



Flossbach von Storch
RESEARCH INSTITUTE

MAKROÖKONOMIE 06/02/2025

Der Protektionismus hat uns alle ergriffen - und geht weit über Zölle hinaus

AGNIESZKA GEHRINGER

Zusammenfassung

Das derzeitige politische Klima in der Weltwirtschaft bringt jeden Protektionisten aus seinem Versteck hervor. Ein genauerer Blick auf die beschlossenen Maßnahmen zeigt, dass die Zölle von anderen protektionistischen Maßnahmen überschattet werden. Außerdem zeigt die regionale Verteilung des Protektionismus, dass alle großen Wirtschaftsmächte bis zum Hals in schädlichem Interventionismus stecken. Dies geschieht, obwohl die Erfolgsbilanz vergangener Protektionismuswellen sehr dürftig ist.

Abstract

The current political climate in the global economy is bringing every protectionist out of the closet. A closer look at the measures adopted shows that tariffs are overshadowed by other protectionist measures. Moreover, the regional distribution of protectionism reveals that all the major economic powers are up to their necks in harmful interventionism. This happens despite a very poor track record of success of past protectionism waves.



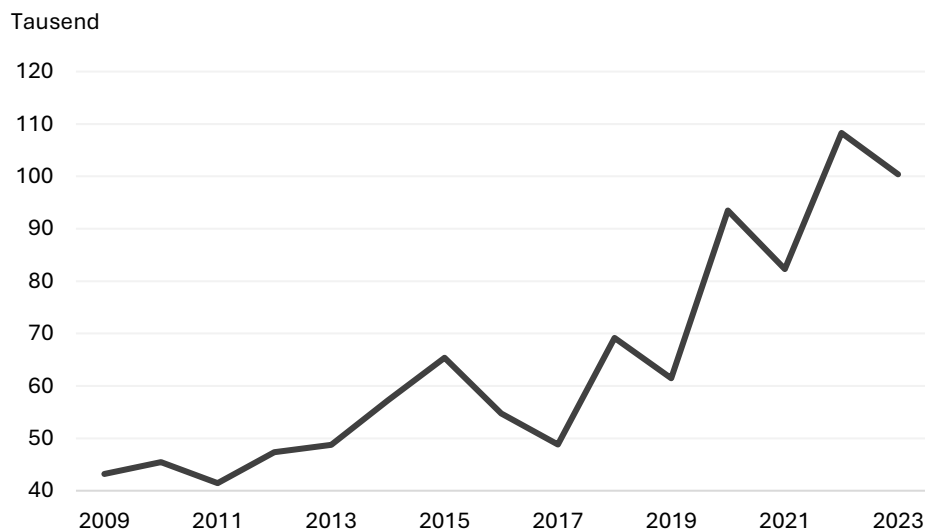
Einführung

Als das Smoot-Hawley-Zollgesetz 1929 in den USA von Senator Reed Smoot und dem Abgeordneten Willis C. Hawley vorgeschlagen wurde, stieß es auf den erbitterten Widerstand von Wirtschaftswissenschaftlern.¹ In einer beispiellosen Aktion unterzeichneten über tausend Wirtschaftswissenschaftler aus dem ganzen Land einen Brief, in dem sie Präsident Herbert Hoover aufforderten, sein Veto gegen das Gesetz einzulegen. In dem Schreiben wurden Bedenken geäußert, dass das Gesetz nicht nur Vergeltungsmaßnahmen auslösen und den internationalen Handel behindern, sondern auch die inländischen Verbraucher – durch steigende Preise – schädigen und schließlich den wirtschaftlichen Abschwung verschärfen könnte.

Trotz des Schreibens und der Proteste der Wirtschaftskreise unterzeichnete Hoover das Gesetz im Juni 1930. Wie vorhergesagt, löste das Gesetz Vergeltungszölle der US-Handelspartner aus, was zu einem Zusammenbruch des Welthandels führte und die negativen Auswirkungen der Großen Depression noch verschärfte.²

Die aktuelle Welle des Protektionismus ist weit fortgeschritten, da sie bereits kurz nach der großen Finanzkrise begann. Eine spürbare Beschleunigung der Maßnahmen, die darauf abzielen, Handelskonkurrenten zu schädigen, trat jedoch erst in jüngerer Zeit ein, nämlich mit der ersten Präsidentschaft von Donald Trump 2017-2021. Sie hält seitdem an (**Abb. 1**).

Abbildung 1. Gesamtzahl der Interventionen von Regierungen weltweit, die eine Diskriminierung ausländischer Wirtschaftsinteressen beinhalten



Quelle: Eigene Darstellung Flossbach von Storch Research Institute auf Basis der Global Trade Alert (GTA) Datenbank

¹ Der vollständige Text des Gesetzes ist abrufbar unter: <https://fraser.stlouisfed.org/title/tariff-1930-smoot-hawley-tariff-5882>.

² Für quantitative Analysen der wirtschaftlichen Auswirkungen des Gesetzes siehe z. B. Mitchener, K. J., O'Rourke, K. H. & Wandschneider, K. (2022). The Smoot-Hawley trade war. *The Economic Journal* 132(647), 2500-2533, und Douglas, A. I. (1996). The Smoot-Hawley tariff: A quantitative assessment. NBER Working Paper No. 5509.



Dieser Prozess verläuft jedoch nicht in allen Ländern gleichmäßig. Auch die Art des Protektionismus – in Bezug auf die ergriffenen Maßnahmen – ändert sich. Während Donald Trumps erklärte Vorliebe für Zölle anhält und Schockwellen auf den Kapitalmärkten auslöst, wenden sich sowohl die USA als auch andere wichtige globale Akteure zunehmend alternativen Formen staatlicher Interventionen zu, die ausländischen Handelsinteressen schaden. Diese Studie fasst die jüngsten Muster des Protektionismus weltweit zusammen. Sie zeigt, wie tief die Weltwirtschaft derzeit im protektionistischen Sumpf steckt, wobei der Schwerpunkt auf den Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern und der sich ändernden Zusammensetzung der durchgeführten Interventionen liegt.

1.01 des "alten" und "neuen" Protektionismus

Protektionismus ist eine Außenhandelspolitik, die in der Regel mit dem Argument eingeführt wird, dass inländische Produzenten vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden sollten. Die Standardinstrumente des "alten" Protektionismus sind Zölle und Einfuhrkontingente. In den letzten Jahrzehnten hat sich jedoch ein "neuer" Protektionismus herausgebildet, der eine lange Liste von Hindernissen für freie internationale Transaktionen umfasst. Das gemeinsame Merkmal dieser Maßnahmen ist, dass sie weniger offensichtlich sind und mehr dem Ermessen der ausländischen Vertragspartner unterliegen als die traditionellen Instrumente des alten Protektionismus. Als solche sind diese Hindernisse für Lobbys politisch viel leichter zu vertreten und für Regierungen leichter umzusetzen.³

Basierend auf dem Global Trade Alert (GTA) – einer umfassenden Datenbank, in der detaillierte Informationen über verschiedene Formen staatlicher Eingriffe gesammelt werden, die sich auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Ländern auswirken – können die verschiedenen Maßnahmen in neun grobe Kategorien eingeteilt werden, wie in **Tabelle 1** dargestellt.⁴

³ Für eine Lehrbuchbetrachtung des alten und neuen Protektionismus siehe z. B. Gandolfo, G. (2004). *Elements of International Economics*. Springer, Berlin.

⁴ Zu den länderübergreifenden Wirtschaftsbeziehungen gehören der Handel mit Waren und Dienstleistungen, aber auch Investitionen und Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften. Die von der GTA erfassten Interventionen reichen von nationalen Gesetzgebungsakten bis hin zu Vertragsbedingungen einzelner staatlicher Stellen. Jeder Datenbankeintrag enthält unter anderem Informationen über die Richtung der Änderung (schädlich oder liberalisierend), das angekündigte politische Instrument, die von der Erklärung betroffenen Sektoren und die potenziell betroffenen Handelspartner.

**Tabelle 1. Klassifizierung der staatlichen Interventionen in der GTA-Datenbank**

Kategorien von Interventionen	Interventionen
Instrumente der Ausfuhr- und Einfuhrpolitik	1) Ausfuhrverbot, 2) Ausfuhrlizenzpflicht, 3) Ausfuhrkontingent, 4) Ausfuhrsubvention, 5) Ausfuhrzollkontingent; 6) Ausfuhrabgabe, 7) Ausfuhrsteueranreiz, 8) Ausfuhrbezogene nichttarifäre Maßnahme, nes*, 9) Andere Ausfuhrerfindungen, 10) Einfuhrverbot, 11) Einfuhranreiz, 12) Einfuhrlizenzpflicht, 13) Einfuhrüberwachung, 14) Einfuhrkontingent, 15) Einfuhrzoll, 16) Einfuhrzollkontingent, 17) Einfuhrbezogene nichttarifäre Maßnahme, nes*, 18) Interne Besteuerung von Einfuhren, 19) Auslandsabnehmerregelung, 20) Handelsausgleichsmaßnahme, 21) Handelsfinanzierung, 22) Handelszahlungsmaßnahme
Kapitalverkehrskontrollen und Wechselkurspolitik	1) Kontrolle von persönlichen Transaktionen, 2) Kontrolle von kommerziellen Transaktionen und Investitionsinstrumenten, 3) Kontrolle von Kreditgeschäften, 4) wettbewerbsfähige Abwertung, 5) Repatriierungs- und Rückgabeanforderungen, 6) Handelszahlungsmaßnahmen
Politik der Auslandsinvestitionen	1) Zugangs- und Eigentumsregel, 2) Finanzieller Anreiz, 4) Behandlung und Betrieb, nes*
Migration der Arbeitskräfte Politik	1) Zugang zum Arbeitsmarkt, 2) Behandlung nach der Abwanderung
Lokalisierungspolitik	1) Lokale Arbeitskräfte, 2) Lokaler Betrieb, 3) Lokale Beschaffung
Öffentliche Beschaffungspolitik	1) Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen, 2) Lokalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, 3) Präferenzspanne im öffentlichen Beschaffungswesen, 4) Öffentliches Beschaffungswesen, nes*
Subventionen und staatliche Beihilfen	1) Bailout (Kapitalzuführung oder Kapitalbeteiligung), 2) Finanzhilfe auf ausländischen Märkten, 3) Finanzausschuss, 4) Sachzuschuss, 5) Zinszuschuss, 6) Produktionszuschuss, 7) Staatliches Darlehen, 8) Steuer- oder Sozialversicherungserleichterung, 9) Staatliche Beihilfe, nes*
Handelspolitische Schutzinstrumente	1) Umgehungsbekämpfung, 2) Antidumping, 3) Antisubventionierung, 4) Schutzmaßnahmen
Andere Instrumente	1) Schutz des geistigen Eigentums, 2) Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, 3) Technische Handelshemmnisse

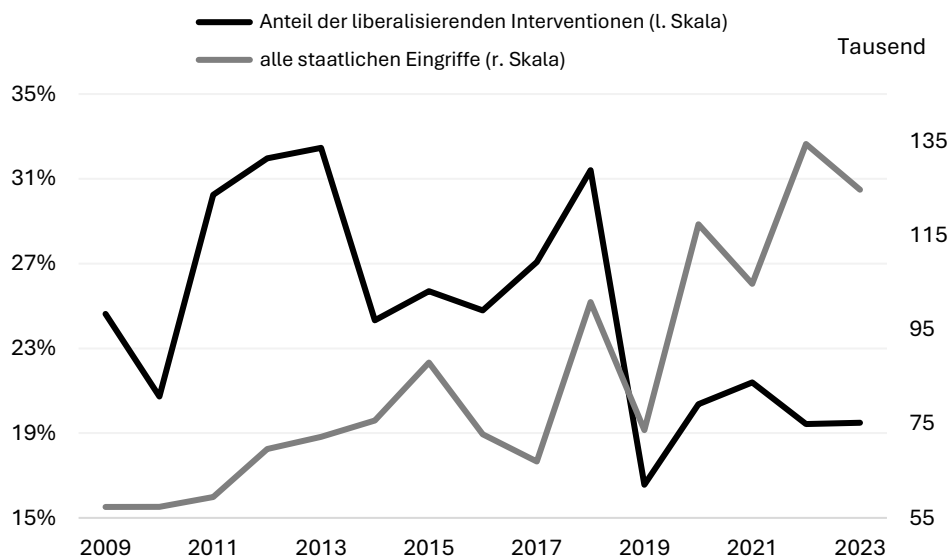
* *not elsewhere specified* (nicht anderweitig genannt)

Quelle: Eigene Ausarbeitung Flossbach von Storch Research Institute basierend auf Evenett, S. J. & Fritz, J. (2020). Das Handbuch zur Global Trade Alert Datenbank. Manuskript, 26. Oktober 2022.



Staatliche Eingriffe können grundsätzlich liberalisierende oder restriktive Veränderungen in der Behandlung von ausländischen gegenüber inländischen Interessen bedeuten. Die GTA-Datenbank enthält für jeden Eintrag Informationen über die Art der Intervention – ob sie mit ziemlicher Sicherheit diskriminierend (rot), wahrscheinlich diskriminierend (gelb) oder nicht diskriminierend und somit liberalisierend (grün) ist. Die meisten staatlichen Eingriffe waren diskriminierend, wobei der Anteil der liberalisierenden Eingriffe bis 2018 relativ stabil bei 25-30 % blieb. Aufgrund der zunehmenden Spannungen bei internationalen Handels- und Investitionstransaktionen ist dieser Anteil in den letzten Jahren jedoch auf rund 20 % gesunken (**Abb. 2**).

Abbildung 2. Gesamtzahl der staatlichen Eingriffe (liberalisierend und schädlich) und Anteil der liberalisierenden Eingriffe weltweit

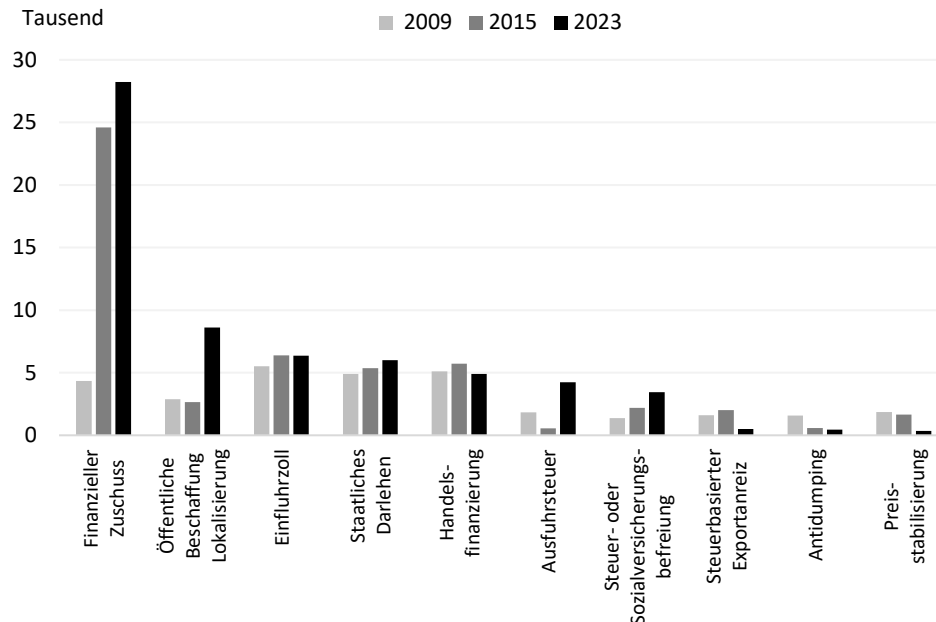


Quelle: Eigene Erarbeitung Flossbach von Storch Research Institute auf Basis der Global Trade Alert (GTA) Datenbank

Im Jahr 2009 waren unter den schädlichen Interventionen Importzölle, Handelsfinanzierung und staatliche Darlehen die am häufigsten eingesetzten Maßnahmen. Obwohl sie seither an der Spitze der Liste der bevorzugten Interventionen stehen, haben finanzielle Zuschüsse und öffentliche Aufträge in letzter Zeit deutlich an Beliebtheit gewonnen (**Abb. 3**). Da die letztgenannten Maßnahmen – ebenso wie staatliche Darlehen – in der Regel die Verwendung öffentlicher Mittel zur Finanzierung bestimmter Einrichtungen oder Projekte beinhalten, dürften sie die öffentlichen Finanzen in den Durchführungsländern verschlechtern. Dies steht im Gegensatz zu den Auswirkungen von Einfuhrzöllen, die in der Regel einen – wenn auch geringen – positiven Beitrag zum Haushalt leisten. Darüber hinaus können solche Interventionen die Ressourcenallokation verzerren, wenn öffentliche Gelder ineffiziente Produktionsaktivitäten unterstützen.



Abbildung 3. Die 10 wichtigsten staatlichen Interventionen weltweit in den Jahren 2009, 2015 und 2023



Quelle: Eigene Erarbeitung Flossbach von Storch Research Institute auf Basis der Global Trade Alert (GTA) Datenbank

Es ist wichtig anzumerken, dass die GTA-Datenbank staatliche Eingriffe wahrscheinlich unterschätzt, insbesondere in Fällen, in denen der Protektionismus in Vorschriften, Subventionen oder Steuerpolitiken eingebettet ist, die nicht ausdrücklich unter handelsbezogene Politiken fallen. Dies scheint zum Beispiel bei Umweltvorschriften der Fall zu sein, die in der EU häufig erlassen werden, oder bei fiskalischen Anreizen mit Anforderungen an den Inlandsanteil, wie dem *Inflation Reduction Act* in den USA. Diese Maßnahmen lassen sich viel schwerer als Handelsinterventionen einstufen und fallen wahrscheinlich nicht in die GTA-Datenbank.

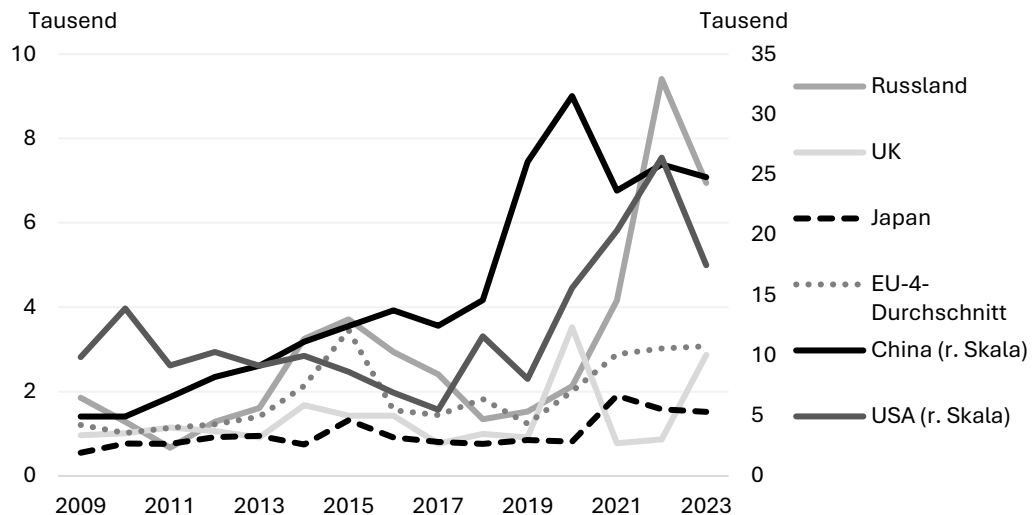
Geographie des Protektionismus

Die **Abbildungen 4 - 6** fassen die wichtigsten Trends der schädlichen Interventionen zusammen, die von den wichtigsten globalen Akteuren seit 2009 eingeführt wurden. Die USA und China haben seit jeher eine lange Tradition und sind weltweit führend bei der Umsetzung protektionistischer Maßnahmen. Der jüngste Handelskrieg, der von der ersten Trump-Administration angezettelt wurde, führte jedoch zu einer erheblichen Verschärfung der schädlichen politischen Interventionen beider Länder im Vergleich zum Rest der Welt (**Abb. 4**). Mit dem Krieg in der Ukraine wurde auch Russland zu einem leidenschaftlichen Emittenten von Maßnahmen, die seinen Handelspartnern schaden. Aber auch die vier größten EU-Länder (Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien – EU-4 Durchschnitt in **Abb. 4 - 6**) haben in letzter Zeit verstärkt schädigende Maßnahmen ergriffen. Neben diesen registrierten Eingriffen haben EU-Mitglieder in letzter Zeit verschiedene Maßnahmen



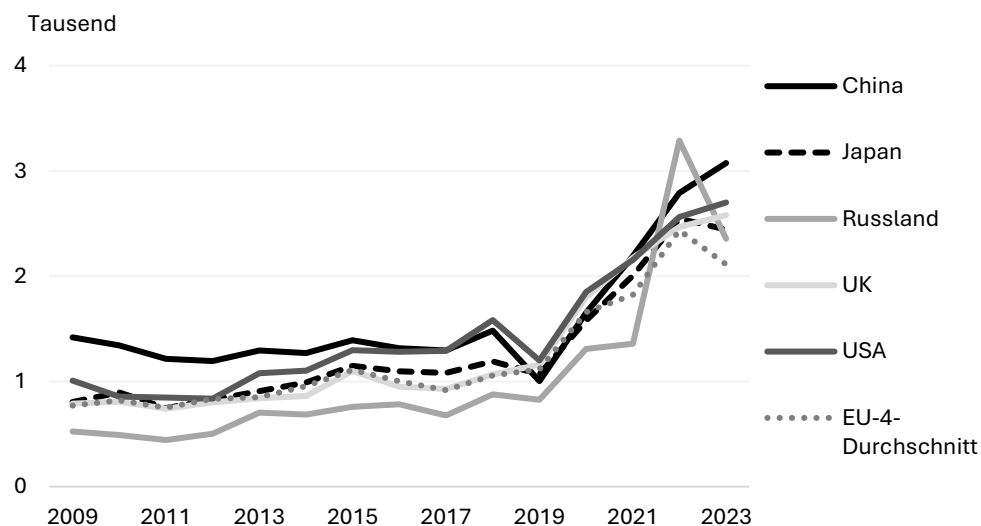
eingeführt – einige davon auf EU-Ebene – die nicht in der GTA-Datenbank erfasst sind, aber wahrscheinlich ausländische Handelsinteressen benachteiligen. Dazu gehört zum Beispiel das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz vom 1. Januar 2023, das Unternehmen dazu verpflichtet, Anforderungen in Bezug auf Menschenrechte und Umweltrisiken bei direkten Zulieferern einzuhalten.

Abbildung 4. Jährliche Anzahl der von der jeweiligen Wirtschaft durchgeführten schädlichen Eingriffe



Quelle: Eigene Erarbeitung Flossbach von Storch Research Institute auf Basis der Global Trade Alert (GTA) Datenbank

Abbildung 5. Jährliche Anzahl von Eingriffen, die auf die Schädigung der jeweiligen Wirtschaft abzielen



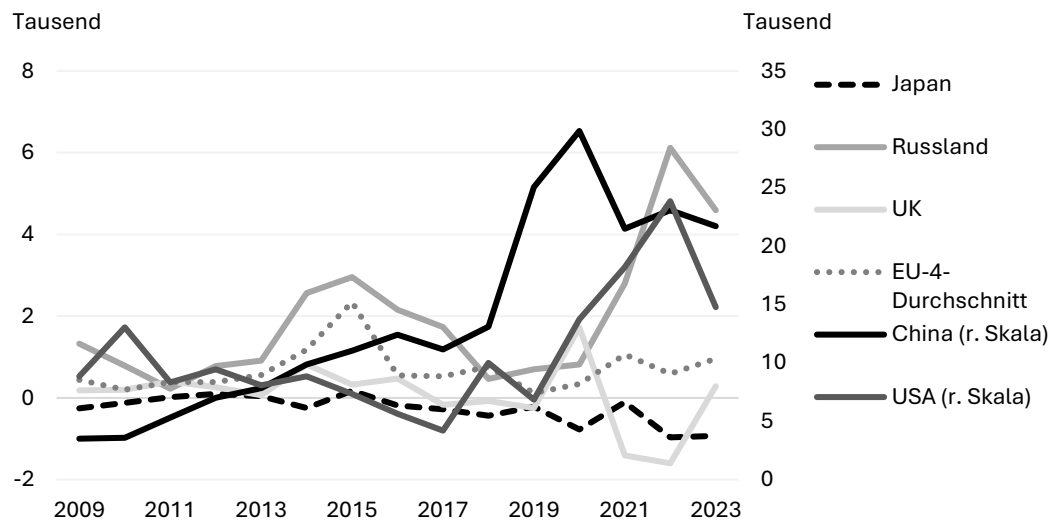
Quelle: Eigene Erarbeitung Flossbach von Storch Research Institute auf Basis der Global Trade Alert (GTA) Datenbank



Ein ausgewogeneres Bild ergibt sich, wenn man die Anzahl der schädlichen Eingriffe betrachtet, von denen die jeweiligen Volkswirtschaften betroffen waren. Alle großen Global Player waren in fast gleichem Maße betroffen (**Abb. 5**).

Der Ländervergleich zwischen der Anzahl der selbst durchgeführten schädlichen Eingriffe und der Anzahl der Maßnahmen, die von Dritten eingeführt und gegen die Volkswirtschaft wirken, zeigt eine positive Bilanz in den USA, China, Russland und den EU-4, wobei mehr Eingriffe durchgeführt wurden als die jeweilige Volkswirtschaft betroffen ist. Im Vereinigten Königreich drehte die Bilanz nach dem Brexit ins Negative, während sie in Japan fast immer negativ blieb (**Abb. 6**).

Abbildung 6. Differenz zwischen der Anzahl der durchgeführten Interventionen und denen, die sich gegen die jeweilige Wirtschaft richten



Quelle: Eigene Erarbeitung Flossbach von Storch Research Institute auf Basis der Global Trade Alert (GTA) Datenbank

Schlussfolgerung

Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Welle des Protektionismus schließlich zu einem Negativsummenspiel eskaliert, ist hoch und steigt mit der zunehmenden Intensität schädlicher staatlicher Eingriffe weltweit. Mit dem Amtsantritt von Donald Trump und dem Bestreben, seine Wahlversprechen zu erfüllen, sollte sich die Weltwirtschaft auf eine Welle neuer US-Zölle einstellen, die bald mit Vergeltungsmaßnahmen beantwortet werden. Die Erfahrung der Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass die negativen Auswirkungen des Protektionismus über die Zölle hinausgehen werden, da nichttarifäre Maßnahmen an Bedeutung gewinnen und ein breites Spektrum schädlicher Maßnahmen umfassen. Da diese Maßnahmen – abgesehen von den versteckten Kosten erhöhter Staatsausgaben – Ressourcen auf leistungsschwächere inländische Industrien verlagern, könnten sie zu größeren Ineffizienzen in der Produktion führen als Zölle.



Obwohl alle beteiligten Parteien letztendlich mit wirtschaftlichen Verlusten rechnen müssen, werden diese höchstwahrscheinlich ungleichmäßig verteilt sein, je nach der relativen Intensität der Beteiligung an dem protektionistischen Wettlauf. Da aber alle großen Handelsmächte eine starke Neigung zum Protektionismus zeigen, werden die negativen Folgen wahrscheinlich nicht im eigenen Land bleiben, sondern die gesamte Weltgemeinschaft treffen. Es bleibt zu hoffen, dass die Großmächte noch eine Kehrtwende vollziehen können.



RECHTLICHER HINWEIS

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen und geäußerten Meinungen spiegeln die Ansichten des Autors zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider und können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Zukunftsgerichtete Aussagen geben die Einschätzung und die Zukunftserwartungen des Autors wieder. Die in diesem Dokument enthaltenen Meinungen und Erwartungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen Dokumenten der Flossbach von Storch SE enthalten sind. Die oben genannten Informationen werden nur zu Informationszwecken und ohne jegliche Verpflichtung, ob vertraglich oder anderweitig, zur Verfügung gestellt. Dieses Dokument stellt kein Angebot zum Verkauf, Kauf oder zur Zeichnung von Wertpapieren oder anderen Vermögenswerten dar. Die hierin enthaltenen Informationen und Einschätzungen stellen keine Anlageberatung oder sonstige Form der Empfehlung dar. Alle Informationen wurden mit Sorgfalt zusammengestellt. Es wird jedoch keine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben übernommen und jede Haftung ausgeschlossen. **Die Wertentwicklung in der Vergangenheit ist kein verlässlicher Indikator für die zukünftige Wertentwicklung.** Alle Urheber- und sonstigen Rechte, Titel und Ansprüche (einschließlich Urheberrechte, Marken, Patente, geistige Eigentumsrechte und sonstige Rechte) an, für und aus allen Informationen in dieser Publikation unterliegen uneingeschränkt den geltenden Bestimmungen und Schutzrechten der eingetragenen Eigentümer. Sie erwerben keinerlei Rechte an den Inhalten. Das Copyright für die von der Flossbach von Storch SE erstellten und veröffentlichten Inhalte bleibt allein bei der Flossbach von Storch SE. Eine Vervielfältigung oder Verwendung solcher Inhalte, auch auszugsweise, ist ohne schriftliche Genehmigung der Flossbach von Storch SE nicht gestattet.

Der Nachdruck oder die öffentliche Zugänglichmachung - insbesondere durch Aufnahme in fremde Webseiten - sowie die Vervielfältigung auf Datenträgern jeder Art bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Flossbach von Storch SE.

© 2025 Flossbach von Storch. Alle Rechte vorbehalten.

INFORMATIONEN ZUM STANDORT

Herausgeber: Flossbach von Storch SE, Forschungsinstitut, Ottoplatz 1, 50679 Köln, Deutschland; Telefon +49 221 33 88-291, research@fvsag.com, *Vorstand:* Dr. Bert Flossbach, Dr. Tobias Schafföner, Dr. Till Schmidt, Marcus Stollenwerk, *Vorsitzender des Verwaltungsrats* Kurt von Storch; *Eintragung:* Nr. 120 796 im Handels- und Firmenregister beim Amtsgericht Köln; *USt.-Nr.* DE200075205; *Aufsichtsbehörde:* Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Marie-Curie-Straße 24 - 28, 60439 Frankfurt / Gaurheindorfer Straße 108, 53117 Bonn, www.bafin.de; *Verfasser:* Prof. Dr. Agnieszka Gehringer
Redaktionsschluss: 04. Februar 2025