ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kamin, Katrin; Mahlkow, Hendrik

Article

Optimalzölle als EU-Strategie? Wie die EU (nicht) auf die US-Zölle reagieren sollte

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Kamin, Katrin; Mahlkow, Hendrik (2025) : Optimalzölle als EU-Strategie? Wie die EU (nicht) auf die US-Zölle reagieren sollte, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 06, pp. 12-15

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/321352

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Zur Diskussion gestellt

Optimalzölle als EU-Strategie? Wie die EU (nicht) auf die US-Zölle reagieren sollte

Dr. Katrin Kamin ist Senior Director Government Affairs bei der Siemens AG und Fellow am Kiel Institut für Weltwirtschaft.*

Dr. Hendrik Mahlkow ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung und PostDoc am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Trump 2.0: Zölle als Allroundwerkzeug der Machtpolitik

Seit seiner Rückkehr ins Weiße Haus nutzt US-Präsident Donald Trump Zölle erneut als Allroundwerkzeug der Macht- und Wirtschaftspolitik. Ein 10%-Universalzoll (in Kraft seit dem 5. April 2025) und Sonderaufschläge von 25% auf Autos sowie 50% auf Stahl und Aluminium markieren die härteste protektionistische Welle seitens der USA seit den 1930er-Jahren (Fitch Ratings 2025). Offiziell dient die Zollpolitik drei Zielen: erstens als Druckmittel, um Handelspartner zu „fairen Deals“ bei Marktzugang, Migration oder Verteidigungsausgaben zu bewegen; zweitens als Schutzschild für US-Industrieikonen vom Hochofen bis zum Pickup-Band; drittens als Einnahmequelle, die laut Trumps Berater Peter Navarro bis zu 600 Mrd. US-Dollar jährlich in die Staatskasse spülen soll.

Neben den offiziellen Zielen dieser Außenwirtschaftspolitik gibt es jedoch auch geoökonomische Ziele: Mit hohen Zöllen und Exportkontrollen will die US-Regierung auf der einen Seite strategische Rivalen wirtschaftlich ausbremsen. Auf der anderen Seite sollen Lieferketten ganz im Sinne von „America First" mehr und mehr lokalisiert werden.

US-Präsident Donald Trump will seine Universalzölle somit gleichzeitig als Einnahmequelle, Industrieschutz, Druckinstrument für Verhandlungen und geopolitisches Druckmittel einsetzen. Ob er mit nur einem Instrument all diese Ziele erreichen kann, ist jedoch fraglich. Die Einnahmen schrumpfen mit jedem Importeinbruch, höhere Inputkosten untergraben die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produktion und Vergeltungszölle treffen exakt jene exportorientierten Swing-State-Sektoren, für die die US-Regierung vorgibt zu kämpfen. In der kurzen Frist kann dies funktionieren, solange die negativen ökonomischen Auswirkungen im Inland noch nicht übermäßig zu spüren sind und sich Verhandlungspartner unter Druck setzen lassen. Mittel- bis langfristig werden Haushaltslast, Inflation und außenpolitische Isolation – die zudem auch noch das internationale Regelwerk unterminiert – immer größer, je mehr Washington die Zollschraube anzieht. Und desto weniger bleibt vom propagierten „großen Deal“ übrig.

Aus Sicht einer Regierung, die ihren Erfolg nicht nur an absoluten Einkommenszuwächsen misst, sondern auch an relativer Macht und Wiederwahlchancen, kann ein Handelskrieg trotz gesamtwirtschaftlicher Verluste Sinn ergeben: Verliert der Rivale – allen voran China – schneller an Wohlstand als man selbst, steigt das eigene relative Gewicht – ein Nutzen, der in klassischen Wohlfahrtsanalysen nicht vorkommt. Zölle werden dann zum politisch brauchbaren Signal an heimische Kernwählerschaften („Wir schützen eure Jobs“) und zugleich zur Verhandlungsmasse in ganz anderen Arenen, von Sicherheitsfragen bis Migration. Solange diese relative Gewinnlogik dominiert, reicht ein kleiner politischer Vorteil, um die großen volks-

* Die Inhalte repräsentieren nicht Positionen der Siemens AG, sondern geben die wissenschaftlichen Standpunkte von Katrin Kamin wieder.

wirtschaftlichen Kosten eines Zollkriegs im Regierungskalkül zu überdecken.

Wie Zölle wirken

Zölle sind zunächst nichts anderes als Steuern auf importierte Güter – scheinbar ein simples Instrument, das jedoch tief in die Preismechanik eingreift und ebenso weitreichende Folgen hat. Jede Erhebung oberhalb des Weltmarktpreises schiebt einen Keil zwischen den Preis, den heimische Käufer zahlen, und den Erlös, den ausländische Anbieter erhalten. Die Folgen sind entsprechend breit gestreut: Inländische Produzenten gewinnen Marktanteile und Rente, während Konsument*innen unter höheren Preisen und geringerer Auswahl leiden. Gleichzeitig entstehen Wohlfahrtsverluste, weil eine teurere heimische Produktion ineffizient in der Bindung von Kapazitäten ist. In komplexen Wertschöpfungsketten trifft die Verteuerung von Vorleistungen auch exportorientierte Branchen – amerikanische Autohersteller spüren Stahlzölle doppelt: erst in der Beschaffung und später bei möglichen Gegenzöllen auf fertige Fahrzeuge. Kommen Unsicherheit über künftige Handelsbarrieren oder eine Ungleichbehandlung durch oder von einzelnen Handelspartnern hinzu, steigen die Transaktionskosten weiter. Es kommt zur Verschiebung von Investitionsentscheidungen und technischer Fortschritt diffundiert langsamer (Bhattarai 2025; Nuthall et al. 2025). Für große Länder mag ein moderater Zoll das Austauschverhältnis (*Terms of Trade*) zunächst zu ihren Gunsten verschieben; doch sobald Partner mit Vergeltungsmaßnahmen reagieren, verkehrt sich der Nettoeffekt häufig ins Negative. Historische und gegenwärtige Beispiele – vom Smoot-Hawley-Zollgesetz im Jahr 1930 über die US-Section-232-Zölle von 2005 bis zum aktuellen Trump 2.0 Tariff – zeigen, wie schnell protektionistische Maßnahmen eskalieren und letztlich die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt schmälern (Chowdhry et al. 2025).

Das Ende des Multilateralismus?

Während die USA jahrzehntelang als der Hauptverfechter einer **werteorientierten, multilateralen Handelsordnung** galten, verdrängte bereits US-Präsident Trumps erste Amtszeit dieses Selbstverständnis zugunsten eines merkantilistisch geprägten Kurses: Maßstab sind heute Außenhandelssalden, Industriesubventionen mit ausgeprägter Förderung der inländischen Produktion, Protektionismus und geopolitische Hebelwirkung. Der Ausbau offener Märkte oder die Stärkung von multilateralen Regeln und Institutionen haben an Gewicht verloren. Überraschend für viele Beobachter war, dass nach Präsident Trumps erster Amtszeit auch die Biden-Administration nicht wie erwartet von diesem Kurs abwich. So beließ sie rund 370 Mrd. US-Dollar an China-Zöllen unverändert. Darüber hinaus erhöhte die Biden-Administration 2024 sogar gezielt die Zölle auf Elektrofahrzeuge, Solarzellen und kritische Grundstoffe. Neue Handelsabkommen wurden an Lieferkettensicherheit gekoppelt und der Fokus verschob sich von WTO-Konformität und Multilateralismus hin zu einer *Foreign Policy for the Middle Class*, bei der die Förderung des heimischen US-Markts klar im Zentrum stand. Obwohl die US-Außenwirtschaftspolitik schon immer interessengeleiteter war als beispielsweise die europäische Außenwirtschaftspolitik, hat sich seit der ersten Amtszeit von Donald Trump der Fokus in Washington noch stärker auf eine **interessengeleitete Handelspolitik** verschoben, die normative Anliegen nur insofern betont, als sie die eigene industrielle und sicherheitspolitische Agenda stützen (Kamin und Langhammer 2025).

Für die traditionellen Partnerländer der USA – und somit auch für die EU – stellt sich die Frage, wie sie auf diesen Shift in der Außenwirtschaftspolitik reagieren sollen. (Wie) soll eine Europäische Union – jenseits einer reinen Verteidigung ihrer Werteagenda – ebenfalls stärker interessenorientiert agieren? Wie sollte eine interessengeleitete Außenwirtschaftspolitik aussehen? Sollte sie gezielte Gegenmaßnahmen beinhalten, resiliente Lieferketten schaffen und ihre Marktmacht strategisch nutzen? Und funktioniert das, ohne dabei die Grundprinzipien des regelbasierten Multilateralismus aufzugeben?

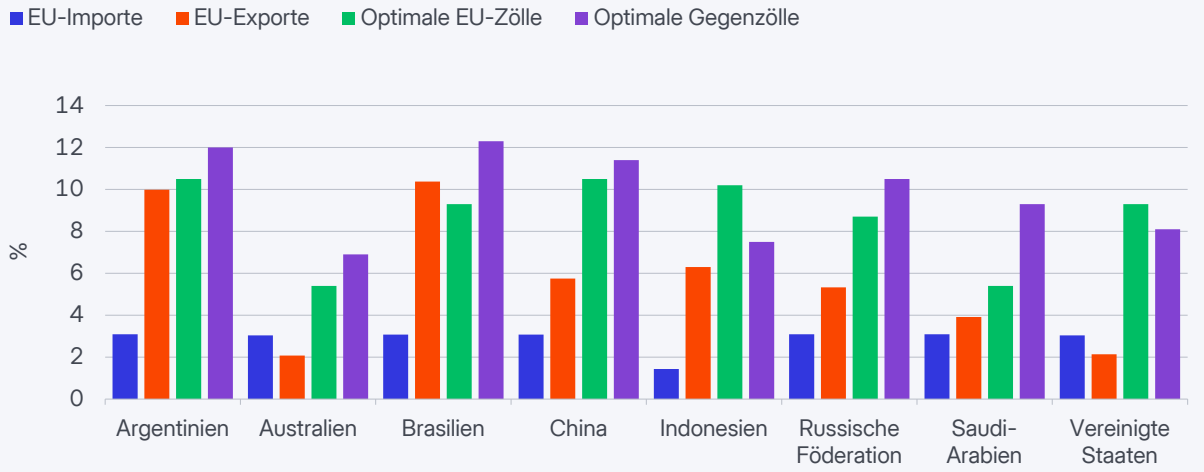
Die Außenwirtschaftsbeziehungen der EU waren bis 2019 von einem *Trade for all*-Gedanken geprägt. Erst in den vergangenen Jahren hat eine Entwicklung zu größerer *Open Strategic Autonomy* begonnen; Instrumente zum Schutz der heimischen Wirtschaft, wie etwa der *Investment Screening Mechanism* und das *Anti-Coercion Instrument* wurden entworfen (Kamin et al. 2023). Bei Zöllen hat die EU auch in der ersten Amtszeit Donald Trumps zunächst verhalten reagiert und stärker auf diplomatische Lösungen und Verhandlungen gesetzt. Auch die jüngsten Reaktionen bewegen sich im Rahmen der multilateralen Ordnung. So hat die Europäische Kommission Anfang Mai 2025 als Reaktion auf die die Zollwelle seitens der USA eine Konsultation zu Gegenmaßnahmen eingeleitet und bereitet ein WTO-Verfahren vor (Europäische Kommission 2025).

Wie die EU (nicht) reagieren sollte

Der weiter erstarkende Merkantilismus in den USA könnte in Brüssel aber auch eine naheliegende Gegenfrage aufwerfen: **Sollte die Europäische Union (EU) ihrerseits Zölle als Hebel benutzen, um Interessen schlagkräftiger durchzusetzen?** Denn mit 450 Mio. Konsument*innen, einem Weltmarktanteil von rund 15 % und als der wich-

Abb. 1

Aktuelle und optimale Industriezölle[a]



[a] Der erste Balken stellt den durchschnittlichen Zoll der EU gegenüber dem Partnerland im Jahr 2024 dar. Der zweite Balken zeigt den Zoll der Partnerländer auf EU-Exporte. Balken drei zeigt den optimalen Zoll, den die EU erheben müsste, um einen maximalen Wohlfahrtsgewinn zu erzielen, basierend auf Simulationen mit dem KITE-Modell. Balken vier zeigt die optimalen Gegenzölle der Partnerländer auf EU-Exporte.
Quelle: Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

tigste Handelsblock neben China und den USA verfügt die EU durchaus über Gewicht, um Preise zu beeinflussen und Konzessionen einzufordern. In der handelspolitischen Werkzeugkiste taucht dabei schnell das Konzept der **optimalen Zölle** auf – ein Szenario, in dem ein großes Importland die Grenzabgabe so anhebt, dass es einen Teil der Preislast auf ausländische Anbieter abwälzt und dadurch, zumindest theoretisch, seine eigene Kaufkraft steigert.

Zur Durchführung dieser Analyse stützt sich dieser Artikel auf Simulationsrechnungen mit dem KITE-Modell (*Kiel Institute Trade Policy Evaluation*), einem quantitativen Modell zur Berechnung sogenannter kontrafaktischer Szenarien. Konkret wird das Modell genutzt, um zwei Szenarien zu bewerten, optimale Zölle der EU gegenüber ihren Handelspartnern und eine optimale Antwort der Partner.[1]

Erste Modellrechnungen mit dem KITE-Model illustrieren die initiale Versuchung: Würde die EU ihren heutigen Durchschnittszoll von derzeit ca. 3% pauschal auf etwa 9% erhöhen, gewänne sie in einer isolierten „Erstrunden"-Betrachtung zwar 0,1% an realem Bruttoinlandsprodukt (BIP). Tatsächlich ist dies aber ein winziger Gewinn gespeist aus der Handelsrente, die vom Ausland in die Brüsseler Zollkasse umgeleitet wird. Doch schon hier zeigt sich die strukturelle Schwäche der Strategie: Im Durchschnitt bestanden 2019 mehr als 48% des Werts europäischer Industrieexporte aus importierten Vorleistungen.[2] Jeder zusätzliche Prozentpunkt an Zoll verteuert also nicht nur Jeans aus Vietnam, sondern auch Getriebe aus Bayern, weil darin Stahl, Mikrochips oder Chemikalien stecken, die ebenfalls höher besteuert werden (vgl. Abb. 1).

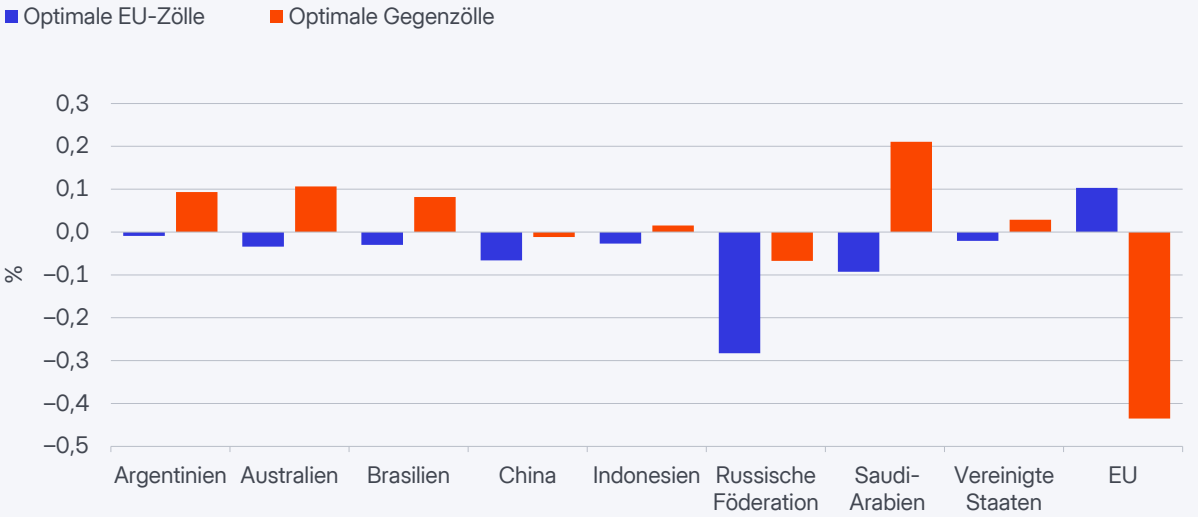
Der entscheidende Kipppunkt kommt jedoch in der zweiten Runde. Bleiben die Handelspartner nicht untätig – was angesichts des Marktgewichts der USA und Chinas realistisch ist – und schöpfen sie ihrerseits ihre optimalen Satzhöhen aus (Simulationswerte: USA rund 8,1%, China 11,4%), drehen sich die Vorzeichen: EU-Exporte werden teurer, ihr Absatz bricht ein, Skalenerträge schwinden, und der anfängliche Terms-of-Trade-Gewinn verpufft. Unterm Strich sackt die europäische Wohlfahrt um 0,44% des BIP ab. Mit jedem zusätzlichen Schutzschritt verschärfen sich also Inputkosten, Effizienzverluste und politische Friktionen – ein klassischer Teufelskreis, der aus der Überlappung globaler Wertschöpfungsketten entsteht (vgl. Abb. 2).

[1] Das KITE-Modell ist auf den aktuellen Zustand der Weltwirtschaft kalibriert und simuliert hypothetische Zustände der globalen Ökonomie, in denen bestimmte Handelspolitiken – hier Zölle – unmittelbar eingeführt werden. Diese Zolländerungen erzeugen im Modell grenzüberschreitende Spillovereffekte, da Länder und Industrien über globale Wertschöpfungsketten miteinander verknüpft sind (Hinz et al. 2025).

[2] https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1225203/umfrage/importe-von-vorprodukten-in-der-eu/.

Abb. 2

Veränderung des BIP (real)[a]



[a] Simulationsergebnisse mit dem KITE-Modell. Optimale Zölle und BIP-Effekte wurden für alle Länder der OECD ICIO Datenbank berechnet. Volkswirtschaften, mit denen die EU kein Freihandelsabkommen hat.
Quelle: Berechnung der Autor*innen.

© ifo Institut

Fazit

Für eine Union, deren geopolitisches Gewicht gerade auf offenen Märkten, Regelglaubwürdigkeit und Normsetzung beruht, wäre ein solcher Kurs folglich Selbstsabotage. Statt pauschale Handelsbarrieren zu errichten, kann die EU ihre Interessen weit effektiver verteidigen, wenn sie WTO-konforme Rebalancing-Instrumente nutzt, Lieferketten gezielt diversifiziert, strategische Abhängigkeiten über den *Critical Raw Materials Act* und den CO_2-Grenzausgleich verringert und gleichzeitig moderne Handelsabkommen forciert, die im Einklang mit Interessen und Werten stehen. So könnte die EU das behalten, was Washington derzeit Stück für Stück aufgibt: die Kombination aus ökonomischer Offenheit und regelbasierter Glaubwürdigkeit – ein doppeltes Kapital, das langfristig weit mehr Wirkung entfaltet als jeder optimal kalkulierte Zollsatz. •

Referenzen

Bhattarai, A. (2025), "Businesses Brace for Steel and Aluminum Tariffs, Which Double Today", *Washington Post*, 4. Juni, verfügbar unter: https://www.washingtonpost.com/business/2025/06/04/steel-aluminum-tariffs-manufacturing-inflation/.

Chowdhry, S., J. Hinz und H. Mahlkow (2025), „Trumps Zölle: chaotische Entkopplung", *Wirtschaftsdienst* 105(4), 218–219.

Europäische Kommission (2025), „US-Zölle: Kommission startet Konsultation zu möglichen Gegenmaßnahmen und bereitet WTO-Verfahren vor", Pressemitteilung, 8. Mai, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_1149.

Fitch Ratings (2025), "'Liberation Day' Takes US Tariff Rate Back to Level Last Seen in 1909", 3. April, verfügbar unter: https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/liberation-day-takes-us-tariff-rate-back-to-level-last-seen-in-1909-03-04-2025.

Hinz, J., H. Mahlkow und J. Wanner (2025), "The KITE Model Suite: A Quantitative Framework for International Trade Analysis", IfW Kiel.

Kamin, K. und R. J. Langhammer (2025), „Die geoökonomischen Herausforderungen der deutschen Wirtschaft meistern", *Wirtschaftsdienst* 105(1), 48–53.

Kamin, K., M. Bayerlein und J. Dombrowski (2023), „Zeitenwende für die Außenwirtschaftspolitik - Autokratisierung, strategische Inputs und Abhängigkeiten", *Wirtschaftsdienst* 103(13), 23–26.

Nuthall, K., J. Ryall, S. Lewis und A. Nogueira (2025), "Global Auto Industry Faces Major Disruption from Trump Tariffs", *Automotive Deep Dive*, 4. April, verfügbar unter: https://www.automotivedive.com/news/global-auto-industry-disruption-trump-tariffs/744499/.