt, ohne jedoch in naiver Weise sensible Bereiche der europäischen Ökonomie einer chinesischen Dominanz zu überlassen. Dies gilt in besonderem Maße für Sektoren, die eng mit nationaler Sicherheit im Bereich Kommunikation, Hochtechnologie und Verteidigung verknüpft sind.
- In bedeutenden Sektoren, in denen Europa technologisch im Rückstand ist (z. B. Batterien), besteht die beste Politikstrategie darin, chinesische wie auch andere ausländische Direktinvestitionen in Europa zuzulassen – vorzugsweise gekoppelt an Technologietransfers und Joint Ventures. In Sektoren, die weder strategisch relevant sind noch in denen Europa wettbewerbsfähig ist, besteht die sinnvollste Politikantwort darin, europäischen Konsumenten und Produzenten die Vorteile niedriger chinesischer Preise zugutekommen zu lassen.

Schlüsselwörter: EU, China, Handelspolitik

Sébastien Jean
Professor of Economics
Conservatoire national des
arts et métiers (CNAM)
Conseil d'analyse économique
sebastien.jean@lecnam.net

Isabelle Méjean
Professor in the Department of Economics
Sciences Po Paris
Research Fellow CEPR
Scientific Advisor CEPII
Conseil d'analyse économique
isabelle.mejean@sciencespo.fr

Moritz Schularick
President
Kiel Institute for the World Economy
Research Fellow CEPR
president@ifw-kiel.de

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren, nicht beim Institut. Etwaige Kommentare sollten direkt an den entsprechenden Autor gerichtet werden.

Leitlinien für eine europäische Wirtschaftspolitik gegenüber China

Sebastian Jean, Isabelle Mejean, Moritz Schularick

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist China zur globalen Industriesupermacht geworden. Rund ein Drittel der weltweiten industriellen Wertschöpfung entfällt auf China, während der Anteil der EU bei 15% liegt. Im Jahr 2024 machte das verarbeitende Gewerbe 25% des BIP in China aus – deutlich mehr als in vergleichbaren großen Volkswirtschaften[1]. Chinas Exportanteile in wichtigen Märkten und Sektoren sind rasant gestiegen – auch in traditionellen Kernbereichen der europäischen Industrie (Jean: 2024). Neben Elektrofahrzeugen und Batterien dominiert China inzwischen die grünen Technologien sowohl hinsichtlich der Produktionskapazitäten als auch zunehmend in Bezug auf technologische Leistungsfähigkeit (International Energy Agency (IEA): 2024)[2]. Zudem hat China Deutschland als Weltmarktführer im Maschinenbau abgelöst und ist heute der größte Autoexporteur weltweit. Zugleich gilt China als technologisch führend gegenüber Europa in zentralen Zukunftssektoren wie Robotik und Künstlicher Intelligenz. Auch die Zahl europäischer Unternehmen, die ihre F&E-Aktivitäten nach China verlagern, wächst kontinuierlich.

In dieser Analyse (i) untersuchen wir die Triebkräfte des chinesischen Erfolgs in der Industrie und beleuchten die Rolle von Nicht-Marktpraktiken und -politiken (NMPP)[3], (ii) analysieren wir die Auswirkungen auf die französische und deutsche Wirtschaft sowie deren Zusammenhang mit globalen Ungleichgewichten und (iii) skizzieren ökonomische Leitlinien für den Umgang mit China, auch in Bezug auf Chinas Rohstoffpolitik.

(i) Die Triebkräfte des chinesischen industriellen Erfolgs

Chinas Erfolge in der Industrie beruhen auf einer Kombination verschiedener Instrumente – darunter Industriepolitik und Subventionen, makroökonomische Strategien, die umfangreiche

[1] Laut Weltbank beträgt der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am aggregierten BIP 14% in der EU und 10% in den USA. Der chinesische Wert liegt auch im Vergleich zu anderen großen Schwellenländern hoch, etwa 13% in den BRICS-Staaten.

[2] Vgl. Gerarden, Reguant und Xu (2025) für eine detaillierte Fallstudie zu Wind- und Solarstromtechnologien.

[3] Im gesamten Text verwenden wir den Begriff „Nicht-Marktpraktiken und -politiken“, um damit handelsverzerrende Maßnahmen zu bezeichnen, die chinesischen Produzenten auf internationalen Märkten einen „unfairen“ Wettbewerbsvorteil verschaffen. Der Begriff ist zwar unscharf, umfasst jedoch insbesondere Subventionen, die Anti-Dumping- und Ausgleichszölle nach WTO-Recht rechtfertigen. Vgl. zudem die weiter gefasste Definition, die vom US-Handelsbeauftragten bereitgestellt wird. Aufgrund der unklaren Abgrenzung des Konzepts lässt sich der Beitrag von NMPPs zur schnellen Expansion Chinas auf den Weltmärkten nicht systematisch quantifizieren.

Investitionen ermöglichen, ein wettbewerbsfähiger und vielleicht unterbewerteter Wechselkurs, Technologietransfers, aber auch Vorteile im Bereich Regulierung, Innovation und Skaleneffekte auf dem großen und hochkompetitiven Binnenmarkt. Nicht-WTO-konforme Maßnahmen sind dabei nur ein Teil des Erfolgsgeheimnisses, wobei deren Bedeutung je nach Sektor stark variiert. Derzeit lässt sich die Stärke Chinas in Schlüsselindustrien (Batterien, Elektrofahrzeuge, grüne Technologien, Maschinenbau) nicht primär durch einzelne Subventionen oder Nicht-Marktpraktiken erklären, sondern durch ein breites Spektrum an Maßnahmen, von denen einige unten näher erläutert werden. Diese haben sowohl zu enormen Produktionskapazitäten als auch zu Skalenvorteilen geführt. Chinas Erfolg spiegelt zugleich europäische Schwächen wider, etwa bei Spitzentechnologien, regulatorischen Belastungen, rigiden Arbeitsmärkten, langen Innovationszyklen und dem Mangel an Marktgröße in Europa (vgl. Draghi (2024)).

China gibt mehr für Industriepolitik als andere Länder (siehe z. B. OECD (2023); die „Distortions Reports“ der Europäischen Kommission (2024); DiPippo, Mazzocco und Kennedy (2022); Bickenbach u. a. (2024); Garcia-Macia u. a. (2025)). In einem aktuellen Bericht schätzt das Kiel Institut auf Grundlage offizieller Daten, dass China fast 2% des BIP für Industriepolitik ausgibt – etwa 5- bis 6-mal so viel wie die EU oder die USA[4]. Darüber hinaus erhalten Unternehmen in strategisch wichtigen Sektoren zusätzliche Subventionen über Industrieentwicklungsfonds, die auf allen Ebenen der Regierung eingerichtet wurden – etwa den „Big Chip Fund“ sowie regionale Fonds in Shenzhen und Shanghai. Lokale Regierungen stellen zudem häufig günstiges Bauland und Energie bereit oder beteiligen sich direkt an Kapitalanlagen. Mit der Strategie „Made in China 2025“ verfolgte das Land das Ziel, in zentralen Industriesektoren die Weltmarktführerschaft zu übernehmen, und nutzte sie, um Schlüsselpositionen in globalen Wertschöpfungsketten zu besetzen.

Eine zentrale Dimension der Industriepolitik ist günstige Finanzierung, in einem Land, dessen Bankensektor von staatseigenen Unternehmen (SOEs) dominiert wird und in dem die Kreditvergabe sowohl hinsichtlich Preis als auch Volumen stark durch politische Ziele und Verbindungen beeinflusst ist (Harrison u. a.: 2019; Song, Storesletten und Zilibotti: 2011; Hachem: 2018). Basierend auf Angaben der People's Bank of China zeigen Akinci u. a. (2024), dass seit 2020 das Wachstum der

[4] DiPippo, Mazzocco und Kennedy (2022) berichtet ein Verhältnis von Industriesubventionen zum BIP von 1,73% für China, gegenüber 0,55% für Frankreich, 0,41% für Deutschland und 0,39% für die USA. Diese Schätzungen umfassen direkte Subventionen, staatliche Unterstützung für F&E, steuerliche F&E-Anreize, weitere Steuervergünstigungen, Kredite unter Marktzinssatz für staatseigene Unternehmen, Unterstützung durch staatliche Investitionsfonds sowie „china-spezifische Faktoren“. Garcia-Macia u. a. (2025) hingegen nutzen Jahresabschlüsse börsennotierter Unternehmen sowie Daten aus Grundbüchern, um den kombinierten Wert von Barzuschüssen, Steuervergünstigungen, subventionierten Krediten und subventioniertem Land zu schätzen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass diese vier Instrumente der Industriepolitik im Jahr 2023 zusammen 4,4% des BIP ausmachten.

aggregierten Bankkredite vom Immobiliensektor in Richtung des verarbeitenden Gewerbes umgelenkt wurde. Infolgedessen hat sich die Wachstumsrate neuer Industriekredite etwa verfünffacht[5] . Auf Basis von Mikrodaten für den Zeitraum von 2010 bis 2023 schätzen Garcia-Macia u. a. (2025), dass Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe von effektiven Zinssätzen profitieren, die um 0,4 Prozentpunkte unter denen anderer Sektoren liegen. Weitere Kanäle staatlicher Unterstützung umfassen einen bevorzugten Zugang zu kritischen Rohstoffen sowie den strategischen Einsatz öffentlicher Beschaffung (zuletzt schließt dies den offiziellen Ausschluss von EU-Unternehmen aus wichtigen Vergabeverfahren im Bereich Medizintechnik ein).

China hat es zumindest in gewissem Umfang geschafft, die innovations- und wettbewerbshemmenden Negativ-Effekte traditioneller Industriepolitik zu vermeiden. Die chinesische Industriepolitik sucht nicht von vornherein „nationale Champions“ aus, sondern kombiniert Subventionen lokaler Regierungen und staatlicher Banken mit intensivem Wettbewerb auf dem Binnenmarkt. Derzeit konkurrieren mehr als 100 verschiedene Hersteller von Elektrofahrzeugen darum, Marktführer zu werden und Skaleneffekte zu realisieren, die Kostensenkungen und damit internationale Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen. Die äußerst niedrigen Renditen stellen für europäische (und globale) Wettbewerber eine Herausforderung dar: Selbst im Segment der Elektrofahrzeuge – Chinas erfolgreichstem Industriezweig – sind nur wenige Unternehmen profitabel. Dies bedeutet nicht, dass der chinesische Subventionsansatz ökonomisch effizient wäre, da der Marktaustritt verlustbringender Unternehmen weiterhin problematisch bleibt[6] . Gleichwohl hat er in Sektoren wie Windenergie, Solarenergie und Fahrzeugbau nachweislich wirksame Ergebnisse erzielt.

(ii) Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft

Französische und deutsche Industrieunternehmen sind doppelt getroffen. Zum einen verschärft sich der Wettbewerb durch chinesische Exporteure, zum anderen ist die Importnachfrage aus China deutlich zurückgegangen. Europäische Unternehmen geraten dadurch sowohl auf ihren Heimatmärkten als auch auf den Exportmärkten unter Druck. So hat sich die Nachfrage nach europäischen Produkten auf dem chinesischen Binnenmarkt stark abgeschwächt, bedingt durch den Abschwung im chinesischen Immobiliensektor, aber auch durch sinkende Marktanteile infolge verschärfter Konkurrenz durch heimische Produzenten, politischer Maßnahmen zugunsten chinesischer Anbieter sowie

[5] Die Autoren bestätigen den Trend anhand der Quartalsberichte von 50 börsennotierten chinesischen Banken. Die Kreditvergabe an das verarbeitende Gewerbe stieg 2022 im Jahresvergleich um 18%.

[6] Garcia-Macia u. a. (2025) schätzen, dass die zwischen 2009 und 2018 umgesetzten Industriepolitik-Maßnahmen die Allokation der Produktionsfaktoren beeinflusst haben, was zu einer Reduktion der inländischen gesamtwirtschaftlichen TFP um 1,2% beitrug. Insbesondere Industriepolitik-Subventionen stehen im Zusammenhang mit Überproduktion.

einer Konsumentenpräferenz, die sich von europäischen Produkten abwendet (z. B. vom Verbrennungsmotor hin zu Elektrofahrzeugen). Auf den europäischen Märkten könnten Überkapazitäten in einigen subventionierten Sektoren dazu beigetragen haben, die europäischen Importe zu steigern, gleichwohl gibt es keine Hinweise darauf, dass dieses Problem im gesamten verarbeitenden Gewerbe verbreitet ist.

Die chinesische Handelsbilanz weist erneut hohe Überschüsse auf. Im Jahr 2024 erreichte der chinesische Warenhandelsüberschuss nach Angaben der chinesischen Zollbehörden einen Rekordwert von etwa 992 Mrd. US-Dollar bzw. 5,3% des chinesischen BIP[7]. Nettoexporte trugen im Jahr 2024 fast 2 Prozentpunkte zum chinesischen BIP-Wachstum bei – ein ungewöhnlich starker Impuls durch den Außenhandel für eine so große Volkswirtschaft. Das chinesische Wirtschaftsmodell stützt sich zunehmend darauf, inländische Konjunkturschwäche (insbesondere nach dem Platzen der Immobilienblase) durch externe Nachfrage und Exportwachstum auszugleichen. Dieses exportgetriebene Wachstumsmodell verschärft die Handelsungleichgewichte.

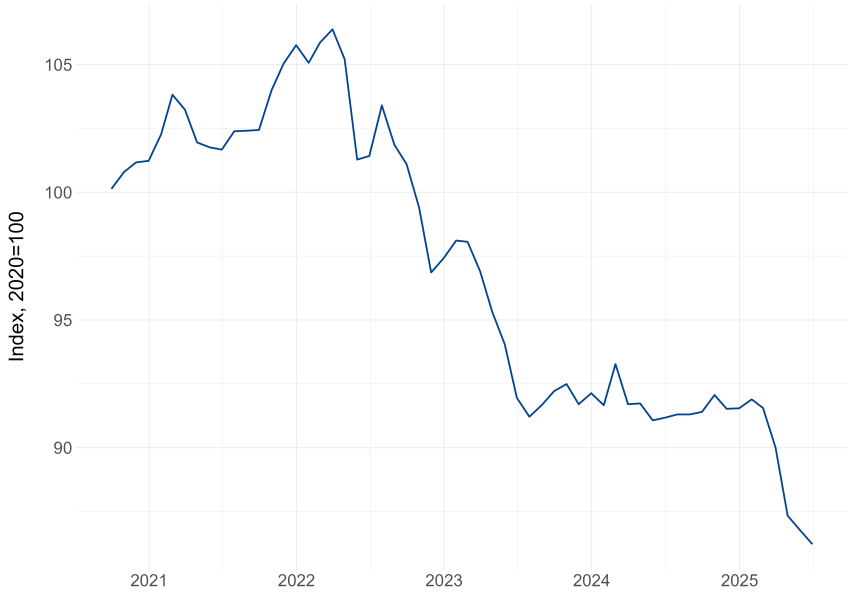
Der Anstieg der chinesischen Exporte und der wachsenden Überschüsse wurde von einer deutlichen realen effektiven Abwertung des Wechselkurses begleitet – beinahe 20% in den vergangenen drei Jahren (siehe Abbildung 1). Während sich Anfang der 2010er Jahre noch eine gewisse Reorientierung des chinesischen Wachstumsmodells in Verbindung mit einer Aufwertungstendenz beobachten ließ, hat sich dieser Trend in den letzten Jahren umgekehrt: Die Exportüberschüsse sind gestiegen, während der Wechselkurs schwächer geworden ist. Theoretisch wären breit angelegte Produktivitätssteigerungen und Handelsüberschüsse mit einer Aufwertung des Wechselkurses zu erwarten. Um eine solche Aufwertung zu verhindern, hat der chinesische Finanzsektor allein im vergangenen Jahr Auslandsvermögen in Höhe von 300 Mrd. US$ aufgebaut – mit dem Risiko neuer finanzieller Ungleichgewichte[8].

Die Zollpolitik der Trump-Administration könnte zu verstärkten Handelsumlenkungen führen, weg von den USA hin zu anderen Märkten, darunter Europa, und damit die Probleme europäischer Produzenten verschärfen (während europäische Verbraucher kurzfristig profitieren könnten). Auch wenn die Gesamtmengen im Verhältnis zur Größe der europäischen Wirtschaft gering erscheinen – eine aktuelle Studie des Kiel Instituts schätzt die potenzielle Umlenkung auf 20–30 Mrd. US$ (etwa

[7] Der Überschuss im Handel mit Industriegütern erreichte 2024 11% des BIP (1.890 Mrd. $).

[8] Laut Setser (2025) erhöhten Chinas staatliche Geschäftsbanken, die den Großteil der täglichen Verwaltung der chinesischen Währung übernehmen, im zweiten Quartal 2025 ihre Nettoauslandsvermögensposition um 70 Mrd. $, nachdem sie im ersten Quartal 95 Mrd. $ und in der zweiten Hälfte 2024 140 Mrd. $ akkumuliert hatten. Staatliche Banken verleihen auch US-Dollar, um Yuan über Swap-Geschäfte zu kaufen, um Aufwertungsdruck entgegenzuwirken.

Abbildung 1: Realer effektiver Wechselkurs, China / breiter Währungskorb



Quelle: BIS

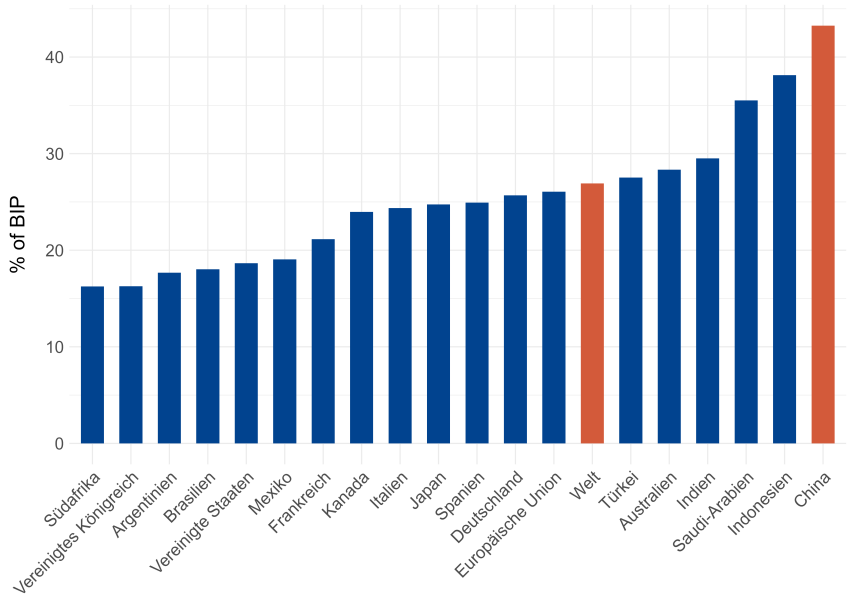
0,1% des BIP der EU) im Szenario einer Rückkehr zu sehr hohen US-Zöllen auf chinesische Exporte — könnte Handelsumlenkung in einzelnen Sektoren zusätzlichen Druck auf europäische Produzenten ausüben.

(iii) Europäische Antworten

Das ökonomische und politische Modell Chinas zielt auf den Aufbau großer Produktionskapazitäten in der Industrie und deren Export in die Weltmärkte. Europäische Antworten müssen zunächst anerkennen, dass Chinas Erfolg nicht allein auf „unfaire" staatliche Unterstützung und Industriepolitik zurückzuführen ist, sondern ein wesentlicher Bestandteil des chinesischen Entwicklungsmodells ist. Marktverzeerende Praktiken sind Teil des Gesamtpakets, ebenso wichtig sind jedoch Politiken, die extrem hohe Sparquoten im Inland begünstigen (siehe Abbildung 2) sowie ein unterbewerteter Wechselkurs, rasche technologische Innovation und intensiver Wettbewerb auf dem Binnenmarkt, der dann Skaleneffekte in der Produktion ermöglicht.

Die zentrale makroökonomische Herausforderung ist die Nueorientierung der chinesischen Wirtschaft hin zu geringeren Sparquoten und einem Anstieg des inländischen Konsums. Einige chinesische Politiker erkennen die Notwendigkeit einer Reorientierung an und verwenden dafür den Begriff „Involution" (für nach innen gerichtete Entwicklung), doch der Prozess verläuft langsam, und die

Abbildung 2: Bruttoersparnisse in 2024

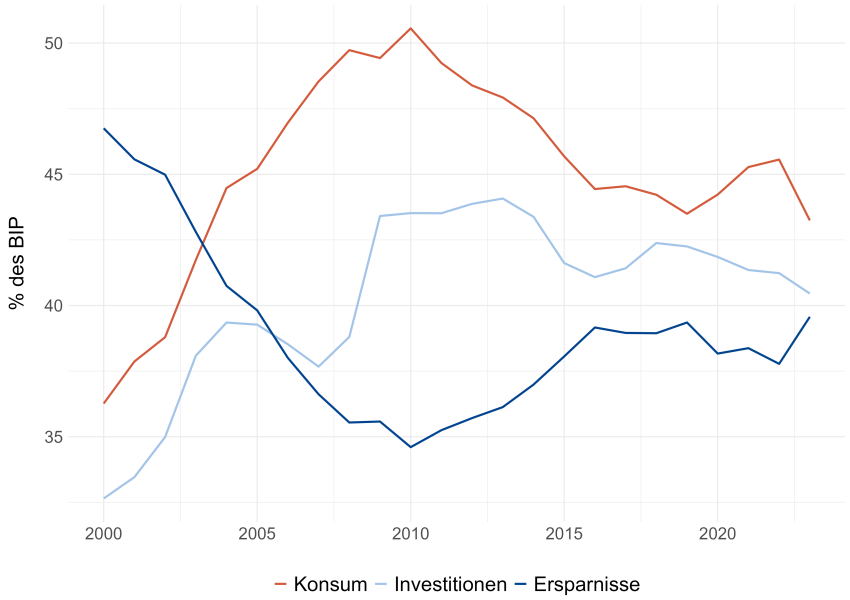


Quelle: World Development Indicators Database

Anreize auf den verschiedenen Regierungsebenen weisen weiterhin auf eine Ausweitung des Angebots hin (siehe Abbildung 3). Das Platzen der Immobilienblase wirkt dem ebenfalls entgegen. Eine wichtige Aufgabe für europäische Entscheidungsträger besteht darin, ihre chinesischen Partner immer wieder zu ermutigen, Maßnahmen zur Stärkung der Binnennachfrage zu ergreifen. Zwar ist Europas Einfluss auf China begrenzt, dennoch sollte auf eine Beschleunigung der makroökonomischen Neuausrichtung gedrängt werden, insbesondere auf eine Aufwertung des Wechselkurses (analog zu Japan und Deutschland in den 1970er Jahren).

Kurzfristig ist eine makroökonomische Neuausrichtung der chinesischen Wirtschaft unwahrscheinlich. Dies bedeutet weiterhin einen Zufluss billiger Produkte für Konsumenten und kostengünstiger Güter für europäische Produzenten, zugleich aber auch einen intensiven Wettbewerb für europäische Unternehmen, weiter zunehmende Konzentration der Industrieproduktion in China und potenziell weiter zunehmende Abhängigkeiten von chinesischen Lieferketten. Wenn man in Europa über mögliche Gegenmaßnahmen nachdenkt, gilt es zu berücksichtigen, dass die europäischen Verbraucher insgesamt von niedrigen chinesischen Preisen profitiert haben. So hat etwa das Angebot günstiger Solarmodule wesentlich zum jüngsten Wachstum der europäischen Solarstromerzeugung beigetragen. Auch wenn diese Gewinne nicht zu vernachlässigen sind, insbesondere im Kontext der grünen Transformation, gehen sie langfristig mit Kosten einher, falls sie die Innovationsfähigkeit Eu-

Abbildung 3: Konsum, Ersparnisse und Investitionen, China



Quelle: World Development Indicators Database

ropas dämpfen.

Eine Taxonomie politischer Maßnahmen. Bis zu einer grundlegenderen Neuausrichtung der chinesischen Wirtschaft sollte die politische Antwort von wirtschaftlichen, strategischen und geoökonomischen Überlegungen geleitet sein. Es gilt, ein Gleichgewicht zu finden, dass ökonomische Offenheit bewahrt ohne europäische Interessen auszugeben. Wir schlagen folgende Leitlinien vor:

1. **Offenheit für Handel und Direktinvestitionen sollten beibehalten werden, jedoch strategischer als bisher gehandhabt werden.** Insgesamt favorisieren wir eine Strategie, welche die Vorteile der Offenheit bewahrt, aber sensible Bereiche der europäischen Wirtschaft nicht naiv der chinesischen Dominanz überlässt. Dies gilt besonders für Sektoren, die eng mit nationaler Sicherheit in den Bereichen Kommunikation, Technologie und Verteidigung verknüpft sind. So ist es im neuen geopolitischen Umfeld zwingend erforderlich, dass Europa unabhängige Kapazitäten in der Verteidigungstechnologie, autonomen Systemen und der Raumfahrt entwickelt – einschließlich der zugrunde liegenden industriellen Lieferketten (Batterien, Elektronik etc.). In diesen Bereichen sind gezielte, begrenzte und missionsorientierte Industriepolitiken zur Förderung neuer Technologien sowie zum Aufbau industrieller Grundlagen für die europäische Produktion von autonomen Systemen, Robotik, Satelliten- und Raketentechnologien sinnvoll.

2. **In Sektoren, die nicht strategisch sind und in denen Europa nicht wettbewerbsfähig ist, ist die beste wirtschaftspolitische Antwort darin, europäischen Käufern die Vorteile niedriger chinesischer Preise zugutekommen zu lassen.** Dies gilt insbesondere für Sektoren, in denen Frankreich und Deutschland a) keine nennenswerte eigene Produktion haben, b) in denen größere technologische Dynamik unwahrscheinlich erscheint, da die Industrien ausgereift sind, und c) in denen das Potenzial für wirtschaftlichen Zwang oder monopolistische Preisgestaltung durch China gering ist. Die meisten Konsumgüter, viele Elektronikprodukte sowie Haushaltsgeräte, aber auch Solarmodule und Low-Tech-Grüne-Technologien fallen in diese Kategorie.

3. **In wichtigen Sektoren, in denen Europa technologisch zurückliegt (z.B. Batterien), ist die beste Strategie eine Politik, die ausländische Direktinvestitionen aus China und anderen Ländern in Europa fördert**, idealerweise verbunden mit Technologietransfers und Joint Ventures. Europa sollte Direktinvestitionen chinesischer Hersteller und Technologieführer in der EU fördern, zugleich aber auch Anreize für koreanische und japanische Batteriehersteller schaffen. Solche FDIs sollten grundsätzlich nicht als Problem gesehen werden, da sie Investitionen, Produktionskapazitäten und Know-how nach Europa bringen – vorausgesetzt, die eigentliche Produktion findet dort statt und die Fabriken dienen nicht nur zur Montage ausländischer Komponenten. Eine solche Strategie würde den Zugang zum europäischen Markt ähnlich nutzen, wie China es in den 2000er Jahren tat. Sie würde gleichzeitig kostspielige Industriepolitikexperimente vermeiden und sicherstellen, dass EU-Unternehmen weiterhin im internationalen Wettbewerb bestehen.

4. **In Sektoren, in denen Europa über eigene, technologisch führende Industrien verfügt, besteht die beste Antwort darin, die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu stärken** – durch Verbesserung des Geschäftsumfelds, besseren Zugang zu Finanzierung durch die Schaffung eines integrierten europäischen Kapitalmarkts, durch den Abbau übermäßiger Regulierung, Investitionen in F&E, Steuersenkungen, Nutzung von Skaleneffekten im europäischen Markt und Beschleunigung der Innovationsprozesse. Wenn unfaire chinesische Praktiken gesunde europäische Industrien bedrohen, stehen handelspolitische und industriepolitische Instrumente zur Verfügung. Beide haben spezifische Stärken und Schwächen:

    - **In konkreten Fällen, in denen die Chancengleichheit im internationalen Markt verletzt wird, kann Handelspolitik aktiver eingesetzt werden, um negative Auswirkungen auf den europäischen Industriesektor abzufedern**, ohne das multilaterale Handelssystem weiter zu schwächen. Zwar können Importbarrieren europäischen Unter-

nehmen helfen, ihre Marktanteile im Heimatmarkt zu verteidigen (zumindest vorübergehend), gleichzeitig würden sie jedoch deren Fähigkeit schwächen, nach China oder in Drittstaaten zu exportieren. Insgesamt sollte Europa beim Schut seiner Industrien durch tarifliche oder nichttarifliche Importbarrieren vorsichtig vorgehen und diese nur in Fällen unlauteren Wettbewerbs einsetzen, da sonst die Anreize und Chancen europäischer Unternehmen zur Innovation verringert würden.

- **Industriepolitik wirft erhebliche Fragen zu Governance, Koordination und Effizienz auf, da sie riskiert gut vernetzte, aber möglicherweise wenig leistungsfähige Unternehmen in kriselnden Branchen unterstützt, anstatt gesunde Firmen zu fördern.** Während Industriepolitik das Potenzial hat, die Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen auf verschiedenen Märkten zu verbessern und Europas technologische Fähigkeiten aufzuwerten, erscheint die Erfolgswahrscheinlichkeit europäischer Industriepolitik in den Sektoren, in denen sie direkt mit Chinas Politik konkurrieren müsste, gering.
- **Der Anwendungsbereich der Industriepolitik beschränkt sich überwiegend auf die Förderung von Forschung und Entwicklung in Hochtechnologie- und Verteidigungssektoren.** Frankreich und Deutschland sollten die Verteidigungsausgaben koordinieren, um strategische Dual-Use-Industrien zu unterstützen, wie z.B. fortschrittliche Batterien für Verteidigungsanwendungen, Militärstahl, High-Tech-Materialien und Robotik. Investitionen in Verteidigungs- und Raumfahrtindustrien sowie deren Lieferketten sind Fälle, in denen öffentliche Mittel finanzielle Engpässe überbrücken, Sicherheits-Externalitäten erzeugen und Skaleneffekte realisieren können.
- **Koordinierte Nachfrageanreize in Frankreich und Deutschland (z.B. für Elektrofahrzeuge und Wärmepumpen) wären deutlich wirksamer als nationale Programme.** Solche abgestimmten Programme müssten von impliziten „Made in Europe"-Anreizen begleitet werden, um die heimische europäische Produktion zu fördern (potenziell nach dem Vorbild des französischen Klima-Scorings für Elektrofahrzeuge). Ein gemeinsames deutsch-französisches Automobilprogramm, das sowohl den Konsum- als auch den Firmenflottenmarkt abdeckt, könnte die europäische Produktion unterstützen und Anreize für ausländische Direktinvestitionen schaffen, ohne veraltete Technologien oder kriselnde Unternehmen zu subventionieren.

5. **Gegenmaßnahmen auf Chinas strategische Rohstoffpolitik und andere nicht substituierbare Abhängigkeiten sind prioritär.** China hat sich eine strategisch dominante Stellung in vielen industriellen Rohstoffmärkten von Seltenen Erden bis zu Graphit gesichert, die Peking

Einfluss über globale industrielle Lieferketten gibt. Ähnlich große Abhängigkeiten bestehen in der Pharmaindustrie und der Batterieproduktion. Zur Verringerung dieser Abhängigkeiten sind weitere Forschungen zu Substitutionsmöglichkeiten (wie Japan sie bei einem Embargo durch China gezeigt hat), Diversifikationsstrategien, Vorratshaltun sowie F&E zur Entwicklung alternativer Technologien und Investitionen in eigene Kapazitäten als Absicherung notwendig. Bis zu einem gewissen Grad können und sollten Entwicklungshilfeausgaben stärker auf interessenbasierten Strategien aufbauen und z.B. Untersützung an Handelserleichterungen knüpfen.

Literatur

Akinci, Ozge u. a. (2024). What if China Manufactures a Sugar High? *Liberty Street Economics*.

Bickenbach, F. u. a. (Apr. 2024). *Foul Play? On the Scale and Scope of Industrial Subsidies in China*. Kiel Policy Brief 173. Kiel Institute for the World Economy.

DiPippo, Gerard, Ilaria Mazzocco und Scott Kennedy (2022). *Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective*. Washington, DC: Center for Strategic und International Studies (CSIS). https://www.csis.org/analysis/red-ink-estimating-chinese-industrial-policy-spending-comparative-perspective.

Draghi, Mario (2024). *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

European Commission (2024). *On significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purposes of trade defence investigations*. Commission Staff Working Document 91. European Commission. https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)91&lang=en.

Garcia-Macia, Daniel u. a. (2025). *Industrial policy in china: Quantification and impact on misallocation*. Techn. Ber. International Monetary Fund.

Gerarden, Todd, Mar Reguant und Long Xu (2025). The Role of Industrial Policy in the Renewable Energy Sector. *Environmental and Energy Policy and the Economy*.

Hachem, Kinda (2018). Shadow Banking in China. *Annual Review of Financial Economics* 10.1, S. 287–308.

Harrison, Ann u. a. (2019). *Can a tiger change its stripes? Reform of Chinese state-owned enterprises in the penumbra of the state*. Working Paper 25475. National Bureau of Economic Research.

International Energy Agency (IEA) (2024). *Energy Technology Perspectives 2024*. https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2024.

Jean, Sébastien (2024). *How Geopolitical Tensions Reshape Trade Patterns: Geoeconomic Fragmentation, or China's Big Manufacturing Push?* https://www.ifri.org/en/papers/how-geopolitical-tensions-reshape-trade-patterns-geoeconomic-fragmentation-or-chinas-big.

OECD (2023). *Government Support in Industrial Sectors: A Synthesis Report*. OECD Trade Policy Papers 270. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/publications/government-support-in-industrial-sectors-1d28d299-en.htm.

Setser, Brad (2025). *The Case that China is Now Actively Resisting Pressure on the Yuan to Appreciate*. Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/blog/case-china-now-actively-resisting-pressure-yuan-appreciate.

Song, Zheng, Kjetil Storesletten und Fabrizio Zilibotti (2011). Growing Like China. *American Economic Review* 101.1, S. 196–233.

IMPRESSUM

Institution und Anschrift:
Kiel Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66, 24105 Kiel
Telefon: 0431 / 8814 – 1
Telefax: 0431 / 8814 – 500
E-Mail: info@ifw-kiel.de

Standort Berlin:
Kiel Institut für Weltwirtschaft
Chausseestraße 111, 10115 Berlin
Telefon: +30 30830637-5
Email: berlin@ifw-kiel.de

Das Kiel Institut für Weltwirtschaft — Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein.

Gesetzliche Vertretung:
Prof. Dr. Moritz Schularick, Präsident
Prof. Dr. Christoph Trebesch, Vize-Präsident
Michael Doberschütz, Geschäftsführender Administrativer Direktor in Vertretung

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer:
DE 251899169

Foto:
Titelbild: © European Union, 2025, CC BY 4.0

Zuständige Aufsichtsbehörde:
Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
Jensendamm 5, 24103 Kiel

© 2025 Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Alle Rechte vorbehalten.