

Zwischen Geoökonomie und technologischer Transformation

Industriepolitik der EU für die Elektromobilität und
die Rolle der deutschen Automobilhersteller

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von

Stefan Katz

Tübingen

2026

1. Betreuer:	Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling
2. Betreuer:	Prof. Dr. Daniel Buhr
Tag der mündlichen Prüfung:	08.06.2026
Dekan:	Prof. Dr. Taiga Brahm; Prof. Dr. Dominik Papies
1. Gutachter:	Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling
2. Gutachter:	Prof. Dr. Daniel Buhr

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG UND FORSCHUNGSZIEL	1
2	FORSCHUNGSSTAND.....	10
2.1	GEOÖKONOMIE.....	10
2.2	GEOÖKONOMIE UND INDUSTRIEPOLITIK	16
2.3	DIE DEUTSCHE AUTOMOBILINDUSTRIE	22
2.4	FORSCHUNGSLÜCKE	25
3	THEORIEBEZÜGE UND ANALYSEPERSPEKTIVE	27
3.1	GEOÖKONOMIE UND GEOÖKONOMISIERUNG	27
3.1.1	<i>Begriffsherkunft und Renaissance</i>	<i>27</i>
3.1.2	<i>Zentrale Diskurse und Konzepte.....</i>	<i>31</i>
3.1.3	<i>Verhältnis zu Konzepten von ‚Economic Statecraft‘</i>	<i>34</i>
3.1.4	<i>Verhältnis zu Konzepten ökonomischer Interdependenzen</i>	<i>36</i>
3.1.5	<i>Unternehmen in Geoökonomie-Diskursen</i>	<i>40</i>
3.1.6	<i>Geoökonomische Industriepolitik</i>	<i>43</i>
3.2	AUTOMOBILHERSTELLER ALS TRANSNATIONALE UNTERNEHMEN.....	48
3.2.1	<i>Transnationale Unternehmen – eine Begriffsannäherung.....</i>	<i>48</i>
3.2.2	<i>Theoretische Zugänge zu transnationalen Unternehmen.....</i>	<i>51</i>
3.3	OPERATIONALISIERUNG DER ANALYSEPERSPEKTIVE UND ANALYSESCHEMA	56
4	METHODISCHER ZUGANG	60
4.1	PROZESSANALYSE	60
4.2	ANALYSESCHEMA	62
4.3	UNTERSUCHUNGSMETHODEN UND METHODISCHE REFLEXION	66
4.3.1	<i>Dokumentenanalyse und Qualitative Inhaltsanalyse.....</i>	<i>66</i>
4.3.2	<i>Experteninterviews</i>	<i>68</i>
4.3.3	<i>Teilnehmende Beobachtung</i>	<i>71</i>
5	ANALYSETEIL I: DER AUFBAU DER EUROPÄISCHEN BATTERIEZELLINDUSTRIE	72
5.1	AUSHANDLUNG UND UMSETZUNG: 01/2017 - 03/2020	72
5.1.1	<i>Hintergrund zur Batteriezellfertigung.....</i>	<i>72</i>
5.1.2	<i>Der neue industriepolitische Fokus auf die Batteriezellherstellung: Von der European Battery Alliance zur Europäischen Industriestrategie</i>	<i>75</i>
5.1.3	<i>Einflussfaktoren auf den neuen Fokus</i>	<i>79</i>
5.1.3.1	<i>Die gestiegene Relevanz durch den Trend zur E-Mobilität</i>	<i>79</i>
5.1.3.2	<i>Die Batteriezellfertigung als geoökonomisch relevante Industrie</i>	<i>80</i>
5.1.3.3	<i>Das Agieren der deutschen und französischen Regierungen</i>	<i>82</i>
5.1.3.4	<i>Die Rolle der deutschen Automobilhersteller</i>	<i>84</i>
5.1.4	<i>Zwischenfazit</i>	<i>87</i>
5.2	AUSHANDLUNG UND UMSETZUNG: 04/2020 – ENDE 2022	88
5.2.1	<i>Die Boomphase</i>	<i>88</i>
5.2.2	<i>Einflussfaktoren auf die Hochphase.....</i>	<i>90</i>
5.2.2.1	<i>Hintergrund: COVID-19-Pandemie und unmittelbare Transformationserwartung</i>	<i>90</i>
5.2.2.2	<i>Die politischen Unterstützungsmaßnahmen</i>	<i>91</i>
5.2.2.3	<i>Die Rolle der deutschen Hersteller.....</i>	<i>94</i>
5.2.3	<i>Zwischenfazit</i>	<i>96</i>
5.3	AUSHANDLUNG UND UMSETZUNG: ENDE 2022 - ENDE 2025	98
5.3.1	<i>Vom stockenden Aufbau zur Krise</i>	<i>98</i>
5.3.1.1	<i>Der russische Angriffskrieg und der Inflation Reduction Act.....</i>	<i>100</i>
5.3.1.2	<i>Eingetrübte Marktentwicklung und chinesische Überkapazitäten.....</i>	<i>103</i>
5.3.1.3	<i>Schwierigkeiten beim technischen Hochlauf.....</i>	<i>105</i>

5.3.2	<i>Politischer Umgang der EU und Bundesregierung</i>	107
5.3.2.1	Europäische Ebene	107
5.3.2.2	Bundesregierung	115
5.3.3	<i>Die Rolle der deutschen Automobilhersteller</i>	116
5.3.4	<i>Zwischenfazit</i>	120
5.4	ZENTRALE ERKENNTNISSE ZUM AUFBAU DER EUROPÄISCHEN BATTERIEZELLINDUSTRIE: INHALTLICHE ANALYSEERGEBNISSE UND INTERPRETATION	122
6	ANALYSETEIL II: DIE EU-ANTISUBVENTIONSUNTERSUCHUNG GEGEN CHINESISCHE E-AUTOS	127
6.1	DIE VORGESCHICHTE UND EINLEITUNG DER ANTISUBVENTIONSUNTERSUCHUNG	127
6.1.1	<i>Bekanntgabe und rechtliche Begründung</i>	127
6.1.1.1	Öffentliche Argumentation der EU-Kommission	128
6.1.1.2	Verfahren und Ablauf der Untersuchung	129
6.1.2	<i>Einflussfaktoren auf die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung</i>	131
6.1.2.1	Der rasante Aufstieg chinesischer Elektrofahrzeughersteller	131
6.1.2.2	Der Handlungsdruck aus den USA	136
6.1.2.3	Die treibende Rolle der französischen Automobilunternehmen und Regierung	139
6.1.2.4	Die Überrumpelung der deutschen Seite	145
6.1.2.5	Die geoökonomischen Interessen der EU-Kommission	148
6.1.3	<i>Der geoökonomische Charakter der Untersuchung</i>	150
6.1.4	<i>Zwischenfazit</i>	155
6.2	AUSHANDLUNGSPROZESS VON DER EINLEITUNG DER UNTERSUCHUNG BIS ZUR VERHÄNGUNG DER VORLÄUFIGEN ZÖLLE (10/23-07/24)	160
6.2.1	<i>Von der Bekanntgabe der Untersuchung zu der Ankündigung vorläufiger Zölle</i>	160
6.2.1.1	Reaktionen auf die Bekanntgabe der Untersuchung	160
6.2.1.2	„Abtasten“ zwischen China und der EU	163
6.2.1.3	Der Einfluss des geoökonomischen Agierens der USA und Chinas	169
6.2.1.4	Das wachsende Bedrohungsszenario für die deutschen Automobilhersteller	175
6.2.2	<i>Von der Ankündigung der vorläufigen Zölle am 12.06.2024 bis zu deren Einführung am 04.07.2024</i>	179
6.2.2.1	Die EU-Ankündigung vom 12.06.2024 über die Einführung vorläufiger Zölle	179
6.2.2.2	Reaktionen und politischer Druck der deutschen Automobilhersteller	183
6.2.2.3	Ringens zwischen Bundesregierung und EU-Kommission	185
6.2.3	<i>Zwischenfazit</i>	188
6.3	AUSHANDLUNGSPROZESS VON DER EINFÜHRUNG VORLÄUFIGER ZÖLLE BIS ZUM INKRAFTTRETEN DER FINALEN ZÖLLE (07/24-11/24)	195
6.3.1	<i>Von der Einführung vorläufiger Zölle bis zur Abstimmung am 04.10.2024</i>	195
6.3.1.1	Fortgesetzte Verhandlungen zwischen der EU und China	195
6.3.1.2	Die Aushandlung innerhalb der EU und die Rolle der deutschen Seite	201
6.3.2	<i>Von der Abstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten am 04.10.2024 bis zur Einführung am 01.11.2024</i>	208
6.3.3	<i>Zwischenfazit</i>	210
6.4	ZENTRALE ERKENNTNISSE DER EU-ANTISUBVENTIONSUNTERSUCHUNG: INHALTLICHE ANALYSEERGEBNISSE UND INTERPRETATION	216
7	FAZIT UND DISKUSSION DER ERGEBNISSE	222
7.1	BEANTWORTUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN	222
7.2	THEORETISCHER ERKENNTNISGEWINN	226
7.3	REFLEXION DES METHODISCHEN ZUGANGS	229
7.4	QUO VADIS? - GEOÖKONOMISCHE INDUSTRIEPOLITIK FÜR DIE AUTOMOBILINDUSTRIE	231
8	INTERVIEWVERZEICHNIS	240
9	LITERATURVERZEICHNIS	241

Abkürzungsverzeichnis

ACEA	European Automobile Manufacturers Association
ACC	Automotive Cells Company
BEV	Battery Electric Vehicle
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMW	Bayerische Motoren Werke Aktiengesellschaft
BMWE	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BYD	BYD Company Limited
CAM	Cathode Active Material
CAPEX	Capital Expenditure
CATL	Contemporary Amperex Technology Co. Ltd.
CO ₂	Kohlendioxid
CO ₂ -Flotte	Durchschnittlicher CO ₂ -Ausstoß der Fahrzeugflotte
CRMA	Critical Raw Material Act
EBA	European Battery Alliance
EFTA	European Free Trade Association
EIB	Europäische Investitionsbank
EIT	European Institute of Innovation and Technology
E-Fuels	Synthetische, strombasierte Kraftstoffe
E-Mobilität	Elektromobilität
FDP	Freie Demokratische Partei
Geely	Zhejiang Geely Holding Group Co. Ltd
GDIP	Green Deal Industrial Plan
GWh	Gigawattstunde
G7	Gruppe der Sieben
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IPCEI	Important Project of Common European Interest
IRA	Inflation Reduction Act
JV	Joint Venture
kWh	Kilowattstunde
LFP	Lithium-Eisen-Phosphat
LMFP	Lithium-Mangan-Eisen-Phosphat
Local Content	Regionaler Wertschöpfungsanteil
Mercedes-Benz	Mercedes-Benz Group AG
MNU / MNE	Multinationales Unternehmen / Multinational Enterprise
MOFCOM	Ministry of Commerce of the People's Republic of China
NMC	Nickel-Mangan-Kobalt
NZIA	Net Zero Industry Act
OEM	Original Equipment Manufacturer
OPEX	Operational Expenditure
PHEV	Plug-in Hybrid Electric Vehicle
SME	Small and Medium-sized Enterprises
SAIC	SAIC Motor Corporation Limited
TCTF	Temporary Crisis and Transition Framework
TNU/TNC	Transnationales Unternehmen/Transnational Corporation
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VDA	Verband der Automobilindustrie
Volkswagen	Volkswagen AG
WTO	World Trade Organization

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1	<i>Mechanismen geoökonomischer Industriepolitik</i>	S. 63
Abbildung 4.2	<i>Mechanismen der Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik</i>	S. 65
Abbildung 5.1	<i>Darstellung der Wertschöpfungsstufen der Batteriewertschöpfungskette</i>	S. 75
Abbildung 5.2	<i>Angekündigte Batteriezellprojekte in Europa für 2030 (in GWh)</i>	S. 89
Abbildung 5.3	<i>Verteilung der angekündigten Kapazitäten nach Herkunft (in %)</i>	S. 90
Abbildung 5.4	<i>Kapazität angekündigter Batteriezellprojekte in Europa (in GWh)</i>	S. 98
Abbildung 5.5	<i>Geografische Verteilung der Batteriezellproduktion (in Prozent der produzierten Kapazität in GWh)</i>	S. 99
Abbildung 5.6	<i>Europäische Zellproduktion nach Herkunftsland des Zellherstellers (in Prozent der europäischen Produktion in GWh)</i>	S. 99
Abbildung 5.7	<i>Zentrale industriepolitische EU-Maßnahmen</i>	S. 126
Abbildung 6.1	<i>Skizze: Einflussfaktoren auf die Einleitung der EU-Antisubventionsuntersuchung</i>	S. 159
Abbildung 6.2	<i>Skizze Chronologie/ Interaktionsfeld 13.09.23-04.07.2024</i>	S. 193
Abbildung 6.3	<i>Skizze: Einflussfaktoren auf die Aushandlung 13.09.2023 - 04.07.2024</i>	S. 194
Abbildung 6.4	<i>Skizze Chronologie/ Interaktionsfeld 04.07.2024-01.11.2024</i>	S. 214
Abbildung 6.5	<i>Skizze: Einflussfaktoren auf die Aushandlung 04.07.2024 - 01.11.2024</i>	S. 215

*„We are now in an era of geoeconomics.
And for Europe, this means business as usual is no longer an option.”*
- EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in European Commission (2025a)

1 Einleitung und Forschungsziel

Die globalisierte Weltwirtschaft befindet sich im Umbruch und durchlebt tiefgreifende Veränderungsprozesse. Globale Machtverschiebungen und die zunehmende Verschränkung von Ökonomie und zwischenstaatlicher Rivalität bei einer gleichzeitig nie dagewesenen internationalen Vernetzung erschüttern das seit den 1990er Jahren dominierende System der wirtschaftlichen Interdependenzen und Kooperation mitsamt seinen neoliberalen Grundfesten (vgl. Roberts et al. 2019; Bieling 2019; Eckert 2024; Herranz-Surrallés et al. 2024).

Zu den prägendsten Gründen hierfür gehört der rasante wirtschaftliche und militärische Aufstieg Chinas und dessen globale Ambitionen, die zu einem immer deutlicher hervortretenden System- und Hegemonialkonflikt mit dem bisherigen Hegemonen, den USA, führen (Wigell et al. 2018; Schmalz 2018; Bieling 2019; Norris 2016; Wigell 2016). Diesen Hegemonialkonflikt tragen die USA und China bisher vor allem in Form eines Handelskrieges und Technologiewettstreits über ökonomische Sphären aus. Exemplarisch zeigt sich dies aktuell daran, dass die USA mithilfe diverser Instrumente daran arbeiten, China den Zugang zu den für Künstliche Intelligenz entscheidenden modernsten Halbleitertechnologien zu verwehren. Darüber hinaus schotten die USA systematisch ihren Markt für chinesische

Hochtechnologien und Erzeugnisse in kritischen Industrien ab. Gleichzeitig nutzt China seine Dominanz bei der Rohstoffverarbeitung, um im Gegenzug für Exporte kritischer Rohstoffe, wie Seltene Erden, die für eine Vielzahl an grünen Technologien unerlässlich sind, politische Zugeständnisse zu erreichen und schafft durch staatlich gelenkte Investments in strategische Zukunftstechnologien die Grundlage für weitere Abhängigkeiten. Diese Vermischung von ökonomischen Mitteln und staatlicher Machtpolitik ist aber nicht nur auf die zentralen Akteure USA und China begrenzt. So bemüht sich die EU zwar öffentlich weiterhin darum, die Prinzipien einer regelbasierten Weltwirtschaftsordnung zu verfechten, tritt aber mittlerweile zunehmend selbst durch strategisch motivierte Eingriffe in die Ökonomie in Erscheinung (vgl. Herranz-Surrallés et al. 2024; Haroche 2024; Dür et al. 2025). Gezielt arbeitet sie daran, die Resilienz der eigenen Ökonomie durch wirtschaftliches ‚De-Risking‘ zu erhöhen (vgl. Abels & Bieling 2022; Bauerle Danzman & Meunier 2024; Brinza 2024).

In der Forschung hat sich für die Beschreibung der erstarkten Verschränkung von Ökonomie, Machtpolitik und Sicherheit und der daraus resultierenden Politisierung ökonomischer Interdependenzen der Begriff der Geoökonomie durchgesetzt. Unter diesem werden die damit zusammenhängenden vielfältigen politökonomischen Phänomene diskutiert. Ein zentrales Austragungsfeld der Geoökonomie sind strategisch relevante Schlüsselindustrien. Dies erklärt sich einerseits dadurch, dass Regierungen bei zwischenstaatlicher Rivalität die Lieferketten und Technologien international dominierender Industrien als mögliches politisches Druckmittel gegen Dritte nutzen könnten. Andererseits dadurch, dass bestehende externe Abhängigkeiten bei zentralen Schlüsselindustrien ebenso gegen das eigene Land eingesetzt werden könnten und so ein wirtschaftliches und sicherheitspolitisches Risiko darstellen.

Inmitten dieser geoökonomischen ‚Großwetterlage‘ befindet sich die deutsche Automobilindustrie. Durch ihre große globale Vernetzung und Integration in globale Wertschöpfungsketten wirken sich Veränderungen der internationalen Ökonomie besonders stark auf die Branche aus. Geoökonomische Eingriffe, beispielsweise in Form von Exportkontrollen und Handelshemmnissen, beeinflussen die Funktionsweisen der überlebenswichtigen globalen Lieferketten der materialintensiven Industrie ebenso wie die Verfügbarkeit von verbauten Technologien (vgl. Puls & Fritsch 2020). Zu diesem Umstand kommt hinzu, dass sich mit den USA und China zwei ihrer bedeutendsten Absatzmärkte in einem systemischen Hegemonialkonflikt befinden, der Elemente einer technologischen Entkopplung beinhaltet. Als aktuelle Beispiele für die Auswirkungen geoökonomischer Entwicklungen können die Gewinnwarnungen der deutschen Hersteller infolge der

zwischenzeitlich 30 % US-Sonderzölle auf europäische Automobilexporte im Frühjahr 2025 oder die drohenden Produktionsausfälle nach der Kappung von Halbleiter-Exporten durch die chinesische Regierung infolge des politischen Ringens um den niederländisch-chinesischen Halbleiterhersteller Nexperia angeführt werden (vgl. Winterhagen 2025; Smolka 2025).

Neben diesen, oft sehr plötzlich auftretenden, Auswirkungen der Geoökonomisierung durchlebt die deutsche Automobilindustrie mit der Transformation zur Elektromobilität selbst den größten Umbruch in ihrer über einhundertjährigen Geschichte (vgl. Clausen et al. 2022; Roland Berger 2019). Diese Transformation stellt die Technologieführerschaft, die die deutschen Hersteller bei Verbrennerfahrzeugen innehatten, infrage und bietet neuen Wettbewerbern einen vorteilhaften Zeitpunkt für Markteintritte (vgl. Puls & Fritsch 2020; Puls 2024). Insbesondere neue chinesische Wettbewerber und das US-amerikanische Tesla haben die etablierten europäischen Autobauer in den vergangenen Jahren zunehmend unter Druck gesetzt und Marktanteile, auch auf dem bedeutenden europäischen Heimatmarkt, abgenommen (vgl. Statistisches Bundesamt 2024a). Da es sich bei der automobilen Wertschöpfung um einen vielschichtigen, komplexen Prozess handelt, können staatsinterventionistische Maßnahmen, insbesondere finanzielle Zuwendungen, entscheidenden Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie nehmen. Bei vielen in der Elektromobilität führenden chinesischen Herstellern stellt sich dabei die Frage, inwiefern strategische staatliche Einflussnahme und Subventionierung den Aufstieg und die hohe Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich begünstigt haben (vgl. Bickenbach et al. 2024: 5). Zudem steht der Vorwurf im Raum, dass staatlich subventionierte chinesische Überkapazitäten nach Europa gelenkt werden, und dadurch eine gezielte Verdrängung der europäischen Hersteller, ähnlich dem Niedergang der Solarbranche in den 2000er Jahren, drohe (Reuters 2023).

Als großer Vorteil chinesischer Elektrofahrzeughersteller wird deren Zugriff auf die chinesische Batteriewertschöpfungskette angeführt, der es ermöglicht, Elektrofahrzeuge weitaus günstiger anzubieten als Hersteller anderer Nationen. Nachdem sich die chinesische Regierung bereits 2015 in ihrer ‚Made in China 2025‘-Strategie die technologische Dominanz bei Batterietechnologien für Elektrofahrzeuge zum Ziel gesetzt hatte (vgl. Hua 2018), wurde diese Zielsetzung von der Realität sogar noch übertroffen. Chinesische Unternehmen dominieren nicht nur die Batteriezellfertigung technologisch und kapazitativ, sondern auch den Großteil der für die Batterieherstellung notwendigen Rohstoffverarbeitung und Vorproduktfertigung (vgl. Deloitte 2025; Greitemeier et al. 2025). Diesen Vorsprung versucht China in jüngster Zeit auch geoökonomisch verstärkt zu materialisieren. So wurden neben

umfangreichen Exportrestriktionen für Seltene Erden im Sommer 2025 auch Exportbeschränkungen für Fertigungstechnologien von Batteriezellvorprodukten und schließlich im Herbst 2025 auch Exportbeschränkungen für Batterien mit hoher Energiedichte und weitere Fertigungstechnologien für Batteriezellen erlassen.¹ Die europäische Automobilindustrie droht durch die Dominanz chinesischer Unternehmen zukünftig in eine noch größere Abhängigkeit bei Batterien zu rutschen, die sowohl kostenseitig als auch technologisch als das Herzstück von Elektroautos angesehen werden können. Dies wird dadurch verstärkt, dass sich der Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie in einer Krise befindet und zentrale Hoffnungsträger, wie die Unternehmen Northvolt oder Cellforce, ihre Geschäftstätigkeiten restrukturieren oder einstellen mussten.

Mit über 2,6 Millionen direkt beschäftigten und 13,8 Millionen indirekt beschäftigten Arbeitnehmern gehört die Automobilindustrie zu den größten Arbeitgebern des Kontinents und treibt mit einer hohen Wertschöpfungs- und Innovationsquote sowie Spill-over-Effekten entscheidend die wirtschaftliche Entwicklung voran (vgl. Klebaner & Ramírez Pérez 2022; DPMA 2025). Durch die zunehmende Digitalisierung und Vernetzung der Fahrzeuge ergeben sich, beispielsweise durch im und am Auto installierte Kameras, aus politischer Perspektive darüber hinaus auch erhebliche sicherheitsbezogene Aspekte. Die Automobilindustrie gilt daher als volkswirtschaftlich und strategisch relevante Industrie und die Europäische Union steht vor der Frage, wie sie mit diesen geoökonomischen Entwicklungen und den Auswirkungen auf die europäische Automobilindustrie umgeht.

Angesichts der zunehmenden Geoökonomisierung stößt klassische Industriepolitik, die primär auf Wirtschaftswachstum oder gesellschaftspolitische Präferenzen ausgerichtet ist, an ihre Grenzen (vgl. Warwick 2013; Pack & Saggi 2006). Es bedarf vielmehr einer industriepolitischen Herangehensweise, die darüber hinaus auch geoökonomische Aspekte und die dynamischen Entwicklungen der internationalen Ordnung umfassend berücksichtigt. Eine solche geoökonomische Industriepolitik kann als die strategische Gesamtheit staatlicher Interventionen in Marktprozesse verstanden werden, die nicht allein ökonomischen, sondern maßgeblich geoökonomischen Gestaltungslogiken folgen, um nationale Interessen im globalen geoökonomischen Wettbewerb zu sichern und zu stärken (vgl. Abels & Bieling 2022; Bauerle Danzman & Meunier 2024). Bei geoökonomischer Industriepolitik stehen daher nicht lediglich finanzielle Aspekte im Vordergrund, sondern vielmehr die macht- und sicherheitspolitischen

¹ Die Einführung der am 09.10.2025 angekündigten Exportkontrollen wurde im Zuge eines ‚Deals‘ mit den USA für ein Jahr ausgesetzt.

Dimensionen einer Industrie, die bei zwischenstaatlicher Rivalität von Relevanz sind. Dementsprechend zielt geoökonomische Industriepolitik auf die Kontrolle zentraler Schlüsseltechnologien, Wertschöpfungsketten und Absatzmärkte sowie auf die Reduzierung kritischer Abhängigkeiten (vgl. Bauerle Danzman & Meunier 2024). Die politischen Instrumente geoökonomischer Industriepolitik können ein breites Spektrum an offensiv und defensiv ausgerichteten Maßnahmen umfassen: Offensive Strategien zielen darauf ab, die eigene Wettbewerbsfähigkeit und technologische Souveränität zu stärken, beispielsweise durch gezielte Exportsubventionen, umfassende Subventionen für strategische Sektoren oder auch den strategischen Einsatz von Exportkontrollen zur Steuerung des Zugangs zu kritischen Technologien und Vorprodukten. Demgegenüber dienen defensive Maßnahmen dem Schutz der heimischen Wirtschaft vor externen Risiken und der Reduzierung von Abhängigkeiten, was sich in Instrumenten wie Marktzugangs- und Investitionsrestriktionen, der Prüfung ausländischer Direktinvestitionen, der proaktiven Diversifizierung von Lieferketten oder dem Schutz kritischer Infrastrukturen manifestiert.

Trotz der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Automobilindustrie liegt eine gezielte wissenschaftliche Untersuchung des Umgangs der EU mit den geoökonomischen Herausforderungen für diese Kernindustrie bisher nicht vor. Dies hat auch mit der recht dünnen Forschungslage zur geoökonomischen Industriepolitik der EU im Allgemeinen zu tun (vgl. Babić et al. 2022b; Bergsen 2021; Seidl & Schmitz 2023). So finden sich zwar eine erhebliche Anzahl von Publikationen zu geoökonomischen Aspekten, doch vielfach wurden in der Vergangenheit vor allem die USA und China als zentrale Akteure in den Fokus genommen und die Rolle der EU vernachlässigt (vgl. Blackwill & Harris 2016; Weiss 2021). Erst in den letzten Jahren sind geoökonomische Aspekte der europäischen Industriepolitik auch wissenschaftlich stärker ins Blickfeld gerückt (vgl. Babić et al. 2024). Diese ‚späte‘ Behandlung lässt sich auch darauf zurückführen, dass geoökonomische Industriepolitik für die EU ein relativ neues Betätigungsfeld darstellt (vgl. Bieling 2019; Abels & Bieling 2022; Bauerle Danzman & Meunier 2024; Weinhardt et al. 2022; Herranz-Surrallés et al. 2024). Über Jahrzehnte hat sich die EU als Verfechterin des globalen Freihandels positioniert und internationale Regelungs- und Schlichtungsinstanzen, wie die WTO, gestützt. Der neuerliche Fokus auf ökonomische Sicherheit und Interessen, der sich in den realpolitischen Debatten über strategische Autonomie und europäische Souveränität widerspiegelt, widerspricht damit ideellen Konstanten europäischer Identität (vgl. Jaeger 2022; Borrell 2020; Weinhardt et al. 2022).

Dementsprechend ist bisher auch grundsätzlich recht wenig über die Aushandlungsprozesse geoökonomischer Industriepolitik in der EU bekannt. Insbesondere lässt sich, wie in den restlichen Debatten zur Geoökonomie auch, ein erhebliches Defizit darüber feststellen, welche Rolle transnationale Unternehmen als Träger und Organisatoren der wirtschaftlichen Vernetzung zukommt. Trotz ihrer zentralen Funktion bei geoökonomischen Erwägungen wurden diese bisher auffallend wenig in den Blick genommen (vgl. Choer Moraes & Wigell 2022; Koddenbrock & Mertens 2022; Gertz & Evers 2020). Diese Forschungslücke hat erhebliche Konsequenzen für den politischen Umgang mit den Herausforderungen der Geoökonomisierung. Ohne ein besseres Verständnis der politökonomischen Mechanismen und des Agierens transnationaler Unternehmen lässt sich eine holistische geoökonomische Strategie politisch nur schwerlich umsetzen. Gleichzeitig lässt diese Forschungslücke wissenschaftliche Leerstellen bezüglich der Ursachen und Treiber geoökonomischer Industriepolitik, die letztlich zu einer verzerrten und staatszentristischen Betrachtung geoökonomischer Phänomene führen. Die Dissertation soll zur Bearbeitung dieser realpolitisch und wissenschaftlich relevanten Forschungslücke beitragen. Daher sollen neue Erkenntnisse über die beiden folgenden Forschungsfragen gewonnen werden:

- 1.) Wie kann das Zustandekommen geoökonomischer Industriepolitik der EU für die Automobilindustrie erklärt werden?
- 2.) Welche Rolle kommt den deutschen Automobilherstellern bei der Aushandlung und Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik zu?

Zur Beantwortung dieser übergeordneten Leitfragen werden folgende Leitthesen der Arbeit zugrunde gelegt. Es wird angenommen, dass

- a.) die EU-Kommission die Automobilindustrie als zentrale Schlüsselindustrie identifiziert hat und diesbezüglich eine defensiv ausgerichtete geoökonomische Strategie verfolgt, um die technologische Souveränität und Resilienz des eigenen Wirtschaftsstandorts, vor dem Hintergrund strategischer Rivalität, abzusichern;
- b.) das Zustandekommen geoökonomischer Industriepolitik durch einen komplexen Aushandlungsprozess mit externen Einflussfaktoren, innenpolitischen Interessenkonflikten und branchenspezifischen Entwicklungen erklärt werden kann;
- c.) den deutschen Automobilherstellern als betroffene transnationale Unternehmen aufgrund ihrer internationalen Vernetzung entscheidende Bedeutung sowohl bei der Aushandlung als auch der Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik zukommt;

- d.) die Interessen der deutschen Automobilhersteller teilweise gegensätzlich zur europäischen Politik stehen und sich diese Gegensätze im Ergebnis der geoökonomischen Industriepolitik widerspiegeln.

Durch diesen Zuschnitt der Forschungsarbeit soll, über den Bereich der Automobilindustrie hinaus, ein besseres Verständnis der politökonomischen Mechanismen bei der Ausgestaltung und Implementierung geoökonomischer Industriepolitik generiert werden. Zudem soll durch den Fokus auf die deutschen Automobilhersteller explizit die Rolle transnationaler Unternehmen untersucht werden, die über ihre Absatzmärkte und Produktionsstandorte in rivalisierenden Ländern vertreten sind. Die deutschen Automobilhersteller eignen sich aus mehreren Gründen besonders für die fokussierte Betrachtung der Rolle von transnationalen Unternehmen bei geoökonomischer Industriepolitik. Neben der direkten Betroffenheit können die Hersteller, durch den privilegierten Zugang zur nationalen und europäischen Politik, den sie infolge ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung genießen, maßgeblich Einfluss auf politische Entscheidungen und damit auf die Aushandlung geoökonomischer Industriepolitik nehmen. Zudem kommt ihnen als Organisator der ökonomischen Interdependenzen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung geoökonomischer Maßnahmen zu (vgl. Choer Moraes & Wigell 2022). Dies gilt umso mehr, als der politische Zugriff auf diese in einem marktwirtschaftlich orientierten System gegenüber einem staatskapitalistischen System grundsätzlich rechtlich begrenzt ist (vgl. Gertz & Evers 2020).

Aufgrund der Relevanz und Datenverfügbarkeit werden zur Bearbeitung des Forschungsinteresses für die Analyse zwei bedeutende Fälle ausgewählt, die geoökonomische Industriepolitik für die Automobilindustrie im Kontext der Transformation zur Elektromobilität thematisieren und bei denen den deutschen Automobilherstellern eine entscheidende Rolle zukommt. Zum einen wird in der Arbeit durch eine Langzeitbetrachtung das Ringen um den Aufbau einer europäischen Batteriezellindustrie von 2017 bis 2025 untersucht. Zum anderen wird in einer Tiefenanalyse die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos von Herbst 2023 bis Herbst 2024 analysiert.

Diese Untersuchung schließt damit an Forschungsarbeiten an, die sich mit den Veränderungen der internationalen Ordnung (vgl. Roberts et al. 2019; Babić et al. 2022a), der EU als geoökonomischem Akteur (vgl. Babić et al. 2022b; Weinhardt et al. 2022; Seidl & Schmitz 2023; Abels & Bieling 2022; Meunier & Nicolaidis 2019; Abels & Bieling 2023) und der Rolle von Unternehmen in internationalen Netzwerken befassen (vgl. Gertz & Evers 2020; Choer

Moraes & Wigell 2022; Farrell & Newman 2019). Zudem bestehen theoretische Anknüpfungspunkte zu den Debatten von ‚economic statecraft‘ (vgl. Aggarwal & Reddie 2021; Weiss & Thurbon 2021) und ‚weaponized interdependence‘ (vgl. Farrell & Newman 2019; Drezner et al. 2021), die damit zusammenhängende Phänomene unter anderen Begriffen diskutieren (vgl. Babić et al. 2022a). Die Empirie wird dabei aus einer Analyseperspektive betrachtet, für die Annahmen bestehender Konzepte modifiziert werden, um dadurch das Konzept von geoökonomischer Industriepolitik theoretisch zu schärfen.

Die Arbeit untersucht den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie und die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos mittels einer Prozessanalyse. Dieser Ansatz scheint am gewinnbringendsten, um die verschiedenen politökonomischen Mechanismen nachverfolgen zu können. Zur Unterstützung wird hierfür ein in Kapitel 4.2 entwickeltes Analyseschema angewandt. Zu den zentralen Untersuchungsmethoden gehören Dokumenten- und qualitative Inhaltsanalyse, Experteninterviews sowie Feldforschung bei einem großen deutschen Automobilhersteller. Zu den ausgewerteten Quellen gehören neben den Aufzeichnungen der Expertengespräche, politische Strategiepapiere, industriepolitische Maßnahmenbegründungen und Veröffentlichungen staatlicher Stellen, Veröffentlichungen von Branchenverbänden, Think Tanks, Wirtschaftsforschungsinstituten und der Automobilunternehmen sowie Zeitungsartikel.

Die vorliegende Arbeit ist so aufgebaut, dass zunächst Kapitel 2 den aktuellen Forschungsstand zur Geoökonomisierung der internationalen Ordnung, geoökonomischer Entwicklungen und Phänomene skizziert. Es legt aktuelle Debatten zur Industriepolitik im Allgemeinen und im Kontext der geoökonomischen Industriepolitik der Europäischen Union im Besonderen dar und thematisiert Untersuchungen zur deutschen Automobilindustrie. Daraus abgeleitet wird die der Arbeit zugrunde liegende Forschungslücke erläutert.

Kapitel 3 beinhaltet eine vertiefte Auseinandersetzung mit theoretischen Zugängen zu Geoökonomie und der Rolle transnationaler Unternehmen bei der Aushandlung geoökonomischer Industriepolitik. Dem Begriff der Geoökonomie wird sich zunächst historisch und begrifflich genähert, bevor zentrale theoretische Konzepte mitsamt ihren Implikationen diskutiert werden. Um dem holistischen Blick der Arbeit gerecht zu werden, erfolgte der Einbezug von hilfreichen Schnittstellen zu benachbarten Diskursen, wie ökonomische Interdependenzen und ‚economic statecraft‘. Daraus abgeleitet wird das Konzept der geoökonomischen Industriepolitik in Abgrenzung zur eigentlichen Industriepolitik

geschärft. Die deutschen Automobilhersteller als relevante Akteure der vorliegenden Untersuchung diskutiert die Arbeit anhand von Theorien zu transnationalen Unternehmen. Abschließend münden diese theoretischen Konzepte in eine für die Arbeit modifizierte Analyseperspektive.

Kapitel 4 legt die methodische Herangehensweise der Forschungsarbeit dar. Neben der Präzisierung des Forschungssachverhalts wird aufgezeigt, wie die Forschungsfrage beantwortet werden soll. Hierzu werden die beiden zentralen Fälle durch eine Prozessanalyse und eine Reihe miteinander triangulierter Methoden unter Einbeziehung eines eigens entwickelten Analyseschemas untersucht. Das entworfene Analyseschema skizziert die politökonomischen Mechanismen bei der Aushandlung und Umsetzung geoökonomischer Entscheidungen und ermöglicht eine bessere Erfassung der Komplexität.

In Kapitel 5 folgt die empirische Untersuchung des Aufbaus einer europäischen Batteriezellindustrie von 2017 bis 2025. Es arbeitet heraus, wie geoökonomische Faktoren den politisch versierten Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie entscheidend beeinflussen und welche Gründe für die aktuelle Krise der Industrie ausschlaggebend sind. Zudem wird dargestellt, welche wechselhafte Rolle die deutschen Automobilhersteller einnehmen.

Kapitel 6 analysiert die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos, die aufgrund ihrer Tragweite einen Präzedenzfall geoökonomischer Industriepolitik der EU darstellt. In Form einer Tiefenanalyse werden die diversen politökonomischen Prozesse im Vorfeld der Untersuchung bis zur Bekanntgabe von Ausgleichszöllen gegen in China produzierte Elektroautos untersucht. Neben den entscheidenden geoökonomischen Faktoren erläutert das Kapitel auch ausführlich die zentrale Rolle der deutschen Automobilhersteller.

Abschließend diskutiert Kapitel 7 die zentralen Erkenntnisse der Arbeit und gibt einen Ausblick auf weitere Anknüpfungspunkte und notwendige Untersuchungen europäischer geoökonomischer Industriepolitik.

2 Forschungsstand

Die neuerliche Relevanz von internationaler Vernetzung, wirtschaftlichen Interdependenzen und geoökonomischer Politik findet sich in verschiedensten Ausprägungen als Gegenstand der politikwissenschaftlichen Debatte wieder und verdeutlicht die Aktualität der Thematik. Bei einer großen Breite an möglichen diskursiven Schnittstellen lässt sich die Arbeit besonders in den Debatten zu Geoökonomie und geoökonomisch motivierter Industriepolitik verorten. Einige Debatten und wissenschaftliche Beiträge bieten für die vorliegende Arbeit besonders wertvolle Anknüpfungspunkte und werden im Folgenden angerissen. Ebenso werden die Grundannahmen und zentralen Erkenntnisse relevanter Diskurse dargestellt.

2.1 Geoökonomie

Debatten zu geoökonomischen Phänomenen sind zahlreich. Aktuelle Beiträge zu Geoökonomie entstammen verschiedenen Perspektiven und polittheoretischen Strömungen und bilden eine Bandbreite an Schwerpunktsetzungen ab. So knüpfen Beiträge an die Debatten zum Konzept der Geoökonomie von Luttwak (1990) an und untersuchen die Ursachen der Zunahme geoökonomischer Politik im letzten Jahrzehnt (vgl. Blackwill & Harris 2016; Vihma 2018). Sie analysieren das Zusammenspiel mit und die Bedeutung von geoökonomischen Entwicklungen für die internationale ökonomische Ordnung (vgl. Babić et al. 2022a; Herranz-Surrallés et al. 2024; Roberts et al. 2019; Choer Moraes & Wigell 2022; Wigell et al. 2018) oder versuchen den Begriff der Geoökonomie inhaltlich zu schärfen (Mallin & Sidaway 2024; vgl. Csurgai 2018; Kim 2021; Vihma 2018). Weitere Beiträge erörtern die Gestaltung geoökonomischer Instrumente und Strategien (vgl. Blackwill & Harris 2016; Wigell 2016; Wigell & Vihma 2016) oder analysieren Entwicklungen im Kontext von ‚economic statecraft‘ und industriepolitischen Aspekten (vgl. Aggarwal & Reddie 2021; Norris 2016; Germann 2023; Weiss & Thurbon 2021; Weiss 2021; Di Carlo & Schmitz 2023).

Ein weitgehender wissenschaftlicher Konsens besteht darin, dass grundlegende Veränderungen in den internationalen Beziehungen und der Verknüpfung von Ökonomie und Machtpolitik stattfinden (vgl. Babić et al. 2022a; Roberts et al. 2019). So legen beispielsweise Blackwill & Harris (2016) in ihrem vielfach zitierten Werk *‘War by other means‘* mit einer starken Fokussierung auf die Auswirkungen der Geoökonomisierung auf die amerikanische Außenpolitik und den amerikanisch-chinesischen Hegemonialkonflikt dar, wie Staaten mithilfe ökonomischer Instrumente geopolitische Ziele verfolgen können. Die Gründe für die Aufwertung ökonomischer Aspekte bei zwischenstaatlichem Wettbewerb, Rivalität und

Konflikt wiederum gehen je nach Interpretation auf verschiedene Ursachen zurück. Eine vielfach anzutreffende Annahme ist jedoch, dass der Aufstieg Chinas in den vergangenen Jahrzehnten einen erheblichen Anteil an diesen Entwicklungen hatte (vgl. Wigell & Vihma 2016; Blackwill & Harris 2016; Roberts et al. 2019; Choer Moraes & Wigell 2022). Dieser militärische, politische und wirtschaftliche Aufstieg ist verbunden mit einer langsamen Machtverschiebung zugunsten Chinas, die sich in den verschiedenen bisherigen Machtstrukturen äußert (vgl. Schmalz 2018). So wird vielfach angenommen, dass diese Verschiebungen im Machtgleichgewicht das Entstehen eines neuen strategischen Wettbewerbs zwischen den Großmächten begünstigten, in welchem der ökonomischen Dimension eine zentrale Bedeutung zukommt. Die ökonomische Bedeutung dieser Rivalitäten zeigt sich beispielsweise in der Art und Weise, wie beide Staaten gezielt ökonomische Instrumente dafür einsetzen, um strategische oder sicherheitsrelevante Ziele zu erreichen. Norris (2016) veranschaulicht, wie die chinesische Regierung hierzu gezielt kommerzielle Akteure einbindet und eine langfristig angelegte Strategie der Verknüpfung von ökonomischer Stärke und politischer Macht verfolgt. Es zeigt sich dabei, dass der Ausgleich zwischen staatlichen Sicherheitsinteressen und privatwirtschaftlichen Interessen selbst im staatskapitalistischen System Chinas nicht immer einfach zu finden ist und das Ergebnis der Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Akteuren nicht von vorneherein feststeht. Dennoch wird überwiegend angenommen, dass eine starke staatliche Kontrolle über die Privatwirtschaft mit Vorteilen bei der Nutzung ökonomischer Machtmittel einhergeht (vgl. Norris 2016; Gertz & Evers 2020).

Dass die Austragung von Machtkonkurrenz über ökonomische Sphären, wie sie vor allem die heutige Rivalität zwischen den USA und China widerspiegelt, grundsätzlich kein gänzlich neues Phänomen ist, stellen dagegen Brunnermeier et al. (2018) fest. Sie analysieren anhand des historischen Wettstreits zwischen dem deutschen Kaiserreich und Großbritannien vor dem Ersten Weltkrieg, wie Großmächte neben der militärischen auch in der ökonomischen Sphäre miteinander konkurrieren. Vielmehr ist das Neue in der heutigen Situation die Art und Weise, wie sich in einer hochgradig vernetzten Weltwirtschaft neue Möglichkeiten der gezielten Einflussnahme ergeben, die Aufwertung der ökonomischen gegenüber der militärischen Machtausübung sowie die Abkehr von langjährigen Ordnungsmechanismen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Daher sehen einige Autoren in den aktuellen internationalen Ereignissen den Beginn einer neuen geoökonomischen Ordnung, die die bisherige neoliberale Ordnung ablöst. In dieser Ordnung, argumentieren sie, gebe es grundsätzliche Veränderungen

bezüglich der bisherigen Normen, Regularien und Institutionen internationaler Wirtschaftsbeziehungen (vgl. Babić et al. 2022a; Roberts et al. 2019; Choer Moraes & Wigell 2022).

Da die strategische Rivalität in einer Zeit nie dagewesener globaler Vernetzung und wirtschaftlicher Interdependenzen stattfindet, nimmt das Thema Abhängigkeiten einen großen Raum in den Debatten ein (vgl. Wright 2017; Oatley 2019; Seabrooke & Wigan 2017). Die Relevanz von Netzwerken und Interdependenzen in der globalisierten Weltwirtschaft und deren Implikationen auf Konflikte und Machtausübung werden in verschiedenen Beiträgen aufgegriffen (vgl. Wright 2017; Seabrooke & Wigan 2017; Oatley 2019; Leonard 2021, 2016; Drezner et al. 2021; Farrell & Newman 2019; Abels & Bieling 2023). Die meisten Beiträge stützen sich dabei auf die Annahme, dass ein hoher Grad an globaler Vernetzung nicht nur gegenseitige Abhängigkeiten schaffen und dadurch konfliktabmildernd wirken kann, sondern durch die höhere Anzahl an Berührungspunkten auch das Entstehen von Konflikten begünstigen kann (vgl. Leonard 2021, 2016). Das von Farrell & Newman (2019) entworfene Konzept der ‚weaponized interdependence‘, das die Ausnutzung privater (ökonomischer) Netzwerke für staatliche Zwecke beschreibt, verdeutlicht, wie der hohe Grad an internationaler Vernetzung zunehmend unter sicherheitsbezogenen Aspekten betrachtet wird. Sie argumentieren, dass eine zentrale Stellung einzelner Staaten in asymmetrischen internationalen Netzwerken sich für diese durch Übersichtseffekte und die Kontrolle von Engpässen gegenüber anderen Staaten als vorteilhaft erweisen kann. Zu diesen Netzwerken zählen sie beispielsweise auch internationale Lieferketten und Wertschöpfungsstufen. Dass Staaten potenzielle Vorteile einer zentralen Stellung in asymmetrischen Netzwerken auch machtpolitisch für sich nutzen können, ist dagegen kein Selbstläufer und hängt unter anderem stark von der Ausgestaltung des staatlich-privatwirtschaftlichen Verhältnisses in dem jeweiligen Land ab (vgl. Gjesvik 2023). Vieles deutet darauf hin, dass hierfür eine staatskapitalistische Ausgestaltung gegenüber einer marktwirtschaftlich liberalen Konstitution vorteilhafter ist (vgl. Gertz & Evers 2020). So legen Dür et al. (2025) dar, dass diejenigen innenpolitischen Gruppen, denen bei geoökonomischen Maßnahmen Nachteile drohen, bedeutende Faktoren für deren Umsetzungswahrscheinlichkeit darstellen. Den Fokus auf das staatlich-unternehmerische Interaktionsfeld bei wirtschaftlichen Abhängigkeiten legen auch Choer Moraes & Wigell (2022). Sie untersuchen vor dem Hintergrund der internationalen Rivalität staatliche Aktivitäten, um staatliche wie auch privatwirtschaftliche Abhängigkeiten von ausländischen Akteuren zu reduzieren und hierdurch die eigene Autonomie zu erhöhen. Daraus schließen sie, dass mit der Geoökonomisierung ein

Wettstreit um Autonomie einhergeht, indem unternehmerische Wertschöpfungsketten und Netzwerken eine zentrale Bedeutung zukommt. Für international operierende Unternehmen ergeben sich daher drei grob skizzierte Handlungsoptionen. Sie könnten sich erstens mit ihrem Herkunftsland solidarisieren und versuchen durch Regierungsnähe vom strategischen Wettbewerb zu profitieren. Zweitens könnten sie versuchen durch weitestgehende Entzweiung der Unternehmensstruktur, also weitestgehend voneinander unabhängige und eigenständige Teilbereiche für verschiedene politische Blöcke, sich einer geoökonomischen Positionierung zu entziehen. Zuletzt hätten sie als dritte Option die Möglichkeit, sich der zunehmenden Politisierung der ökonomischen Sphäre zu erwehren und sich gegen staatliche Interventionen in marktwirtschaftliche Prozesse zu positionieren (ebd.). Eckert (2024) arbeitet heraus, dass die Eingebundenheit in internationale Lieferketten und Märkte die Interessenlage der Unternehmen bei der geoökonomischen Positionierung maßgeblich beeinflussen kann. Trotz dieser Beiträge zur Rolle von international operierenden Unternehmen ist die Forschungslage hierzu allerdings weiterhin sehr dünn. Die unternehmerischen Handlungsoptionen des Konzepts ‚balancing dependence‘ von Choer Moraes und Wigell scheinen plausibel zu sein. Eine tiefergehende auf einzelne Branchen bezogene Analyse könnte Aufschluss über die Validität des Konzepts und Entscheidungsgründe für die jeweiligen Handlungsoptionen liefern.

Die neuerliche Aufmerksamkeit für Abhängigkeiten zeigt sich unter anderem auch an der Gewichtung der Reduzierung von strategischen Abhängigkeiten in den Sicherheitsdoktrinen vieler Länder. So setzt sich neben den USA ebenfalls die chinesische Außenhandelsstrategie das Ziel, strategische Abhängigkeiten zu verringern, und auch die EU bemüht sich um die Reduzierung von Abhängigkeiten bei Gütern, bei denen eine strategische Bedeutung angenommen wird (Brinza 2024; Bauerle Danzman & Meunier 2024; vgl. García-Herrero 2021; Strobl & Bochert 2021). Zentrale Begriffe, die in Diskussionspapieren, Handlungsempfehlungen, Strategien und wissenschaftlichen Beiträgen in diesem Kontext anzutreffen sind, lauten ‚Nearshoring‘, ‚Friendshoring‘ und ‚Reshoring‘. So erwähnt der ‚White House Report 2021‘ zu Amerikas Lieferketten erstmals die Begriffe von ‚Nearshoring‘ und ‚Friendshoring‘ (vgl. The White House 2021). Während ‚Nearshoring‘ das strategische Konzept des Aufbaus von Lieferketten und Produktionskapazitäten in regionaler Nähe beinhaltet, bezieht sich ‚Friendshoring‘ auf den Aufbau von Lieferketten und Produktionskapazitäten in verbündeten oder dem eigenen Land nahestehenden Staaten. ‚Reshoring‘ wiederum bezeichnet die gezielte Rückverlagerung ganzer industrieller Fertigungskapazitäten und Lieferketten auf nationales Territorium. Die Thematisierung nach

innen gerichteter ökonomischer Aspekte des strategischen Wettbewerbs gehört hierbei zu den neuerlichen Entwicklungen geoökonomisch geprägter Debatten. So wird beispielhaft diskutiert, wie sich Japan oder die USA gezielt um die Rückverlagerung industrieller Kapazitäten oder den Erhalt technologischer Fähigkeiten bemühen (vgl. Weiss & Thurbon 2021) oder mit welchen Mitteln Staaten versuchen, ausländische Direktinvestitionen auf Basis von Sicherheitsbedenken zu unterbinden (vgl. Aggarwal & Reddie 2021; Bauerle Danzman & Meunier 2024).

Während sich der Großteil der wissenschaftlichen Debatte lange Zeit auf die Machtkonkurrenz zwischen den USA und China konzentriert (vgl. Weiss 2021; Blackwill & Harris 2016; Aggarwal & Reddie 2021), ist die europäische Perspektive in der neuen ‚Triade-Konkurrenz‘ (vgl. Bieling 2019) erst nach und nach in den Diskurs gerückt (vgl. Lavery & Schmid 2021; Weinhardt et al. 2022; Babić et al. 2022b; Christiansen 2020; Meunier & Nicolaidis 2019; Strobl & Bochert 2021; Herranz-Surrallés et al. 2024; Haroche 2024). Diese Verzerrung hat Kritik hervorgerufen. Weinhardt et al. (2022) argumentieren, dass ein Großteil der Geoökonomie-Debatten durch die starke Fokussierung auf den amerikanisch-chinesischen Großmachtkonflikt perspektivisch zu sehr eingengt sei und die EU als bedeutender Wirtschaftsakteur zu wenig in den Blick genommen wird. Sie gehen davon aus, dass die fehlende Thematisierung Europas mitunter daran liege, dass in den Debatten primär offensive geoökonomische Maßnahmen diskutiert werden, während defensive Maßnahmen, wie sie von der EU hauptsächlich eingesetzt würden, weniger im öffentlichen Diskurs auftauchen (vgl. Bergsen 2021). Um diesem Trend zu begegnen, untersuchen sie insbesondere defensive geoökonomische Maßnahmen im Bereich der Handels- und Investitionspolitik. Ausführlicher mit der Entwicklung geoökonomischer Politik in der EU und den hierzu relevanten internen und externen Faktoren beschäftigen sich Bauerle Danzman & Meunier (2024).

Dass die Europäische Union trotz vergleichsweise geringer Rezeption kein gänzlich unbeschriebenes Blatt auf dem Gebiet der Geoökonomie ist, zeigen die Bemühungen, um die Ausrichtung auf eine ‚strategische Autonomie‘, die besonders in der Amtszeit von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen als Leitmotiv ausdifferenziert wurde (vgl. Europäische Kommission 2021b; Gehrke 2022). Dieses Konzept zeigt sich unter anderem auch in der Handels- und Industriepolitik durch die gezielte Ableitung von Maßnahmen aufgrund geopolitischer und geoökonomischer Veränderungen (vgl. Europäische Kommission 2020a). Die Grundausrichtung wird aber teilweise als eine nicht ausreichende Strategie für den

geoökonomischen Wettbewerb mit den USA und China angesehen (vgl. Jaeger 2022; vgl. Görg & Kamin 2021) oder aufgrund der enthaltenen Komponenten einer Äquidistanz zu den USA und China mitunter auch als zu riskant kritisiert (vgl. Bergsen 2021). Erklärungsfaktoren für die zögerliche Umsetzung einer umfassenden europäischen geoökonomischen Strategie werden, vor allem im Vergleich zu den USA und China, in der viel stärker auf die Erreichung eines politischen Konsenses ausgerichteten politischen Kultur der EU gesehen, die ein schnelles und zielgerichtetes geoökonomisches Vorgehen erschwere (vgl. Jaeger 2022). Hinzu kommt, dass die EU neben ihrer Konstitution als Staatenbund und historischen Entwicklungspfaden auch aufgrund ihrer marktwirtschaftlichen Prägung Schwierigkeiten hat, geoökonomische Maßnahmen zielgerichtet durchzusetzen. So arbeitet Olsen (2020) anhand der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten heraus, welche Schwierigkeiten wohlhabende Staaten haben, ökonomische Machtmittel zu ihrem Vorteil einzusetzen und legt dar, mit welchen Herausforderungen der staatliche Zugriff auf die ökonomischen Ressourcen privater Akteure in Europa verbunden ist.

Während der theoretisch versierte Diskurs zu geoökonomischen Themen im Kontext der europäischen Staaten und Europäischen Union relativ überschaubar ist, gibt es einen breiten Diskurs, maßgeblich vorangetrieben von europäischen Think Tanks und Politikberatungen, über die konkrete Ausgestaltung geoökonomischer Strategien und der europäischen Positionierung in einer geoökonomischen Welt (vgl. Gehrke 2022, 2024; Höra & Weiss 2024; Schmucker 2021; Jaeger 2022; Hageböling & Barker 2022). Exemplarisch stellt Bluth (2021) dar, vor welchen Herausforderungen die EU-Handelspolitik im Zeitalter internationaler Rivalitäten steht. Daraus abgeleitet, plädiert er für ein gezieltes Risikomanagement mit den Instrumenten der Lagerhaltung, Diversifizierung und Lieferkettenmonitoring, um den geoökonomischen Herausforderungen und kritischen Abhängigkeiten zu begegnen. Darüber hinaus betont er die Bedeutung einer Stärkung der regelbasierten internationalen Ordnung und der technologischen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Dagegen wird ein umfangreiches ‚Reshoring‘ kompletter Wirtschaftszweige, wie es in der politischen Öffentlichkeit mitunter diskutiert wird, überwiegend kritisch gesehen. Vielfach wird argumentiert, dass zahlreiche wissenschaftliche Berechnungen für ein solches Szenario enorme Wohlstandsverluste ergeben, die in keinem Verhältnis zu den gewonnenen Sicherheiten gegenüber externen Schocks stünden. Dies gilt sowohl für gesamteuropäische Berechnungen, als auch im Besonderen für das tief in weltwirtschaftliche Prozesse und Transaktionen integrierte Deutschland (vgl. Eppinger et al. 2021; Jaeger 2022; Fuest et al. 2022). Dass es somit

zwischen wohlstandssteigernden und sicherheitspolitischen Anliegen zu Zielkonflikten kommen kann, legt unter anderem Felbermayr (2023) dar. Exemplarisch verdeutlichen Eppinger et al. (2021) die volkswirtschaftlichen Kosten der im letzten Jahrzehnt stark zugenommenen protektionistischen Maßnahmen und warnen daher vor ähnlichen negativen Effekten für den Fall einer umfassenden Rückverlagerung von Produktionskapazitäten nach Deutschland. Babić & Linsi (2025) arbeiten durch die Untersuchung der wirtschaftlichen Vernetzung zwischen China und der EU heraus, dass sich eine solche umfassende ‚De-Globalisierung‘ infolge der geoökonomischen Entwicklungen (vgl. Oatley 2019) bisher auch nicht beobachten lässt.

2.2 Geoökonomie und Industriepolitik

Industriepolitik nimmt im wissenschaftlichen Diskurs eine zunehmend bedeutsamere Rolle ein und wird als zentrales Spielfeld der Geoökonomie betrachtet (vgl. Weiss & Thurbon 2021; Juhász et al. 2023; Aiginger & Rodrik 2020). Die Aufwertung der vielfach als ‚alte Branche‘ bezeichneten Industrie wird auf mehrere Gründe zurückgeführt (vgl. Wigger 2023). Zum einen zeigte sich bereits im Zuge der Finanz- und Weltwirtschaftskrise Ende der 2000er Jahre, dass Länder mit einer hohen industriellen Wertschöpfung leichter aus der Krise kamen als Länder, die über einen großen Dienstleistungssektor, aber eine wenig ausgeprägte Industrie verfügten (vgl. Ahrens & Eckert 2017). Zudem konnten zahlreiche jüngere Studien die vorteilhaften Effekte industriepolitischer Maßnahmen für ganze Volkswirtschaften belegen (vgl. Mazzucato 2013; Hausmann et al. 2005; Lane 2020; Lane 2025). Debatten im Kontext der Megatrends von Dekarbonisierung und Digitalisierung sowie nicht zuletzt die geoökonomischen Entwicklungen und der sich daraus ergebende zunehmende Diskurs über die Relevanz industrieller Kapazitäten und kritischer Abhängigkeiten gehören zu den bedeutenden Treibern des neuen öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses an Industriepolitik (vgl. Dullien & Hackenbroich 2022; Bulfone 2023). Die lange Zeit geführte wissenschaftliche Auseinandersetzung, inwiefern Industriepolitik grundsätzlich sinnvoll ist oder nicht besser unterlassen wird, um funktionierende Marktprozesse nicht zu stören, ist inzwischen einer Debatte um eine inhaltlich richtige Industriepolitik gewichen (vgl. Rehfeld & Dankbaar 2015). Diese wissenschaftliche Entwicklung geht einher mit einer quantitativ messbaren Steigerung industriepolitischer Maßnahmen seit den 2010er Jahren und einem weiteren sprunghaften Anstieg seit 2017 (vgl. Juhász et al. 2023).

Welche konkreten Maßnahmen zum industriepolitischen Instrumentenkasten gehören, ist umstritten (vgl. Rodrik 2014; Rehfeld & Dankbaar 2015; Bulfone 2023). Das Spektrum möglicher Instrumente reicht vom Einsatz der Handelspolitik, beispielsweise durch Marktzugangsbeschränkungen, Exportkontrollen oder Exportsubventionen, bis zu direkten finanziellen Zuwendungen oder Steuergutschriften. Teilweise werden zur Industriepolitik auch alle staatlichen Maßnahmen gezählt, die direkt oder indirekt darauf abzielen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Industrie zu verbessern (vgl. Ahrens & Eckert 2017; Rehfeld & Dankbaar 2015; Bulfone 2023). Typen von Industriepolitik vergleichend, stellen Arregui Coka et al. (2020) die verschiedenen Traditionen und Linien der europäischen, deutschen, chinesischen und US-amerikanischen Industriepolitik gegenüber. Sie arbeiten heraus, wie die industriepolitische Ausrichtung in den einzelnen Ländern variiert und wie vor allem die USA und China versuchen industriebezogene Sonderregeln zu etablieren und international anerkannte Regeln zu umgehen.

Durch die Geoökonomisierung geraten zunehmend auch Maßnahmen zum Schutz vor externen Eingriffen und Abhängigkeiten in den Mittelpunkt der Industriepolitik (vgl. Dullien & Hackenbroich 2022; Weiss & Thurbon 2021). Bei einer geoökonomischen Motivation steht nicht lediglich die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand im Mittelpunkt, sondern diese Anliegen der traditionellen Industriepolitik werden durch die sicherheits- und machtpolitische Dimension einer Industrie ergänzt (vgl. Weiss & Thurbon 2021; Abels & Bieling 2022). Technologische Souveränität, industrielle Resilienz und Autonomie sowie die Einbeziehung von Möglichkeiten zur Einflussnahme und zum Ausüben politischen Drucks gehören zu den zentralen Charakteristika geoökonomischer Industriepolitik (vgl. Bauerle Danzman & Meunier 2024). Während in der westlichen Literatur die Wahrnehmung geoökonomischer Industriepolitik erst nach und nach thematisiert wurde, gehört sie realpolitisch bereits seit langem zu den zentralen Konstanten chinesischer Wirtschaftspolitik. Diese zielt darauf ab, profitable Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerke schrittweise zu übernehmen und durch einen technologischen Aufholprozess bei gleichzeitig weitgehender Beibehaltung wirtschaftlicher Autonomie die eigene wirtschaftliche Machtposition auszubauen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020). Zu den hierzu angewendeten Strategien zählen strategische Übernahmen ausländischer Technologiefirmen durch staatlich kontrollierte oder beeinflusste chinesische Unternehmen, um sich den Zugang zu Schlüsselindustrien zu sichern. Durch die gezielte Unterstützung von staatlicher Seite sind chinesische Unternehmen mitunter auch in der

Lage, ausländische Unternehmen zu Preisen deutlich über dem Marktwert zu übernehmen (vgl. Wübbecke et al. 2016; Dullien & Hackenbroich 2022).

Darüber hinaus zeichnet sich die geoökonomische Industriepolitik Chinas durch gezielte Subventionen für den Aufbau von Schlüsselindustrien und regulatorische Maßnahmen zur Erlangung technologischen Know-hows sowie Strategien zum Aufbau einer durchdringenden Marktmacht und Kontrolle kritischer Rohstoffe für strategisch bedeutsame Industrien aus (vgl. Bickenbach et al. 2024; Schüler-Zhou 2019; Schüler-Zhou et al. 2020). Einigkeit besteht darin, dass China die Dominanz in der Rohstoffförderung und Verarbeitung zielstrebig verfolgte und so beispielsweise die Vereinigten Staaten als langjährig führender Produzent der strategisch bedeutsamen Seltenen Erden ablösen konnte (vgl. Vekasi 2021; Schüler-Zhou et al. 2020). Die Vormachtstellung Chinas im Bereich der kritischen Rohstoffe wird als bedeutender Vorteil im strategischen Wettbewerb mit den USA und Europa um industrielle Produktionskapazitäten, Technologien und Resilienz betrachtet (vgl. Schmid 2019). Ähnlich wie bei Seltenen Erden dominiert China sowohl kapazitiv als auch technologisch die Lieferkette für Lithium-Ionen-Batterien von der Rohstoffverarbeitung über die Batteriezellfertigung bis zur Elektrofahrzeugherstellung (vgl. Greitemeier et al. 2025; Deloitte 2025). Ebenso wenig wie bei kritischen Rohstoffen ist dies keine zufällige Entwicklung. Die Dominanz ist vielmehr das Ergebnis einer jahrzehntelangen gezielten industriepolitischen Strategie Chinas und eines erheblichen finanziellen staatlichen Engagements (vgl. Bickenbach et al. 2024). Über die daraus resultierenden Abhängigkeiten westlicher Unternehmen verfügt die chinesische Regierung über ein wirkungsvolles politisches Druckmittel, was beispielsweise die Exportkontrollen auf Seltene Erden und Batterietechnologien im Jahr 2025 verdeutlicht (vgl. Schaal 2025b).

In populärwissenschaftlichen Publikationen und Policy Papers herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, dass die EU sich auf diese geoökonomischen Elemente der Industriepolitik stärker konzentrieren muss, wenn sie im strategischen Wettbewerb mit den USA und China nicht noch weiter zurückfallen will (vgl. Dullien & Hackenbroich 2022; Hefeker 2023; Di Carlo & Schmitz 2023; McNamara 2023). Konstitutionell wird Industriepolitik als eine geteilte Kompetenz zwischen EU-Mitgliedstaaten und den Institutionen der EU verstanden (vgl. Landesmann & Stöllinger 2020). Das historische Bestreben der EU, konfrontative industriepolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten weitestgehend zu beschränken, hat dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten rechtlich betrachtet selbst weniger Handlungsspielräume

haben als andere souveräne Staaten (vgl. Gros 2023). Diese Entwicklung lässt sich vor allem auf zwei Ursachen zurückführen. Einerseits ist sie vor dem Hintergrund der Erkenntnisse über die militärische Bedeutung von Industriepolitik für die vorherigen Kriege in Europa zu verstehen. Die bereits frühzeitige Begrenzung des einzelstaatlichen Einflusses auf die Kohle- und Stahlindustrie durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war das Ergebnis dieses Erkenntnisprozesses. Andererseits nahm die Schaffung eines gut funktionierenden Marktes von Anfang an eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaft ein, sodass die industriepolitischen Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten begrenzt wurden, um dieses Ziel nicht zu untergraben (vgl. Dullien & Hackenbroich 2022). Der Grundtonus europäischer Politik war dahingehend lange der, durch einen funktionierenden Binnenmarkt den Weg für wirtschaftliches Wachstum und wettbewerbsfähige Industrien zu ermöglichen und wurde unterfüttert durch die Annahme, dass globale Spannungen für die Wirtschaftspolitik wenig relevant seien (vgl. Dullien & Hackenbroich 2022; Bauerle Danzman & Meunier 2024).

Dementsprechend wird die neuerliche geoökonomische Ausrichtung der europäischen Industriepolitik als bedeutender Paradigmenwechsel verstanden (vgl. Bauerle Danzman & Meunier 2024; McNamara 2023; Herranz-Surrallés et al. 2024) und der damit einhergehende Bruch mit den bisherigen marktliberalen Grundsätzen kann als staatsinterventionistische Wende bezeichnet werden (vgl. Abels & Bieling 2022). Seidl & Schmitz (2023) analysieren diesen Paradigmenwechsel und untersuchen, wie die EU zunehmend in ökonomischen Aktivitäten in Industrien interveniert, die als geoökonomisch relevant betrachtet werden. Exemplarisch lässt sich das an den ‚Important Project of Common European Interest‘-Programmen (IPCEI) aufzeigen, die es Gruppen von Mitgliedstaaten entgegen gängigen Wettbewerbsprinzipien erleichtert, Unternehmungen in strategisch bedeutsamen Bereichen, wie beispielsweise der Mikroelektronik oder Batteriewertschöpfungsketten, mit direkten finanziellen Zuwendungen zu unterstützen (vgl. Gräf 2024; Bauerle Danzman & Meunier 2024). Als eine der zentralen Herausforderungen für eine zielführende europäische Industriepolitik gilt die Koordination zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, um überlappende oder gegenläufige Maßnahmen zu verhindern. Darüber hinaus wird kritisiert, die EU räume im Vergleich zu den USA und China der Nutzung von Skaleneffekten und Netzwerkzentralität zu wenig Raum ein (vgl. Dullien & Hackenbroich 2022).

Das Zustandekommen geoökonomischer Industriepolitik in der EU ist bisher wenig erforscht. Vieles deutet darauf hin, dass es auch bei der Aushandlung geoökonomischer Industriepolitik letztlich darauf ankommt, wer von welchen Maßnahmen profitiert oder nicht (vgl. Dür et al. 2025). Ruck (2024) arbeitet heraus, dass den Unternehmen hierbei eine entscheidende Bedeutung für die Ausgestaltung staatlicher Eingriffe zukommen kann. Eckert (2024) kommt zu dem Entschluss, dass die Eingebundenheit der Unternehmen in globale Lieferketten und Märkte sich nachweisbar auf deren Haltung zu geoökonomischen Maßnahmen auswirkt.

Neben den Debatten auf europäischer Ebene wird Industriepolitik auch intensiv in Deutschland diskutiert. Im Gegensatz zu anderen westlichen Volkswirtschaften hat die produzierende Industrie in Deutschland weiterhin einen bedeutenden Anteil an der gesamten Wertschöpfung und gilt als Kern der wirtschaftlichen Spezialisierung. Das vielfach als ‚Modell Deutschland‘ beschriebene Produktionssystem zeichnet sich unter anderem durch industrielle Schwerpunkte im Bereich Automobil, Chemie und Maschinenbau aus, die mit einer starken Exportorientierung einhergehen. Charakteristisch ist zudem eine große Anzahl kleiner und mittelgroßer Unternehmen, die als Zulieferbetriebe im erweiterten Dunstkreis dieser Kernindustrien fungieren (vgl. Schneider 2020; Baccaro & Höpner 2022). Daher steht Deutschland als eine der am stärksten globalisierten Volkswirtschaften besonders vor der Herausforderung, seine industrielle Basis vor geoökonomischen Maßnahmen zu schützen sowie im globalen Wettstreit um deren technologische Wettbewerbsfähigkeit und die Weiterentwicklung zentraler Schlüsseltechnologien nicht zurückzufallen (vgl. Hagebölling & Barker 2022).

Die auf Deutschland fokussierte Literatur zu geoökonomischer Industriepolitik ist abgesehen von zahlreichen Policy Papers überschaubar (vgl. Koddenbrock & Mertens 2022; Germann 2023; Schneider 2020). Dies hat mitunter auch damit zu tun, dass die deutsche Realpolitik lange durch eine nachgeordnete machtpolitische Ausrichtung geprägt war und vielmehr wirtschaftliche Interessen gegenüber sicherheitsbezogenen Überlegungen priorisiert wurden (vgl. Koddenbrock & Mertens 2022). Diese langjährige Prägung wird auch auf einen grundsätzlich starken Einfluss der exportorientierten deutschen Wirtschaft auf die deutsche Politik zurückgeführt (vgl. Kundnani 2011). Im gestiegenen öffentlichen Interesse an einem stärkeren geoökonomischen Bewusstsein sehen manche Beobachter daher auch eine politische Neujustierung in Teilen der deutschen Wirtschaft (vgl. Koddenbrock & Mertens 2022; Germann 2023; Schneider 2020).

Eine kleine Debatte dreht sich in jüngerer Zeit um die deutsche Industriestrategie 2030. Diese wurde maßgeblich vom damaligen Wirtschaftsminister Peter Altmaier Ende der 2010er Jahre vorangetrieben. Im Februar 2019 wurde ein Entwurf dieser Strategie vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlicht und die Strategie nach intensiver und kontroverser öffentlicher Diskussion mit deutlichen Anpassungen im November 2019 vorgestellt (vgl. BMWI 2019). Germann (2023) geht der Frage nach, wie sich die deutsche Industriestrategie 2030, die darauf abziele, die deutsche industrielle Basis, technologische Vorsprünge und ökonomische Unabhängigkeit zu schützen, trotz breiten Widerstands innerhalb der deutschen Industrie erklären lässt. Auf diese öffentliche Auseinandersetzung beziehend, arbeitet Germann die zentrale Bedeutung einer Spaltung innerhalb des deutschen Exportblocks sowie die Rolle der Integration der verschiedenen Interessen innerhalb der deutschen Industrie, vor allem zwischen dem Mittelstand und Großkonzernen, heraus. Schneider (2020) sieht in der nationalen Industriestrategie 2030 eine strategische Neuorientierung in Teilen des deutschen Machtblocks. Diese sei zwar innerhalb des deutschen Machtblocks umstritten, aber vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen habe sich eine Tendenz für die aktive Unterstützung der Konzepte der technologischen Souveränität und aktiveren Industriepolitik ergeben. Untersuchungen, die die Automobilindustrie innerhalb der deutschen Industrie gesondert als Schlüsselindustrie in den Blick nehmen und auf die Automobilhersteller zielende staatliche Strategien und geoökonomische Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene betrachten, finden sich bisher keine.

Einen großen Schwerpunkt setzen viele deutsche Beiträge im erweiterten Kontext geoökonomischer Industriepolitik auf das Thema der Verringerung kritischer Abhängigkeiten und Vulnerabilität von Lieferketten (vgl. Blum & Labucay 2021; Bluth 2021; Eppinger et al. 2021; Schneider-Petsinger 2021). Es stellt sich dar, dass Lieferkettenresilienz vereinzelt noch als unternehmerische Aufgabe verstanden wird, aber sich überwiegend die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass Regierungen und staatlichen Einrichtungen eine zentrale Rolle in Bezug auf die Rahmensetzung und ein bedeutender Einfluss auf die unternehmerische Entscheidungsfindung zukommt (vgl. Schmid 2020b; Schneider-Petsinger 2021). Die Notwendigkeit staatlicher Beteiligung und Steuerung ergibt sich, da die unternehmerische Ausgestaltung internationaler Produktionsnetzwerke und Lieferketten einerseits stark von Kosteneffizienzgedanken und Wettbewerbsdruck getrieben wird, andererseits politischen und regulatorischen Rahmenbedingungen entscheidender Einfluss zukommt (vgl. Schneider-Petsinger 2021). In dieser Denklogik hat auch die EU-Kommission in ihrer 2020 erstmals

vorgelegten neuen europäischen Industriestrategie die Überwachung strategischer Abhängigkeiten in den Mittelpunkt gerückt (vgl. Europäische Kommission 2020a).

Exemplarisch für die Komplexität von resilienten Lieferketten, arbeiten Blum & Labucay (2021) heraus, wie fragmentierte Wertschöpfungsketten zu industriellen Abhängigkeiten führen. Sie zeigen anhand ihres Konzepts der Vulnerabilität auf, wie Governance kritischer Abhängigkeiten in Lieferketten aussehen kann und verdeutlichen, dass Rohstoffe und Technologien zu zentralen Feldern der strategischen Industriepolitik werden. Abseits der zumeist allgemeingehaltenen Debatten über kritische Rohstoffabhängigkeiten (vgl. e-mobil BW 2019; Kullik 2022; Ifo Institut 2022; Wolf 2022, 2023; Kullik & Schmid 2021) ist die Forschungslage zu Abhängigkeiten, insbesondere der deutschen und europäischen Industrie, bisher sehr dünn.

2.3 Die deutsche Automobilindustrie

Zu den europäischen Industrien, denen eine besonders große strategische Bedeutung beigemessen wird, gehört die Automobilindustrie. Die volkswirtschaftliche Relevanz der Automobilindustrie innerhalb der Europäischen Union, aber auch im Besonderen für Deutschland ist wissenschaftlich unumstritten (vgl. Brunnengräber & Haas 2020; Klebaner & Ramírez Pérez 2022; Mans 2022). Nach der Volksrepublik China werden in der EU weltweit die meisten Fahrzeuge hergestellt und ein großer Anteil davon exportiert, was einen erheblichen Teil der gesamteuropäischen Exporte ausmacht (vgl. ACEA 2025). Durch die aufwendige Produktion der Fahrzeuge ist die Automobilindustrie einer der größten Arbeitgeber in Europa mit über 2,6 Millionen direkt abhängigen und 13,8 Millionen indirekt beschäftigten Arbeitnehmern (vgl. Klebaner & Ramírez Pérez 2022). Darüber hinaus ergibt sich die strategische Bedeutung der Industrie auch aus den vielfachen Spillover-Effekten der Automobilindustrie auf andere Branchen und eine Schlüsselrolle bei der europäischen Innovationsforschung. Durch die große Technologiedichte der Branche macht die Industrie einen erheblichen Anteil an den Patentanmeldungen aus (vgl. DPMA 2025).

Während die Rolle der Automobilindustrie für den europäischen Wirtschaftsstandort bereits beträchtlich ist, trifft dies in besonderem Maße für Deutschland zu (vgl. Puls & Fritsch 2020). Bis zu 13 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts und 774.000 Industriearbeitsplätze entfallen auf die gesamte Automobilindustrie, mit einer noch weit darüber hinausgehenden Beschäftigungswirkung in andere Branchen (vgl. VDA 2023; Mans 2022). Die Gesamtzahl der deutschen Industriearbeitsplätze lässt sich nach Zählweise des Verbandes der deutschen

Automobilindustrie in 460.000 direkt Beschäftigte der Automobilhersteller, vielfach als ‚Original Equipment Manufacturer‘ (OEM) bezeichnet, 273.900 Beschäftigte bei Zulieferbetrieben und 39.800 Beschäftigte bei Herstellern von Karosserien, Aufbauten und Anhängern unterteilen. Je nach Eingrenzung des Betrachters werden zur Automobilindustrie daher alle direkt an der Wertschöpfung beteiligten Unternehmen inklusive der Zulieferer, oder lediglich die OEMs gezählt. Die deutschen Automobilhersteller weisen eine hohe Integration in die Weltwirtschaft auf und lassen sich preislich überwiegend der gehobenen Mittelklasse sowie dem Premium- und Luxussegment zuordnen. Ein Segment, das sich besonders dadurch auszeichnet, dass es von entscheidender Bedeutung ist, technologisch führend zu sein, um die höheren Produktpreise gegenüber Kunden rechtfertigen zu können (vgl. Klebaner & Ramírez Pérez 2022). Diese Technologieversiertheit zeigt sich auch darin, dass keine andere Branche in Deutschland so viel in Forschung und Entwicklung investiert, wodurch die Automobilindustrie weltweit als Impulsgeber für Produkt- und Prozessinnovationen gilt (vgl. BMWK 2024a; Blöcker 2015).

Aufgrund dieser beschäftigungstechnischen, finanziellen und technologischen Dimension sind die deutsche Automobilindustrie und insbesondere die Automobilhersteller als Kern dieser Industrie vielfach als Schlüsselindustrie für den Wirtschaftsstandort Deutschland bezeichnet worden (vgl. Puls & Fritsch 2020). Diese volkswirtschaftliche Relevanz spiegelt sich realpolitisch darin wider, dass die Automobilindustrie historisch bereits vielfach im Zentrum der europäischen Industriepolitik und wirtschaftlichen Auseinandersetzungen stand (vgl. Becker 2021; Klebaner & Ramírez Pérez 2022). Dementgegen gibt es zu den deutschen Automobilherstellern zwar eine Vielzahl an Publikationen, der Großteil davon bezieht sich aber auf betriebswirtschaftliche, technische oder regulatorische Aspekte. Vereinzelt wird die Rolle der Automobilhersteller auch im Kontext von verkehrs-, mobilitäts- klima- oder umweltpolitischen Fragestellungen oder daraus resultierenden gesellschaftlichen Konflikten untersucht. Grundsätzlich werden die deutschen Automobilhersteller zumeist als Teil eines exportorientierten Blocks der deutschen Industrie betrachtet (vgl. Koddenbrock & Mertens 2022; Germann 2023; Schneider 2020) und es besteht Einigkeit darüber, dass sie vor großen Herausforderungen im Bereich Dekarbonisierung, Digitalisierung und globaler Wettbewerb stehen (vgl. Nettekoven 2023; Mans 2022). Als größter Umbruch der Industrie gilt die Transformation zur Elektromobilität, die mit tiefgreifenden Veränderungen in den Produktionsnetzwerken und Lieferketten der Automobilhersteller einhergeht (vgl. BMWK 2024a). Durch Produktionsverlagerungen und einen veränderten Bedarf an Vorprodukten führt

die Transformation auch zu gravierenden Auswirkungen auf die europäische Zulieferindustrie. Da die Autohersteller für die gesamte Zulieferindustrie als Ankerindustrie fungieren, führt eine geografische Verschiebung der Produktion oder eine Nachfrageveränderung hierbei zumeist ebenfalls zu einer multiplizierten Verlagerung von Zulieferbetrieben über mehrere Wertschöpfungsstufen hinweg (vgl. Brunnengräber & Haas 2020).

In Bezug auf geoökonomische Aspekte wurde die Automobilindustrie in der Vergangenheit nur am Rande behandelt. So wird davon ausgegangen, dass der allgemeine Rohstoffbedarf, wie auch die Anzahl kritischer Rohstoffabhängigkeiten der europäischen Automobilindustrie, beträchtlich ist und Diversifizierungsmaßnahmen hohe Investitionen erfordern würden (vgl. Schmid 2020a). Die zunehmende Digitalisierung der Fahrzeuge und die Transformation zur Elektromobilität verstärken diese kritische Situation (vgl. e-mobil BW 2019). Da für die Batterien und Elektromotoren eine Reihe an Rohstoffen wie beispielsweise Lithium, Kobalt oder Graphit erforderlich sind, die lediglich in wenigen Ländern anzutreffen sind oder bisher überwiegend aus einzelnen Ländern bezogen werden, gilt die langfristige Absicherung dieser kritischen Rohstoffe gemeinhin als Voraussetzung für die erfolgreiche Transformation zur Elektromobilität.

Abseits der, in den Debatten über Rohstoffsicherheit inkludierten, Abhängigkeiten der Automobilhersteller werden die deutsche Automobilindustrie betreffende Abhängigkeiten nur vereinzelt thematisiert. So zeigen Greitemeier et al. (2025) detailliert die Vormachtstellung chinesischer Unternehmen über alle Wertschöpfungsstufen der Batteriezellfertigung auf und Swieboda (2025) und Gehrke (2024) betonen die Notwendigkeit eines stärkeren politischen Engagements für eine europäische Batterieindustrie, um die Zukunftsfähigkeit als Automobilproduktionsstandort zu sichern. Der Aufbau europäischer Batteriezellhersteller geht deutlich langsamer voran als beabsichtigt und erwartet (vgl. Wicke et al. 2025a). Dementgegen haben vor allem chinesische Unternehmen, unterstützt von einer langjährigen gezielten staatlichen Förder- und Subventionspolitik sowie der strategischen Absicherung und der Kontrolle von Rohstofflieferketten, eine Vorreiterrolle erlangt (vgl. Bickenbach et al. 2024; Zhang et al. 2024). Sie verfügen heutzutage über kosteneffiziente Batteriewertschöpfungsketten und dominieren technologisch große Teile der globalen Batteriezellfertigung (vgl. Schüler-Zhou 2019; Deloitte 2025). Diese Dominanz setzt sich auch in einer Vorreiterrolle chinesischer Unternehmen in der Produktion von Elektroautos fort. Es ist wenig umstritten, dass die deutschen Hersteller, die bei Verbrennungsmotoren gegenüber anderen Wettbewerbern über

bedeutende Innovations- und Effizienzvorteile verfügten, diese Technologievorsprünge bei Elektromotoren und Batterien nicht mehr innehaben (vgl. Wicke 2025).

Inwiefern die deutschen Automobilhersteller mit den sich ändernden geoökonomischen Rahmenbedingungen umgehen und welche Auswirkungen sich hieraus auf ihre strategischen Entscheidungen ergeben, wurde wissenschaftlich bisher stark vernachlässigt. Ebenso wenig finden sich Untersuchungen, die über branchenübergreifende Betrachtung hinaus (vgl. Koddenbrock & Mertens 2022; Schneider 2020; Germann 2023; Dür et al. 2025; Eckert 2024) das Interaktionsfeld der Automobilhersteller mit der deutschen und europäischen Politik in Bezug auf die Gestaltung geoökonomischer Industriepolitik genauer in den Blick nehmen.

2.4 Forschungslücke

Die Debatten im skizzierten Forschungsfeld weisen deutliche Schwerpunktsetzungen auf. Der überwiegende Teil der Forschung zu geoökonomischen Phänomenen thematisiert die Rolle staatlicher Akteure in der internationalen Arena und fokussiert sich auf die USA und China. Gleichzeitig hat Industriepolitik in den letzten Jahren zwar zunehmende Aufmerksamkeit erfahren, aber bisherige Untersuchungen betrachten diese zumeist auf hoher Flughöhe oder allgemein auf die gesamte Industrie des untersuchten Landes bezogen. Zudem sind Beiträge, die europäische Abhängigkeiten und politische Gegenmaßnahmen thematisieren, bisher vor allem stark auf kritische Rohstoffe fokussiert.

Ein kleiner Forschungsdiskurs hat sich in den letzten Jahren gebildet, der die als ‚staatsinterventionistisch‘ oder ‚geoökonomisch‘ bezeichnete Wende der EU thematisiert (vgl. Di Carlo & Schmitz 2023; McNamara 2023; Herranz-Surrallés et al. 2024; Bauerle Danzman & Meunier 2024; Babić et al. 2024). Die Aushandlung geoökonomischer Industriepolitik in der EU wurde mit wenigen Ausnahmen bisher allerdings vernachlässigt (vgl. Eckert 2024; Ruck 2024; Dür et al. 2025). Damit verknüpft ist ein weiteres Defizit der bisherigen Debatte. International operierende Unternehmen wurden bisher auffallend wenig als zentrale Akteure der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in die Analysen einbezogen oder lediglich am Rand thematisiert (vgl. Choer Moraes & Wigell 2022; Koddenbrock & Mertens 2022; Gertz & Evers 2020; Abels 2024; Gjesvik 2023). Dieser untergeordnete Fokus auf die Unternehmen überrascht, da sie für einen beträchtlichen Teil der globalen ökonomischen Interaktionen verantwortlich sind und sowohl als Rezipient als auch als Treiber geoökonomischer Politik fungieren können. In verschärftem Maße gilt diese Forschungslücke für die Rolle von

Industrieunternehmen, die im Vergleich zu Unternehmen der Tech-Branche bisher noch weniger untersucht wurden.

Ebenso sind branchenspezifische Untersuchungen zu geoökonomischer Industriepolitik (vgl. Ruck 2024) kaum zu finden. In Relation zur volkswirtschaftlichen Bedeutung sind die Automobilindustrie und die Automobilhersteller als Kern dieser Industrie bisher wenig unter politökonomischen Aspekten untersucht worden. Besonders im Kontext geoökonomischer Auseinandersetzung wurde der Branche trotz ihrer tiefen Verwurzelung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen wenig Aufmerksamkeit geschenkt. So wird zwar gängigerweise angenommen, dass die deutschen Automobilhersteller als international ausgerichtete Unternehmen und aufgrund ihrer weltumspannenden Produktionsnetzwerke und Lieferketten in besonderem Maße von Beeinträchtigungen des internationalen Handels und Wettbewerbsverzerrungen auf dem internationalen Markt betroffen sind und protektionistischen Maßnahmen sowie staatlichen Eingriffen in Marktmechanismen ablehnend gegenüberstehen (vgl. Mans 2022; Eckert 2024). Konkrete Untersuchungen hierzu oder zum Umgang der Automobilhersteller mit den sich verändernden geoökonomischen Rahmenbedingungen ihres Geschäftsumfeldes finden sich jedoch kaum. Ebenso wenig wurden der Aufbau der europäischen Batterieindustrie und die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische E-Autos bisher unter geoökonomischen Aspekten wissenschaftlich vertieft.

Eine Untersuchung der politökonomischen Prozesse und Mechanismen bei der Aushandlung und Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik in Bezug auf die europäische Batteriezellindustrie und die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektrofahrzeuge scheint daher aus mehreren Gründen einen bedeutenden Mehrwert für aktuelle Debatten zu Geoökonomie und Industriepolitik bieten zu können. Zum einen lässt sich anhand des Themenfelds ein besseres Verständnis über die Ursachen und Treiber geoökonomischer Industriepolitik in einer Branche mit außergewöhnlich stark verzweigten transnationalen Wertschöpfungsketten und hohem Technologisierungsgrad generieren. Zum anderen ermöglicht die Untersuchung neue Erkenntnisse über das Verhältnis von Staaten und transnationalen Unternehmen im politischen Aushandlungsprozess geoökonomischer Industriepolitik zu erlangen. Hierdurch kann die vielfach vernachlässigte unternehmerische Perspektive beim Umgang mit geoökonomischen Herausforderungen erweitert werden. Zuletzt lässt sich durch die Arbeit anhand der beiden spezifischen Fälle aufzeigen, auf welche Art und Weise die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland in den geoökonomischen Wettstreit um eine zentrale Schlüsselindustrie treten.

3 Theoriebezüge und Analyseperspektive

In diesem Kapitel sollen Zugänge dargestellt werden, die es ermöglichen den Forschungsschwerpunkt theoretisch zu erschließen und eine Analyseperspektive für die Arbeit zu generieren.

3.1 Geoökonomie und Geoökonomisierung

Durch die in Einleitung und Forschungsstand beschriebenen weltpolitischen Veränderungen haben sich auch in der Forschung der Politikwissenschaften, insbesondere in den Disziplinen der Internationalen Beziehungen und Internationalen Politischen Ökonomie, neue Themenschwerpunkte ergeben, durch die versucht wird, die realen Ereignisse theoretisch zu erklären. Daher soll im Folgenden zuerst der Begriff der Geoökonomie und zentrale Konzepte dargestellt werden, bevor Schnittstellen zu weiteren theoretischen Konzepten und Diskursen erläutert werden. Anschließend soll in Kapitel 3.5 ‚Operationalisierung der Analyseperspektive‘ das daraus resultierende Geoökonomie-Verständnis des Autors und die Übertragbarkeit auf den Forschungssachverhalt erläutert werden.

3.1.1 Begriffsherkunft und Renaissance

Diskurse über Geoökonomie lassen sich nicht eindeutig einer politikwissenschaftlichen Disziplin oder einem Theoriestrang zuordnen. Der Begriff Geoökonomie, in seiner modernen Verwendung², geht auf den US-amerikanischen Politikwissenschaftler, Historiker und Militärstrategen Edward Luttwak zurück. Dieser stellte 1990 in seinem Aufsatz *„From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce“* die These auf, dass Staaten zukünftig ihre Konflikte statt mit militärischen Mitteln in bewaffneten Auseinandersetzungen auf der wirtschaftlichen Ebene austragen würden (vgl. 1990). In seinen Worten: *„This neologism [Geo-economics] is the best term I can think of to describe the admixture of the logic of conflict with the methods of commerce – or, as Clausewitz would have written, the logic of war in the grammar of commerce.“* (Luttwak 1990: 19)

Mit dieser These wendete er sich gegen den ‚liberalen Optimismus‘ nach Ende des Kalten Krieges und knüpfte gleichzeitig an die zeitgenössischen Diskussionen zwischen Vertretern realistischer Perspektiven und Vertretern ökonomisch liberaler Ansätze über den Nutzen und die Auswirkungen von Interdependenzen auf zwischenstaatliche Beziehungen an (vgl. Vihma

² Frühere Verwendungen des Begriffs lassen sich bereits auf die 1920er Jahre datieren, siehe Mallin and Sidaway (2024).

2018: 4). Luttwak sieht Staaten dabei in einer gemeinsamen Arena mit privatwirtschaftlichen Akteuren, zwischen denen er verschiedene Formen der Koexistenz oder (erzwungenen) Zusammenarbeit skizziert. Während manche Staaten sich seiner Theorie nach aktiv der Geoökonomie widmeten, sieht Luttwak bei anderen wiederum entweder die bewusste Ablehnung, sich geoökonomisch zu verhalten, oder die eingeschränkte Möglichkeit hierzu aufgrund begrenzter Ressourcen (vgl. Luttwak 1990: 22). Die Bezugspunkte geoökonomischer Instrumente sind für Luttwak dabei so vielschichtig, wie internationale oder zwischenstaatliche wirtschaftliche Schnittstellen existieren. Dementsprechend können geoökonomische Strategien unter anderem auf Forschung und Entwicklung, Exportfinanzierung, technologische oder marktwirtschaftliche Überlegenheit abzielen (vgl. Luttwak 1993: 41).

Jüngere geopolitische Krisen und Kriege widerlegen zwar rückblickend Luttwaks zentrale Annahme, dass Geoökonomie die geopolitische Auseinandersetzung ersetzen würde, sein Beitrag fand aber erheblichen Widerhall. So führte sein Ansatz zu Beginn der 1990er Jahre zu einer ersten Welle der Geoökonomie-Diskurse, in welchen die These von Geoökonomie als die Fortsetzung von Krieg mit anderen Mitteln wissenschaftlich diskutiert wurde (vgl. Huntington 1993). Ähnlich wie Luttwak ging auch Huntington davon aus, dass in einer Welt, in der direkt ausgetragene militärische Konflikte zwischen bedeutenden Nationen unwahrscheinlicher werden, ökonomische Macht über die Stellung eines Staates im internationalen System entscheidet (Huntington 1993: 72). Durch die sich in den 1990er Jahren politisch vielfach durchsetzenden liberalen Ideen einer für alle Beteiligten vorteilhaften internationalen Kooperation und Vernetzung sowie einer ‚neuen globalen Ordnung‘, verloren die Überlegungen zur Geoökonomie vorerst an Relevanz, auch wenn sie nicht vollständig aus den wissenschaftlichen Diskursen verschwanden (vgl. Wigell et al. 2018).

Dass der Begriff im wissenschaftlichen Diskurs seit Mitte der 2010er Jahre wieder verstärkt auftaucht, hat nach Vihma (2018) vor allem sechs ineinandergreifende Ursachen. Zu diesen zählt er zuvorderst den Aufstieg Chinas und die damit maßgeblich zusammenhängende Zunahme des internationalen Staatskapitalismus. Darüber hinaus komme den Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise 2008 mit der Erschütterung des ‚liberalen Arguments‘ sowie dem gewachsenen internationalen Fokus auf Ressourcenknappheit, Sicherheitsaspekten von Versorgungsproblemen und Nullsummen-Denken eine entscheidende Rolle zu. Letztlich hätten auch Konflikte, wie das militärische Agieren Russlands auf der Krim (seit 2014), zu einer Aktualität des Vokabulars von Einfluss und Sphären geführt und seien ökonomische

Bestrebungen neue Handelswege und Freihandelsabkommen aufzubauen, verstärkt geostrategisch verstanden worden (vgl. Vihma 2018: 2).

Nach Roberts et al. (2019) lässt sich diese Geoökonomisierung auch durch die Betrachtung der internationalen Ordnung belegen. Sie stellen die These auf, dass eine geoökonomische Ordnung die bisherige neoliberale ökonomische Ordnung beerbt habe:

„The new order is marked by a greater focus on relative—rather than absolute—economic gains in view of their implications for security, heightened concern over the security risks posed by economic interdependence and digital connectivity, strong competition over technological development, and increased invocations of security exceptions in ways that make it difficult to disaggregate motivations of protection and protectionism.” (Roberts et al. 2019: 657)

Die bisherige neoliberale ökonomische Ordnung prägte ihrer Meinung nach stärker die Annahme, dass Abhängigkeiten letztlich zu stärkerer Kooperation und Frieden führten. Darüber hinaus habe ein allgemein anerkanntes Primat der ökonomischen Effizienz vorgeherrscht. Dieses Primat habe den Abbau von Handelshemmnissen, den Aufbau globaler Lieferketten und eine breit akzeptierte Trennung von Handel und Außenpolitik sowie die Errichtung internationaler Schlichtungsinstanzen, wie beispielsweise der WTO, begünstigt. Zwar hätten auch in der neoliberalen ökonomischen Ordnung staatliche Sicherheitsinteressen bestanden, aber durch die Annahme friedensstiftender Aspekte von Kooperation und Konnektivität wären diese weniger stark gewichtet worden (vgl. Roberts et al. 2019: 657). Demgegenüber sei die Logik der entstehenden geoökonomischen Ordnung durch eine Wahrnehmung von internationalen ökonomischen Verflechtungen als Nullsummenspiel geprägt. Ökonomische Interdependenzen würden verstärkt unter Sicherheitsaspekten analysiert und dementsprechend würde die politische Priorisierung der nationalstaatlichen Resilienz und Unabhängigkeit aufgewertet. Da internationale ökonomische Institutionen und Instanzen der Konfliktbeilegung, beispielsweise durch Schieds- und Schlichtungsverfahren, auf eine Trennung machtpolitischer und wirtschaftlicher Sphären angewiesen seien, würde deren Akzeptanz und Bedeutung in der Folge abnehmen und die reibungslose Funktionsweise globaler Märkte erschwert werden (vgl. Roberts et al. 2019: 657).

Der geoökonomischen Ordnung liege eine fundamental andere Sicht auf das Verhältnis von Interdependenzen und Frieden zugrunde. Interdependenzen hätten nicht den Frieden ermöglicht, sondern die Interdependenzen seien erst durch die lange Phase des internationalen Friedens möglich geworden. Und da die Interdependenzen den Aufstieg Chinas als Rivalen des

bisherigen Hegemonen der USA begünstigten, habe dieser nun ein abnehmendes Interesse an wirtschaftlichen Interdependenzen und Freihandel (vgl. ebd. 659f.). Die Bedeutung des Hegemoniewettstreits als Ursache für das neue internationale Umfeld greifen auch Babić et al. (2022a) auf:

„For the global political economy, this means that the decay of a phase of relative hegemonic stability during neoliberal globalization ushers in a new phase of relative instability. Long-neglected competition and conflict for power, domination, and relative gains are again becoming more relevant for understanding where global politics is headed in the next decade [...].” (Babić et al. 2022a: 2)

Nach Jahrzehnten neoliberaler Globalisierung entwickle sich die internationale ökonomische Ordnung in eine gegensätzliche Richtung, die anstelle relativer Stabilität durch neue Hegemonialkonflikte gekennzeichnet sei und dadurch komplexer und unübersichtlicher werde. Ein Kernbestandteil dieser neuen Ordnung sei ihr geoökonomischer Charakter:

„We hold that different from earlier rounds of global rivalries, today’s battles for supremacy and hegemony will not have a mainly geopolitical, but much more a geoeconomic character. This means that beyond military, state-centered forms of ‘hard’ power contentions, today’s global landscape is being governed by more economic, network-centered, and complex forms of confrontation, competition, and cooperation.” (Babić et al. 2022a: 2f.)

Das neue geoökonomische internationale politische Umfeld sehen sie von einer Vielzahl an Akteuren geprägt. Hierzu zählen sie neben den staatlichen Akteuren auch soziale Gruppen, internationale Institutionen, Denkfabriken und Unternehmen (vgl. ebd.: 3). Eine Verengung des Geoökonomieverständnisses nach Luttwak auf „*the logic of war in the grammar of commerce*“ (Luttwak 1990) wird daher ihrer Meinung nach nicht mehr den verschiedenen Arten gerecht, wie Macht in der internationalen politischen Ökonomie ausgeübt werden kann. So erachten sie neben dem Fokus auf mögliche Konflikte und ihre Austragung auch die geoökonomischen Treiber des Wettbewerbs und internationaler Kooperation als bedeutsam an und betonen, dass Geoökonomie nicht lediglich als eine sicherheitsbezogene ausländische Machtprojektion verstanden werden sollte (vgl. Babić et al. 2022a: 6). Vielmehr ähnelt ihr Verständnis von Geoökonomie daher einer ‚Versicherheitlichung‘ der Wirtschaftspolitik und Ökonomisierung der strategischen Politik (siehe auch Wesley 2016). Dies zeigt sich nach Choer Moraes & Wigell darin, dass sich Staaten in der geoökonomischen Ordnung darum bemühen, die Kontrolle über wirtschaftliche Interdependenzen von den Unternehmen zurückzugewinnen (vgl. Moraes & Wigell 2020). Das Resultat sei eine Vielzahl staatlicher Eingriffe, mit dem Ziel, die eigene Wirtschaft zu schützen und die Kontrolle über strategische Technologien zu behalten:

„Developments over the last years point in a different direction with major economies actively deploying a mix of innovative as well as time-tested interventions in the economy directed at safeguarding their ‘strategic assets’, ‘critical infrastructures’ or ‘emerging technologies’ from control or influence by foreign state and/or market forces.” (Choer Moraes & Wigell 2022: 30)

Sie leiten daraus ab, dass geoökonomische Maßnahmen nicht auf die (klassisch verstandene) Souveränität eines Staates abzielen, wie es bei anderen geopolitischen oder militärischen Maßnahmen der Fall ist. Stattdessen steht vielmehr die Sicherstellung der eigenen Autonomie oder die Möglichkeit, die Autonomie eines Konkurrenten zu beeinträchtigen, im Mittelpunkt (vgl. ebd. 35). Dieses Streben nach Autonomie verstehen sie als neues strukturelles Merkmal internationaler Politik:

„All states find themselves on a spectrum between autonomy and dependence in terms of their ability to act according to their own interests, free from external constraints or interference. [...] Geoeconomics thus revolves around a struggle for autonomy, whether offensively by trying to enforce dependencies on others—and use those dependencies to manipulate their behaviour—or defensively by reducing such dependencies so as not to become a pawn in geoeconomic power politics.” (Choer Moraes & Wigell 2022: 35)

In dieser Arbeit wird auf ein solches Grundverständnis einer ‚Geoökonomisierung der internationalen Ordnung‘ aufgebaut, die sich maßgeblich durch eine ‚Versicherheitlichung‘ ökonomischer Interdependenzen und den Wettstreit um strategisch relevante Schlüsseltechnologien auszeichnet. Im Folgenden sollen zentrale Diskurse und Konzepte dargestellt werden, die nützliche theoretische Anknüpfungspunkte für diese Perspektive bieten.

3.1.2 Zentrale Diskurse und Konzepte

Auch wenn Luttwak den Begriff in die politikwissenschaftliche Diskussion einführte, ist seine Bedeutung bis heute umstritten und ähnlich wie für den Begriff ‚Geopolitik‘ gibt es für den der ‚Geoökonomie‘ keine einheitliche Definition (vgl. Blackwill & Harris 2016: 23). Die meisten heute verwendeten Konzepte von Geoökonomie verwenden den Begriff allerdings umfassender als Luttwak und beziehen neuere Phänomene der internationalen Politik und Strukturen mit ein. So spielen in den meisten aktuelleren Konzepten die internationale Vernetzung, weltweite Liefer- und Wertschöpfungsketten, aber auch an internationalen Märkten partizipierende Unternehmen eine entscheidende Rolle (Babić et al. 2022b).

Blackwill & Harris (2016) griffen mit ihrem Werk *‘War by other means’* in die Mitte der 2010er Jahre erneut erstarkende Debatte über Geoökonomie ein und definieren sie als:

„The use of economic instruments to promote and defend national interests, and to produce beneficial geopolitical results; and the effects of other nations' economic actions on a country's geopolitical goals.“ (Blackwill & Harris 2016: 20)

Den Unterschied der Geoökonomie zur Geopolitik sehen sie darin, dass Geoökonomie darauf abzielt, wie Staaten über ökonomische anstelle geografischer und militärischer Faktoren Macht aufbauen und ausüben. Ihre Sichtweise impliziert die Existenz einer Nullsummen-Logik im internationalen System, die eine Anwendung geoökonomischer Instrumente erfordert. Damit unterscheidet sich ihr Verständnis von Geoökonomie klar von theoretischen Konzeptionen, die den Einsatz militärischer Mittel für die Erreichung rein wirtschaftlicher Ziele oder Interessen privatwirtschaftlicher Akteure thematisieren. Dementgegen schließen sie wiederum nicht aus, dass es ein vielschichtiges Interesse für den Einsatz geoökonomischer Instrumente geben kann und auch wirtschaftliche oder andere Interessen von ihrem Einsatz profitieren können (vgl. Blackwill & Harris 2016: 26). Zu den geoökonomischen Feldern zählen sie die Handelspolitik, die Investitionspolitik, Cyber-Maßnahmen, Wirtschafts- und Entwicklungshilfe, die Finanz- und Geldpolitik sowie die Energie- und Rohstoffpolitik (vgl. ebd. 49ff.). Die detaillierte Zusammensetzung geoökonomischer Instrumente kann ihrer Meinung nach stark variieren und sowohl aus ködernden als auch Zwangskomponenten bestehen, die wiederum jeweils entweder offensiv oder defensiv ausgerichtet sein können (ebd.).

Zudem sehen sie vier geoökonomische Rahmenbedingungen und Ausstattungen als entscheidend dafür an, wie effektiv Staaten die oben genannten Instrumente für geoökonomische Zwecke einsetzen können (vgl. ebd. 87ff.). Erstens, die Kontrolle und Steuerung von Auslandsinvestitionen. Diese sei üblicherweise dann besonders hoch, wenn ein Land über einen im Ausland strategisch investierenden Staatsfonds verfügt und über diesen gezielt strategische Investitionen vornehmen kann. Zweitens, die Fähigkeit, den eigenen Markt und den Zugang hierzu zu kontrollieren. Dies begünstige, die eigene Volkswirtschaft zielgerichtet zu steuern. Drittens, die Fähigkeit, über Kaufkraft, Marktmacht und -anteile sowie Netzwerkzentralität Einfluss auf Energie- und Rohstoffflüsse zu nehmen, die gewöhnlich für die industrielle Basis sowie strategische Sektoren von hoher Bedeutung sind. Viertens, die Zentralität des Landes im globalen Finanzsystem und die dadurch mögliche Einflussnahme auf Kapitalflüsse. Zwar zeigt sich die Geoökonomie-Konzeption von Blackwill und Harris in Bezug auf die Rolle privater Akteure an vielen Stellen unterkomplex, aber die von ihnen skizzierten staatlichen Ausgangsvoraussetzungen sowie die Wahrnehmung ködernder und auf

Zwang setzender Mittel lassen sich als gewinnbringende Bezugspunkte für die Betrachtung staatlicher Handlungsspielräume heranziehen.

Mit einer etwas anderen Stoßrichtung beschäftigt sich Wigell (2016), der Geoökonomie als geostrategische Verwendung ökonomischer Macht versteht und geoökonomische Strategien anhand von Regionalmächten untersucht. Er leitet daraus maßgeblich vier Kategorien ab, die sich nach Mitteleinsatz und strategischem sowie ökonomischem Ziel unterscheiden (vgl. Wigell 2016: 137ff.). So zeichne sich eine ‚neo-merkantilistische‘ geoökonomische Strategie vor allem durch Protektionismus und selektiven Multilateralismus aus. Als Merkmal einer ‚liberal-institutionellen‘ Strategie macht er ökonomische Integration und Multilateralismus aus. Dagegen verfolgten ‚neo-imperialistische‘ Strategien die Nutzung der eigenen ökonomischen Macht zur Ausübung von Zwang (Sanktionen, Embargos, Finanzblockaden), die Schaffung handlungsunfähiger Abhängigkeiten oder Bestechung. Zuletzt zeichneten sich ‚hegemoniale Strategien‘ durch die Zurverfügungstellung von öffentlichen und privaten Gütern aus (vgl. Wigell 2016: 146).

Kim (2021) versucht Geoökonomie als Begriff und Konzept analytisch aus einer realistischen Perspektive zu schärfen. Er argumentiert, dass die Verwendung des Begriffs sich vielfach nicht von anderen Konzeptionen ökonomischer Instrumente abgrenzen lasse und bei vielen wissenschaftlichen Beiträgen die Begriffe von ‚geoeconomics‘, ‚foreign economic policy‘, ‚economic diplomacy‘, ‚economic statecraft‘ und ‚economic warfare‘ miteinander verschwimmen (vgl. ebd. 324). Dementgegen arbeitet er daran, Geoökonomie durch Typologisierungen von ähnlichen Begriffen abzugrenzen. Seiner Typologie nach ist das Hauptziel der Außenwirtschaftspolitik (‚foreign economic policy‘) die Förderung des heimischen Wohlstands und die Schaffung einer wünschenswerten internationalen ökonomischen Umgebung (vgl. ebd. 325f.). In der Wirtschaftsdiplomatie oder Wirtschaftsstaatskunst (‚economic diplomacy‘) sieht er dagegen die Bemühungen, vorteilhafte internationale Bedingungen zu schaffen, im Zentrum (vgl. ebd.). Gegenüber der Außenwirtschaftspolitik verortet er hierin eine stärkere Rolle der Interaktionen mit anderen Ländern. Unter Wirtschaftsstaatskunst (‚economic statecraft‘) subsummiert er die Nutzung wirtschaftlicher Methoden und Techniken, um das politische und strategische Verhalten anderer Staaten durch begünstigende oder sanktionierende Maßnahmen zu beeinflussen. Im Unterschied zu den beiden vorherigen Begriffen sieht er hier sicherheitsrelevante oder bedeutsame Fragen, wie die Einhaltung von Menschenrechten, im Mittelpunkt (vgl. ebd. 326f.).

Zuletzt versteht er unter ökonomischer Kriegsführung (*economic warfare*) den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente, die nicht lediglich auf ein politisches Einlenken des Gegners abzielen, sondern eine gezielte Schwächung dessen wirtschaftlicher und militärischer Ressourcen verfolgen (vgl. ebd. 327f.). Entgegen diesen Begriffsbestimmungen definiert er Geoökonomie, die er wie Vihma und Wigell als eine Form von *Grand Strategy* versteht, als *„the use of economic policies to advance a great power’s mid- to long-term strategic interests in a geographical region of the world.“* (Kim 2021: 328). Herausstechend seien dabei vier Grundbestandteile. So werde Geoökonomie 1.) gezielt von Staaten und Regierungen betrieben, indem staatliche Ressourcen für 2.) langfristige, statt für unmittelbare, Ziele mobilisiert würden. Zudem stehe 3.) nicht der rein ökonomische Vorteil im Mittelpunkt und sei 4.) ein unmittelbarer geografischer Bezug für die Bezeichnung Geoökonomie erforderlich (vgl. ebd. 328ff.).

Zwar ist der Versuch, den Begriff Geoökonomie zu schärfen grundsätzlich sinnvoll, aber der Ansatz von Kim bringt erhebliche Probleme mit sich. Zum einen lassen sich in der Praxis die Motive nicht annähernd so klar abgrenzen und identifizieren. Zum anderen macht der geografische, territoriale Fokus aus einer stark geopolitisch getriebenen Perspektive zwar Sinn, wird aber den zahlreichen transnationalen Vernetzungen und Wertschöpfungsketten der globalisierten Weltwirtschaft nicht gerecht.

3.1.3 Verhältnis zu Konzepten von *Economic Statecraft*

Vor dem Hintergrund der Überlappungen von Geoökonomie mit Debatten zu *economic statecraft* scheint es dennoch gewinnbringend, sich genauer mit diesem Konzept zu befassen. Der Begriff geht auf den US-amerikanischen Politikwissenschaftler David A. Baldwin zurück und erlangte erstmals mit seinem gleichnamigen Buch 1985 internationale Aufmerksamkeit. Baldwin definierte *‘economic statecraft’* als *„influence attempts relying primarily on resources that have a reasonable semblance of a market price in terms of money“* (Baldwin 1985: 13f) oder, vereinfacht, *„the use of economic means to pursue foreign policy goals“* (Baldwin 2016). Dementsprechend subsummierte er darunter wirtschaftliche Instrumente, mithilfe derer Akteure versuchen Einfluss auf andere Akteure im internationalen System auszuüben, um außenpolitische Ziele zu erreichen. Im Mittelpunkt stehen hierbei sicherheitsrelevante Interaktionen oder besonders sensible Themen, wie beispielsweise die Einhaltung von Menschenrechten. Die versuchte Einflussnahme kann nach Baldwin entweder durch die Drohung oder die tatsächliche Anwendung dieser Instrumente geschehen. Ein anderer Staat kann dabei zwar das Ziel sein, aber je nach Instrument auch nur indirekt durch eine erwünschte

Kausalkette beeinflusst werden, indem beispielsweise einflussreiche Interessengruppen durch Maßnahmen in den Blick genommen werden und so indirekt Druck auf eine Regierung ausgeübt wird. So kann beispielsweise versucht werden, die politische Stabilität eines Landes zu gefährden, indem einzelne Interessengruppen durch ökonomische Instrumente gezielt geschwächt oder gestärkt werden (siehe auch: Drezner 2011; McLean 2021). ‚Economic statecraft‘ nach Baldwin kann daher als klar nach außen orientierte Variante der Außenpolitik verstanden werden. Dementsprechend drehten sich viele Diskurse im Kontext von ‚economic statecraft‘ in der Vergangenheit um die Wirksamkeit von Sanktionen, die Frage, wann Staaten dazu bereit sind, diese anzuwenden und den Zusammenhang von ‚economic statecraft‘ mit militärischen Fähigkeiten (vgl. McLean 2021; Gowa & Mansfield 1993; Drezner 2011).

Dementgegen versuchen neuere Beiträge, diese enge Fokussierung durch die Betrachtung zusätzlicher Aspekte zu erweitern (vgl. Norris 2016; Weiss 2021; Aggarwal & Reddie 2021). Norris (2016) stellt mit einem Fokus auf die chinesische Ausprägung der ‚economic statecraft‘ dar, unter welchen Bedingungen Staaten internationale ökonomische Aktivitäten für ihre Ziele effektiv einsetzen können und in welchen Fällen dies nur schwerlich oder gar unmöglich ist (Norris 2016: 30). Dabei kritisiert er unter anderem, dass in Baldwins Konzept Staaten als einheitliche Hauptakteure des internationalen Systems betrachtet werden und die Bedeutung von kommerziellen Akteuren für ‚economic statecraft‘ vernachlässigt wird.

„Although states may be uniquely responsible for writing the “rules of the road” or acting as referees in the international game of modern global economics, they are not the primary players on the field. International economic activity (trade, investment, etc.) is actually conducted by commercial actors, not by states.” (Norris 2016: 11)

Neben diesen Kritikpunkten wird in neueren Beiträgen auch die enge außenpolitische Fokussierung infrage gestellt. So argumentiert Weiss (2021), dass auch wirtschaftliche Maßnahmen unter ‚economic statecraft‘ fallen sollten, die zwar eine Antwort auf internationale Entwicklungen sind, aber in ihrer Zielrichtung nicht auf das Ausland, sondern auf das Inland gerichtet sind. Hierzu zählt sie beispielsweise auch wirtschaftliche Maßnahmen, um eine technologische Vorreiterrolle in einem strategisch wichtigen Bereich beizubehalten (vgl. Weiss 2021: 164). Nach Weiss & Thurbon (2021) sollen zudem auch Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Fähigkeiten eines Staates zum Einsatz von ‚economic statecraft‘ zu erhalten, ebenso wie Maßnahmen, die den Schutz vor der Anwendung ausländischer ‚economic statecraft‘ gegen einen selbst bezwecken, unter den Begriff fallen (vgl. Weiss & Thurbon 2021: 475). Sie kritisieren, dass in vielen ‚economic statecraft‘ Beiträgen lediglich Maßnahmen untersucht

werden, die darauf abzielen, das Verhalten ausländischer Mächte zu beeinflussen, was zu einer verzerrten Wahrnehmung führe. Insbesondere im Bereich der Hochtechnologie-Konkurrenz ließen sich aber vielmehr nach innen gerichtete Maßnahmen identifizieren, die geopolitischen und geoökonomischen Erwägungen entspringen (vgl. Weiss & Thurbon 2021: 475).

Vorwiegend neuere Konzepte von ‚economic statecraft‘, wie das von Weiss und Thurbon, lösen sich von einer reinen Analyse auf die Außenpolitik beschränkter, wirtschaftlicher Druckmittel und betrachten ökonomische Sphären als ein elementares Austragungsfeld zwischenstaatlicher Rivalität und Wettbewerb. Durch diese Ähnlichkeit in neueren Diskursbeiträgen kommen Babić et al. (2022a) zu der Erkenntnis, dass hierin die gleichen neuen Phänomene des Wettstreits und Konflikts im internationalen ökonomischen System analysiert und diskutiert werden, die andere Autoren unter den Begriffen wie ‚weaponized interdependence‘, ‚geoeconomic competition‘ oder ‚geopoliticization of trade and investment‘ oder eben ‚geoeconomics‘ subsumieren (vgl. Babić et al. 2022a: 3). Die Forschungsarbeit, die den Begriff der Geoökonomie verwendet und darunter sowohl nach innen als auch nach außen gerichtete Maßnahmen subsummiert, schließt daher ebenfalls neuere Diskurse von ‚economic statecraft‘ ein. Eine möglichst holistische Betrachtung von Phänomenen der Geoökonomisierung scheint für die Arbeit fruchtbar zu sein.

3.1.4 Verhältnis zu Konzepten ökonomischer Interdependenzen

In jüngerer Zeit gab es ein gesteigertes politikwissenschaftliches Interesse an den Implikationen der globalen wirtschaftlichen Interdependenzen (vgl. Seabrooke & Wigan 2017; Oatley 2019; Leonard 2016). Dies trifft in besonderem Maße auch auf die Geoökonomie-Diskurse zu (vgl. Choer Moraes & Wigell 2022; Meunier & Nicolaidis 2019; Roberts et al. 2019). Da mit den deutschen Automobilherstellern eine Industrie mit stark international vernetzten Wertschöpfungsketten und Absatzmärkten im Fokus der Arbeit steht, scheint es gewinnbringend, Anknüpfungspunkte zu theoretischen Konzepten internationaler Interdependenzen genauer zu betrachten. Die Annahme, dass Interdependenzen die internationalen Beziehungen maßgeblich beeinflussen, ist zwar altbekannt, dennoch wurde dieser Aspekt in der Vergangenheit in wissenschaftlichen Debatten oft nur am Rande betrachtet (vgl. Drezner 2021: 6). Inwiefern asymmetrische Interdependenzen dabei von realpolitischer Relevanz sein können, wurde bereits von Albert Hirschmann untersucht. Er analysierte, wie das Dritte Reich vor dem Beginn des Zweiten Weltkriegs seine Position in Handelsbeziehungen mit kleineren und militärisch schwächeren Staaten für eigene geostrategische Ziele ausnutzte

(vgl. Hirschmann 1945). Daraus schloss er, dass Außenhandel sowohl einen ‚Beeinflussungseffekt‘ (engl: influence effect), als auch einen ‚Versorgungseffekt‘ (engl: supply effect) habe. Während der Versorgungseffekt durch die Erlangung wichtiger Ressourcen die militärische Macht eines Landes erhöhen könne, basiere der Beeinflussungseffekt auf der Grundstruktur des Handels. Durch die beidseitigen Vorteile des Handels bestünden auch gegenseitige Abhängigkeiten von dieser nutzenbringenden Interaktion, und eine Disruption dieser Beziehung verursache beidseitige Kosten. Da die Abhängigkeiten aber asymmetrisch sein können, das heißt, dass die einzelnen Pole unterschiedlich starke Vorteile aus der Verbindung ziehen, könne der Pol mit weniger starken Abhängigkeiten durch eine Restriktion des Handels mit der anderen Seite höhere Kosten verursachen (vgl. Hirschmann 1945: 9ff.). Diese Kosten bestehen seiner Meinung nach aus Opportunitätskosten und Anpassungskosten. Während er die Opportunitätskosten als verlorenen Nutzen der nicht mehr existierenden Beziehung versteht, sind unter Anpassungskosten die Aufwendungen subsummiert, die der Staat aufbringen muss, um den Wegfall der Handelsbeziehung zu kompensieren, beispielsweise durch den Aufbau anderer (kostspieligerer) Handelsbeziehungen oder Ersatz für die Güter (Hirschmann 1945: 17ff.). Auch wenn Hirschmann mit dieser Analyse viele Grundannahmen heutiger Interdependenz-Diskurse traf, wurde seine Abhandlung sowohl von Ökonomen als auch von Politikwissenschaftlern in der wissenschaftlichen Debatte lange übergangen (vgl. Baldwin 2016: 159). Das von ihm skizzierte Verhältnis von Abhängigkeiten und Folgekosten ist dennoch auch für die Handlungslogik der skizzierten Akteure in der vorliegenden Arbeit grundlegend.

In den 1980er Jahren befassten sich Robert Keohane und Joseph Nye, Vordenker der Denkschule des neoliberalen Institutionalismus, ebenfalls intensiv mit (asymmetrischen) Interdependenzen (vgl. Keohane & Nye 1977). In ihrem Buch ‚Power and Interdependence‘ legen sie dar, dass Akteure, die weniger stark von einer Interdependenz abhängig sind, diese als Verhandlungshebel verwenden können:

„We must also be careful not to define interdependence entirely in terms of situations of evenly balanced mutual dependence. It is asymmetries in dependence that are most likely to provide sources of influence for actors in their dealings with one another. Less dependent actors can often use the interdependent relationship as a source of power in bargaining over an issue and perhaps to affect other issues.“ (Keohane & Nye 1977: 9)

Im Umkehrschluss gehen sie davon aus, dass Staaten je nach Abhängigkeit von einer Interdependenz verwundbarer seien.³ Ebenso argumentieren sie, dass der Einsatz militärischer Mittel unwahrscheinlicher wird, wenn Staaten wirtschaftliche Abhängigkeiten als Hebel für politische Ziele einsetzen können (vgl. Keohane & Nye 1977: 22). Das Verständnis von Macht, das Keohane und Nye vertreten, ist dabei ein Verständnis relativer Macht. Diese könne als die Fähigkeit eines Akteurs gelesen werden, einen Akteur dazu zu bringen, etwas zu tun, was er andernfalls nicht getan hätte (vgl. Keohane & Nye 1977: 11). Mit diesem Verständnis von Macht knüpfen sie an die vielfach in den Internationalen Beziehungen rezipierte Version von Dahl (1957) an. Trotz dieser differenzierten Betrachtung von Interdependenzen gehen Keohane und Nye davon aus, dass Staaten wie auch Unternehmen und Individuen ein grundsätzliches Interesse an den beidseitigen Wohlstandsgewinnen durch wirtschaftliche Interdependenzen haben und diese daher nicht durch Konflikte gefährden wollen (vgl. Keohane & Nye 2012). Für Vertreter der liberalen Schule führen ökonomische Interdependenzen in logischer Konsequenz daher zu mehr Frieden und Sicherheit (vgl. Keohane & Nye 1977, 2012; Mansfield et al. 1999), weil sie die Kosten für eine Disruption einer zwischenstaatlichen Beziehung erhöhen. Dementgegen sehen Vertreter realistischer Perspektiven in Interdependenzen zuvorderst zukünftige Konfliktgründe (vgl. Gilpin 1981; Mearsheimer 1994; Waltz 1970).

Ungeachtet des ungelösten Grundkonflikts zwischen liberalen und realistischen Perspektiven in den Internationalen Beziehungen wird das in den vergangenen Jahrzehnten realpolitisch vorherrschende liberale Primat der Vorteile wirtschaftlicher Interdependenzen seit einigen Jahren verstärkt infrage gestellt. Mark Leonard stellt hierzu fest, dass die in den vergangenen Dekaden stark zugenommenen internationalen Vernetzungen zwischen Staaten und Akteuren für das Verständnis internationaler Beziehungen stärker in den Blick genommen werden müssen (vgl. Leonard 2016, 2021). Es seien globale Interdependenzen, die im Kern neuer Konflikte stehen und daher stärker als Mittel der Verwundbarkeit und Machtpolitik analysiert werden sollten: „*the very things that connected the world are now being used as weapons*“ (Leonard 2016: 15).

Die Bedeutung von Interdependenzen stellen auch Farrell und Newman ins Zentrum ihrer Analyse (vgl. Farrell & Newman 2019). Unter dem Begriff der ‚weaponized interdependence‘ betrachten sie Vernetzungen in der internationalen Ökonomie mit dem Schwerpunkt auf

³ Keohane und Nye verwenden zwei Begriffe für Interdependenzen. Während der Begriff ‚sensitive dependence‘ am ehesten durch Verbundenheit übersetzt werden kann, ist der Begriff ‚vulnerability dependence‘ (zu deutsch „Abhängigkeit“ nach) der im Kontext dieser Arbeit hilfreicher. Siehe hierzu auch Baldwin (2016): 158.

Asymmetrien und deren möglichen Verwendung als Machtmittel: „*Flows of finance, information, and physical goods across borders create both new risks for states and new tools to alternatively exploit or mitigate those risks.*“ (vgl. ebd. 43). Sie unterstreichen, dass sich nicht nur bei bilateralen Interdependenzen Asymmetrien herausbilden können, sondern dies auch in globalen Netzwerken geschehen kann. Mit der Folge, dass einzelne Netzwerkteilnehmer in eine vorteilhaftere Position gebracht werden als andere (vgl. ebd. 45).

Sie vertreten dabei die Annahme, dass globale Netzwerke privater Akteure unter anderen Vorzeichen, Bedingungen und Auswirkungen zu verstehen sind, als die vielfach untersuchten rein bilateralen (Handels-) Beziehungen, da sie sich sowohl in Struktur als auch Prozessen von diesen unterscheiden. Durch die Kontrolle über Knotenpunkte und Engpässe (engl: chokepoints) oder einen Informationsvorsprung (engl: panopticon effect) würden zentrale Netzwerkteilnehmer in eine stärkere Position als andere Netzwerkteilnehmer versetzt. Staaten könnten diese nutzen, indem sie auf die in den globalen Netzwerken eingebundenen privatwirtschaftlichen Akteure zugreifen. Die asymmetrischen internationalen ökonomischen Netzwerke, zu denen sie unter anderem Bereiche des Finanzwesens, des Internets oder komplexer Lieferketten zählen, bergen nach Farrell und Newman daher das Potenzial der ‚weaponized interdependence‘, der möglichen Ausnutzung der Interdependenzen als machtpolitisches Druckmittel (vgl. ebd. 45ff.). Durch die Kontrolle über eine zentrale Netzwerkposition könnten Staaten die Kosten für andere Netzwerkteilnehmer in die Höhe treiben, Netzwerkteilnehmer ausschließen oder die durch die zentrale Stellung gewonnenen Informationsvorsprünge ausnutzen:

„Specifically, states with political authority over the central nodes in the international networked structures through which money, goods, and information travel are uniquely positioned to impose costs on others. If they have appropriate domestic institutions, they can weaponize networks to gather information or choke off economic and information flows, discover and exploit vulnerabilities, compel policy change, and deter unwanted actions.“
(Farrell & Newman 2019: 45)

Sie argumentieren daher entgegen der liberalen Grundannahme von abnehmenden Konflikten bei internationaler Kooperation und entgegen liberalen Konzepten, nach denen die Globalisierungsprozesse die Rolle zwischenstaatlicher Beziehungen verringere. Die mögliche Einflussnahme von Akteuren mit zentralen Positionen in asymmetrischen Netzwerken bedinge wiederum Entkopplungs- und Gegenmaßnahmen anderer Akteure, um sich der daraus resultierenden Verwundbarkeit zu erwehren (vgl. Farrell & Newman 2019: 76).

Die grundlegenden Mechanismen asymmetrischer Interdependenzen in komplexen Netzwerken sind damit auch für die vorliegende Arbeit relevant. Wertschöpfungsketten der Automobilindustrie müssen aufgrund ihrer Vielzahl an Interaktionsfeldern und Schnittstellen als komplexe Netzwerke betrachtet werden, in denen sich, gezielt oder zufällig, erhebliche Asymmetrien herausbilden. Die Erkenntnis über diese Entwicklung und daraus resultierende Choke-Points bestimmt den geoökonomischen Umgang daher maßgeblich mit. Dennoch lässt sich an vielen Beiträgen zu ‚weaponized interdependence‘ kritisieren, dass sie die privaten Akteure vor allem als ‚Spielbälle‘ von Staaten betrachten und deren eigene Rolle damit schmälern (vgl. Gjesvik 2023).

3.1.5 Unternehmen in Geoökonomie-Diskursen

Damit stellt sich die Frage, welche Rolle den Unternehmen als Träger und Organisatoren der ökonomischen Interdependenzen zukommt. Auch wenn die meisten Geoökonomie-Konzepte die Bedeutung von Unternehmen für die Umsetzung geoökonomischer Strategien betonen, erfolgt zumeist keine schlüssige theoretische Integration (Blackwill & Harris 2016; Kim 2021; Luttwak 1990; Luttwak 1993; Vihma 2018; Wesley 2016; Wigell et al. 2018; Wigell & Vihma 2016). Vielfach werden staatliche Akteure in den Blick genommen und Unternehmen lediglich als Instrumente staatlichen Handelns thematisiert (vgl. Farrell & Newman 2019). Exemplarisch für diese Behandlung betont Kim (2021) zwar, dass innerstaatliche Interessengruppen und Unternehmen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung geoökonomischer Politik nehmen können (Kim 2021: 335). Dieser zutreffenden Erkenntnis über die Komplexität geoökonomischer Politik folgt allerdings kein stringentes Konzept, wie nichtstaatliche Akteure in sein realistisch geprägtes Geoökonomie-Konzept schlüssig integriert werden sollen.

Heraus stechen Choer Moraes & Wigell (2022), die unter dem Terminus ‚balancing interdependence‘ staatliche Maßnahmen mit dem Ziel, ökonomische Abhängigkeiten von ausländischen Akteuren zu reduzieren, analysieren. Sie sehen international agierende Unternehmen als Schlüsselspieler an. Grundsätzlich verstehen sie Geoökonomie als ein komplexes Konstrukt mit mehreren Ebenen (Choer Moraes & Wigell 2022: 49). In einer Ebene dieses ‚multi-level playing field‘ strebten Staaten danach, wirtschaftliche Abhängigkeiten von anderen Staaten zu verringern. Auf einer weiteren Ebene bemühten sich Staaten, durch die Interaktion mit nationalen Unternehmen diese dahingehend zu beeinflussen, dass deren Abhängigkeiten ausbalanciert werden. Auf einer dritten Ebene wiederum interagierten Staaten mit ausländischen Unternehmen, um diese entweder aus einem Markt zu drängen oder diese

zum Abbau von Abhängigkeiten oder dem Technologietransfer anzuwerben (vgl. Choer Moraes & Wigell 2022: 47ff.). Nach ihrer Konzeption können staatliche Maßnahmen zu ‚balancing dependence‘ auf allen Ebenen sowohl übereinstimmend als auch konträr zu den Interessen einzelner Unternehmen liegen. Daher sollten Unternehmen nach Choer Moraes und Wigell auch nicht lediglich als reine Rezipienten geoökonomischer Maßnahmen verstanden werden, sondern als Akteure mit einer eigenen geoökonomischen Agenda. Die möglichen Positionierungen von Unternehmen ließen sich daher im Großen und Ganzen in drei Oberkategorien einteilen. Zum einen könnten sich Unternehmen weigern, mit der eigenen Regierung zusammenzuarbeiten oder nur scheinbar kollaborieren. Eine weitere Strategie internationaler Unternehmen könne in der Anpassung einzelner Landesgesellschaften an die jeweiligen politischen Erfordernisse bestehen. Diese Anpassung zeige sich beispielsweise durch eine Struktur im Sinne des Zielbilds ‚one company - two systems‘. Die dritte Möglichkeit für die Unternehmen bestehe in einer engen Zusammenarbeit mit der Regierung und einer Übernahme der Regierungspositionen (Choer Moraes & Wigell 2022: 44). Der Ansatz von Choer Moraes und Wigell vereinbart damit entscheidende Logiken unternehmerischen Handelns im Zusammenspiel mit staatlichen Akteuren und kann daher helfen, die Positionierung von Unternehmen wie auch die innerstaatliche Agenda staatlicher Akteure im Umgang mit geoökonomischen Phänomenen besser zu erklären.

Dass für den Entscheidungsspielraum der Unternehmen auch die systemischen Gegebenheiten im Heimatland eines Unternehmens entscheidend sind, verdeutlichen Gertz & Evers (2020). Sie argumentieren, dass die Veränderungen im globalen System die bisherige Trennung von Sicherheitspolitik und Wirtschaftspolitik aushebeln und dadurch das Verhältnis von Staaten zu Unternehmen entscheidend für die mögliche Ausnutzung der Interdependenzen als machtpolitisches Druckmittel ist. Vor dem Hintergrund des globalen zwischenstaatlichen Wettbewerbs sehen sie daher eine zunehmende Bedeutung der Unternehmen im internationalen ökonomischen System (vgl. Gertz & Evers 2020: 131). Für Staaten sei es nun notwendig, eng mit Unternehmen zusammenzuarbeiten, um ihre Macht in einer vernetzten globalen Wirtschaft auszuüben und strategische Ziele zu erreichen: *„Businesses are often crucial instruments in economic competition as they occupy the hubs that link the global economy, and their active engagement is required for economic statecraft to be exercised effectively.”* (Gertz & Evers 2020: 119) Sie legen dar, dass dem politischen und wirtschaftlichen System eines Landes daher eine entscheidende Bedeutung für die staatliche Möglichkeit der Machtausübung über ökonomische Interdependenzen zukommt. In ihrer Analyse setzen sie dem Einfluss des Staates

auf Unternehmen in liberalen Marktwirtschaften dabei die Möglichkeiten des staatlichen Zugriffs auf Unternehmen in Ländern mit ausgeprägtem Staatskapitalismus oder Staatsinterventionismus gegenüber. Hierbei kommen sie zu dem Ergebnis, dass es für Staaten mit liberaler Marktwirtschaft deutlich schwieriger ist, aus den zentralen Netzwerkpositionen und Marktstellungen ihrer Unternehmen direkten machtpolitischen Nutzen zu ziehen (Gertz & Evers 2020: 121ff.). Durch die Unternehmensfinanzierung, die häufig staatliche Eigentümerstruktur, die politischen Rahmenbedingungen und die oftmals personelle Nähe von Unternehmensleitung zur Politik hätten staatskapitalistische Länder, wie China, unmittelbaren Zugriff auf die Netzwerkposition ihrer Unternehmen.

Dagegen würde genau dieser Zugriff durch Deregulierung und Entkopplung von Unternehmen und Staat in liberalen Marktwirtschaften erschwert. Auch wenn sich nach der bereits einmaligen Nutzung einer zentralen Netzwerkposition als machtpolitisches Druckmittel eine bewusste Gegenbewegung anderer Netzwerkteilnehmer beobachten ließe, seien staatskapitalistische Länder im globalen Wettbewerb im Vorteil. Um dieses Ungleichgewicht an möglicher Einflussnahme zu umgehen, prognostizieren Gertz und Evers, dass die USA und andere liberale Marktwirtschaften sich zukünftig ebenfalls darum bemühen werden, den Einfluss auf nationale Unternehmen zu intensivieren (vgl. Gertz & Evers 2020: 131). In ihrer Perspektive betrachten sie die Unternehmen nicht lediglich als statische Rezipienten staatlicher Maßnahmen, sondern als aktive Akteure, die mit eigener Agenda ebenfalls versuchen, die Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Unternehmen hätten bei zwischenstaatlichen (geoökonomischen) Konflikten mitunter Interesse an Konfrontation oder Deeskalation und forcierten diese teilweise auch gezielt durch Politikbeeinflussung (siehe auch Abels (2024)).

Gertz und Evers wie auch Farrell und Newman benennen deutlich die relevante Rolle privater Unternehmen bei der Analyse ökonomischer Machtbeziehungen. Dennoch betrachten sie die globalen Vernetzungen der internationalen Ökonomie überwiegend aus einer staatszentristischen Perspektive. Abels & Bieling (2023) kritisieren dies und die Ausblendung von Meinungsverschiedenheiten innerhalb von Staaten über den Umgang mit Interdependenzen. Das Agieren sozialer Gruppen, beispielsweise Gewerkschaften oder Unternehmen, würde in den meisten Ansätzen nicht ausreichend mit einbezogen. Sie versuchen daher bestehende Perspektiven auf globale Interdependenzen unter anderem mit dem Fokus auf die produktiven Aspekte von Infrastrukturen im globalen Wettbewerb zu erweitern (Abels & Bieling 2023: 519f.). Konkrete politische Strategien für den Umgang mit globalen

Interdependenzen sehen sie als das Ergebnis komplexer Prozesse und zahlreicher Faktoren an. Dementsprechend argumentieren sie, dass äußere Umstände, wie die Zunahme globaler Konkurrenz, globale Machtverschiebungen und asymmetrische Abhängigkeiten erst durch eine Kondensation privater und staatlicher Interessen in die Artikulation, oder das Fehlen, geoökonomischer Strategien münden (vgl. Abels & Bieling 2023: 521). Abels & Bieling schaffen damit einen Betrachtungsrahmen, der durch das Konzept der ‚Kondensation‘ eine Perspektive ermöglicht, die externe und interne Einflüsse auf die geoökonomische Maßnahmenfindung miteinander vereinbart. Für das Feld der international und politisch stark vernetzten Automobilindustrie bietet es daher wertvolle Anknüpfungspunkte.

Bei der Kondensation privater und staatlicher Interessen kann davon ausgegangen werden, dass den Interessen der Unternehmen eine große Bedeutung zukommt. So argumentieren Dür et al. (2025), dass die Balance zwischen einheimischen Verlierern und Gewinnern auch in Zeiten der Geoökonomisierung zu den entscheidenden Determinanten europäischer Politikentscheidungen zählt. Nach Eckert (2024) lässt sich zudem annehmen, dass die deutschen Hersteller mit ihren globalen Wertschöpfungsketten und Abhängigkeiten von ausländischen Märkten aus Profitabilitätsgründen grundsätzlich kritisch zu geoökonomischen Maßnahmen eingestellt sind.

3.1.6 Geoökonomische Industriepolitik

Vor dem Hintergrund der Geoökonomisierung nehmen staatliche Eingriffe in die Wirtschaft zu (vgl. Aiginger & Rodrik 2020). Da geoökonomische Maßnahmen allerdings nicht die einzige Form von Eingriffen in ökonomische Prozesse darstellen, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von geoökonomischer Industriepolitik zur klassischen Industriepolitik. Diese hatte in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg viel politische Aufmerksamkeit erfahren. Ihre Bedeutung nahm gegen Ende des 20. Jahrhunderts infolge neoliberaler Entwicklungen stark ab, bevor sie in den 2010er und 2020er Jahren wieder zu einem zentralen politischen Betätigungsfeld wurde (vgl. Wigger 2023: 20; Rehfeld & Dankbaar 2015). Für Industriepolitik, als Form der Wirtschaftspolitik, existiert keine abschließende Definition (vgl. Ahrens & Eckert 2017: 26). Eine breite Definition liefert Warwick: „[...] *any type of intervention or government policy that attempts to improve the business environment or to alter the structure of economic activity toward sectors, technologies, or tasks that are expected to offer better prospects for economic growth or societal welfare than would occur in the absence of such intervention.*” (Warwick 2013).

Eine stärker auf das verarbeitende Gewerbe zugeschnittene Definition liefern Pack und Saggi: „[...] *any type of selective intervention or government policy that attempts to alter the structure of production*

toward sectors that are expected to offer better prospects for economic growth than would occur in the absence of such intervention.” (Pack & Saggi 2006).

Treiber, Ziele und Motivation der Industriepolitik können stark variieren und beispielsweise auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Rettung von Unternehmen oder die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Standorten ausgerichtet sein. Ebenso kommen für die Implementierung der Industriepolitik, je nach Definition und Zielbild, verschiedene Instrumente und Maßnahmen in Betracht. Diese können von direkten und indirekten finanziellen Zuwendungen über Exportbeschränkungen, Markteintrittsbarrieren, Zollsätzen bis hin zu Kapitalbeteiligungen, Beihilfe- und Kartellverordnungen sowie Regulierungen und Standardsetzungen reichen (vgl. Bulfone 2023: 23f.).

Die Anwendung von Industriepolitik, zumindest von branchenspezifischer Industriepolitik, ist wirtschaftswissenschaftlich nicht unumstritten. In der neoklassischen Tradition wird davon ausgegangen, dass Märkte effizient sind. Auf diese Grundannahme aufbauend, werden staatliche Markteingriffe in der klassischen wirtschaftsliberalen Tradition kritisch beäugt, da der Staat nicht in der Lage sei, besser über die Marktentwicklung informiert zu sein als individuelle Marktakteure. Daher bestehe die Gefahr, dass durch staatliche Eingriffe Funktionsmechanismen des Marktes beeinträchtigt und nicht antizipierte Ergebnisse produziert werden (vgl. Rehfeld & Dankbaar 2015: 491). Zudem sei der Staat durch seinen begrenzten Informationszugang auch nicht fähig, aussichtsreiche Kandidaten für den internationalen Wettbewerb zu identifizieren und diese gezielt durch industriepolitische Maßnahmen zu fördern (vgl. Abels & Bieling 2022: 432). Es bestehe daher die Gefahr, dass staatliche Akteure die falschen Unternehmen identifizieren und nicht zukunftsfähige Unternehmen oder Industrien von staatlicher Zuwendung profitieren (vgl. Wade 2012). Demnach seien staatliche Markteingriffe ineffizient und der Staat sollte sich in dieser Logik auf die Bereitstellung von Infrastruktur und faire Wettbewerbsbedingungen konzentrieren. Auch wenn es wirtschaftstheoretisch eine Reihe von Grundannahmen gibt, die der Anwendung von Industriepolitik widersprechen, lassen sich auch wirtschaftswissenschaftliche Theorien und Ansätze anführen, aus denen sich aufgrund von Marktversagen, Koordinierungsproblemen oder Informationsdefiziten Argumente für die Anwendung von Industriepolitik ableiten lassen (vgl. Brösse 1998: 22ff.).⁴

⁴ Brösse (1998) nennt hierfür die Industrialisierungsstadientheorie von Hoffmann, die Drei-Sektoren-Hypothese von Fourastié, die Produktzyklus-Theorie, die Hypothesen zum intraindustriellen Handel, die Theorie der komparativen Kostenvorteile, Porters Theorie der nationalen Wettbewerbsvorteile, die Theorie der strategischen Handels- und Industriepolitik, die neue Wachstumstheorie, oligopoltheoretische

Häufig wird bei der Betrachtung von Industriepolitik auf Basis der Zielrichtung zwischen direkten und indirekten industriepolitischen Maßnahmen unterschieden (OECD 2023a; Rehfeld & Dankbaar 2015; Rodrik 2014). Direkte, auch vertikal genannte, Maßnahmen beziehen sich auf spezifische Unternehmen oder Branchen und verfolgen das Ziel, diese maßgeblich zu beeinflussen. In dieser Logik beinhaltet Industriepolitik alle staatlichen Interventionen mit dem Ziel, wirtschaftliche Ressourcen für spezifische Industrien zu kanalisieren (vgl. Ahrens & Eckert 2017: 25f.). Dagegen beabsichtigen indirekte, auch horizontal genannte, industriepolitische Maßnahmen, die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Breite zu verbessern. In jüngster Zeit kam in dieser Typologie zu diesen beiden traditionellen Formen der Industriepolitik noch eine weitere Variante der Industriepolitik hinzu. Die von Mariana Mazzucato dargelegte ‚Missionsorientierung‘ skizziert eine Industriepolitik, die an gesellschaftlichen Zielen orientiert ist und daraus resultierende Missionen, wie beispielsweise die Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele, verfolgt (vgl. Mazzucato 2021).

Industriepolitik ist als politisches Betätigungsfeld keinem spezifischen institutionellen Bereich zugeordnet. Je nach institutionell und rechtlich verfügbaren Instrumenten kommen für deren Initiation und Umsetzung alle politischen Ebenen, von der kommunalen bis hin zur supranationalen, in Betracht (vgl. Bulfone 2023: 23). Nach Rehfeld und Dankbaar lässt sich Industriepolitik auch nach den jeweiligen Entwicklungsständen einer Volkswirtschaft und den wirtschafts- bzw. gesellschaftspolitischen Hintergründen typologisieren (vgl. Rehfeld & Dankbaar 2015: 492). Sie nennen eine Industriepolitik der ‚nachholenden Entwicklung‘, die darauf abzielt, durch eine teilweise Marktabstottung eine noch junge Industrie zu schützen. Im Gegensatz zu merkantilistischen Ansätzen ist die Abstottung des eigenen Marktes aber kein für sich stehendes Ziel, sondern ein temporäres Stadium, bis die zu schützende Industrie die Reife hat, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Dementgegen beabsichtigt die ‚restrukturierende Industriepolitik‘ die sozialen und strukturellen Auswirkungen einer nicht mehr konkurrenzfähigen Industrie abzumildern. Der Übergang von ‚alten‘ zu ‚neuen‘ Industrien soll schrittweise erfolgen, um eine Abwärtsspirale ganzer Regionen zu verhindern und die daraus resultierenden sozialen Folgen zu minimieren. Restrukturierungspolitik kann somit als eine (wirtschafts-)politische Reaktion auf die zyklische Logik kapitalistischer Entwicklung verstanden werden (vgl. ebd.). Als weitere Form der Industriepolitik betrachten Dankbaar und Rehfeld ‚Innovationspolitik‘ (vgl. ebd.: 493). Diese zielt neben der Förderung

Modelle zum Technologiewettlauf bei Netzwerkexternalitäten, Arthurs Theorie nichtlinearer Zufallsprozesse, chaostheoretische Ansätze sowie den ordnungstheoretischen Ansatz; vgl. Brösse (1998: 22ff.).

von Innovationen auch auf die Etablierung von Innovationsclustern und -netzwerken ab, die dem besseren Transfer des Wissens von Hochschulen in die Industrie dienen sollen. Während diese Form der Industriepolitik traditionell die Intention verfolgte, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Beschäftigung zu sichern, gerate in jüngster Zeit der gesellschaftliche Nutzen der jeweiligen Innovationen stärker in den Mittelpunkt innovationspolitischer Bestrebungen. Als vierte Form ihrer industriepolitischen Typologisierung benennen sie ‚Transitionspolitik‘ (vgl. ebd.: 494). Diese zielt auf die Bewältigung großer gesellschaftlicher Herausforderungen, wie eine nachhaltige und ökologische Umstrukturierung der Wirtschaft, ab. Dadurch beinhaltet sie die gezielte Gestaltung eines nachhaltigen Wirtschaftsentwicklungspfades, auf dessen Basis die bestehenden Industrien weiterentwickelt werden sollen.

Für die vorliegende Arbeit bieten diese Perspektiven wertvolle Anknüpfungspunkte, weil sie die Logiken staatlichen Handelns gegenüber der Wirtschaft ausdifferenzieren. Aufgrund der Geoökonomisierung internationaler Wirtschaftsbeziehungen scheinen diese Ansätze aber nicht mehr vollständig zu sein, da sie die neuerliche Relevanz von Industriepolitik als bedeutsames machtpolitisches Werkzeug bei zwischenstaatlicher Rivalität und dem Wettstreit um die Kontrolle von Schlüsselindustrien nicht ausreichend adressieren (vgl. Aggarwal & Reddie 2021: 139).

Abels & Bieling (2022) hingegen differenzieren die Gestaltungslogiken von staatlichen Interventionen, die sich in der Industriepolitik manifestieren, und identifizieren eine kapitalistische, geoökonomische, sozialintegrative und ökologische Logik. Für den Kontext der Arbeit ist vor allem die von ihnen benannte ‚geoökonomische Gestaltungslogik‘ hilfreich, nach der die industriepolitische Absicherung, Integration und Kontrolle transnationaler Räume forciert wird (vgl. ebd.: 434f.). Die geoökonomische Logik entspringt der Annahme zwischenstaatlicher Rivalität und deren Austragung über ökonomische Mittel. Sie beinhaltet die gezielte Beeinflussung von Wirtschaftsräumen zur Durchsetzung der jeweiligen staatlichen Interessen, wie beispielsweise der Kontrolle von Marktanteilen und -zugängen, dem Zugriff auf Rohstoffe oder der Etablierung verlässlicher Liefer- und Wertschöpfungsketten (vgl. Abels & Bieling 2022: 434f.). Damit gehört es zu den immanenten Bestandteilen der geoökonomischen Gestaltungslogik, dass Staaten bestrebt sind, die internationalen Geschäfte nationaler Unternehmen strategisch zu flankieren (vgl. Abels & Bieling 2024). In einem weiter gefassten Sinne muss zur geoökonomischen Logik allerdings auch die Gestaltung des nationalen Wirtschaftsraumes zur Abwehr externer geoökonomischer Beeinflussung verstanden werden.

Beispielsweise durch den Aufbau oder den Erhalt technologischer Fähigkeiten, protektionistische Maßnahmen zur Vermeidung kritischer Abhängigkeiten oder die gezielte Entkopplung von gegnerischen Ökonomien. Eine solche geoökonomisch motivierte Gestaltungslogik ist es, die den in der vorliegenden Arbeit verwendeten Begriff der ‚geoökonomischen Industriepolitik‘ entscheidend mitprägt.

Geoökonomische Industriepolitik wird dabei in erster Linie von Staaten ausgeführt. Im Fall der EU, als Staatenbund, ist die Ausübung geoökonomischer Industriepolitik dadurch möglich geworden, dass der EU in den vergangenen Jahren sukzessive Kompetenzen übertragen wurden, die lange Zeit in nationalstaatlicher Hand waren (vgl. Bauerle Danzman & Meunier 2024). Dementsprechend werden Staaten und Staatenbünde bei der politikwissenschaftlichen Betrachtung als zentrale Akteure zumeist in den Mittelpunkt gerückt. Diese vereinfachte Darstellung sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Staaten hierbei als Abstraktionen verstanden werden müssen:

„Der Staat ist ein mehr oder minder komplexes Gefüge aus zumeist hierarchisch und bürokratisch strukturierten Institutionen, die in der Realität durch Individuen repräsentiert werden, die in ihrem Handeln neben ihren Zielsetzungen als Vertreter des Staates auch persönliche und bürokratische Interessen verfolgen.“ (Mauß 2017: 690)

Dementsprechend ist es bedeutsam, ‚den Staat‘ auch bei der oftmals der Vereinfachung halber anzutreffenden Darstellung als Akteur, in seiner Komplexität, Abstraktion und auf Individuen basierenden Verfasstheit mitzudenken. Der Spielraum, den Staatsgebilde haben, um auf externe Einflüsse zu reagieren, ebenso wie die Treiber staatlicher Politik, werden in den einzelnen politiktheoretischen Strömungen verschieden bewertet. In der realistischen Tradition werden Staaten als abstrakte Konstrukte verstanden, die weitestgehend unabhängig und autonom von gesellschaftlichen Kräften macht- und sicherheitspolitische Ziele verfolgen können. Das Verhalten der Staaten wird vielmehr durch die Strukturgegebenheiten des internationalen Systems vorgegeben (vgl. Mauß 2017: 695). Bei dieser Fokussierung ergibt sich in realistischen Perspektiven allerdings eine Vernachlässigung der Betrachtung innerstaatlicher Aspekte zur Erklärung von Politik. Dagegen nehmen in liberaler Denkweise die innergesellschaftlichen Strukturen und Aushandlungsprozesse eine zentralere Rolle bei der Erklärung staatlichen Handelns ein (vgl. ebd.). Die Handlungsoptionen der Staaten werden hierin maßgeblich durch das gesellschaftliche Umfeld beeinflusst, sodass politische Entscheidungen auf demokratische Mehrheiten oder einflussreiche Interessengruppen zurückzuführen sind (vgl. Krell 2023: 32f.). In marxistischen Perspektiven und Traditionen der kritischen Theorie werden wiederum der

Verteilung von Produktionsmitteln und sozialen Klassen sowie den Herrschaftsverhältnissen und Unterdrückungsmechanismen eine große Erklärungskraft beigemessen. So sehen beispielsweise Gramsci und Cox die internationalen Beziehungen maßgeblich durch soziale Konflikte in innerstaatlichen Arenen konstituiert (vgl. Bieling 2010: 39ff.) und räumen dabei strukturellen politökonomischen Kontextbedingungen ein großes Gewicht ein (vgl. ebd.: 27). Konstruktivistische Perspektiven dagegen sehen das Verhalten von Staaten stark durch Ideen, Normen und Verhaltenserwartungen geprägt (vgl. Maull 2017: 695).

Für die Arbeit ist es bedeutsam, sowohl die Einflüsse des internationalen Systems als auch der gesellschaftlichen Prozesse auf staatliche Politik wahrzunehmen und anzuerkennen. So ergeben sich die Handlungsräume geoökonomischer Industriepolitik aus einem innerstaatlichen Aushandlungsprozess und äußeren Rahmenbedingungen. Im innerstaatlichen Aushandlungsprozess kommt dabei den Regierungen als staatlichem Exekutivorgan, den Parlamenten als Legislative sowie Medien, Unternehmen, Interessengruppen und Think Tanks eine entscheidende Rolle zu. Da innerstaatliche Aushandlungsprozesse nicht lediglich auf einer rein rationalen Interessenkonstellation beruhen, sondern das Ergebnis eines komplexen Prozesses darstellen, vertreten Staaten letztendlich nicht zwangsläufig gesamtgesellschaftlich vorteilhafte Positionen, sondern mitunter Partikularinteressen, die einzelnen sozialen Akteuren oder ökonomischen Gruppen zuvorderst entgegenkommen (vgl. ebd.: 694).

3.2 Automobilhersteller als transnationale Unternehmen

Da die Arbeit einen besonderen Fokus auf die Rolle der Automobilhersteller bei der Artikulation und Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik legt, sollen diese im Folgenden ebenso theoretisch eingeordnet werden.

3.2.1 Transnationale Unternehmen – eine Begriffsannäherung

Die deutschen Automobilhersteller lassen sich in erster Linie als Unternehmen klassifizieren. Ökonomisch sind diese als eine spezifische, in der Regel gewinnorientierte Wirtschaftsform zu verstehen, deren primäre wirtschaftliche Funktion in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen besteht (vgl. Uhly & Hardes: 81ff.). Durch ihre internationale Ausrichtung, Lieferketten, Produktionsnetzwerke und Absatzmärkte bietet es sich zudem im Kontext der Arbeit an, sie als international operierende Unternehmen zu betrachten. In der Forschung haben sich hierfür in Abgrenzung zu nationalen Unternehmen vor allem die Begriffe der multinationalen Unternehmen (dt: MNU; engl.: MNC/MNE für Multinational Corporation oder

Multinational Enterprise) oder transnationalen Unternehmen (dt: TNU; engl: TNC für Transnational Corporation) durchgesetzt (vgl. Mikler & Ronit 2020: 3). Während alle Begriffe international ausgerichtete Unternehmen beschreiben und populärliterarisch oftmals als Synonyme verwendet werden, gibt es im wissenschaftlichen Diskurs verschiedene Definitionen und teilweise konträre Begriffsverständnisse.

So definiert Lilienthal MNUs als Unternehmen, die zwar in einem Land beheimatet sind, aber ebenso in anderen Ländern unter den dortigen Gesetzen und Bräuchen operieren (vgl. Lilienthal: 119). Ähnlich argumentierte Dunning, der MNUs als diejenigen Unternehmen versteht, die im Ausland Geld erwirtschaften (vgl. Dunning 2003: 13). Diese Definitionen betrachten alle Unternehmen als MNUs, die auch nur eine Verkaufsniederlassung in einem anderen Land als dem Herkunftsland besitzen. Nach diesen Verständnissen müsste man eine Vielzahl auch sehr kleiner Unternehmen heutzutage als MNUs bezeichnen, was die theoretische Nutzbarkeit des Begriffes aufgrund fehlender Unterscheidungsfähigkeit zumindest stark einschränken würde. Daher bezeichnet Glaum Unternehmen erst dann als multinational, wenn sie auch in mehreren Ländern selbst als Produzenten tätig sind, wobei diese Definition wiederum den Finanz- und Dienstleistungssektor nicht ausreichend berücksichtigt (Glaum 1996: 10).

Dementgegen verwendet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in englischsprachigen Veröffentlichungen den Begriff der Multinational Enterprise (OECD 2023a) und in deutschen Veröffentlichungen den Begriff des multinationalen Unternehmens (OECD 2023b). Sundaram und Black verwenden ebenfalls den Begriff des MNE und definieren dieses als jedes Unternehmen, das:

„carries out transactions in or between two sovereign entities, [is] operating under a system of decision making that permits influence over resources and capabilities, where the transactions are subject to influence by factors exogenous to the home country environment of the enterprise.“ (Sundaram & Black 1992: 733)

In Gablers Wirtschaftslexikon wird wiederum jede begriffliche Unterscheidung zwischen MNCs und MNEs vermieden und beide synchron für eine internationale Unternehmung verwendet, deren strategische und organisatorische Auslegung sich gegenüber der Phase einer rein nationalen Betätigung grundlegend verändert (Gabler Wirtschaftslexikon). In der Literatur lässt sich eine Tendenz erkennen, dass in amerikanischen Publikationen häufiger der Begriff des MNU verwendet wird, während britische Wissenschaftler stärker zum Begriff des MNE greifen (Dürmeier 2015: 42). Auch in den einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen lassen sich

Begriffsvorlieben erkennen. So findet der Begriff des MNU häufiger in politikwissenschaftlichen Beiträgen Anwendung, während in volkswirtschaftlichen Diskursen vorzugsweise der Begriff des MNE verwendet wird (Dürmeier 2015: 42).

Neben der vielfachen synonymen Verwendung der Begriffe MNU und MNE findet sich vor allem in Teildisziplinen der Politikwissenschaften und Politik-nahen Veröffentlichungen auch der Begriff des transnationalen Unternehmens, der einen stärkeren analytischen Fokus auf das Verhältnis von Unternehmen und Nationalstaaten legt (vgl. Roach 2009: 24). Für Ietto-Gillies verdeutlicht der Begriff zudem treffend die zentrale internationale Steuerungsmöglichkeit der Unternehmen:

„I prefer the adjective ‘transnational’ to ‘multinational’ because it best represents one of the characteristics of this modern corporation; the ability to operate across countries and not just in many of them independently and autonomously. It is their ability to manage, control, and develop strategies across and above national frontiers that distinguishes them from other actors in the economic system [...].” (Ietto-Gillies 2012: 12)

Zudem unterstreicht der Begriff TNU, in Abgrenzung zum MNU, nach Mikler und Ronit, dass ein Unternehmen nicht nur international operiert, sondern darüber hinaus einen staatsüberspannenden geografischen Charakter hat und im internationalen System als ein nicht-staatlicher Akteur betrachtet werden kann, der aufgrund seiner Größe oder Bedeutung, zumindest in gewissen Bereichen, direkt mit Staaten interagiert (vgl. Mikler & Ronit 2020: 3). Sie sehen eine rein definitorische Unterscheidung, aufgrund der Vielfalt und Varianz an anzutreffenden Deutungen, als wenig zielführend an und vertreten ein Begriffsverständnis, das die Bedeutungsunterschiede zwischen MNUs, MNEs und TNUs vor allem durch die implizierten Perspektiven sieht. Während der Begriff TNU den Aspekt eines nicht-staatlichen, grenzüberschreitenden Akteurs betont, verdeutliche der Begriff MNU ihrer Meinung nach lediglich, dass ein Unternehmen in mehr als einem Hoheitsbereich investiert, produziert und seine Produkte und Dienstleistungen zum Kauf anbietet. Dagegen suggeriere der oftmals in der International Business Literatur verwendete Begriff MNE, dass diese Firmen nicht als einheitliche Akteure zu verstehen sind, sondern in die jeweiligen nationalen und internationalen Netzwerke und Strukturen eingebettet sind (vgl. Mikler & Ronit 2020: 3). Daher kommen sie zu der Erkenntnis: *„[...] it is analytically important to see corporations as first MNCs, before they potentially exhibit aspects of TNCs or are involved in MNEs.”* (Mikler & Ronit 2020: 3). Dieser Einschätzung schließt sich der Autor der vorliegenden Arbeit an. Die deutschen Automobilhersteller, die sich seit den 1990er Jahren zunehmend internationalisierten, können nach dieser perspektivischen Unterteilung sowohl als MNUs, MNEs als auch TNUs

klassifiziert werden (vgl. Pries 2002). Sie verfügen über internationale Produktionsnetzwerke, beeinflussen maßgeblich die Lieferketten in verschiedenen nationalen Hoheitsbereichen und gehören aufgrund ihrer Größe, Mitarbeiter- und Umsatzzahlen auch zu zentralen Akteuren im internationalen System. Im Kontext und Forschungsinteresse der Arbeit ist allerdings vor allem die schwerpunktmäßige Betrachtung der Automobilhersteller als transnationale Unternehmen am zielführendsten, da dies den Fokus auf deren Interaktionen mit staatlichen Akteuren legt.

3.2.2 Theoretische Zugänge zu transnationalen Unternehmen

Eine allgemeine politische Theorie wirtschaftlicher Akteure im internationalen System ist nicht vorhanden und auch die politikwissenschaftliche Untersuchung von transnationalen Unternehmen im internationalen System ist ein Randphänomen (Nölke 2017: 778; Babić et al. 2017). Dies ist umso erstaunlicher, da transnationale Unternehmen eine bedeutende Rolle in der kapitalistisch geprägten Weltwirtschaft und internationalen Politik spielen und die Interdependenzen zwischen Staaten, Unternehmen und internationaler Ordnung daher von großer Relevanz für das Verständnis politökonomischer Zusammenhänge sowie die Erklärung internationaler Institutionen und Strukturen sind. Politikwissenschaftlich wird vor allem betrachtet, wie TNU an der Verteilung von Wohlstand beteiligt sind, in welche Macht- und Herrschaftsstrukturen sie eingebettet sind, sowie wie ihre Durchsetzungsmacht analysiert wird. Zudem werden transnationale Unternehmen auch in ‚Global Governance‘- oder ‚Transnationalitäts‘-Diskursen theoretisiert (vgl. Nölke 2017: 784). Wirtschaftswissenschaftlich steht bei der Analyse transnationaler Unternehmen dagegen die effiziente Verteilung von Ressourcen und die Organisationsform der TNU stärker im Fokus (vgl. May 2022: 284).

Grundsätzlich lassen sich transnationale Unternehmen, ihr Agieren und ihre Funktionsweise aus verschiedenen politiktheoretischen Strömungen erklären. Die realistisch inspirierte Denkrichtung sieht TNU im internationalen System den staatlichen Akteuren untergeordnet, auch wenn ihnen eine bedeutende Rolle für die Beeinflussung von Staaten zugeschrieben wird (Gilpin 1987, 1976). Ein wegweisender Beitrag wurde von Raymond Vernon 1971 mit seinem Werk ‚Sovereignty at Bay‘ verfasst (Vernon 1971). In diesem legt er vor dem Hintergrund der damaligen staatszentrierten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dar, wie sich die vielfältigen Herausforderungen für das internationale System durch die international operierenden Unternehmen entwickeln. Gegenüber der Nachkriegszeit, in welcher die europäischen und amerikanischen Nationalstaaten durch feste Wechselkurse, begrenzte Freihandelsabkommen

und Kapitalkontrollen weitgehende Möglichkeiten hatten, die Rahmenbedingungen für Unternehmen kleinteilig zu gestalten, stellte sich in den 70er Jahren ein anderes Bild dar (vgl. Babić et al. 2017: 24). Infolge von strukturellen Veränderungen und dem Ende des Bretton-Woods-Systems sowie der Absenkung von Hürden für internationale Finanztransaktionen kam es, vor allem in Europa und den USA, zu einem enormen Anstieg von ausländischen Direktinvestitionen und einer Transnationalisierung von Produktion (vgl. ebd.). Diese neuen Gegebenheiten versuchte Vernon durch einen Ansatz der ‚Zwei Systeme‘ zu theoretisieren (Vernon 1971). Nach diesem würde es einerseits eine Ebene der Nationalstaaten und andererseits eine Ebene der international tätigen Unternehmen geben. In dieser Logik zweigeteilter internationaler Ebenen ist auch Gilpin zu verorten. Diese staatszentristisch und realistisch geprägte Perspektive nimmt Schnittstellen zwischen beiden Ebenen wahr und erkennt die potenzielle Macht der Unternehmen an. Allerdings werden in ihr die Nationalstaaten als Hauptakteure des internationalen Systems verstanden, die erst die Internationalisierung der Unternehmen ermöglichen (vgl. Gilpin 1976: 190).

Susan Strange überträgt die realistische Logik der Anarchie und Konkurrenz auf das Wirtschaftsumfeld der Unternehmen. Unternehmen wie auch Staaten werden als einheitliche Akteure betrachtet, die in einem gegenseitigen Konkurrenzverhältnis stehen. Dementsprechend würden Unternehmen in einem anarchischen Markt um möglichst hohe Gewinne konkurrieren (vgl. May 2022: 252). Da die Staaten aber ebenfalls in einem wirtschaftlichen Wettbewerb stehen und wirtschaftliche Interessen verfolgen, würden TNUs als eigenständige Akteure mit Staaten interagieren: *„That competition is forcing states to bargain with foreign firms to locate their operations within the territory of the state, and with national firms not to leave home, at least not entirely“* (Strange 1992: 6).

In dieser Logik sieht Strange eine dreifältige Diplomatie, die aus zwischenstaatlichen Interaktionen, Interaktionen zwischen verschiedenen Unternehmen und Interaktionen zwischen Staaten und Unternehmen besteht (vgl. Strange 1992). Die Währung in realistischen Konzeptionen ist Macht, welche in relationaler und struktureller Variante auftreten kann. Relationale Macht kann beispielsweise darin bestehen, dass Unternehmen ihre Machtressourcen so einsetzen, dass Staaten für die Unternehmen vorteilhafte Investitionsbedingungen beschließen. Ebenso können Staaten beispielsweise über ihre Gesetzgebung einen großen Einfluss auf die Entscheidungen in Unternehmen nehmen. Strukturelle Macht wiederum zeigt sich im Spannungsfeld von Staaten und Unternehmen

beispielsweise, wenn Unternehmen über kritische Fähigkeiten oder essentielle Ressourcen verfügen, auf die Staaten angewiesen sind, oder andererseits Staaten über die regulatorischen Bedingungen für einen Markt bestimmen können (vgl. May 2022: 254). Da in realistischer Perspektive die Handlungspräferenz der Unternehmen durch die Strukturmerkmale des internationalen Systems gegeben sind und sie, um zu überleben, mehr Macht und Einfluss erlangen sollen, haben Unternehmen den Anreiz zu wachsen. Die Herausbildung zu einem transnationalen Unternehmen erfolgt daher aus einem opportunistischen Kalkül, dass es den Unternehmen nützt, wenn sie expandieren und in neuen Märkten investieren (vgl. ebd.: 255). Zwar ist die realistische Perspektive an vielen Stellen stark vereinfachend, aber grundsätzlich ist die Wahrnehmung der Existenz relationaler und struktureller Macht in der Interaktion zwischen Unternehmen und Staaten von Relevanz, um politökonomische Mechanismen geoökonomischer Industriepolitik zu verstehen.

Ebenso bieten Perspektiven des liberalen Institutionalismus, die eng mit der Institutionenökonomie verknüpft sind, wertvolle Anknüpfungspunkte für die innere Handlungslogik von Unternehmen bei der Internationalisierung. Grundsätzlich sehen diese Perspektiven bei der Herausbildung von transnationalen Unternehmen nicht den handlungsbestimmenden Zwang durch die Konkurrenz in einem anarchischen System als ausschlaggebend, sondern eine rationale Kosten-Nutzen-Abwägung der Unternehmensführung (vgl. ebd.: 262). Die Institutionenökonomie geht von Nutzen maximierenden Akteuren und daher von einer Ausrichtung auf Effizienz aus. Daher würden Unternehmen als rationale Akteure Institutionen etablieren, sofern die Erreichung der eigenen Ziele von anderen Akteuren abhängt (Williamson 1985). Es wird angenommen, dass durch Institutionen das Verhalten anderer Akteure erwartbarer wird und so die Unsicherheit und damit auch die Transaktionskosten zwischen mehreren Marktakteuren gesenkt werden. Nach Buckley und Casson fungiert die Internationalisierung eines Unternehmens daher zur Kostenreduzierung von Transaktionen (vgl. Buckley & Casson 1976: 39ff.). Durch die Schaffung einer erweiterten internen Firmenstruktur in Form unternehmerischer Expansion in andere Länder werden weniger effiziente externe Märkte umgangen und Transaktionskosten durch eine einfachere unternehmensinterne Koordination gesenkt. Dass die zunehmende Internationalisierung von Unternehmen allerdings keine zwangsläufige Gegebenheit ist und auch eine Rückabwicklung der Internationalisierung bei effizienten externen Märkten möglich ist, merkt May an (2022: 263).

Konstruktivistische Perspektiven auf transnationale Unternehmen erwehren sich der handlungsbestimmenden Ursachen der realistischen und liberalen Perspektive und kritisieren die zugrundeliegende Darstellung der Unternehmen als ‚black box‘. Dementgegen betonen konstruktivistische Ansätze, dass TNU jeweils Organisationen mit spezifischen Regeln, Konflikten und Dynamiken sind, die sie wiederum auch von anderen TNUs unterscheiden (vgl. May 2022: 283). Darüber hinaus wird angenommen, dass TNU und auch ihre jeweiligen nationalen Niederlassungen und Tochterunternehmen in verschiedene Kulturen eingebettet sind (Hofstede 1993).

Perspektiven in der Tradition der ‚kritischen Theorie‘ legen den Fokus zumeist stärker auf die Rolle von transnationalen Unternehmen in Machtasymmetrien und Herrschaftsstrukturen. Zentral sind hierbei die Arbeiten zu Unternehmensnetzwerken, kapitalistischen Klassen und vor allem die in den 1980er und 1990er Jahren aufkommenden Konzepte des transnationalen Kapitalismus. Autoren wie Robinson, Gill und Cutler oder Sklair nehmen hierbei aus einer herrschaftskritischen Perspektive die Spielräume und Möglichkeiten von großen international tätigen Unternehmen in den Blick (vgl. Robinson 2004; Gill & Cutler 2014; Sklair 2003). In den Perspektiven des transnationalen Kapitalismus wird die Größe und die damit einhergehenden finanziellen und politischen Einflussmöglichkeiten betont und den transnationalen Eliten eine besondere Bedeutung bei der Gestaltung des globalen kapitalistischen Systems beigemessen (vgl. Gill & Law 1989). Es wird davon ausgegangen, dass eine relativ kleine Gruppe an Unternehmen über unverhältnismäßig große Einflussmöglichkeiten verfügt und zentral an der Ausgestaltung der globalen Wirtschaftsordnung beteiligt ist. Diese transnationalen Unternehmen sind demnach zu groß, um sie lediglich als nationalstaatlich regulierbare wirtschaftliche Akteure zu begreifen. Die Unternehmensführungen könnten weitestgehend autonom von Landesgrenzen und losgelöst von staatlichem Einfluss agieren und wären zudem durch globale Elitennetzwerke auf Augenhöhe mit politischen Eliten verbunden (van der Pijl 2006, 1998). Da durch divergierende Regularien in verschiedenen Ländern und Märkten Transaktionskosten für die TNU anfallen, haben diese ein Interesse an der Beeinflussung der internationalen Politik im Sinne einer Angleichung der politischen Rahmenbedingungen und Marktliberalisierungen, von welchen wiederum die export- und finanzorientierten Kapitalfraktionen profitieren (vgl. May 2022: 269).

Die meisten Konzepte des transnationalen Kapitalismus nehmen dabei an, dass die globalisierte Weltwirtschaft das Entstehen unternehmerischer transnationaler Eliten begünstigte. Ebenso habe diese in einen Rückgang nationalstaatlicher Macht gemündet, wodurch sich das Kräfteverhältnis zwischen transnationalen Unternehmen und Nationalstaaten zugunsten der transnationalen Unternehmen verschoben hat. Aus diesen beiden Gründen, dem finanziellen Profit einerseits, sowie dem Machtzuwachs andererseits, würden transnationale Eliten, unter anderem auch über internationale ökonomische Organisationen, in denen sie überproportional stark vertreten sind, die Agenda einer fortschreitenden Marktliberalisierung verfolgen (Gill 1990; van der Pijl 1998; van Apeldoorn 2002). In einer (herrschafts-)kritischen Perspektive hat die Entwicklung von transnationalen Unternehmen daher nicht nur die ökonomische Funktion der Profitmaximierung, sondern darüber hinaus auch eine gesellschaftliche und politische Funktion, die sich im Aufbau und der Festigung einer transnationalen Elite widerspiegelt (vgl. May 2022: 270).

Auch wenn diese Perspektiven grundsätzlich hilfreich für die Betrachtung der Interessenlage und Handlungsspielräume von Unternehmensleitungen sind, bleibt zu beobachten, wie zutreffend die zugrundeliegenden, stark westlich geprägten Annahmen durch das neue geoökonomisierte Umfeld und in Anbetracht staatskapitalistischer transnationaler Unternehmen zukünftig noch sein werden.

Mit einer anderen Stoßrichtung befassen sich Global Governance-Diskurse, die sich damit beschäftigen, *„die Gestaltungsmöglichkeiten der durch Globalisierungsprozesse hervorgerufenen Interdependenzen und Folgephänomene zu konzeptualisieren.“* (Glaab & Fuchs 2017: 991) In diesen Diskursen werden TNUs neben Staaten, Nichtregierungsorganisationen und globalen zivilgesellschaftlichen Akteuren als bedeutender Aspekt des Globalisierungsprozesses kritisch untersucht. Nach Cutler et al. sind es, ähnlich wie in der Logik des transnationalen Kapitalismus, insbesondere große TNU, die durch die wirtschaftliche Globalisierung und die Liberalisierung von Märkten profitieren (Cutler 1999). Daher würden sie einerseits auf verschiedenen Ebenen gezielt Einfluss auf die jeweiligen Politikprozesse nehmen, um die Agenda der weiteren Öffnung von Märkten voranzutreiben (vgl. Starobin 2013: 415). Andererseits ließe sich auch feststellen, dass sie inzwischen teilweise Funktionen und Aufgaben übernehmen, die bisher durch Staaten ausgeübt wurden (Glaab & Fuchs 2017: 1002). Daher werden TNU aus einer Global Governance- Perspektive vor allem als Träger und Teilhaber politischer Steuerung untersucht. In der öffentlichen Wahrnehmung

würden sie vielfach nicht als politische, sondern als ökonomische Akteure wahrgenommen werden (vgl. Fuchs 2013). Durch die zentrale Rolle von TNUs in einer globalisierten Welt sei es für sie allerdings möglich, „[...] durch Lobbying Aktivitäten, Agenda- und Regelsetzung sowie die Beeinflussung des öffentlichen Diskurses und Initiativen des privaten Regierens großen politischen Einfluss auf allen Ebenen der Global Governance auszuüben.“ (Glaab & Fuchs 2017: 1002) Gleichzeitig behalten sie nach Mikler (2018) trotz ihrer Transnationalität aber auch stets einen besonderen Bezug zum Heimatstaat.

3.3 Operationalisierung der Analyseperspektive und Analyseschema

Aus den skizzierten theoretischen Diskursen und Konzepten ergeben sich für die Forschungsarbeit eine Reihe von Anknüpfungspunkten. Für die Generierung einer auf den Forschungssachverhalt zugeschnittenen Analyseperspektive werden diese bestehenden Konzepte modifiziert. Die aus der folgenden Operationalisierung resultierende Analyseperspektive bildet die Basis für die empirischen Untersuchungen in Kapitel 5 und 6.

Die Geoökonomisierung stellt einen vielschichtigen Veränderungsprozess im internationalen System dar. Als maßgebliche Einflussfaktoren wirken die sich ändernden machtpolitischen Kräfteverhältnisse durch den Aufstieg des staatskapitalistischen Chinas, das Ende der hegemonialen Vormachtstellung der USA sowie die Erschütterungen der neoliberalen Ordnung, die Disruptionen des internationalen ökonomischen Systems und grundlegende Verschiebungen im Zusammenspiel von Märkten, Unternehmen und Politik begünstigen (vgl. Babić et al. 2022a; Choer Moraes & Wigell 2022; Roberts et al. 2019). Entgegen der Grundprinzipien der bisherigen neoliberalen Ordnung entsteht hierdurch eine geoökonomische Ordnung mit neuen Merkmalen und Strukturen, die die internationalen Beziehungen prägen (Roberts et al. 2019: 657; Choer Moraes & Wigell 2022; Babić et al. 2022a). Zu diesen gehört eine ‚Versicherheitslichung‘ internationaler Wirtschaftsbeziehungen. Grenzüberschreitende Interdependenzen der globalisierten Weltwirtschaft werden nicht mehr nur unter privatwirtschaftlichen Kosten- und Effizienzaspekten betrachtet, sondern deren sicherheits- und machtpolitische Komponenten, wie kritische Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten, rücken in den Fokus staatlichen Handelns (vgl. Babić et al. 2022a; Choer Moraes & Wigell 2022; Roberts et al. 2019; Farrell & Newman 2019). Zudem nehmen wirtschaftliche Druckmittel und deren Einsatz eine präzisere Rolle bei der internationalen Machtpolitik und Konfliktaustragung ein (vgl. Blackwill & Harris 2016). Dementsprechend werden wirtschaftliche Fertigkeiten und Kapazitäten zu einem zentralen Feld des zwischenstaatlichen

Wettbewerbs. Dies zeigt sich unter anderem im Wettstreit um den Erhalt und die Kontrolle von Schlüsselindustrien, denen bei der Austragung internationaler Rivalität eine entscheidende Bedeutung zugeschrieben wird (vgl. Weiss & Thurbon 2021; Aggarwal & Reddie 2021; Babić et al. 2022b).

Geoökonomische Maßnahmen zielen daher auf das Potenzial und die Kontrolle eines ökonomischen Bereichs, der im zwischenstaatlichen Wettbewerb von entscheidender Bedeutung für die machtpolitische Ausgangslage des eigenen Staates sein könnte und damit im Kern auf die Kontrolle von Wertschöpfungsketten. Folglich grenzt sich diese Forschungsarbeit begrifflich von denjenigen Autoren ab, die unter Geoökonomie lediglich ein geografisch lokalisierbares Außenpolitikfeld (vgl. Kim 2021) oder die reine (geo)strategische Interessenverfolgung über wirtschaftliche Mittel verstehen (Wigell & Vihma 2016; Wigell 2016). Vielmehr wird angenommen, dass sich geoökonomische Maßnahmen auch auf wirtschaftliche Räume und Sphären, beispielsweise in Form von Marktanteilen oder Marktkontrolle, beziehen können oder in ihrer Wirkungsweise auf das Inland gerichtet sind (vgl. Weiss & Thurbon 2021; Blackwill & Harris 2016; Luttwak 1990; Babić et al. 2022a). Dementsprechend sind auch Maßnahmen als geoökonomisch zu verstehen, die beispielsweise durch die Stärkung kritischer Industrien auf strukturelle Vorteile im zwischenstaatlichen Wettbewerb abzielen (vgl. Wesley 2016; Babić et al. 2022a; Weiss & Thurbon 2021; Aggarwal & Reddie 2021).

Da die Geoökonomisierung der internationalen Ökonomie nicht als naturgesetzlicher Entwicklungsprozess verstanden wird, sondern als vielschichtiger Veränderungsprozess, kommt den beteiligten politökonomischen Akteuren, allen voran Staaten und international operierenden Unternehmen, eine gewichtige Rolle bei der Ausgestaltung und dem Umgang mit der Geoökonomisierung zu (Choer Moraes & Wigell 2022; vgl. Gertz & Evers 2020). Ebenso wirkt sich die Geoökonomisierung wiederum auch auf die beteiligten Akteure und deren politische Interessen und Zielsetzungen aus. Dies resultiert darin, dass staatliche und privatwirtschaftliche Akteure im internationalen System, ob sie nun aktive Treiber oder Verursacher der Geoökonomisierung sind oder nicht, mit den neuen Gegebenheiten konfrontiert sind (vgl. Gertz & Evers 2020; Choer Moraes & Wigell 2022; Farrell & Newman 2019). Auf staatlicher Ebene führt dies vielfach dazu, dass Handlungsfelder mit traditionell eigenen Denklogiken bei einer Anpassung an geoökonomische Entwicklungen stärker

zusammengedacht werden. Vielfach ist eine Aufweichung historisch gewachsener Trennlinien bei der ministeriellen Ressortzuteilung erforderlich.

Um die in der vorliegenden Arbeit gelegte Schwerpunktsetzung von anderen Fokussierungen geoökonomischer Phänomene, wie geoökonomischer Außen-, Infrastruktur- oder Finanzpolitik, abzugrenzen und die Analyseperspektive zu schärfen, wird der Begriff der geoökonomischen Industriepolitik verwendet. Als Teil der geoökonomischen Strategie- und Maßnahmenpalette werden darunter diejenigen Maßnahmen subsummiert, die auf die eigene Ökonomie gerichtet sind und aus einer geoökonomischen Gestaltungslogik auf die (materielle) Kontrolle oder Absicherung zentraler Schlüsseltechnologien und Wertschöpfungsketten abzielen. Dementsprechend steht weniger ein unmittelbares finanzielles Interesse im Vordergrund, sondern der strategische und machtpolitische Handlungsspielraum. Dies impliziert allerdings nicht, dass geoökonomische Ziele sich nicht auch mit wirtschaftlichen Profiterwägungen überschneiden oder mit diesen korrelieren können. Eine geoökonomische Zielsetzung in industriepolitischen Maßnahmen nachzuweisen ist mitunter nicht einfach, da die Absichten staatlichen Handelns nicht zwangsläufig auch öffentlich kommuniziert werden und sich daher nicht zu allen potenziellen Maßnahmen öffentlich zugängliche Begleitdokumente politischer Entscheidungsprozesse mit nutzbaren Informationen finden. Daher wird in dieser Arbeit auf einen Methoden-Mix gesetzt, der es ermöglichen soll, die geoökonomische Stoßrichtung politischer Maßnahmen sowohl über offizielle Dokumente als auch über informelle Hintergrundinformationen zu identifizieren und anschließend genauer zu beleuchten.

Es wird davon ausgegangen, dass sich geoökonomische Industriepolitik aufgrund ihrer Stoßrichtung in offensive oder defensive Maßnahmen unterteilen lässt, auch wenn Ziele und Mittel teilweise überlappen und eine enge Verzahnung realpolitisch vorteilhaft ist (vgl. Weinhardt et al. 2022; Bergsen 2021; Blackwill & Harris 2016). Unter offensiver geoökonomischer Industriepolitik werden diejenigen Maßnahmen subsummiert, die darauf abzielen, die eigene Industrie strategisch zu stärken, um durch eine herausragende Stellung in internationalen Wertschöpfungsketten langfristig Möglichkeiten für machtpolitische Druckmittel gegenüber Dritten zu schaffen (vgl. Farrell & Newman 2019: 45ff; Gertz & Evers 2020: 121ff.). Dies kann beispielsweise durch eine industriepolitisch forcierte Dominanz einheimischer Unternehmen in Lieferketten und Technologien und die gezielte Anwendung von Exportkontrollen geschehen (vgl. Bauerle Danzman & Meunier 2024: 3). In den

vergangenen Jahren konnte eine Anwendung solcher geoökonomischer Industriepolitik vor allem im Agieren der USA und Chinas, beispielsweise bei Halbleitern und Seltenen Erden, beobachtet werden.

Demgegenüber wird in dieser Arbeit defensive geoökonomische Industriepolitik durch das Charakteristikum definiert, dass sie darauf abzielt, geoökonomische Einflussmöglichkeiten anderer Staaten auf die eigenen Unternehmen zu verhindern und den Anschluss an strategische Technologien nicht zu verlieren (vgl. Weinhardt et al. 2022; Bauerle Danzman & Meunier 2024: 3). Dies zeigt sich in Bestrebungen, kritische Abhängigkeiten zu reduzieren und strategisch bedeutsame Industrien beispielsweise durch Markteintrittsbarrieren vor der Verdrängung durch ausländische Wettbewerber zu schützen, um sich den Zugriff zu den zugehörigen Technologien zu erhalten (vgl. Aggarwal & Reddie 2021; Choer Moraes & Wigell 2022; Weiss 2021). Im Forschungsfokus der Arbeit, der europäischen geoökonomischen Industriepolitik mit Bezug zur Automobilindustrie, lassen sich überwiegend defensive geoökonomische Maßnahmen beobachten. Diese werden in der Forschungsarbeit daher schwerpunktmäßig betrachtet. Nichtsdestotrotz wird offensive geoökonomische Industriepolitik über die externen Einflüsse beteiligter Akteure ebenfalls mitbehandelt.

Eine Schlüsselrolle bei geoökonomischer Industriepolitik kommt dem Verhältnis von Staaten und ihren Exekutivorganen zu den eigenen Unternehmen zu. Diese sind durch ihre internationale Einbindung sowohl Träger zwischenstaatlicher wirtschaftlicher Interdependenzen als auch Inhaber technologischer Fertigkeiten. Dementsprechend ist der staatliche Zugriff auf die eigenen Unternehmen wie auch die Formen der Kooperation und Interaktion für die Ausgestaltung geoökonomischer Industriepolitik entscheidend (vgl. Choer Moraes & Wigell 2022; Gertz & Evers 2020). Dies gilt umso mehr für transnationale Unternehmen, die einerseits aufgrund ihrer Größe, Internationalität und Netzwerke über relationale und strukturelle Macht im internationalen System verfügen und selbst bedeutenden Einfluss auf Politikentscheidungen nehmen können und andererseits auch aufgrund ihrer Geschäftsbeziehungen in Interaktionsfeldern mit verschiedenen Staaten und Regierungen stehen (vgl. Abels 2024; Eckert 2024). Transnationale Unternehmen können daher sowohl Rezipienten geoökonomischer Maßnahmen sein, diese aber auch aktiv mitgestalten (vgl. Abels & Bieling 2023, 2024; Choer Moraes & Wigell 2022).

Nach der Schärfung der skizzierten Analyseperspektive soll im folgenden Kapitel 4 dargestellt werden, wie die identifizierte Forschungslücke mithilfe dieser methodisch untersucht wird.

4 Methodischer Zugang

4.1 Prozessanalyse

Die vorliegende Forschungsarbeit zielt darauf ab, Erkenntnisse über die Aushandlung und Implementierung geoökonomischer Industriepolitik im Bereich der Automobilindustrie und die Rolle der deutschen Hersteller zu generieren. Dies soll anhand der beiden Untersuchungsfragen erarbeitet werden:

- 1.) Wie kann das Zustandekommen geoökonomischer Industriepolitik der EU für die Automobilindustrie erklärt werden?
- 2.) Welche Rolle kommt den deutschen Automobilherstellern bei der Aushandlung und Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik zu?

Im Rahmen der Arbeit sollen daher Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche politischen Strategien und Maßnahmen angewendet werden, wie deren Zustandekommen und Umsetzung erklärt werden kann und welche Rolle dabei politischen und privatwirtschaftlichen Akteuren sowie externen Einflüssen zukommt. Einen besonderen Fokus legt die Forschungsarbeit, neben der Rolle der deutschen Hersteller, auf die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten, die als zentrale Akteure die geoökonomische Industriepolitik im Automobilbereich entscheidend mitgestalten. Durch diese Analyse sollen über den direkten Untersuchungsgegenstand hinaus grundsätzliche Erkenntnisse darüber generiert werden, welche politökonomischen Mechanismen im Zuge der Geoökonomisierung anzutreffen sind, welche Rolle den Industrieunternehmen in diesen Prozessen und der Umsetzung geoökonomischer Strategien und Maßnahmen zukommt.

Da eine statische Betrachtung geoökonomischer Industriepolitik und ihrer Aushandlung aufgrund zahlreicher Interaktionsfelder und Dynamiken wenig zielführend erscheint, wurde sich für eine prozessanalytische Herangehensweise entschieden. Durch eine vertiefte Untersuchung von entscheidenden Sequenzen und Ereignissen scheint eine solche Vorgehensweise produktiv, um die zugrundeliegenden politikökonomischen Mechanismen zu identifizieren und analysieren zu können. Prozessanalysen, mitunter auch gleichbedeutend mit dem Begriff ‚Process Tracing‘ verwendet, zeichnen sich durch das Anliegen aus, Kausalketten und Kausalverbindungen aufzuspüren (vgl. Muno 2015: 4). Dementsprechend zielen sie darauf ab, durch logische Schlussfolgerung potenziell kausale Pfade für die Erklärung eines Ereignisses zu identifizieren (vgl. ebd.: 5). Bildlich gesprochen kann die Prozessanalyse daher

als das Öffnen einer Blackbox verstanden werden, das Aufschluss über die vorangegangenen Prozesse eines Ereignisses (auch Outcome genannt) liefert. Aus der Bandbreite prozessanalytischer Herangehensweisen wurde sich für eine an der Konzeption der Prozessanalyse von Nullmeier (2021) angelehnte Variante entschieden. Diese ist einerseits durch eine der Forschungsarbeit zuträgliche Offenheit für verschiedene Methoden und Wege der Datenerhebung und Auswertung gekennzeichnet. Andererseits löst sie sich aus einer zu strengen Variablenlogik und setzt stattdessen auf ein modulares Mechanismen-bezogenes Erklären (vgl. Nullmeier 2021: 209). Zudem baut sie auf eine in Nachbarschaftsdisziplinen der Politikwissenschaften weit verbreitete Einschätzung der Qualität bzw. Zuverlässigkeit von Quellen, anstelle der oftmals eng gefassten Tests zur Güte qualitativer Erklärungen, wie sie in den Politikwissenschaften heute anzutreffen sind (vgl. ebd.: 178ff.). Damit steht die Prozessanalyse nach Nullmeier zwar in der Tradition des interpretativen Erklärens, geht aber über das bloße Verstehen interpretativ-hermeneutischer Verfahren hinaus und beabsichtigt auch, kausale Erklärungen generieren zu können (vgl. ebd.: 156).

Nullmeier (2021) definiert den zu erklärenden Prozess als

„die Gesamtheit der Ereignisse [...], die zwischen einem von den Forschenden zu definierenden Anfangszeitpunkt und einem Endzeitpunkt stattfinden und in einem Bezug zu dem zu erklärenden Ereignis stehen. Prozess ist alles Geschehene vor dem Zeitpunkt des zu erklärenden Ereignisses, das für die Erklärung dieses Ereignisses relevant ist.“ (Nullmeier 2021: 219)

Dem Prozess gegenüber steht der Terminus eines Ereignisses, dem ein fixer Zeitpunkt zugeordnet werden kann. Akteurbestimmte Ereignisse wiederum lassen sich nach Nullmeier trotz möglicher Überschneidungen und Verbindungen in vier Hauptformen unterteilen. 1.) Aktivitäten einzelner Akteure, 2.) Perzeptionen einer Aktivität durch andere Akteure, 3.) Interaktionen zwischen Akteuren und 4.) Interaktionsresultate (vgl. ebd.: 231).

Um zu einem aussagekräftigen Verständnis zu gelangen, werden im Rahmen der Forschungsarbeit zwei zentrale Fälle, an denen sich die Mechanismen der geoökonomischen Industriepolitik in Bezug auf die deutschen Automobilhersteller im Untersuchungszeitraum analysieren lassen, prozessanalytisch ausgewertet. Erstens wird in Kapitel 5 geoökonomische Industriepolitik und die Rolle der deutschen Automobilhersteller in Form einer Langzeitanalyse des politisch versierten Aufbaus einer europäischen Batteriezellindustrie im Zeitraum von Anfang 2017 bis Ende 2025 untersucht. Zweitens wird in Kapitel 6 durch eine Tiefenanalyse geoökonomische Industriepolitik anhand der EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos von Herbst 2023 bis Herbst 2024 analysiert. Die Fälle thematisieren

entscheidende Kapitel europäischer geoökonomischer Industriepolitik im Kontext der Automobilindustrie bis zum Ende der Datenerhebung im Dezember 2025. Die beiden Fälle haben bei einzelnen Entwicklungen und Prozessen Berührungspunkte, stehen aber nicht in einem kausalen Verhältnis zueinander.

Die einzelnen Untersuchungsfälle wurden aufgrund verschiedener Faktoren für die Analyse ausgewählt. Zum einen decken sie verschiedene Dimensionen geoökonomischer Industriepolitik ab und damit auch eine Reihe relevanter politökonomischer Mechanismen. Zum anderen erfüllen sie eine wichtige Bedingung für prozessanalytische Verfahren, da zu beiden eine ausreichende Menge an zugänglichem Datenmaterial verfügbar ist. Da die Durchführbarkeit von Prozessanalysen in bedeutendem Maße von der Datenlage sowie ihrer Verfügbarkeit und den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängt, sind diese vor Beginn einer Prozessanalyse zu prüfen (vgl. ebd.: 243f.). Im vorliegenden Fall konnte dies durch die Sichtung von öffentlich zugänglichen Dokumenten, der Interaktion mit beteiligten Akteuren und relevanten Experten sowie dem eigenen Feldzugang durch teilnehmende Beobachtung sichergestellt werden.

Jede Prozessanalyse startet üblicherweise mit der Identifikation eines bestimmten Ereignisses oder Zustandes, der durch die Analyse des vorangehenden Prozesses erklärt werden soll. Daher wurde für beide Fälle, die in der Arbeit untersucht werden, ein Ereignis oder Zustand festgelegt, der durch die Untersuchung der vorangegangenen Prozesse erklärt werden soll. Für den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie ist das die vielfach als ‚krisenhaft‘ beschriebene Situation der europäischen Batteriezellhersteller Ende 2025. Für die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos ist es die Einführung von Ausgleichszöllen gegen Importe im November 2024. Damit wird durch die beiden Fälle ein übergreifender Untersuchungszeitraum von 2017-2025 beleuchtet, der bedeutende Wegmarken der Geoökonomisierung im Kontext der Automobilindustrie umfasst. Der damit umschlossene Untersuchungszeitraum von fast acht Jahren ermöglicht es darüber hinaus, durch die Spannweite über verschiedene Bundesregierungen und Legislaturperioden auf europäischer Ebene, auch mögliche Veränderungen innerhalb der politischen Landschaft besser zu erfassen.

4.2 Analyseschema

Das Ergebnis geoökonomischer Industriepolitik kann, wie in Kapitel 3.3 dargestellt, als komplexer Aushandlungsprozess externer und innerer Faktoren verstanden werden. Um diesen Aushandlungsprozess genauer zu untersuchen, wird das von Abels und Bieling (2023)

entwickelte Schema für die Erklärung geoökonomischer Strategien im Bereich der Infrastruktur herangezogen. Leicht modifiziert lässt es sich für die Erklärung geoökonomischer Industriepolitik gewinnbringend einsetzen (*Abbildung Nr. 4.1*). Es ergibt sich ein Analyseschema, das der Komplexität des Sachverhalts trotz schematischer Vereinfachung gerecht wird.

Mechanismen geoökonomischer Industriepolitik

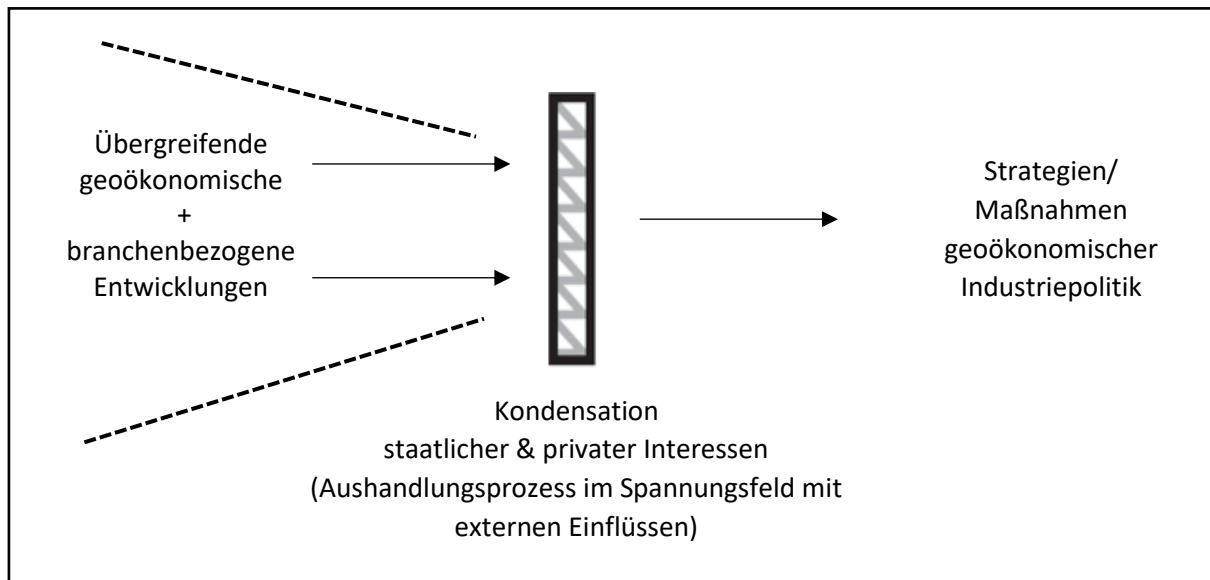


Abbildung Nr. 4.1, angelehnt an Abels & Bieling (2023: 521)

So lassen sich nach Ansicht des Autors maßgeblich zwei auslösende externe Faktoren identifizieren, die die politökonomische Entscheidungsfindung über geoökonomische Industriepolitik lostreten. Zum einen übergreifende geoökonomische Entwicklungen, beispielsweise internationale Machtverschiebungen oder intensivierte Rivalität. Zum anderen branchenbezogene Megatrends und Entwicklungen, wie beispielsweise Strukturanpassungen, Marktverschiebungen oder technologische Disruptionen. Für die Automobilindustrie könnten hierfür exemplarisch die Entwicklung hin zur E-Mobilität oder zu vernetzten Fahrzeugen genannt werden.

Inwiefern der durch diese Ereignisse ausgelöste externe Druck wiederum in spezifische geoökonomische Industriepolitik umgewandelt wird, ist dann allerdings das Ergebnis der Kondensation dieser Entwicklungen durch staatliche und private Interessen und damit eines komplexen Aushandlungsprozesses. Dieser kann durch eine Vielzahl an Faktoren geprägt werden, die es bei der Untersuchung geoökonomischer Industriepolitik fallbezogen zu identifizieren gilt. Da sich die beteiligten Akteure bei geoökonomischen Maßnahmen immer in

einem internationalen Spannungsfeld befinden, ist es ratsam, neben internen auch externe Einflussfaktoren auf den Aushandlungsprozess in Betracht zu ziehen. Um die verschiedenen Einflussfaktoren zu strukturieren, können verschiedene Analyseebenen hilfreich sein, die branchenspezifische, geoökonomische oder innenpolitische Einflussfaktoren in den Blick nehmen. Die verschiedenen Analyseebenen müssen dabei nicht trennscharf abgegrenzt werden, sondern können sich durchaus überlappen. Der gesamte Prozess geoökonomischer Industriepolitik ist dabei nicht statisch und abschließend zu verstehen, sondern kann dynamisch oder repetitiv verlaufen.

Da, wie skizziert, bei geoökonomischer Industriepolitik den betroffenen Unternehmen und Branchen eine entscheidende Rolle zukommt, ist deren Agieren intensiv zu betrachten. Informationen hierzu können einerseits durch öffentliche Stellungnahmen der sie vertretenden Verbände oder öffentliche Aussagen ihres Führungspersonals gewonnen werden, sollten aber aufgrund einer bedeutenden, nicht-öffentlichen Komponente auch über interne Einblicke, beispielsweise durch Gespräche mit beteiligten Experten, trianguliert werden.

Ähnlich wie bei der Ausgestaltung der Strategien und Maßnahmen geoökonomischer Industriepolitik kommt den betroffenen Unternehmen auch bei deren Umsetzung eine gewichtige Rolle zu (*Abbildung Nr. 4.2*). So wird die Art und Weise, wie geoökonomische Industriepolitik umgesetzt wird, maßgeblich durch das Ausmaß der staatlichen Durchsetzung der getroffenen Strategien und Maßnahmen und andererseits durch die Bereitschaft betroffener Industrien und Unternehmen, diese mitzutragen, bestimmt. Daher besteht die Möglichkeit, dass geoökonomische Maßnahmen oder Strategien zwar verabschiedet werden, aber dennoch an der staatlichen Durchsetzungsfähigkeit oder der Bereitschaft der Unternehmen scheitern, die verabschiedeten Maßnahmen zu unterstützen und umzusetzen. Je nach innerer Verfasstheit eines Staats- und Wirtschaftssystems kann der diesbezügliche Handlungsspielraum der Unternehmen verschieden groß sein, wobei ihnen in einem marktwirtschaftlich ausgerichteten System grundsätzlich ein größerer Spielraum zur Verfügung steht als in staatskapitalistischen Systemen (Blackwill & Harris 2016; Gertz & Evers 2020). Sowohl staatliche Durchsetzungsfähigkeit als auch das Agieren betroffener Branchen und Unternehmen kann von externen Einflüssen entscheidend beeinflusst werden, weshalb diese als gesonderte Faktoren auf die Art und Weise der Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik zu betrachten sind.

Mechanismen der Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik

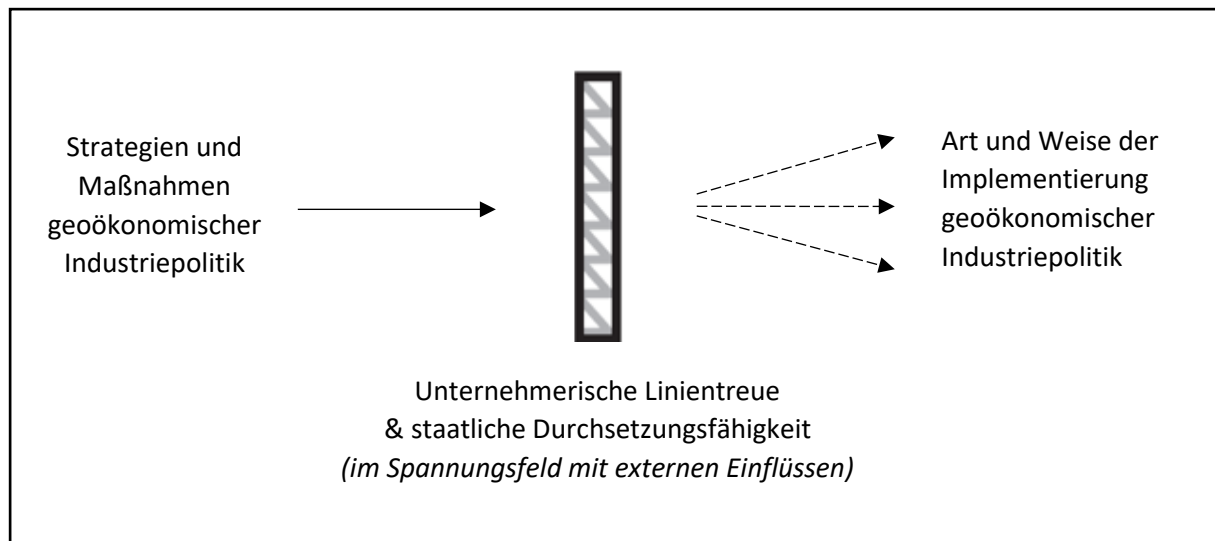


Abbildung Nr. 4.2

Auf das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit bezogen, soll anhand dieser Analyseperspektive die geoökonomische Industriepolitik im Kontext der deutschen Automobilhersteller zielführend untersucht werden.

Zu den deutschen Automobilherstellern werden diejenigen Produzenten von Personenkraftwagen gezählt, die über ihren Firmensitz in Deutschland verfügen und sich nicht im mehrheitlichen Besitz einer ausländischen Konzerngesellschaft befinden. Die Eingrenzung erfolgt aufgrund des Ziels der Arbeit, Mechanismen über das Zusammenspiel von Politik und einheimischen Unternehmen zu erfahren. Eine zu weite Eingrenzung, beispielsweise durch den Einbezug ausländischer Unternehmen mit Produktionsstätte in Deutschland, könnte daher die Ergebnisse der Untersuchungen verzerren. Namentlich werden daher die Bayerischen Motorenwerke AG, die Mercedes-Benz Group AG sowie der Volkswagen-Konzern (Volkswagen Group/ Volkswagen AG) mit den zugehörigen Unternehmen Audi AG, Dr. Ing. h.c. F. Porsche AG mitsamt ihren ansässigen Tochterunternehmen in den Blick genommen.

Die deutschen Automobilhersteller werden als international ausgerichtete Unternehmen betrachtet, die sich durch ihre weltweiten Lieferketten und Produktionsnetzwerke, die signifikanten Umsatz- und Mitarbeiterzahlen und die volkswirtschaftliche Relevanz als transnationale Unternehmen typologisieren lassen. Diese Zuschreibung soll verdeutlichen, dass es sich um Akteure handelt, die sich zumindest teilweise in einem direkten oder indirekten Interaktionsfeld mit Staaten befinden und im internationalen System aufgrund ihrer Dimension auch als eigenständige Akteure wahrgenommen werden (vgl. Mikler & Ronit 2020). Die Einordnung als transnationale Akteure sollte aber nicht über die starke nationale Verwurzelung

der Unternehmen hinwegtäuschen und eine kosmopolitische Stellung suggerieren. So weisen die deutschen Automobilhersteller einerseits zwar eine sehr starke internationale Ausrichtung und Anzeichen der Transnationalität auf. Andererseits haben sie jedoch, unter anderem durch die Herkunft großer Teile des Managements und der Mitarbeiterschaft, einen besonders starken nationalen und europäischen Bezug, der sich auch in engen Kontakten zur deutschen und europäischen Politik widerspiegelt. Aufgrund ihrer bedeutenden Position innerhalb der Industrie genießen die Führungsriege der deutschen Automobilhersteller einen privilegierten Zugang zur deutschen aber auch europäischen Politik und können auf politische Entscheidungen durch Interessenvertretung gezielt Einfluss nehmen (vgl. Glaab & Fuchs 2017). Über ihre weit verzweigten, internationalen Wertschöpfungsketten, Investitionen und Netzwerke prägen sie darüber hinaus die internationale Ökonomie entscheidend mit.

Die deutschen Automobilhersteller können bei der Ausgestaltung der geoökonomischen Industriepolitik aktiv mitwirken. Zudem können sie bei verabschiedeten geoökonomischen Strategien und Maßnahmen sowohl freiwillig im Einklang mit staatlichen Positionen agieren (*unternehmerische Linientreue*), oder sich konträr zu den gesetzten Zielbildern verhalten (vgl. Choer Moraes & Wigell 2022). Andererseits haben die Bundesregierung wie auch die Institutionen der EU mitunter Möglichkeiten, beispielsweise durch Gesetze, verbindliche Vorgaben und Kontrollen, den Handlungsspielraum der Industrie einzuengen (*staatliche Durchsetzung*) und so erwünschtes Verhalten zu erzwingen (vgl. Gertz & Evers 2020; May 2022: 254).

4.3 Untersuchungsmethoden und methodische Reflexion

Um eine möglichst detailgetreue Darstellung des Forschungssachverhalts im Rahmen der Prozessanalyse zu gewährleisten, wird in der vorliegenden Arbeit auf vielfältige Untersuchungsmethoden zurückgegriffen. Diese stehen in einem komplementären Verhältnis zueinander und ermöglichen es, sowohl verschiedene Quellen als auch Perspektiven einzubeziehen und auszuwerten und durch eine Triangulation den Qualitätskriterien qualitativer Forschung gerecht zu werden. Die Untersuchungsmethoden, die in bedeutendem Maße in der Arbeit angewendet werden, werden im Folgenden vertieft dargestellt.

4.3.1 Dokumentenanalyse und Qualitative Inhaltsanalyse

In der Forschungsarbeit wird auf Informationen zurückgegriffen, die im Rahmen der Analyse von Dokumenten gewonnen wurden. „Dokumente sind insofern natürliche Daten, als dass sie

nicht zu Forschungszwecken und ohne die Beteiligung oder Intervention der Forschenden entstanden sind.“ (vgl. Salheiser 2014: 813). Stattdessen lassen sie sich als prozessproduzierte Daten klassifizieren (vgl. ebd.). Somit können Dokumente als Artefakte kommunikativer Praxis verstanden werden und daher für sozialwissenschaftliche Interpretationen herangezogen werden (vgl. ebd.: 14). Die methodische Schwäche beim qualitativen Rückgriff auf Dokumente und die daraus gewonnenen Informationen ergibt sich dadurch, dass diese niemals für sich selbst stehen können. Demnach ist die Dokumentenanalyse keine in sich geschlossene Datenanalyse, sondern muss vielmehr immer kontextuell durch die Rekonstruktion des Entstehungs- und Nutzungshintergrundes ergänzt werden.

Die Auswertung der Dokumente erfolgt über eine qualitative Inhaltsanalyse. Die Inhaltsanalyse als Teil der qualitativen Forschung zielt darauf ab, *„aus der großen Gesamtmenge der im Forschungsprozess anfallenden Textdaten, seien es transkribierte Interviews oder Dokumente, die für die Forschungsfragen relevanten Passagen und Aussagen herauszufiltern.“* (Blatter et al. 2007: 75f.). Da die Informationsmenge in Textdateien äußerst umfangreich sein kann, ist eine Reduktion der Komplexität des untersuchten Materials entlang des Forschungsinteresses nötig (Blatter et al. 2018: 115). Hierzu kommt nach Mayring einer durchdachten und konsequenten Kategoriebildung eine besondere Bedeutung zu (vgl. Mayring 2010: 605). Nach der in der Forschungsarbeit angewendeten kategorialen Inhaltsanalyse nach Mayring basiert die Analyse auf drei Grundtechniken. Demnach wird der Text auf seine wesentlichen Kernaussagen reduziert (Zusammenfassung). Uneindeutige Textstellen werden durch die Zuhilfenahme von zusätzlichem Material oder Kontext verständlich gemacht (Explikation) und der Inhalt wird anhand von Ordnungskriterien strukturiert (Strukturierung). Die Strukturierung erfolgt dabei durch die Zuteilung von Kategorien. Dem Kategoriensystem kommt bei der qualitativen Inhaltsanalyse eine zentrale Stellung zu. Dabei ist darauf zu achten, dass die einzelnen Kategorien sowohl trennscharf als auch erschöpfend sind, sodass einerseits eine klare Zuteilung ohne Überlappungen erfolgen kann und andererseits auch für alle Analyseeinheiten eine Kategorie zur Verfügung steht. Durch das Kodieren mithilfe des Kategoriensystems können spezifische Ausprägungen inhaltlicher Merkmale zielführend erfasst und vom empirischen Datenmaterial abstrahiert werden (vgl. Hildebrandt et al. 2015: 304). Zudem ermöglicht es, dass durch die Inhaltsanalyse intersubjektiv nachprüfbare Ergebnisse generiert werden können (vgl. Mayring 2010: 67ff.).

Zu den in der Forschungsarbeit ausgewerteten Dokumenten gehören politische Strategiepapiere, industriepolitische Maßnahmenbegründungen und Veröffentlichungen staatlicher Stellen, Veröffentlichungen von Branchenverbänden, Think Tanks, Wirtschaftsforschungsinstituten und der Automobilunternehmen sowie Zeitungsartikel. Die Datenauswahl und Datengenerierung erfolgt über Empfehlungen der interviewten Experten, Online-Recherchen, die Webseiten staatlicher Stellen und Verbände sowie über eine Recherche über Suchbegriffe in den Datenbanken überregionaler Tageszeitungen, Branchenzeitschriften und der Sekundärliteratur im Vorfeld der Forschungsarbeit. Mithilfe der Dokumentenanalyse sollen schriftlich fixierte Aktivitäten, Perzeptionen, Interaktionen sowie Interaktionsresultate ausgewertet werden (vgl. Nullmeier 2021: 231). Hierdurch sollen tiefergehende Erkenntnisse über die geoökonomischen Einflussfaktoren und Aushandlungsprozesse generiert werden.

4.3.2 Experteninterviews

Eine weitere zentrale Erhebungsmethode der Forschungsarbeit stellen semistrukturierte Leitfadeninterviews mit Experten aus der Automobilindustrie, Industrieverbänden, Think Tanks und Behörden dar. Experteninterviews sind eine Methode der empirischen Sozialforschung, die darauf abzielt, Wissen der Befragten für die Forschung nutzbar zu machen. Dabei steht explizit das Wissen und nicht die persönlichen Ansichten der Befragten im Mittelpunkt (vgl. Gläser & Laudel 2010: 12). Die Experten werden daher als Quellen von ‚Spezialwissen‘ oder ‚Betriebswissen‘ verstanden (vgl. Gläser & Laudel 2010: 8; Kaiser 2019: 8). Der große Mehrwert dieser Wissensgenerierung besteht immer dann:

„[...] ,wenn es darum geht, die intra-organisatorischen Interessen, Konflikte und Präferenzen zu beleuchten, die letztlich zur Formulierung von politischen Verhandlungspositionen oder Problemlösungsstrategien geführt haben und die im Falle der Veröffentlichung in amtlichen Dokumenten nicht mehr erkennbar sind.“ (Kaiser 2019: 8)

Darüber hinaus zeichnen sich die Experten durch die Fähigkeit aus, *„Verbindungen zu anderen Wissensbeständen und Wissensformen herzustellen und die Relevanz des eigenen Wissens zu reflektieren“* (Bogner et al. 2014: 14).

In der vorliegenden Forschungsarbeit wurden Experteninterviews einerseits geführt, um Zusammenhänge zwischen einzelnen Teilaspekten geoökonomischer Industriepolitik und ihrer Auswirkungen besser einordnen zu können. Andererseits sollen Leerstellen in der Arbeit und Erkenntnisse über politökonomische Mechanismen und Aushandlungsprozesse durch die Erlangung nicht öffentlich zugänglicher Informationen durch die Interviewpartner besser

beleuchtet werden. Um die Experteninterviews für die Forschungsarbeit möglichst gewinnbringend einsetzen zu können, wurde sich für offene Leitfadeninterviews entschieden. Das offene Leitfadeninterview ermöglicht dem Befrager einerseits, die Gesprächssituation zu strukturieren sowie eine angemessene Anzahl und Reihenfolge der Fragen vorab festzulegen und dadurch den Interviewverlauf zu steuern. Andererseits besteht Raum für die Experten, ihr Wissen zu den einzelnen Leitfragen frei zu teilen und für den Fall, dass sich im Interviewverlauf mögliche Abweichungen durch Nachfragen ergeben, die vorab nicht vorgesehen waren, können diese dennoch zwischen den einzelnen Leitfragen eingebaut werden (vgl. Kaiser 2019: 10). Somit bieten sie einerseits einen Rahmen und inhaltliche Grenzen für das Gespräch, ermöglichen aber andererseits große Flexibilität für den Interviewer.

Die Art der Fragen lässt sich nach Merkmalen in einzelne Kategorien von Fragetypen unterteilen (vgl. Rubin & Rubin 2012: 119). Hauptfragen, oder auch ‚Tour‘-Fragen genannt, zielen direkt auf die Beantwortung der Forschungsfrage und geben den Rahmen des Interviews vor (vgl. ebd: 116). ‚Follow-up‘-Fragen zielen auf die Generierung von Informationstiefe und präzisen Hintergrundinformationen. ‚Follow-up‘-Fragen können vorbereitet sein, oftmals ergibt sich aus dem Gesprächsverlauf allerdings die Notwendigkeit, für ein besseres Verständnis von Sachverhalten spontan mit ‚Follow-up‘-Fragen zu reagieren (vgl. Rubin & Rubin 2012: 117; Goldberg & Hildebrandt 2018: 8). Zuletzt fungieren ‚Probes‘ als Steuerungselemente des Interviewers, um Sachverhalte zu vertiefen oder nach einem Exkurs auf die ursprüngliche Leitfadenstruktur zurückzukehren (vgl. Rubin & Rubin 2012: 118).

Für eine effiziente und effektive Auswertung sowie zur Qualitätssicherung wurden die für diese Arbeit geführten Experteninterviews, sofern die Befragten zustimmten, aufgezeichnet und im Anschluss transkribiert, da das Vorliegen der Transkripte eine bessere Rekonstruktion sowie Auswertung der Interviews ermöglicht (vgl. Gläser & Laudel 2010: 157). Bei fehlender Zustimmung für eine Aufnahme wurde im Anschluss an das Interview ein Gedankenprotokoll angelegt (vgl. Goldberg & Hildebrandt 2018: 11). Aufgrund der teilweise sensiblen Informationen, die in den Interviews geteilt wurden, stimmten mehrere Interviewpartner einer Aufzeichnung nicht zu und baten um eine ‚vertrauliche‘ Verwendung der geteilten Einblicke als Hintergrundinformation. Aus diesem Grund wurden die Interviewinhalte im Anschluss an die Auswertung anonymisiert, um mögliche Rückschlüsse über die einzelnen Interviewpartner zu vermeiden. Die Interviews wurden je nach Wunsch des Interviewpartners online über Microsoft Teams oder persönlich vor Ort geführt, wobei der Autor der Forschungsarbeit für

eine bessere Gestaltung einer vertrauensvollen Atmosphäre die ‚vor Ort‘- Variante bevorzugte. Die Dauer der Interviews richtete sich maßgeblich nach der eingeräumten Zeit durch die Interviewpartner und betrug planmäßig zwischen 40-60 Minuten.

Die Wissensgenerierung durch leitfadengeführte Experteninterviews birgt mehrere Fallstricke. So besteht die Gefahr, dass der Leitfaden und auch die Gesprächsführung des Interviews zu eng geführt wird, sodass die Interviews nur diejenigen Aspekte hervorbringen, die eine bereits bestehende Hypothese des Interviewers unterstützen. Gleichzeitig können bei einer zu engen Gesprächsführung auch wichtige Informationen verloren gehen. Demgegenüber birgt eine zu weit gefasste Gesprächsführung die Gefahr eines ‚Ausfransens‘ des Interviews mit dem Aspekt, dass aufgrund der Bandbreite zu wenig Informationen über das spezifische Forschungsinteresse des Interviews generiert werden. Zudem besteht bei Experteninterviews die Herausforderung, mögliche Verzerrungen zu beachten, da die Informationsgenerierung auf der Summe von subjektiven Wahrnehmungen beruht und auch durch eine rückblickende Darstellung verzerrt werden kann (vgl. Goldberg & Hildebrandt 2018: 15f.). Um dem zu begegnen, werden Experteninterviews mit verschiedenen Akteuren geführt, um mögliche interessengefärbte Aussagen besser einordnen zu können. Darüber hinaus werden die Experteninterviews in der Arbeit nicht als alleinige Informationsquelle verwendet, sondern ergänzend zu weiteren Formen des Wissenserwerbs eingesetzt und auf eine sorgfältige Triangulation der Ergebnisse geachtet. Zudem wird Wert auf eine systematische Vorgehensweise gelegt, um die Nachvollziehbarkeit der Informationsgewinnung durch die Experteninterviews zu erhöhen (vgl. Kaiser 2019: 6). Die Auswertung der Interviews erfolgt qualitativ als themenanalytische Inhaltsanalyse (vgl. Kaiser 2021: 106). Zunächst werden aussagekräftige und thematisch passende Interviewpassagen systematisch herausgefiltert. Bei Bedarf werden diese durch Explikation mit notwendigen Informationen angefüllt, um die Aussagen besser einordnen zu können. Anschließend werden sie inhaltlichen Kategorien zugeordnet, die es ermöglichen sollen, politökonomische Mechanismen zu identifizieren. Die Kategorien wurden so ausgewählt, dass Tautologien vermieden werden und die Datenvielfalt der Interviews eingefangen werden kann. Lassen sich Kernaussagen den Kategorien nicht zuordnen, werden weitere induktiv aus dem erhobenen Material erschlossen. Im Anschluss werden die isolierten Kernaussagen interpretiert und fließen als gewonnene Informationen in die Arbeit ein. (vgl. Kaiser 2021: 106ff.)

4.3.3 Teilnehmende Beobachtung

Ergänzend zur Dokumentenanalyse und den Experteninterviews wird in der Arbeit auf Einblicke im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung zurückgegriffen, die der Autor durch seine Tätigkeit in der Politikstabsstelle eines großen deutschen Automobilherstellers gewinnen konnte. Die Stärke dieser Feldforschung besteht in der Möglichkeit, soziale Praktiken, Muster, Widersprüchlichkeiten zu identifizieren und dadurch der Komplexität (politischer) Phänomene Rechnung zu tragen (vgl. Birkholz et al. 2019: 3). Der Mehrwert für die Arbeit ergibt sich konkret daraus, dass Prozesse, Beziehungen, Handlungsabläufe und Interaktionsmuster an der Schnittstelle zwischen transnationalen Unternehmen und der deutschen sowie europäischen Politik identifiziert und analysiert werden können (vgl. Thierbach & Petschick 2014: 855). Ähnlich wie Experteninterviews bietet auch die teilnehmende Beobachtung einzigartige Vorteile, beinhaltet aber auch, vor allem aufgrund perspektivischer Einengung, bedeutende Nachteile. Da der Forscher im vorliegenden Fall durch sein Arbeitsverhältnis in die zu beobachtenden Situationen involviert ist, lässt sich seine Rolle nach Gold (1958) als ‚Teilnehmender als Beobachtender‘ klassifizieren. Hieraus ergibt sich einerseits die Schwierigkeit einer aufmerksamen Beobachtung bei gleichzeitiger Involviertheit und die Gefahr der fehlenden Distanzierung (vgl. Birkholz et al. 2019: 4). Andererseits bietet dieser Zugang auch die Chance, Beobachtungen in verschlossenen ‚Räumen‘ vorzunehmen, zu denen externe Wissenschaftler keinen Zugang haben und die Chance, Sachverhalte durch die eigene Involviertheit besser einordnen zu können. Aufgrund der spezifischen Ausgangslage der Feldforschung muss in diesem Fall besonders darauf geachtet werden, eine Balance zwischen Nähe und Distanz zu den beobachteten Phänomenen zu finden und die gewonnenen Erkenntnisse durch ein hohes Maß kritischer Reflexivität abzusichern (vgl. Thierbach & Petschick 2014: 855). In der Forschungsarbeit wird dies insbesondere durch die Triangulation mit den anderen Erhebungs- und Auswertungsmethoden sichergestellt. Zur systematischen Auswertung der teilnehmenden Beobachtung werden während des Feldzugangs umfangreiche Feldnotizen angelegt und dadurch die erlangten Erkenntnisse zeitnah dokumentiert und für die anschließende Verarbeitung vorbereitet.

5 Analyseteil I: Der Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie

Im folgenden Kapitel werden politökonomische Mechanismen und Entwicklungen rund um den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie seit Mitte der 2010er Jahre untersucht. Diese wird aufgrund ihrer Stellung in der automobilen Wertschöpfungskette als zukunftssträchtige und geoökonomisch relevante Schlüsselindustrie verstanden (vgl. Gehrke 2024). Es wird analysiert, wie geoökonomische Industriepolitik in der EU ausgehandelt und implementiert wird, welche Rolle die deutschen Automobilhersteller als Endkunden einnehmen und welche weiteren Einflussfaktoren die Entwicklungen maßgeblich mitbestimmen. Zudem wird der Frage nachgegangen, warum zum Zeitpunkt der Verfassung der Arbeit, trotz des großen politischen Engagements und eines klar deklarierten politischen Ziels sowie unzähliger Ankündigungen europäischer Batteriezellprojekte, dennoch weiter enorme Abhängigkeiten von asiatischen Lieferanten vorherrschen (vgl. Deloitte 2025).

In Abgrenzung zu den Industrialisierungen asiatischer Hersteller in Europa wird der Schwerpunkt der Untersuchung auf den politökonomischen Prozessen liegen, die sich auf den Aufbau der europäischen Produktion von Batteriezellen durch europäische Unternehmen beziehen. Die politisch relevanten Entwicklungen und Mechanismen sind chronologisch teilweise überlappend und lassen sich nicht trennscharf abgrenzen. Dennoch können sie aufgrund zentraler Merkmale in drei grobe Phasen unterteilt und hierdurch zielführender untersucht und dargestellt werden. Die erste Phase kann vom Amtsantritt des neuen US-Präsidenten Donald Trump 2017 bis zum Ausbruch der COVID-19 Pandemie im Frühjahr 2020 eingegrenzt werden und behandelt den neuen politischen Fokus auf die Batteriezellfertigung. Die zweite Phase reicht vom Beginn der COVID-19 Pandemie im Frühjahr 2020 bis Ende 2022 und zeichnet sich durch enorme Investitionsankündigungen aus. Die dritte Phase kann von Anfang 2023 bis Ende 2025 eingegrenzt werden und beinhaltet den Weg in die Krise der Industrie.

5.1 Aushandlung und Umsetzung: 01/2017 - 03/2020

5.1.1 Hintergrund zur Batteriezellfertigung

Viele Jahrzehnte lang waren europäische Unternehmen weltweit führend bei der Forschung und Entwicklung von Batterien, Batteriezellen und dafür notwendigen Vorprodukten. Dies spiegelte sich auch in einer breiten und international anerkannten öffentlichen Forschungslandschaft wider. Als Lithium-Ionen-Batterien in den 1990er Jahren auf den Massenmarkt für Elektronik

drängten, hatten europäische Unternehmen eine Schlüsselrolle inne. Doch aufgrund eines stärkeren Bewusstseins für umweltschädliche Industrieverfahren und strengerer gesetzlicher Regulierungen in den 1990er und frühen 2000er Jahren stellten viele europäische Unternehmen ihre Aktivitäten in diesem Bereich sukzessiv ein. Die Folge davon war, dass große Teile der Batteriewertschöpfungskette geografisch nach Asien verlagert wurden und auch die einst breite europäische Forschungslandschaft schrumpfte (vgl. BMWK 2022: 2). Gleichzeitig gingen europäische Experten zunehmend davon aus, dass Batteriezellen, ähnlich wie andere Massenwaren, zukünftig vor allem in asiatischen Niedriglohnländern produziert würden und das Wertschöpfungspotenzial gering sei (vgl. Hoppe & Stratmann 2019). Für Investoren war die Branche daher viele Jahre lang wenig interessant. Erst vor dem Hintergrund eines stärkeren Bewusstseins für den Klimawandel und der daraus abgeleiteten Energie- und Verkehrswende geriet die Batterieherstellung ab Mitte der 2010er Jahre wieder stärker in das Interesse der europäischen Öffentlichkeit, Politik und Unternehmen (vgl. BMWK 2022: 2). In besonderem Maße aufgrund ihrer Nutzung in der Mobilität als Energiespeicher für Elektrofahrzeuge, da angenommen wurde, dass hierfür mit einem in Summe stark ansteigenden Volumen absehbar über 80 % der weltweiten Produktion eingesetzt würden (vgl. Bernhart et al. 2022: 8ff.). Darüber hinaus wurde auch ein steigender Bedarf für Hybridfahrzeuge oder stationäre Stromspeicher im privaten oder industriellen Bereich angenommen, um beispielsweise aus Sonnen- oder Wasserkraft gewonnene Energie für die spätere Verwendung zwischenzuspeichern.

Die Wertschöpfung von Batterien für Elektroautos besteht aus mehreren Arbeitsschritten, durch welche aus einer Reihe an Rohstoffen eine funktionsfähige Hochleistungsbatterie geschaffen wird, die Energie nicht nur speichern, sondern auch zielgenau entladen kann (vgl. Bassi et al. 2023: 16). In der tiefsten Wertschöpfungsstufe steht die Rohstoffgewinnung. Dabei werden, zumeist in Minen, die notwendigen Batterierohstoffe abgebaut. Für gängige Lithium-Ionen-Batterien sind neben dem Kernbestandteil Lithium je nach Zusammensetzung Kobalt, Mangan, Grafit, Nickel und eine Reihe weiterer Rohstoffe wie unter anderem Aluminium, Kupfer, Eisen oder Phosphor notwendig (vgl. e-mobil BW 2019: 30f.).

In einem weiteren Schritt steht die Materialaufbereitung an, bei der diese Rohstoffe durch aufwendige Verfahren angereichert, raffiniert und gereinigt werden. Daraufhin folgt die Herstellung der Batteriebestandteile Kathode, Anode, Separator und Elektrolyte. Der Zusammensetzung der Kathode kommt für die Leistungsparameter der Batterie, wie Sicherheit, Speicherfähigkeit und Energiedichte, eine große Bedeutung zu. Die zumeist verwendete

Zusammensetzung der Kathodenaktivmaterialien sind, vereinfacht dargestellt, die leistungstärkere Nickel-Mangan-Kobalt-Variante oder die kostengünstigere Lithium-Phosphor-Eisen-Basis (vgl. Inclán & Wicke 2023).

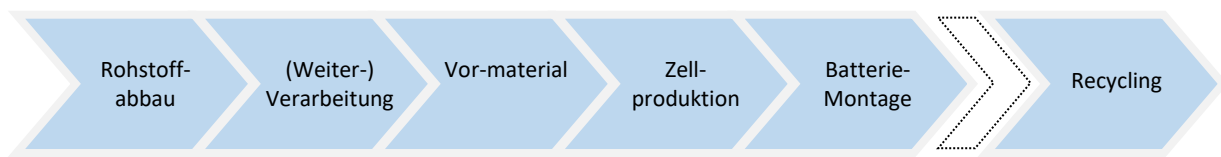
Die einzelnen Vorprodukte werden dann produktspezifisch in der eigentlichen Zellherstellung zu Zellen zusammengebaut. Dies geschieht in luftkontrollierter Umgebung, um Verunreinigungen zu vermeiden. Die Kosten einer fertigen Batteriezelle ergeben sich in etwa zu 20-30 % aus den Produktionskosten, die sich wiederum zu ähnlichen Teilen aus Energiekosten, Personal, Maschinen und Sonstiges zusammensetzen. Die restlichen Kostenbestandteile ergeben sich überwiegend aus den Materialkosten für die Vorprodukte sowie Gemeinkosten (vgl. Balakrishnan & Neef 2023).

Die Zellherstellung kann als Kern der Batteriewertschöpfung verstanden werden, da hierbei durch komplexe, kostenintensive und aufwendige Verfahren die Grundlage für die Fähigkeiten der Batterie gelegt werden und sie damit einen großen Teil der Batteriewertschöpfung ausmacht. Aufgrund der Komplexität der Zellfertigung bestehen hohe Markteintrittshürden für neue Unternehmen. Bestehende Produzenten und Technologieführer haben einen bedeutenden Vorteil gegenüber neuen Wettbewerbern, da ein Marktantritt nicht nur mit hohen Anfangsinvestitionen verbunden, sondern auch technologisch herausfordernd und zeitintensiv ist (vgl. Swieboda 2025).

In einem letzten Wertschöpfungsschritt werden aus den einzelnen Zellen erst Zellmodule und dann ganze Batterien zusammengestellt, die letztlich in den Elektrofahrzeugen verbaut werden können (vgl. Bassi et al. 2023: 16). Batterien für Elektrofahrzeuge haben schließlich je nach Einsatzfunktion ein Gesamtgewicht von 200-700 Kilogramm. Aufgrund der aufwendigen Herstellung und der großen Summe an enthaltenen Rohstoffen macht eine Batterie schließlich einen Kostenanteil von 30-40 % eines durchschnittlichen Elektroautos aus (vgl. Gilgen 2024; Europäische Kommission 2025b).⁵ Denkt man den Lebenszyklus einer Fahrzeugbatterie weiter, kann auch das darauffolgende Batterierecycling als Wertschöpfungsstufe bezeichnet werden, bei welcher die Rohstoffe wieder in ihre Einzelteile zerlegt werden. Die Batteriewertschöpfung ist daher ein komplexer branchenübergreifender Prozess, der sowohl Unternehmen des Rohstoffabbaus, der Rohstoffverarbeitung, Zulieferer, Automobilhersteller, als auch Rohstoffverwerter einschließen kann (vgl. BMWK 2022: 19ff.).

⁵ Tendenziell liegt der prozentuale Kostenanteil höher, je geringer der Preis des Elektrofahrzeugs ist. Bei Premiumfahrzeugen, bei denen ein bedeutender Anteil des höheren Preises auf Sonderausstattungen zurückgeht, kann der prozentuale Anteil auch deutlich niedriger liegen.

Darstellung der Wertschöpfungsstufen der Batteriewertschöpfungskette



(Abbildung 5.1)

5.1.2 Der neue industriepolitische Fokus auf die Batteriezellherstellung: Von der European Battery Alliance zur Europäischen Industriestrategie

In den 2000er Jahren und auch noch zu Beginn der 2010er Jahre wurde die Batteriezellfertigung in der EU zwar als strategisch bedeutsame Industrie betrachtet, aber daraus resultierten kaum relevante politische Maßnahmen (vgl. Ragonnaud 2025). Dies spiegelte sich auch am Anteil der in Europa produzierten Batteriezellen in den 2010er Jahren wider. Während wenige asiatische Unternehmen den Markt dominierten und der Anteil in Asien hergestellter Zellen 2018 bei 85 % lag, wovon zwei Drittel der globalen Produktion in China lokalisiert waren, lag der Anteil der europäischen Produktion bei lediglich 3 % der weltweit hergestellten Batteriezellen und damit weit davon entfernt, die aktuellen und prognostizierten Bedarfe der europäischen Hersteller decken zu können (vgl. Europäische Kommission 2019a).

Gegen Ende der 2010er Jahre geriet die Batteriezellfertigung dann zunehmend in den Fokus der europäischen Politik. In der Europäischen Kommission wurde wahrgenommen, dass privatwirtschaftliche Initiativen für eine europäische Batterieindustrie nicht in Sicht waren, weshalb sie zunächst eine Mittlerrolle einnahm, um die relevanten Akteure miteinander zu vernetzen (vgl. Di Carlo & Schmitz 2023: 17f.). So initiierte EU-Kommissar Šefčovič im Oktober 2017 federführend die Gründung der ‚European Battery Alliance‘ (EBA), welche als Industriepattform eine bessere Vernetzung von Geschäftspartnern im Bereich der Batterietechnik entlang der gesamten Wertschöpfungskette ermöglichen und gleichzeitig als Beratungsgremium dienen sollte, um innovative Lösungsansätze und Fertigungskapazitäten zu unterstützen. Die von der EU-Kommission ins Leben gerufene Plattform stellte damit den Beginn eines neuen starken Fokus der europäischen Politik auf die Batteriewertschöpfungskette dar. Neben über einem Dutzend EU-Mitgliedstaaten traten auch mehrere hundert europäische Unternehmen diesem Netzwerk bei, um von einer besseren Kooperation im Bereich der Batteriewertschöpfung zu profitieren. EU-Kommissar Šefčovič erklärte es zum strategischen Ziel, dass Europa in die Massenfertigung von Batteriezellen einsteigt:

„Our objective for the Alliance is simple, but the challenge is immense. We want, almost from scratch, to create a competitive and sustainable battery cell manufacturing in Europe supported by a full EU based value chain. I

am saying "almost" because we have what it takes to become world leaders [...] but ... - and it's a big BUT ... We do not – as yet – have a scaled up manufacturing capacity in battery cells.”- Maroš Šefčovič in European Commission (2018)

In der EU-Kommission herrschte ein Bewusstsein dafür, dass lediglich die Gründung der Plattform nicht ausreichen würde, um den jahrzehntelangen Vorsprung asiatischer Hersteller in der Batterietechnik und Produktionskapazitäten aufzuholen. Unter anderem vor dem Hintergrund der zunehmenden geopolitischen Entfremdung zwischen der EU und China sowie der Renaissance geoökonomischer Instrumente bekam die Batteriewertschöpfungskette neue Relevanz für die EU. So setzte sich innerhalb der EU-Kommission mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass eine den reinen Marktkräften überlassene europäische Batterieindustrie sich gegenüber den staatlich flankierten asiatischen Platzhirschen nicht wettbewerbsfähig aufbauen ließe (vgl. Gräf 2024: 9). Zu umfangreich wären die Technologie- und Skalierungsvorteile, auf die die etablierten asiatischen Hersteller zurückgreifen könnten. Entgegen der Option, asiatische Batteriezellen durch Handelshemmnisse vom europäischen Markt fernzuhalten und heimischen Herstellern dadurch Zeit für den Aufbau eigener Kapazitäten zu verschaffen, entschied sich die EU-Kommission zunächst, bei Beibehaltung eines offenen Marktes die eigene Batterieindustrie ebenfalls durch Unterstützungsmaßnahmen zu flankieren.

So veröffentlichte die EU-Kommission daher nur wenige Monate nach der Gründung der Europäischen Batterieallianz im Frühjahr 2018 den ‚Strategischen Aktionsplan für Batterien‘. In diesem deklarierte sie Batterien als eine Schlüsseltechnologie für Europa und unterstrich die Bedeutung einer umfangreichen Unterstützung vor dem Hintergrund des globalen Wettbewerbs (vgl. Europäische Kommission 2018). Der strategische Aktionsplan zielte darauf ab, eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Batterieindustrie in Europa zu schaffen und den erheblichen Wettbewerbsvorsprung asiatischer Hersteller aufzuholen. Hierzu sollten Maßnahmen ergriffen werden, um Forschung und Innovationen zu fördern sowie die Fachkräfteverfügbarkeit für die entstehende Branche zu verbessern. Im Kern sollte aber der Aufbau von umfangreichen europäischen Batteriezellproduktionsstätten und einer vollständigen, konkurrenzfähigen Wertschöpfungskette in Europa umgesetzt werden (vgl. Europäische Kommission 2018). EU-Kommissar Šefčovič rief das Ziel aus, dass in den kommenden Jahrzehnten zehn bis zwanzig Gigafabriken zur Herstellung von Batteriezellen in Europa gebaut werden sollen, um den steigenden Bedarf an Elektroautos aus heimischer Produktion zu decken und sich von internationalen Zulieferern unabhängiger zu machen (vgl.

Hoppe et al. 2018). Um dieses Ziel erreichen zu können, wurde auch die Rohstoffverfügbarkeit in den Aktionsplan einbezogen. So sollte, unter anderem durch den Ausbau von Freihandelsabkommen, ein besserer Zugang zu Rohstoffen aus Drittstaaten und innerhalb der EU für europäische Unternehmen ermöglicht werden. Neben einer eigenen Batteriezellfertigung sollte eine zuverlässige Lieferkette für Vorprodukte die Wettbewerbsfähigkeit und Unabhängigkeit der europäischen Produktion erhöhen (vgl. Europäische Kommission 2018).

Nach der Gründung der Batterieallianz und der Verkündung des Aktionsplans wurde die Bedeutung, die der Batteriezellherstellung innerhalb der EU-Kommission zugesprochen wurde, durch die Notifizierung des ‚IPCEI on Batteries‘ im Dezember 2019 unterstrichen (vgl. European Commission 2019). Über die ‚Important Project of Common European Interest‘ wurde im Jahr 2014 eine Anpassung der strengen EU-Beihilferegelungen für die Unterstützung transnationaler strategisch bedeutsamer Projekte ermöglicht. Nachdem ein Jahr zuvor bereits ein erstes ‚IPCEI on Microelectronics‘ für die Stärkung der europäischen Halbleiterwertschöpfung bekanntgegeben wurde, stellte das ‚IPCEI on Batteries‘ erst das zweite genehmigte Projekt dieser Art dar. Im vorliegenden Fall wurden von Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Polen und Schweden gestützte Projekte entlang der Batteriewertschöpfungskette notifiziert. Die dabei von den Mitgliedstaaten finanziell unterstützten Projekte summierten sich auf 3,2 Mrd. Euro mit einem Gesamtinvestment von über 8 Mrd. Euro der 17 beteiligten Unternehmen (vgl. ebd.). Die Projekte verteilten sich dabei über alle Stufen der Batteriewertschöpfungskette und hatten mit 960 Millionen Euro Fördermittel durch die französische Regierung und 1,25 Mrd. Euro Förderung durch die Bundesrepublik einen klaren Schwerpunkt in Deutschland und Frankreich. Zudem zielte das IPCEI darauf ab, sowohl die Forschung als auch die Produktionskapazitäten in der Batteriewertschöpfung auszubauen.

EU-Kommissar Šefčovič bezeichnete den Aufbau des Batterieökosystems bei der Bekanntgabe des neuen IPCEI-Projekts dementsprechend als Paradebeispiel für zukunftssträchtige Industriepolitik:

„Wir haben das richtige Rezept für unsere Industriepolitik im 21. Jahrhundert gefunden: enge Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Abstimmung mit Blick auf eine schnellere Marktreife von Innovationen, Zusammenwirken der Finanzinstrumente des privaten und des öffentlichen Sektors sowie ein zukunftsfähiger Regelungsrahmen zur Förderung einer stärkeren wissensbasierten Wirtschaft in Europa.“ - Maroš Šefčovič in Europäische Kommission (2019b)

Die Ermöglichung des ‚IPCEI on Batteries‘ versinnbildlichte zusammen mit dem ein knappes Jahr zuvor genehmigten ‚IPCEI on Microelectronics‘ einen Bruch mit der bisherigen EU-Industriepolitik (vgl. Gräf 2024). Während in der Vergangenheit die europäische Industriepolitik aus wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten viel Wert daraufgelegt hatte, direkte finanzielle Subventionen an einzelne Unternehmen zu vermeiden, zielte die IPCEI-Gesetzgebung genau hierauf ab. Dieser Bruch ist als Teil einer breiteren staatsinterventionistischen Wende der EU zu verstehen, die infolge der neuen Triade-Konkurrenz mit China und den USA eine stärkere staatliche Rolle beim Umgang mit der zugespitzten globalen Wettbewerbsposition erforderlich machte (vgl. Abels & Bieling 2022; Bieling 2019; Weinhardt et al. 2022; Bauerle Danzman & Meunier 2024).

Das ‚IPCEI on Batteries‘ und der nur zwei Tage später vorgestellte ‚Green Deal‘ sowie die am 10.03.2020 angenommene ‚Industriestrategie für ein weltweit wettbewerbsfähiges, grünes und digitales Europa‘ stellten damit eine grundlegende Neuausrichtung des industriepolitischen Rahmens für die europäische Batteriewertschöpfungskette und eine nochmalige Aufwertung seiner strategischen Funktion dar. Spätestens damit wurde die Batterie- und Zellherstellung, nachdem sie zuvor jahrzehntelang nicht mehr im Fokus der europäischen Politik gestanden hatte, angesichts des geopolitischen Technologiewettlaufs und ambitionierter Klimaziele zu einer politisch als strategisch eingestuften Industrie (vgl. Europäische Kommission 2020b).

Der ‚Green Deal‘ verfolgte dabei das Ziel, die EU mit enormen Investitionen in die Transformation der Industrie und Mobilität als globalen Vorreiter beim Klimaschutz zu etablieren und eine weltweit führende Rolle bei grünen Technologien und Produktionskapazitäten zu erringen. Damit unterstrich die EU-Kommission das Anliegen, die Transformation der Automobilindustrie zu beschleunigen und sorgte für zusätzliche politische Aufmerksamkeit für den Aufbau einer europäischen Batteriewertschöpfung (vgl. Europäische Kommission 2019c). Dies spiegelte sich auch in der neuen Industriestrategie der EU-Kommission wider. Für die europäische Zell- und Batterieherstellung enthielt die neue Industriestrategie mit der Überprüfung wettbewerbsverzerrender Auswirkungen ausländischer Subventionen sowie der Überprüfung der strengen europäischen Wettbewerbs- und Beihilfevorschriften zwei relevante Ziele. Hierdurch beabsichtigte die Strategie, eine ‚Aufholjagd‘ europäischer Unternehmen gegen die führenden asiatischen Konkurrenz maßgeblich zu begünstigen (vgl. Europäische Kommission 2020b).

5.1.3 Einflussfaktoren auf den neuen Fokus

5.1.3.1 Die gestiegene Relevanz durch den Trend zur E-Mobilität

Wenngleich die Idee der Elektromobilität die Fachdiskurse in den 2010er Jahren beherrschte und bereits PKWs mit Elektroantrieb angeboten wurden, stellte sich noch immer die Frage nach dem Durchbruch dieser Technologie auf dem Massenmarkt. Infolge eines wachsenden Bewusstseins für die Implikationen und Ursachen der globalen Klimaerwärmung entwickelten sich Elektroautos zur Mitte des Jahrzehnts zunehmend zu einem zentralen Hoffnungsträger einer klimafreundlicheren Mobilitätswende (vgl. Wietschel et al. 2017). Diese Entwicklung wurde durch politische Debatten über Restriktionen und potenzielle Verbote von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren zusätzlich akzentuiert. Spätestens mit der neuen EU-Kommission unter Ursula von der Leyen 2019 avancierte das Ziel der CO₂-Reduktion und die Bekämpfung des globalen Klimawandels endgültig zu einer Priorität der europäischen Politik, was sich in der Verabschiedung des ‚Green Deal‘ widerspiegelte. Obwohl unter Experten Konsens über die zukünftige Etablierung der Elektromobilität bestand, blieben die Prognosen bezüglich des genauen Zeitpunkts dieser Durchsetzung auf dem Massenmarkt noch vage (vgl. Wietschel et al. 2013). Eine Reihe von Faktoren galten als bedeutsame Hindernisse einer Massentauglichkeit. Hierzu zählten insbesondere die Ladeinfrastruktur, die Reichweitenkapazität, die Verfügbarkeit von Ladepunkten, die Batterielebensdauer sowie die Produktionskosten von Elektrofahrzeugen. Die Weiterentwicklung der Batterietechnologie und somit auch der Batteriezellherstellung wurde daher als ein entscheidender Faktor für den massenhaften Durchbruch der Elektromobilität betrachtet (vgl. Hoppe & Stratmann 2019).

Ungeachtet der fortbestehenden Herausforderungen stieg der weltweit zugelassene Anteil an Elektrofahrzeugen in den 2010er Jahren zunächst moderat, ab 2015 jedoch verstärkt an (vgl. Wicke 2022). Während im Jahr 2015 lediglich etwa 330.000 Elektrofahrzeuge global abgesetzt wurden, stieg diese Zahl bis 2018 auf über 1,4 Millionen Einheiten an (vgl. ebd.). Der Durchbruch der Elektromobilität, die mitunter als Mobilitätsrevolution rezipiert wurde, schien für zahlreiche Beobachter folglich kontinuierlich näher zu rücken und mündete in einer intensivierten politischen Beschäftigung mit der Thematik in Deutschland und Europa (vgl. BMVI 2017). Zusätzliche Aufmerksamkeit bekam die Batteriezellfertigung dadurch, dass Tesla im Januar 2017 eine eigene Batteriezellfertigung in Kooperation mit dem japanischen Unternehmen Panasonic in der Tesla Gigafactory in Nevada startete und damit zum ersten Mal ein westliches Automobilunternehmen in großem Stil in die Produktion eigener Batteriezellen einstieg (vgl. Menzel & Murphy 2017).

5.1.3.2 Die Batteriezellfertigung als geoökonomisch relevante Industrie

Die neue politische Fokussierung auf die Batteriezellfertigung lässt sich nicht allein durch die gestiegene Relevanz infolge der Transformation der Automobilbranche zur Elektromobilität erklären, sondern wird auch maßgeblich durch geoökonomische Aspekte untermauert. Der Amtsantritt Donald Trumps als US-Präsident im Jahr 2017 und die damit einhergehenden protektionistischen Drohungen gegen europäische Automobilexporte verdeutlichten der deutschen und europäischen Politik die Vulnerabilität der Automobilindustrie als Objekt politischer Interessenausprägung (vgl. Tagesschau 2018).

Parallel dazu kristallisierte sich heraus, dass der branchenübergreifende Technologiewettstreit zwischen den USA und China signifikante Auswirkungen auf die strategisch bedeutsame Automobilindustrie und den Batteriesektor haben würde. Denn der Vorsprung und die umfangreichen Produktionskapazitäten asiatischer, vor allem chinesischer, Unternehmen wurden von westlichen Strategen nicht als das Ergebnis eines rein marktgetriebenen Prozesses interpretiert. Vielmehr wurden diese als von der chinesischen Politik strategisch forciert betrachtet (vgl. Gehrke 2024). Diese Einschätzung wurde durch eine Vielzahl von Indizien untermauert. So hatte sich die chinesische Staatsführung bereits 2015 in ihrer ‚Made in China 2025‘-Strategie das Ziel gesetzt, in der Batterietechnik für Elektrofahrzeuge eine globale Führungsposition einzunehmen (vgl. Hua 2018). In der Folge gelang es China durch gezielte politische Maßnahmen, die Dominanz des Landes in der Rohstoffverarbeitung mit einer zentralen Stellung in der Fertigung von Batterievorprodukten und Batteriezellen zu verbinden. Neben einer umfangreichen staatlichen Subventionierung und politischer Unterstützung hatte die chinesische Regierung hierzu bereits früh gezielt auf in China produzierende Hersteller eingewirkt, um Abnehmer für die noch junge chinesische Batterieindustrie zu finden. Im Rahmen dieser Strategie wurde seitens der chinesischen Regierung, auch gegenüber deutschen Produzenten, gezielt Einfluss ausgeübt, in Lieferbeziehungen zu dem damals noch vielen unbekannten Unternehmen Contemporary Amperex Technology Co. Ltd. (CATL) für den chinesischen Markt zu treten (vgl. Menzel 2020).

Maßgeblich durch dieses geoökonomische Agieren Dritter gerieten in der EU-Kommission die Relevanz der Batteriewertschöpfung und die existierenden Abhängigkeiten stärker in den Fokus (vgl. Brinza 2024). Die nicht vorhandenen europäischen Batteriezellproduktionskapazitäten und die fehlende kurzfristige Substituierbarkeit hätten die europäischen Hersteller von Elektrofahrzeugen einer erheblichen Abhängigkeit von chinesischen Lieferungen ausgesetzt. Dementsprechend hätte es China die Möglichkeit

eröffnet, mittels Exportrestriktionen oder vergleichbare politische Instrumente die europäische Fahrzeugproduktion zum Erliegen zu bringen und somit einen enormen volkswirtschaftlichen Schaden auszulösen.

Um diesen Abhängigkeiten zu begegnen und zugleich Wertschöpfung innerhalb der EU zu lokalisieren, wurde der Aufbau einheimischer Kapazitäten der Batteriezellherstellung zu einer strategischen Priorität erhoben. Im ‚Strategischen Aktionsplan für Batterien‘ wurde die Gefahr der Abhängigkeiten explizit herausgestellt:

„Um eine Abhängigkeit von unseren Konkurrenten im Bereich Technologie zu verhindern und das Beschäftigungs-, Wachstums- und Investitionspotenzial aus Batterien zu nutzen, muss Europa in diesem weltweiten Wettlauf schnell handeln, um sich entlang der gesamten Wertschöpfungskette eine Spitzenreiterrolle in Technologie und Industrie zu sichern. Die gegenwärtig hohe Abhängigkeit der EU von der Einfuhr von Batteriezellen könnte für die Industrie jedoch hohe Kosten und Risiken in der Wertschöpfungskette bergen und die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie gegenüber ausländischen Konkurrenten aushöhlen, insbesondere falls es in Anbetracht des zu erwartenden Nachfrageanstiegs zu Engpässen kommt.“ - Europäische Kommission (2019a)

Mit dieser neuen Einordnung setzte sich in der EU-Kommission auch die Einsicht durch, dass ein industriepolitisches Umdenken erforderlich wäre, um die Abhängigkeiten von internationalen Vorprodukten angemessen zu adressieren. Aufgrund der hohen Markteintrittsbarrieren bei gleichzeitig bereits existierenden Abhängigkeiten entschied sich die EU-Kommission daher neben einer Reihe von Begleitmaßnahmen vor allem auch für die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für die Industrialisierung und Umsetzung europäischer Projekte. Die Notifizierung des IPCEIs mit seiner direkten Zuwendung von Finanzmitteln für den Aufbau einer europäischen Batteriezellproduktion stellt daher ein klares geoökonomisches Instrument beim Wettstreit um eine als strategisch relevant klassifizierte Industrie dar (vgl. Gräf 2024: 9).

Der damit einhergehende industriepolitische Kurswechsel zeigte sich auch durch die Veröffentlichung der europäischen Industriestrategie. Diese verfolgte das klare Ziel, durch ein breites Maßnahmenpaket die Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihre strategische Autonomie in Anbetracht der sich ändernden geopolitischen Landschaft und grünen Transformation zu stärken. EU-Binnenmarktkommissar Thierry Breton betonte bei der Bekanntgabe der neuen Industriepolitik die geoökonomische Relevanz einer neuen Industriepolitik:

„Unsere großen und kleinen Unternehmen sichern Arbeitsplätze, Wohlstand und strategische Autonomie. Die Bewältigung des ökologischen und digitalen Wandels und die Vermeidung externer Abhängigkeiten in einem

neuen geopolitischen Kontext erfordern radikale Veränderungen – und dies muss jetzt in Angriff genommen werden.“ - Thierry Breton in (Europäische Kommission 2020a)

Maßgeblich lassen sich die geoökonomischen Interessen der EU-Kommission dabei in zwei Stoßrichtungen einordnen. Erstens sollte die Wertschöpfung geografisch in der Europäischen Union lokalisiert werden. Hierdurch sollten die außereuropäischen Abhängigkeiten und die Gefahren einer möglichen Unterbrechung von Warenströmen mit den damit einhergehenden volkswirtschaftlich bedeutsamen Produktionsausfällen europäischer Automobilhersteller reduziert werden. Zweitens sollte eine explizit europäische Batteriezellindustrie mit europäischen Eigentümern aufgebaut werden, um sicherzustellen, dass sich die Technologie zukünftig auch in europäischen Händen befindet (Interview 5+8).

5.1.3.3 Das Agieren der deutschen und französischen Regierungen

Neben der sich international zuspitzenden geoökonomischen Konfrontation drängten auch Mitgliedstaaten mit großer automobiler Wertschöpfung die EU-Kommission dazu, sich stärker mit der Unterstützung industrieller Großprojekte in der Batteriewertschöpfungskette zu befassen. So wurde parallel zum zunehmenden öffentlichen Bewusstsein, dass die Batteriezellherstellung eine zentrale Rolle bei der zukünftigen automobilen Wertschöpfung spielen würde, die Thematik auch in den Regierungen von Deutschland und Frankreich behandelt (Interview 10). Hierbei deutete sich an, dass mit den bestehenden industriepolitischen Rahmenbedingungen die Gefahr einer fehlenden Wettbewerbsfähigkeit für die Schlüsselindustrien der beiden EU-Mitgliedstaaten bestehen würde. Da nach damals gängigen Schätzungen angenommen wurde, dass die Batterie zukünftig zwischen 30 und 50 % der automobilen Wertschöpfung eines Elektrofahrzeugs ausmachen würde, hatten die Mitgliedstaaten berechtigte Sorgen über Konsequenzen für ihren Wirtschaftsstandort (vgl. ebd.). Sie sahen in der Batterieproduktion einen entscheidenden Schlüssel dafür, die durch den Umstieg zur Elektromobilität wegfallenden Arbeitsplätze, Innovationen und Steuereinnahmen in der Komponentenfertigung für Verbrennerfahrzeuge kompensieren zu können (vgl. Hoppe et al. 2018; Hauser 2025). Stark von der Sorge um Beschäftigung und Wohlstand angetrieben, drängten sie daher darauf, die Batteriezellfertigung als elementaren Wertschöpfungsschritt der Elektromobilität nicht allein asiatischen Produzenten zu überlassen und die Zukunftsfähigkeit der eigenen Automobilbranche damit stark von außereuropäischen Akteuren abhängig zu machen (Interview 10).

In Konsequenz dieser Motive waren der europäischen Initiative für die Batterieallianz starke Anstrengungen der deutschen Bundesregierung, allen voran des Wirtschaftsministers Peter

Altmaier, vorausgegangen, der EU-Kommission die Dringlichkeit ganzheitlicher europäischer Maßnahmen nahezubringen. Im deutschen Wirtschaftsministerium wurde befürchtet, dass Europa sich an einem kritischen Punkt befindet und bei Untätigkeit nicht nur einen Wertschöpfungsschritt, sondern den Anschluss in der gesamten Batterietechnik verlieren könnte (vgl. Hoppe et al. 2018). Dementsprechend bemühte sich die Bundesregierung zunehmend darum, das Entstehen einer Batteriewertschöpfungskette in Deutschland nach eigenen Handlungsmöglichkeiten zu unterstützen, aber zugleich auch die EU-Kommission anzutreiben, neue industriepolitische Ansätze zu überdenken.

Neben der Gründung der Europäischen Batterieallianz kam der deutschen Bundesregierung auch bei der Ermöglichung des ‚IPCEI on Batteries‘ eine Schlüsselrolle zu (vgl. Hoppe & Stratmann 2019). So hatte sich Bundeswirtschaftsminister Altmaier zusammen mit seinem französischen Amtskollegen bei der EU-Kommission für das IPCEI als Instrument für die Förderung der Batterieindustrie stark gemacht (vgl. BMW 2021; Gräf 2024: 13). Nach Bekanntgabe des IPCEIs unterstützte das Wirtschaftsministerium die Projekteinreichungen deutscher Unternehmen aktiv (vgl. Automobilwoche 2019). Das durch das IPCEI von der Bundesregierung unterstützte Projekt einer Zellfabrik in Kaiserslautern der Automotive Cells Company, eines Joint Ventures des Autoherstellers Opel⁶ und des französischen Unternehmens Saft⁷, bezeichnete Altmaier dabei als „eine industriepolitische Entscheidung ersten Ranges“ (vgl. dpa 2020). Zusätzlich zur Förderung für das in Kaiserslautern geplante Projekt erhielt ACC im Rahmen des ‚IPCEI on Batteries‘ von der französischen Regierung finanzielle Unterstützung in Höhe von 846 Mio. Euro für Forschung und Entwicklung und den Aufbau seiner Zellfabrik in Nordfrankreich und galt daher als eines der erfolgversprechendsten Projekte der Batteriezellproduktion in Europa (vgl. IPCEI Batteries 2025). Ebenfalls erhielt das deutsche Unternehmen Varta einen Förderbescheid für die Batteriezellherstellung (vgl. BMWK 2022: 34). Aber auch über die eigentliche Batteriezellfertigung hinaus wurden weitere deutsche Projekte des IPCEI quer über die Batteriewertschöpfung genehmigt. So wurden BASF und das belgisch-deutsche Unternehmen Umicore im Bereich der Batterierohmaterialverarbeitung und des Recyclings gefördert, während BMW den Förderbescheid für die Erforschung von Zellherstellungsprozessen und Batteriesystemen erhielt (vgl. BMWK 2022: 34).

⁶ über die damalige Konzernmutter PSA

⁷ Eine Tochterfirma des Energiekonzerns Total

5.1.3.4 Die Rolle der deutschen Automobilhersteller

Als Endkunde von Batteriezellen stellt die Rolle der deutschen Automobilunternehmen eine entscheidende Variable für die Entwicklung der europäischen Batteriewertschöpfungskette dar. In den Chefetagen der großen deutschen Automobilzulieferer Bosch, Continental und ZF und großer deutscher OEMs wurde mit der zunehmenden öffentlichen Relevanz des Themas Elektromobilität diskutiert, inwiefern Batteriezellen zukünftig als Differenzierungsmerkmal dienen könnten und wirtschaftlich an deren Wertschöpfung partizipiert werden könnte (vgl. Menzel 2020). Letztlich herrschten hierbei zwei gegensätzliche Grundpositionen. Die eine Wahrnehmung tendierte dazu, Batteriezellen als zentrale Technologie der Elektromobilität zu betrachten und sah in ihnen ein Differenzierungsmerkmal, durch das sich die verschiedenen OEMs und die verschiedenen Preissegmente im Zeitalter der Elektromobilität voneinander unterscheiden würden. Batteriezellen müssten daher stark individualisiert auf die Fahrzeuglinien der Automobilhersteller abgestimmt und aufgrund ihrer Leistungsmerkmale zu entscheidenden Kaufargumenten werden (vgl. Menzel & Murphy 2017).

Auf der anderen Seite standen Vertreter des ‚Commodity-Ansatzes‘. Diese gingen davon aus, dass Batteriezellen zwar von elementarer Bedeutung für die Elektromobilität seien, aber letztlich auch aufgrund des hohen Kostenanteils an Materialkosten ein wertschöpfungsarmes Produkt mit wenig Differenzierungsmöglichkeiten blieben, das man präferiert bei Zulieferern einkaufen sollte (vgl. Hoppe & Stratmann 2019). In dieser Logik würden Batteriezellen nicht oder nur minimal auf die OEMs zugeschnitten. Stattdessen würden die Automobilhersteller kaum individualisierte Batteriezellen als Massenware bei den jeweils günstigsten Zulieferern einkaufen. Lediglich der letzte Arbeitsschritt, die Batteriemontage, könnte gegebenenfalls durch die OEMs stattfinden. So könnten die Batteriezellen, sofern sie nicht bereits fertig verbaut bestellt würden, in einem letzten ‚In-house‘-Wertschöpfungsschritt zu einer fertigen Fahrzeugbatterie zusammengesetzt werden (vgl. Hoppe & Stratmann 2019).

Die Überlegungen innerhalb der OEMs wurden auch maßgeblich durch das Agieren der etablierten Zulieferer beeinflusst (Interview 10). Trotz des neuen politischen Fokus entschieden sich zentrale Akteure der Automobilzulieferbranche gegen den Einstieg in die Batteriezellfertigung. Bosch, der größte Autozulieferer der Welt, gab im Frühjahr 2018 bekannt, trotz bereits getätigter großer Forschungsinvestitionen keine eigene Batteriezellenproduktion aufzubauen und sich lediglich auf die Montage der Batterien konzentrieren zu wollen. Als Hauptgrund wurde die fehlende Wirtschaftlichkeit und Schwierigkeiten, sich Differenzierungs- und Wettbewerbsvorteile zu erarbeiten, genannt (vgl.

Buchenau 2018). Auch die für die deutsche Automobilindustrie wichtigen Zulieferer Continental und ZF Friedrichshafen entschieden sich gegen den Einstieg in die Batteriezellproduktion (vgl. Menzel 2020). Gleichzeitig war innerhalb der Unternehmensleitungen der deutschen Automobilhersteller absehbar, dass mit der Motorenfertigung, die den OEMs sowohl als Differenzierungsmerkmal als auch bedeutender Teil der Wertschöpfung diene, langfristig ein Kernbestandteil der Unternehmen zukünftig nicht mehr ausgelastet sein würde (Interview 2).

Vor diesem Hintergrund unterstützten die drei großen deutschen Automobilhersteller zwar grundsätzlich die Ziele der EBA und des strategischen Aktionsplans für Batterien, verfolgten im Einzelnen aber zunächst eigene Strategien (vgl. Europäischer Rechnungshof: 21). In den Führungsriegen von BMW und der Daimler AG hatten sich die Vertreter eines ‚Commodity-Ansatzes‘ durchgesetzt. Die Batteriezellen sollten, nach den detaillierten Vorgaben der Hersteller, beim günstigsten Zulieferer produziert und eingekauft werden (vgl. Hoppe & Stratmann 2019). Dementsprechend beabsichtigten die beiden Konzerne auch nicht, neue europäische Batteriezellhersteller durch langfristige Abnahmeverträge strategisch zu unterstützen oder gar in diese zu investieren. Vielmehr erschien ihnen die Belieferung durch die dominierenden und preislich günstigeren asiatischen Konzerne als ausreichend und vorteilhafter (vgl. Hoppe et al. 2018).

BMW engagierte sich zwar in der Batteriezellforschung, setzte aber bei der Belieferung auf eine strategische Partnerschaft mit dem chinesischen CATL sowie dem koreanischen Anbieter Samsung SDI und lehnte eine Beteiligung an einer europäischen entschieden ab (vgl. ebd.). Trotz dieser klaren strategischen Entscheidungen war man sich bei BMW bereits zu diesem Zeitpunkt bewusst, dass sich die Verfügbarkeit von Batteriezellen zukünftig womöglich stark verknappen könnte und auch die dafür notwendigen Rohstoffe einen Engpass darstellen könnten. BMW kündigte daher an, langfristige Abnahmeverträge für kritische Batterierohstoffe abzuschließen, welche anschließend wiederum zur Zellherstellung den BMW-Lieferanten CATL und Samsung SDI zur Verfügung gestellt werden sollten (vgl. Handelsblatt 2019). Da es sich dabei aber überwiegend um chinesische Rohstofflieferanten handelte, wurden hierdurch zwar marktbezogene, aber keine politischen Risiken adressiert (vgl. ebd.).

Ähnlich stellte sich die Situation bei der Daimler AG dar. Das Unternehmen beendete nach dem Scheitern der eigenen Pionier-Zellproduktion durch die Tochterfirma Li-Tec in Kamenz im Jahr 2015 weitere Ambitionen, die notwendigen Batteriezellen für die eigenen Fahrzeuge

selbst herzustellen (vgl. Sorge 2015). Die Insolvenz des Tochterunternehmens hatte der Konzernspitze die wirtschaftlichen Herausforderungen einer europäischen Batteriezellproduktion, zumal bei der zum damaligen Zeitpunkt geringen Stückzahl, eindrücklich vor Augen geführt. Aus dieser Erfahrung setzte die Daimler AG in der Folge auf die Belieferung durch etablierte asiatische Hersteller, arbeitete aber wie auch BMW weiterhin daran, durch Zellforschung technologisches Wissen für Batteriezellen innerhalb des Unternehmens aufzubauen und so spezifische Anforderungen für die Belieferung einfordern zu können (vgl. Menzel & Murphy 2017; Reuters 2018). Neben kritischen Nachfragen aus der Politik führten diese strategischen Entscheidungen bei der Daimler AG auch zu öffentlich ausgetragener Kritik von Seiten der Belegschaft. So positionierte sich beispielsweise der damalige Daimler-Betriebsratsvorsitzende Michael Brecht öffentlich klar gegen diese Strategie und artikulierte die Gefahr einer drohenden Abhängigkeit von asiatischen Batteriezellherstellern mit möglichen Kostenexplosionen im Falle einer künstlich herbeigeführten Verknappung des Angebots (vgl. Automobilwoche 2020).

Dagegen unterschied sich die strategische Ausrichtung des Volkswagen Konzerns. Wie BMW und die Daimler AG setzte VW zwar auch in großem Volumen auf eine Belieferung durch den chinesischen Marktführer CATL (vgl. Menzel 2020). Darüber hinaus richtete Volkswagen allerdings seine Strategie bereits 2017 darauf aus, eigene Zellfabriken zusammen mit Partnern aufzubauen (vgl. Menzel & Murphy 2017). Im Herbst 2019 gab VW dann bekannt, zusammen mit dem schwedischen Batteriezell-Start-up Northvolt, welches 2016 von ehemaligen Tesla-Managern gegründet wurde, ein Joint Venture zu gründen, um an seinem Standort in Salzgitter Batteriezellen für die eigenen Elektroautos zu fertigen (vgl. Jahn 2020; Volkswagen Group 2019). Zudem investierte VW in den Aufbau von Produktionskapazitäten von Northvolt in Skellefteå, Schweden. Der VW-Konzern verfolgte damit zunächst eine hybride Strategie mit diversifiziertem Einkauf und gleichzeitigen langfristigen Investitionen in eine eigene Batteriezellproduktion (vgl. Menzel 2020).

Das zunächst lange Zögern der deutschen Hersteller und etablierten Zulieferer zeigt sich auch in Bezug auf das ‚IPCEI on Batteries‘ (vgl. Hoppe et al. 2018; Flörecke 2020: 40). Während die französische Automobilindustrie in Zusammenarbeit mit der französischen Regierung massiv für deren Einführung geworben hatte, trifft dies trotz des Engagements der deutschen Bundesregierung auf die deutschen Hersteller nicht zu (vgl. Gräf 2024: 13). Lediglich Opel, als Tochterunternehmen der französischen PSA, war über das Joint Venture Automotive Cell Company (ACC) an der Förderung einer Batteriezelllokalisierung beteiligt. BMW bekam zwar

finanzielle Unterstützung für Investitionen in die bessere Erforschung von Batteriezellen zugesagt, aber kein deutscher OEM hatte sich über das IPCEI um finanzielle Unterstützung für die Hochskalierung und den Aufbau einer eigenen Batteriezellproduktion beworben.

Das in Summe zurückhaltende Agieren der deutschen Hersteller kann auch maßgeblich auf deren geringe Risikoeinschätzung bei der Belieferung von Vorprodukten aus China zurückgeführt werden. In Anbetracht der damals im Vergleich zu heute noch deutlich spannungsärmeren politischen Beziehungen zwischen der EU und China galt der chinesische Markt für die Automobilunternehmen als stabiler Wachstumsmarkt und die chinesische Regierung als verlässlicher Partner. Dementgegen beunruhigte dieses zögerliche Agieren der europäischen Hersteller und etablierten Zulieferer, die Batteriezellproduktion in Europa als zentralen Teil der Wertschöpfungskette für Elektroautos in Europa anzusiedeln, die Mitgliedstaaten mit starker Automobilindustrie und die EU-Kommission. Es baute Druck auf die deutsche wie europäische Politik auf, den Wandel vom Verbrennermotor zum batterieelektrischen Antrieb mit dem erwarteten Wegfall an Arbeitsplätzen, Wertschöpfung und der Entstehung von neuen Abhängigkeitsverhältnissen aktiv mitzugestalten, um die eigenen Interessen langfristig zu wahren.

5.1.4 Zwischenfazit

Dass die Batteriezellenfertigung in Europa gegen Ende der 2010er Jahre zunehmend in den politischen Fokus kam, kann auf eine Reihe an Faktoren zurückgeführt werden. So kommt der Erwartung eines naherrückenden Durchbruchs der Elektromobilität und der herausragenden Bedeutung für klimafreundliche Mobilität eine zentrale Rolle zu. Die damit drohenden strukturellen Veränderungen der Branche führten insbesondere in den wirtschaftlich stark von der Automobilindustrie geprägten Ländern, allen voran Deutschland und Frankreich, zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Frage, wie Technologieführerschaft, Beschäftigung und Wohlstand im Zeitalter der Elektromobilität erhalten bleiben könnten. Gleichzeitig kristallisierte sich für die politischen Entscheidungsträger immer klarer heraus, dass sich die etablierten Automobilzulieferer und OEMs nicht in dem Maße in der Batteriezellproduktion zu engagieren beabsichtigten, wie es politisch präferiert wurde (vgl. Menzel 2020). Die bereits bestehenden Abhängigkeiten von asiatischen, und in zunehmendem Maße vor allem chinesischen, Batteriezellherstellern wären dadurch weiter angewachsen. Gleichzeitig wäre ein Wegfall von Arbeitsplätzen in der Motorenfertigung quantitativ nicht aufgefangen worden.

Da sich zeitgleich Ende der 2010er Jahre geoökonomische Tendenzen in der internationalen Politik immer weiter ausbreiteten und die Automobilindustrie mehr und mehr in den Fokus strategischer Überlegungen rückte, erhöhte sich der Druck auf die EU-Kommission, auch aus eigenen Interessen, im Bereich der Batteriewertschöpfungskette stärker tätig zu werden (vgl. Bastian et al. 2024; Gräf 2024; Tagesschau 2018). Zudem nahmen bedeutende Mitgliedstaaten, wie Deutschland und Frankreich, aktiv Einfluss darauf durch eine industriepolitische Kurskorrektur, die finanzielle Unterstützung von Projekten entlang der Batteriewertschöpfungskette rechtlich zu ermöglichen, um die Schlüsselindustrien ihrer Länder langfristig wettbewerbsfähig halten zu können und zukünftige Beschäftigung zu sichern (vgl. Hoppe & Stratmann 2019).

Die EU forcierte dabei zwei zentrale Ziele. Einerseits sollte Wertschöpfung nach Europa geholt werden und andererseits sollte sich die Technologie im Besitz europäischer Unternehmen befinden. Die von der Europäischen Kommission daraufhin umgesetzten Maßnahmen, allen voran die Notifizierung des ‚IPCEI on Batteries‘, zielten auf die umfassende und finanzielle Unterstützung europäischer Projekte entlang der Batteriewertschöpfung, um die Batteriezellproduktion in Europa attraktiver zu machen. Sie verdeutlichten durch die Abkehr von den strengen Beihilferichtlinien und die Möglichkeit, hohe finanzielle Lokalisierungsanreize auch in den hochentwickelten nordeuropäischen Industriestaaten anzubieten, eine industriepolitische Kehrtwende (vgl. European Commission 2019). Die deutschen Automobilhersteller trugen als Endabnehmer in dieser Phase vergleichsweise wenig dazu bei, den Aufbau einer europäischen Batteriezellindustrie aktiv zu unterstützen. Zwar investierten sie in Forschung und Entwicklung von Batteriezellen und insbesondere der VW-Konzern beabsichtigte bei der Zellherstellung langfristig eine aktivere Rolle einzunehmen. Aber entgegen den Wünschen der Politik hielten sich die deutschen Hersteller stark zurück, eine aktivere Rolle für die Lokalisierung der Wertschöpfung in Europa einzunehmen.

5.2 Aushandlung und Umsetzung: 04/2020 – Ende 2022

5.2.1 Die Boomphase

Die zweite Phase in der Entwicklung der europäischen Batteriezellindustrie lässt sich von Frühjahr 2020 bis Ende 2022 eingrenzen. Sie kann sowohl durch eine große Präsenz der Thematik in öffentlichen Diskursen als auch durch eine große Anzahl an Ankündigungen von geplanten Batteriezellfabriken in Europa charakterisiert werden (vgl. Battery-News.com 2022a,

2022b, 2022c; Flörecke 2020; Gropp 2020). Der eindeutige Schwerpunkt der Projektankündigungen lag dabei in Deutschland. So waren im Januar 2022 bereits Produktionsvolumen von bis zu 423 GWh für Deutschland in Planung, wovon wiederum über 70 % auf die angekündigten Großprojekte von Tesla und CATL entfielen (vgl. Battery-News.com 2022a). Im Zuge weiterer nachfolgender Ankündigungen beliefen sich die angekündigten Batteriezellkapazitäten Ende 2022 in Deutschland auf über 545 GWh und für ganz Europa auf über 1976 GWh (vgl. Battery-News.com 2022c). Damit schien das von EU-Kommissar Šefčovič proklamierte Ziel, mit über zwanzig europäischen Gigafabriken zum weltweit führenden Produktionsort für Batteriezellen zu werden, in greifbarer Nähe (vgl. Hoppe et al. 2018).

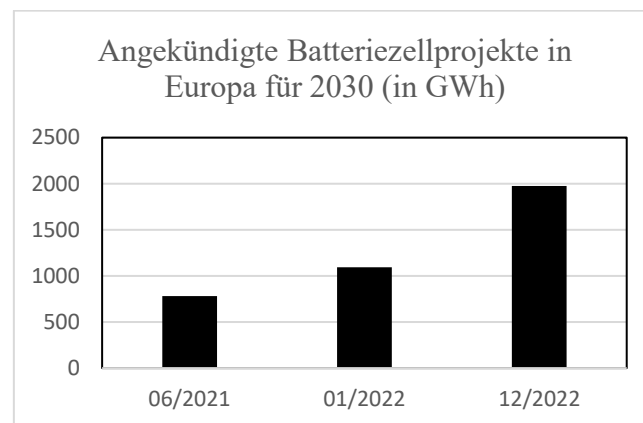


Abbildung 5.2; Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Battery-News.com (2022c, 2022b, 2022a) und Beermann & Vorholt (2021)

Die angekündigten Projekte gingen auf eine Vielzahl an Unternehmen, Konsortien und Start-ups zurück, zu denen sowohl etablierte asiatische Produzenten als auch neue europäische Unternehmensgründungen gehörten (vgl. Buchenau et al. 2021; Battery-News.com 2023; Flörecke 2020). Ende 2022 gingen knapp über die Hälfte der in Europa angekündigten maximalen Produktionskapazitäten auf europäische Unternehmen zurück und die restlichen Volumen auf ausländische, allen voran chinesische und koreanische Hersteller (vgl. Weymann 2022).

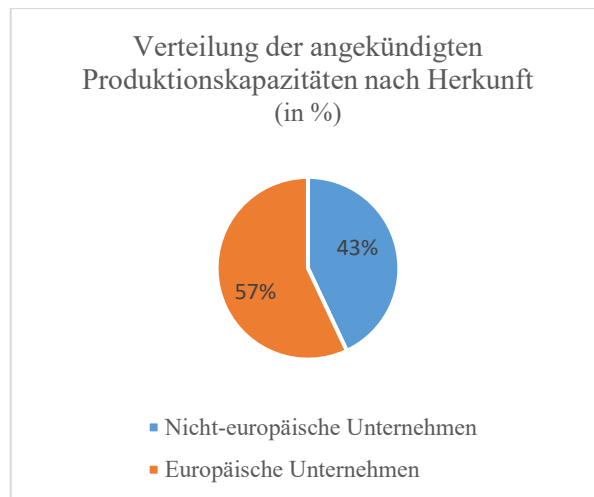


Abbildung 5.3; Quelle: Weymann (2022)

Medial wurden diese vielzähligen Ankündigungen einerseits als Zeichen einer europäischen Aufholjagd und dem Ergebnis einer erfolgreichen europäischen Industriepolitik diskutiert, andererseits aber auch vereinzelt die Gefahr einer Spekulationsblase durch eine fehlende zukünftige Auslastung der Fabriken befürchtet (vgl. Buchenau et al. 2021).

5.2.2 Einflussfaktoren auf die Hochphase

5.2.2.1 Hintergrund: COVID-19-Pandemie und unmittelbare Transformationserwartung

Als einschneidende Zäsur für den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie kann der Ausbruch der COVID-19-Pandemie ausgemacht werden. Die international zeitlich versetzt auftretenden ‚Lockdown‘-Bestimmungen mündeten für die europäische Industrie in eine Vielzahl an Lieferkettendisruptionen. Hierdurch gerieten die komplexen und aufeinander aufbauenden Produktionsprozesse industrieller Fertigung in vielen Bereichen aus dem Takt. In besonderem Ausmaß galt dies für die Automobilindustrie, die aufgrund der vielfach praktizierten ‚leanen‘ Produktion mit ‚just-in-time‘- und ‚just-in-sequence‘-Belieferungen und Fließbandproduktion sowie ihrer globalen Beschaffungsketten erheblich betroffen war (vgl. Bardt 2020; Geiger 2023). Diese Erfahrung verdeutlichte nicht nur den Unternehmensleitungen, sondern auch der deutschen und europäischen Politik einmal mehr die Fragilität internationaler Vernetzung und die Gefahren daraus resultierender Lieferabhängigkeiten (vgl. Geiger 2023; Gehrke 2022; Bauerle Danzman & Meunier 2024). Waren Abhängigkeiten im Vorfeld vor allem theoretisch und abstrakt diskutiert worden, zeigte sich anhand der Pandemie eindrucklich, welche geoökonomischen Risiken mit der internationalen wirtschaftlichen Vernetzung über einseitige Abhängigkeiten bei industriellen Vorprodukten einhergehen. Neben dem Fokus auf Halbleiter (vgl. Ruck 2024), die auch in vielen Werken europäischer Automobilhersteller zu Produktionsausfällen führten, gerieten

dadurch auch die Lieferketten und Abhängigkeiten bei Batterien stärker in den Blickpunkt (vgl. European Commission 2021). Politisch, wie auch in den Unternehmen, wurden Möglichkeiten ausgelotet, die Resilienz der Lieferketten auszubauen.

Darüber hinaus wurde die Auseinandersetzung mit der Batteriezellproduktion auch dadurch getrieben, dass die Elektromobilität in vielen europäischen Ländern in den Jahren 2020 bis 2022 enorme Wachstumszahlen vorweisen konnte (vgl. Statistisches Bundesamt 2024b). So stieg der Anteil verkaufter Elektroautos in der EU im Jahr 2023 auf über 14 % (vgl. ebd.). Viele Automobilmarktexperten gingen daher davon aus, dass sich die Elektromobilität damit auch absehbar in der Breite durchgesetzt hätte und der Übergang vom Nischen- zum Massenmarkt kurz bevorstehe (vgl. Wicke 2022). Auch die europäischen Automobilhersteller gaben sich, angetrieben von den steigenden E-Auto-Absatzzahlen, zunehmend ambitioniertere Elektroautoproduktionsziele (vgl. Gropp 2020). Die Covid-19 Pandemie, wie auch die stark ansteigenden Absatzzahlen von Elektroautos, brachten die Batteriewertschöpfungskette und die Batteriezellproduktion noch stärker in den Fokus strategischer Interessen der Automobilhersteller und der europäischen Politik.

5.2.2.2 Die politischen Unterstützungsmaßnahmen

Politisch flankiert und getrieben wurde die Ankündigungswelle durch ein erneutes IPCEI für die Batteriewertschöpfungskette. Nachdem das ‚IPCEI on Batteries‘ innerhalb der EU-Kommission und auch der Mitgliedstaaten als Erfolg gefeiert wurde, setzte auch die seit Dezember 2019 neu zusammengesetzte EU-Kommission unter Ursula von der Leyen auf die Fortsetzung dieser industriepolitischen Unterstützungsmaßnahme. Für sie und ihre ‚geopolitische Kommission‘ nahm die Verteidigung des europäischen Wirtschaftsstandorts bei wachsender internationaler Rivalität eine Schlüsselrolle ein (vgl. Bauerle Danzman & Meunier 2024: 1).

So wurde unmittelbar an die Bekanntgabe des ersten ‚IPCEI on Batteries‘ im Dezember 2019 bereits ein zweites ergänzendes IPCEI für die europäische Batteriezellfertigung vorbereitet, welches von der deutschen Bundesregierung koordiniert werden sollte (vgl. Flörecke 2020). Das zweite Batterie-IPCEI wurde am 26.01.2021 unter dem Namen ‚European Battery Innovation‘ (EuBatIn) genehmigt und beinhaltete Vorhaben in Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Österreich, Polen, Schweden, der Slowakei und Spanien. Durch die Genehmigung erhielten die zwölf Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die europäische Batteriewertschöpfungskette mit bis zu 2,9 Mrd. Euro zu unterstützen. An dem

Vorhaben beteiligten sich 42 Unternehmen (vgl. Europäische Kommission 2021a). Wie auch beim ersten IPCEI-Projekt betonte EU-Vizepräsident Šefčovič die strategische Relevanz des Projektes für die Europäische Union:

„Dieses beeindruckende gesamteuropäische Vorhaben wird [...] unsere strategische Autonomie in einem Sektor stärken, der für den ökologischen Wandel und die langfristige Krisenfestigkeit Europas von entscheidender Bedeutung ist. Vor etwa drei Jahren war eine Batterieindustrie in der EU kaum vorhanden. Heute ist Europa ein weltweites Zentrum für Batterietechnik.“ - Maroš Šefčovič in Europäische Kommission (2021)

Zudem unterstrich EU-Binnenmarktkommissar Breton die Bedeutung für die europäische Resilienz:

„Die Wertschöpfungskette für Batterien spielt eine strategische Rolle, wenn es darum geht, unsere ehrgeizigen Ziele in Bezug auf saubere Mobilität und Energiespeicherung zu erreichen. Durch die Schaffung einer vollständigen, CO₂-armen und digitalen Batteriewertschöpfungskette in Europa können wir unserer Industrie einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, dringend benötigte Arbeitsplätze schaffen und unsere unerwünschten Abhängigkeiten von Drittländern verringern – kurz gesagt, wir werden widerstandsfähiger.“ - Thierry Breton in Europäische Kommission (2021)

Zu den größten Profiteuren des ‚IPCEI EuBatIn‘ im Bereich der Batteriezellproduktion gehörte wiederum das Joint Venture ACC, welches diesmal für den Bau einer Zellproduktion in Kaiserslautern eine Förderzusage von 437 Mio. Euro erhielt (vgl. Deutscher Bundestag 2025). Auch das schwedische Unternehmen Northvolt, an dem der VW-Konzern inzwischen eine 20 % Beteiligung hielt, bekam einen Förderbescheid von 155 Mio. Euro über das zweite Batterie-IPCEI zugestellt (vgl. Schaal 2022). Ebenso erhielt das mehrheitlich der Porsche AG gehörende Start-up Cellforce für den Aufbau einer Batteriezellproduktion in Baden-Württemberg Fördermittel zugesagt (vgl. Cellforce Group 2022). Darüber hinaus wurde auch BMW im Bereich der Forschung und Entwicklung von Batteriezellen gefördert (vgl. BMW Group 2021). Bemerkenswert ist der Fall des US-amerikanischen Autobauers Tesla. Das Unternehmen erhielt zwar zunächst für seine geplante Batteriezellfertigung in Brandenburg einen Förderbescheid, zog aber seinen Antrag auf Förderung im November 2021 zurück und verzichtete damit auf finanzielle staatliche Unterstützung (vgl. Jahn & Stratmann 2021). Maßgeblich hatte das Unternehmen Bedenken, durch die Erfüllung der Förderregularien Verzögerungen und Einschränkungen ausgesetzt zu sein. Zudem hatte Tesla die Befürchtung, aufgrund der Kooperationsbestandteile der IPCEIs einen ungewollten Wissensabfluss zu erleiden (vgl. ebd.).

Neben der Bereitstellung von zusätzlichen Finanzmitteln für den Aufbau eines europäischen Batterieökosystems durch das ‚IPCEI on EuBatIn‘ verdeutlichte auch die im Mai 2021

verabschiedete aktualisierte europäische Industriestrategie den politischen Fokus auf den Aufbau europäischer Batteriezellkapazitäten. Unter dem Eindruck der späten Phase der COVID-19-Pandemie unterstrich die Strategie, mit ihrem Fokus auf Stärkung der Resilienz und offene strategische Autonomie, die Absicht der Europäischen Union, zentrale Schlüsselindustrien vor Ort zu lokalisieren, um sich vor externen Abhängigkeiten stärker zu schützen. Hierbei wurden neben dem Aufbau eigener Kapazitäten auch die Verringerung von Abhängigkeiten bei für die Batteriezellherstellung nötigen Rohstoffen und Vorprodukten zu einer strategischen Priorität erklärt (vgl. European Commission 2021). Der sich in diesen Entwicklungen widerspiegelnde politische Fokus auf die Batteriezellproduktion begünstigte die Investitionsrahmenbedingungen und neue Lokalisierungen erheblich (Interview 10).

Analog zur Verabschiedung des ersten IPCEI für die Batteriewertschöpfungskette kam dem deutschen Wirtschaftsministerium unter Leitung von Peter Altmaier bei der Initiierung und Umsetzung des ‚IPCEI EuBatIn‘ erneut eine Schlüsselrolle zu. Zum einen hatte sich der Minister, im Einklang mit der Position der Bundesregierung, persönlich bei der EU-Kommission für die Realisierung des zweiten IPCEI eingesetzt. Zum anderen bekundete die deutsche Seite zudem ihre Bereitschaft, erhebliche Teile des organisatorischen Aufwands des zweiten IPCEIs zu übernehmen (vgl. BMW 2021). Auch die seit Herbst 2021 amtierende Bundesregierung unter Olaf Scholz verfolgte hinsichtlich des Aufbaus der Batteriezellfertigung vergleichbare strategische Zielsetzungen wie die Vorgängerregierung unter Angela Merkel. Dementsprechend bekannte sich das neu geschaffene Wirtschafts- und Klimaschutzministerium dazu, zur Sicherung der technologischen Souveränität und zur maximalen Abdeckung der Wertschöpfungskette, den Aufbau eigener Kapazitäten für die Batteriezellproduktion in Deutschland umfassend zu unterstützen (vgl. BMBF 2022: 25).

Im Bundeswirtschaftsministerium hatte sich inzwischen die Erkenntnis etabliert, dass die chinesische Regierung im Zuge ihrer ‚Made in China 2025‘-Strategie durch gezielte Industriepolitik strategisch relevante Technologiebereiche, wie die Batteriezellfertigung, dominieren und dabei gezielte Abhängigkeiten auch gegenüber deutschen Unternehmen generieren wollte (Interview 10). Dieses Grundverständnis führte zu einer erneuten Thematisierung möglicher Handlungsoptionen, um den Aufbau europäischer Projekte voranzutreiben (vgl. BMW 2023b: 12). Auf dieser Grundlage intensivierte der neu amtierende Wirtschaftsminister Robert Habeck seine Bemühungen zur Forcierung der Ansiedlung von Batteriezellprojekten in Deutschland. Zudem unterstrich das BMW über die Initiative ‚Batteriezellfertigung in Deutschland‘ den Anspruch, die verschiedenen Innovations- und

Investitionsvorhaben in Deutschland und politisch flankierende Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen (vgl. BMWK 2022).

5.2.2.3 Die Rolle der deutschen Hersteller

Aus Sicht der Automobilhersteller waren die Ankündigungen weiterer europäischer Batteriezellproduktionen, unabhängig von der direkten Beteiligung, aus mehreren Gründen grundsätzlich zu begrüßen. Einerseits böten sich durch die größere Anzahl europäischer Lieferanten den Automobilunternehmen als Abnehmer eine bessere Verhandlungsposition. Andererseits würden die im Zuge der Pandemie deutlich hervorgetretenen Risiken außereuropäischer Abhängigkeiten und Lieferketten durch die europäische Produktion reduziert werden.

Dennoch nahmen die deutschen Hersteller in der ‚Boom-Phase‘ verschiedene Rollen ein. Die BMW Group setzte die bisherige Strategie fort, zwar technologische Fertigkeiten durch die Forschung und Entwicklung maßgeschneiderter Batteriezellen aufzubauen, aber nicht selbst in der hochskalierten Zellproduktion tätig zu werden (vgl. Buchenau et al. 2021). Stattdessen wurde weiterhin auf die Belieferung durch externe Lieferanten gesetzt. Im Juli 2020 erfolgte der Abschluss eines langfristigen Belieferungsvertrags mit dem europäischen Start-up Northvolt. Gleichzeitig setzte das Unternehmen aber auch weiterhin auf Kooperationen mit den chinesischen CATL und EVE Energy sowie dem koreanischen Anbieter Samsung SDI (vgl. BMW Group 2020).

Dagegen verfolgte die Volkswagen AG weiterhin eine hybride Strategie. So investierte Volkswagen im Sommer 2021 in den chinesischen Batteriezellhersteller Gotion High-Tech und kündigte an, zusammen mit diesem eine kostengünstige Einheitszelle für das Volumensegment zu entwickeln (vgl. Fasse et al. 2022). Zudem begann der Volkswagen Konzern 2020 mit den Planungen einer eigenen Batteriezellfabrik in Zusammenarbeit mit dem schwedischen Unternehmen Northvolt für das Premiumsegment in Salzgitter (vgl. Buchenau et al. 2021). Nachdem das Joint Venture für Salzgitter 2021 wieder beendet wurde, gab der Volkswagen Konzern bekannt, die geplante Batteriezellfabrik stattdessen im Alleingang zu errichten und darüber hinaus in Europa weitere sechs Zellfabriken aufbauen zu wollen. Zusammen mit den jeweiligen Partnern für diese Projekte beabsichtigte VW, 20 Milliarden Euro in die neuen Batteriezellwerke zu investieren. Um der gewachsenen Bedeutung des elektrischen Antriebsstranges für den Konzern gerecht zu werden, bündelte VW zudem alle Aktivitäten entlang der Batteriewertschöpfung und Zellproduktion in dem neu gegründeten

Tochterunternehmen PowerCo (vgl. Seiwert 2021). Über PowerCo beabsichtigte VW nicht nur die Batteriezellfertigung zu forcieren, sondern auch in die vertikale Wertschöpfungskette der Batterie zu investieren und dadurch die eigenen Lieferketten resilienter zu gestalten (vgl. Steevens 2023). Ungeachtet des beendeten Joint Ventures tätigte der VW-Konzern im selben Jahr dennoch weitere Investments in Northvolt für dessen Fabrik in Schweden, aus welcher bedeutende Volumen für den Konzern vorgesehen waren. Im Juli 2022 begann Volkswagen mit dem Bau der angekündigten Batteriezellfabrik in Salzgitter und gab die Pläne für den Bau einer weiteren Zellfabrik in Valencia, Spanien bekannt (vgl. Volkswagen Group 2023). Die VW-Tochter Porsche ging zudem 2021 ein Joint Venture mit dem Unternehmen Customcells ein, um maßgeschneiderte Hochleistungs-Zellen für die Elektro-Sportwagen des Unternehmens zu entwickeln und zu fertigen (vgl. Schaal 2025a). Im Sommer 2023 sollte Porsche das daraus entstandene Joint Venture Cellforce dann vollständig übernehmen und in diesem Zuge eine umfassende Erhöhung der geplanten Produktionsvolumen ankündigen (vgl. Hajek 2025).

Die Mercedes-Benz Group⁸ verfolgte ähnlich wie der VW-Konzern eine hybride Strategie aus direkten Beteiligungen und einem diversifizierten Einkauf. So investierte das Unternehmen 2020 zunächst in einen geringen Anteil des chinesischen Zellherstellers Farasis Energy (vgl. Hubik 2021). Zudem vertiefte Mercedes-Benz auch seine strategische Partnerschaft mit dem chinesischen Marktführer CATL (vgl. Mercedes-Benz Group AG 2022). Andererseits gab das Unternehmen im September 2021 bekannt, einen Milliardenbetrag in das europäische Batterie-Start-up Automotive Cells Company (ACC) zu investieren und damit zu einem gleichberechtigten Shareholder an der Seite des französischen Automobilkonzerns Stellantis sowie von Saft, einer Tochterfirma von TotalEnergies, zu werden (vgl. Mercedes-Benz Group AG 2021). Durch die Beteiligung beabsichtigte Mercedes-Benz, die Industrialisierung von hochentwickelten und nachhaltigen Zelltechnologien in Europa voranzutreiben und parallel zu seinen asiatischen Lieferanten eine strategisch wertvolle europäische Bezugsquelle aufzubauen (vgl. ebd.). Darüber hinaus investierte die Mercedes-Benz Group weiter in diverse Projekte der Forschung und Entwicklung zukünftiger Zellchemien. Während alle drei deutschen Hersteller in Kundenbeziehung zu den neuen europäischen Batteriezellproduzenten traten, variierte die Ausgestaltung allerdings in der Art und Weise. Während BMW weiterhin in erster Linie auf eine Belieferung durch Dritte setzte, engagierten sich Mercedes-Benz, Volkswagen und dessen Tochterunternehmen Porsche verstärkt auch über langfristige Abnahmeverträge hinaus durch

⁸ Bis zur Trennung der Geschäftsbereiche Daimler Trucks Holding AG und Mercedes-Benz Group AG am 01.12.2021 unter dem Namen Daimler AG.

Kooperationen und direkte Beteiligungen an neuen europäischen Zellherstellern (vgl. Freitag & Huck 2024). Wirtschaftlich konnten die finanziellen Spielräume für diese Investments durch die sehr hohen Gewinne der Automobilkonzerne in den Jahren 2021 und 2022 getragen werden (vgl. Köllner 2024b; EY 2023; Die Zeit 2021).

Darüber hinaus beeinflussten die deutschen Automobilkonzerne auch durch die von ihnen präferierten Belieferungsstrategien die geografische Verteilung der Batteriezellherstellung. Durch die Auswirkungen der Pandemie setzte sich in den Belieferungsstrategien der Hersteller, wie in vielen anderen Branchen auch, eine stärkere Aufwertung einer ‚local for local‘-Belieferung durch (vgl. Rumpelt 2022; Geiger 2023). Nach dieser sollten Vorprodukte aufgrund der Minimierung von Ausfall- und Lieferrisiken bevorzugt aus der unmittelbaren örtlichen Umgebung des Produktionsstandortes bezogen werden und weltumspannende Beschaffungswege reduziert werden. Insbesondere für die etablierten asiatischen Batteriezellhersteller erhöhten sich hierdurch die Anreize, neben den bestehenden Produktionskapazitäten in Asien weitere Fabriken in Europa aufzubauen. Aber auch für neu gegründete Unternehmen und Konsortien wirkten sich die öffentlichen Transformationsziele der deutschen Hersteller positiv aus, da sie steigende Abnahmemengen und Profite erwarten ließen. Durch den Produktionsschwerpunkt in Europa hatte die Automobilindustrie auch indirekt eine Sogwirkung auf neue Investitionen in der Batterieindustrie, da sie mit niedrigeren Logistikkosten zu rechnen hatte. Dies spiegelte sich auch in der geografischen Verteilung der angekündigten Investitionen wider (vgl. Battery-News.com 2022c).

5.2.3 Zwischenfazit

Die Boom-Phase der europäischen Batteriezellindustrie in den Jahren 2020, 2021 und 2022 kann durch eine Reihe an Faktoren erklärt werden, von denen einige herausstechen. So fällt die Boom-Phase mit einer Marktentwicklung zusammen, in der sich die Elektromobilität zunehmend vom Nischenmarkt in den Massenmarkt bewegte (vgl. Statistisches Bundesamt 2024b). Neben einer steigenden tatsächlichen Nachfrage nach Batteriezellen für Elektroautos begünstigte auch die Nachfrageerwartung bedeutende Wachstumschancen und Profitmöglichkeiten für Investoren (vgl. Wicke 2022; Gropp 2020). Darüber hinaus wurden durch die COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen sowohl in der Endabnehmerindustrie als auch der europäischen Politik die Gefahren von Abhängigkeiten in zentralen Schlüsselindustrien deutlich vor Augen geführt (vgl. Bardt 2020; Geiger 2023). Daraus resultierend verstärkte die EU das strategische Ziel, die Lokalisierung von Schlüsselindustrien

wie der Batteriezellfertigung, auch aus geoökonomischen Erwägungen, noch stärker zu unterstützen (vgl. Europäische Kommission 2021a). Gleichzeitig führte die Aufwertung lokaler Beschaffungswege in der Automobilindustrie zu einer neuen Anreizstruktur für die Lokalisierung von Batteriezellfertigungen in Europa.

Letztlich verbesserte sich hierdurch auch das Investitionsumfeld maßgeblich. Sowohl der politische Fokus der vorherigen Jahre in der EU, aber auch bei vielen nationalen Regierungen, trug entscheidend dazu bei, die Rahmenbedingungen positiv zu gestalten. Mit der Notifizierung des zweiten IPCEIs für die Batteriewertschöpfungskette wurde erneut die Verteilung staatlicher Fördermittel für die Batteriezellherstellung ermöglicht, welche die beim ersten IPCEI unterstützten Projekte ergänzten (vgl. BMW 2021). Die Ankündigungswelle wurde daher durch das zweite IPCEI für die Batteriewertschöpfungskette sowohl politisch flankiert als auch aktiv vorangetrieben. Darüber hinaus stellte die politische Zielvorstellung einer wettbewerbsfähigen europäischen Batteriezellindustrie, wie sie auch durch die 2021 aktualisierte Industriestrategie der Europäischen Union kommuniziert wurde, in Aussicht, dass sich diese Priorisierung von Lieferkettenresilienz und strategischer Autonomie auch in der langfristigen politischen Unterstützung niederschlagen würde (vgl. European Commission 2021). Für den Aufbau europäischer Projekte ergab sich hierdurch Rückenwind.

Die deutschen Automobilhersteller verfolgten weiterhin divergierende Strategien, wenn auch bei allen eine stärkere Präferenz regionaler Lieferketten einsetzte (vgl. Rumpelt 2022; Geiger 2023). BMW setzte seine bisherige Strategie fort, technologische Fertigkeiten aufzubauen, aber nicht selbst in der Zellproduktion tätig zu werden. Dagegen investierten die Mercedes-Benz Group und der VW-Konzern neben langfristigen Lieferverträgen mit etablierten asiatischen Zellherstellern auch erhebliche Summen in europäische Start-ups oder eigene Zellproduktionen (vgl. Freitag & Huck 2024). Die deutschen Automobilhersteller trugen daher im Vergleich zur vorangegangenen Phase einen größeren Beitrag zum Aufbau einer europäischen Batteriezellindustrie bei. Allerdings orientierte sich das Agieren der Automobilhersteller weiterhin stark an Eigeninteressen durch die Verbesserung der Versorgungslage und Verhandlungsoptionen durch eine steigende Anzahl potenzieller Anbieter. Die europäische Politik vermied es, die Konzerne durch Abnahme- oder Investitionsverpflichtungen stärker in ihre geoökonomische Strategie miteinzubeziehen und vertraute darauf, dass liberale Marktmechanismen zusammen mit der IPCEI-Anschubs-Unterstützung und einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Aufbau einer europäischen Batteriezellindustrie ausreichten.

5.3 Aushandlung und Umsetzung: Ende 2022 - Ende 2025

5.3.1 Vom stockenden Aufbau zur Krise

Die dritte Phase kann von Ende 2022 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums Ende 2025 eingegrenzt werden, wenn auch sie damit nicht abgeschlossen scheint. Sie ist zunächst durch ein Abkühlen der Investitionsbegeisterung aus der Boomphase der Jahre 2020-2022 und das Fehlen neuer Investitionsankündigungen gekennzeichnet. Diese Investitionsabkühlung wandelte sich vor allem im Jahresverlauf 2023 über eine stärkere Zurückhaltung bei der Umsetzung angekündigter Projekte schließlich in eine Abkehr, Verzögerung oder Zurückstellung von Investitions- und Ausbauplänen (vgl. Battery-News.com 2023, 2022c; Gehrke 2024). Nachdem die geplanten Batteriezellprojekte in Europa Ende 2022 noch über 1976 GWh jährliche Produktionsleistung betragen hatten, sank das Volumen bis Ende 2023 bereits leicht auf unter 1900 GWh (vgl. ebd.).

Spätestens ab Mitte 2024 verdeutlichte sich durch die endgültige Absage geplanter Projekte und die Insolvenz bedeutender Unternehmen schließlich eine erhebliche Krise des Aufbaus einer europäischen Batteriezellindustrie. Bis Ende 2024 waren die geplanten Investitionsvolumen so weit zurückgegangen, dass nur noch Kapazitäten von etwa 1420 GWh jährliche Produktion im Raum standen (vgl. Battery-News.com 2024). Eine Entwicklung, die sich im Folgejahr erneut erheblich intensivierte und dazu führte, dass Ende 2025 Projekte von etwa 1080 GWh verblieben. Von diesen Projekten wiederum steckte der Großteil weiterhin in der Planungsphase oder eine Industrialisierung war nicht abzusehen (vgl. Wicke et al. 2025b; Piller 2025).

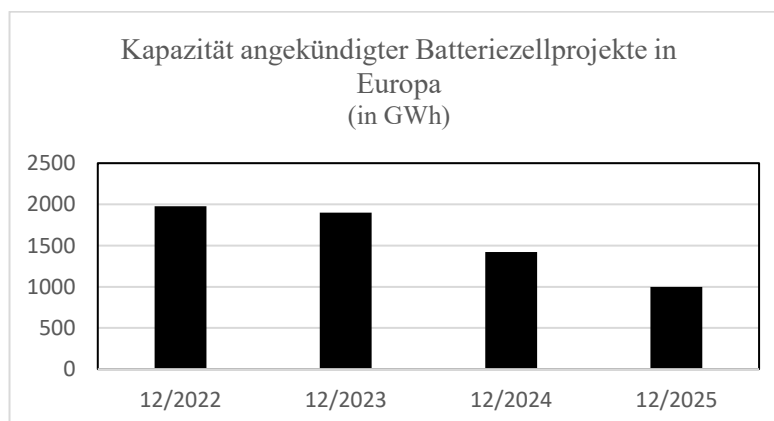


Abbildung 5.4; Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen von Battery-News.com (2022c, 2024; Battery-News.com 2025)

Zudem kam hinzu, dass die Rückgänge in den geplanten Volumen maßgeblich auf die Kürzung oder Einstellung von Industrialisierungsplänen neuer europäischer Unternehmen zurückgingen,

während die etablierten asiatischen Hersteller an ihren geplanten Projekten in Europa überwiegend festhielten (vgl. Piller 2025). Hierdurch konnten die asiatischen Hersteller ihren bereits eklatanten Wettbewerbsvorteil gegenüber europäischen Start-Ups bei der Batteriezellproduktion weiter ausbauen (vgl. Freitag & Huck 2024). So stammten nach Berechnungen der Unternehmensberatung Deloitte im Jahr 2024 lediglich 13 Prozent der weltweit hergestellten Batteriezellen aus Europa. Von diesen 13 Prozent wiederum wurden lediglich 3 Prozent durch europäische Hersteller produziert, während die restlichen 97 % aus europäischen Zweigwerken asiatischer Hersteller stammten (vgl. Deloitte 2025).

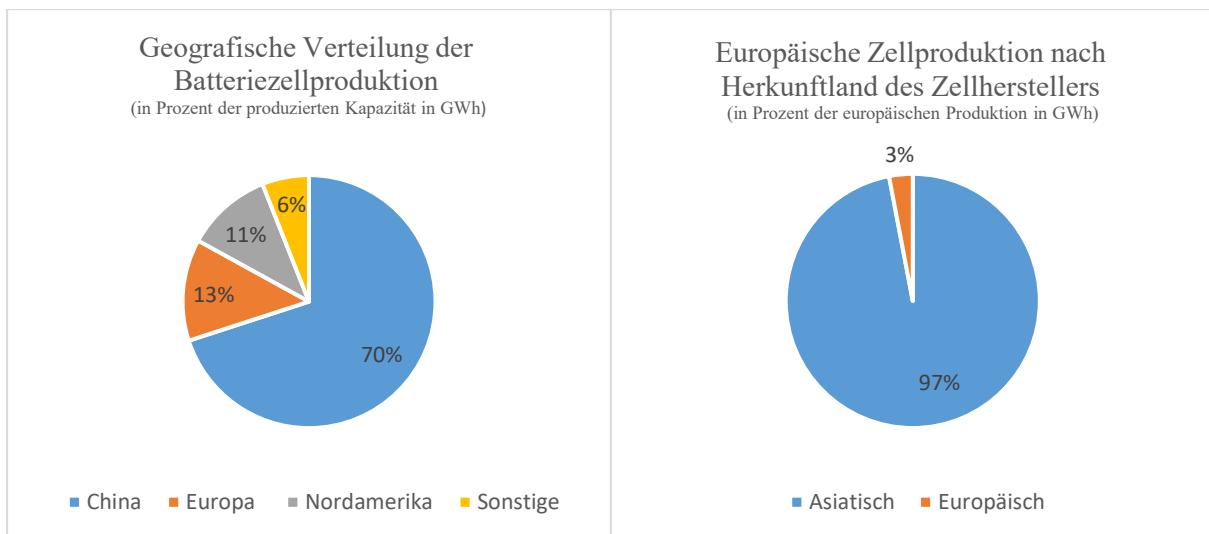


Abbildung 5.5 und 5.6; Quelle (eigene Darstellung nach Deloitte 2025)

Konkret zeigt sich diese Entwicklung auch an den mit den deutschen Automobilherstellern verbundenen Batteriezellprojekten. Der anteilig Mercedes-Benz gehörende deutsch-französische Batteriezellhersteller ACC gab im Juni 2024 bekannt, dass er seine in Kaiserslautern und Termoli geplanten Gigafabriken auf unbefristete Zeit aussetzen würde, um sich zunächst auf den Hochlauf der bisher einzigen Zellfabrik in Douvrin zu fokussieren (vgl. Schulz et al.). Die Pläne, einen international wettbewerbsfähigen ‚europäischen Champion‘ mit mehreren Gigafabriken in Frankreich, Deutschland, Italien aufzubauen, der auf Augenhöhe mit den asiatischen Platzhirschen konkurrieren kann, wurden damit vorerst deutlich reduziert.

Ebenfalls im Juni 2024 stornierte BMW einen Großauftrag beim schwedischen Batteriezellhersteller Northvolt aufgrund fehlender Produktreife (vgl. Bayerischer Rundfunk 2024). Wenige Monate später, im November 2024, stand das Unternehmen, an dem Volkswagen weiterhin mit einem Fünftel beteiligt war, vor der Zahlungsunfähigkeit und war gezwungen, ein Sanierungsverfahren zu beantragen (vgl. Tagesschau 2024e; Naber & Preker

2025). Im März 2025 beantragte Northvolt dann die Insolvenz in Schweden (vgl. Naber & Preker 2025). Die größte europäische Batteriezellhoffnung erlebte somit einen rasanten Abstieg. Anfang 2024 hatte der Auftragsbestand an Batteriezellen bei Northvolt noch einen Gegenwert von 55 Mrd. Dollar vorzuweisen, der zu weiteren Expansionsplänen führte. Zudem hatte das Unternehmen erst im März 2024 nach langer Verzögerung den Baubeginn seiner Gigafabrik in Heide, Schleswig-Holstein, mit großer deutscher Politprominenz gefeiert (vgl. Freitag & Huck 2024; Naber & Preker 2025).

Auch das zur VW-Tochter Porsche gehörende Cellforce, welches die für Sportwagen des Unternehmens benötigten Hochleistungszellen in einer eigenen Zellfabrik herstellen sollte, erlebte einen herben Abstieg. Noch im Frühjahr 2023 übernahm Porsche das vorige Joint Venture Cellforce vollständig und erhöhte die Investitionen in das Unternehmen sowie die geplanten Volumen der eigenen Batteriezellenfertigung auf 20 Gigawattstunden jährlich (vgl. Demling & Keck 2025). Dieser Entscheidung folgte allerdings nur zwei Jahre später im Frühjahr 2025 erst die Einstellung der hochgesteckten Ziele. Im August 2025 gab das Unternehmen dann neben Massenentlassungen auch das vollständige Ende der geplanten eigenen Zellfertigung bekannt (vgl. Demling & Keck 2025; Hajek 2025). Zusammen mit einer Reihe an nicht getätigten, ursprünglich aber vorgesehenen Investitionen, blieben nur noch wenige Projekte übrig, die eine reale Chance darauf hatten, eine großskalige und damit international preislich konkurrenzfähige europäische Batteriezellproduktion aufzubauen (vgl. Wicke et al. 2025a). Das politisch formulierte Ziel, eine international führende und wettbewerbsfähige europäische Batteriezellindustrie aufzubauen und dadurch geoökonomische Abhängigkeiten von asiatischen Lieferanten zu reduzieren, rückte durch diese Entwicklungen in weite Ferne (vgl. Swieboda 2025: 4; Deloitte 2025).

5.3.1.1 Der russische Angriffskrieg und der Inflation Reduction Act

Die großen Gewinnaussichten der Boom-Phase wichen in der dritten Phase mehr und mehr Bedenken über die Rentabilität der europäischen Projekte, was erst zu einer verlangsamten Industrialisierung und schließlich zur Krise des Aufbaus der europäischen Batteriezellproduktion führte. Diese Entwicklung kann einerseits auf eine Reihe miteinander verzahnter und überlappender externer geopolitischer und geoökonomischer sowie interner marktspezifischer Faktoren zurückgeführt werden. Andererseits lassen sich auch branchen- und unternehmensspezifische Schwierigkeiten bei der Industrialisierung festmachen, die dazu führten, dass die geplanten Ausbauziele nicht erreicht wurden.

Zu den bedeutenden Faktoren gehörten die ökonomischen Auswirkungen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. Nachdem in vielen Teilen Europas die Energiepreise und Kosten für Baumaterialien sprunghaft angestiegen waren, änderten sich bei vielen Projekten maßgebliche Kalkulationsgrundlagen, wie Bau- und Betriebskosten (vgl. Freitag & Huck 2024; Wicke et al. 2025b: 2f.). Für die Produktion von Batterien mit einer kWh Kapazität muss etwa ein Strombedarf von 30 bis 55 kWh für die Batterieproduktion aufgewendet werden (vgl. Fraunhofer Institut 2024). Daher setzten insbesondere die gestiegenen Stromkosten die energieintensive Batteriezellindustrie unter Druck und führten bei einer Reihe von geplanten Projekten zu einer Kostenexplosion (vgl. Menzel 2022; Wicke et al. 2025b). In der Folge erwiesen sich einige Projekte, besonders in Ländern mit überdurchschnittlichen Strompreisen, als langfristig schwerer finanzierbar und wirtschaftlich weniger rentabel (vgl. Preuß 2023; Wicke et al. 2025b). Dementgegen verschoben sich auch innereuropäisch die Schwerpunkte der geplanten Batteriezellprojekte. Standorte, wie Frankreich, mit niedrigen Energiekosten wurden gegenüber Ländern, wie Deutschland, deutlich attraktiver (ebd.). Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der Verteilung der angekündigten europäischen Volumina wider. Im Frühjahr 2022, zum Zeitpunkt der russischen Invasion in der Ukraine, stellte Deutschland mit etwa 480 GWh pro Jahr ganz klar den Mittelpunkt der geplanten europäischen Investitionen dar und in Frankreich waren lediglich Umfänge von knapp 100 GWh geplant (vgl. Battery-News.com 2022b). Ende 2024 waren in Frankreich dagegen mit knapp 200 GWh doppelt so viel Volumen angekündigt, während sich die für Deutschland konkret geplanten Projekte nur noch auf etwa 130 GWh beliefen, was einen Rückgang um über 70 % bedeutete (vgl. Battery-News.com 2024).

Ein weiterer bedeutender Faktor stellte das neu geschaffene Subventionsungleichgewicht durch das von US-Präsident Biden vorangetriebene Bipartisan Infrastructure Law und den Inflation Reduction Act (IRA) dar. Hierdurch wurden erhebliche Zuwendungen für die Ansiedlung und Produktion grüner Transformationstechnologien in den USA geschaffen, die dafür sorgten, dass eine Lokalisierung in den USA gegenüber der EU in vielen Fällen attraktiver wurde (vgl. Wicke et al. 2025b: 3). Neben der erheblichen Förderung von Investitionen in die inländische Produktion von Batteriezellen in Höhe von bis zu 30 % der Investitionskosten (Section 48C) enthielten die Gesetzespakete auch die Möglichkeit, Subventionen durch Steuergutschriften von bis zu 45 US-Dollar pro produzierter Kilowattstunde (Section 45X) zu erhalten (vgl. Europäischer Rechnungshof: 10f.). Sinnbildlich lassen sich die Auswirkungen auf die

Entwicklung der europäischen Batteriezellindustrie an den Plänen des Unternehmens Northvolt skizzieren.

Das schwedische Start-up, welches bereits 2019 Volkswagen als bedeutenden Ankerinvestor gewinnen konnte, galt lange als die vielversprechendste europäische Batteriezellhoffnung. Frühzeitig konnte das Unternehmen neben dem Volkswagen-Konzern, Volvo und BMW eine ganze Reihe europäischer Automobilhersteller als Kunden gewinnen. 2021 produzierte das Unternehmen seine erste selbst entwickelte Batteriezelle in seiner neuen Fabrik bei Skellefteå (vgl. Naber & Preker 2025). Neben dem Standort in Schweden gab das Unternehmen im Sommer 2022 bekannt, auch eine Zellfabrik in Heide, Schleswig-Holstein zu errichten, um vor allem die deutschen Hersteller mit kürzeren Transportwegen beliefern zu können (vgl. Goffart et al. 2023). Mit bis zu 3000 neuen Arbeitsplätzen, 4,5 Milliarden Euro Investitionen und bis zu 60 GWh jährlicher Produktion wurde hier eine der größten Zellfabriken Europas geplant.

Doch bereits Anfang 2023 deuteten sich Verzögerungen bei der Umsetzung an und das Unternehmen prüfte, seine Ansiedlungspläne zurückzustellen. Stattdessen sollte der Aufbau einer Zellproduktion in den USA vorgezogen werden (vgl. Petersdorf & Kafsack 2022). Stark ausschlaggebend für diese Erwägungen war das veränderte Investitionsklima aufgrund des im August 2022 unterzeichneten Inflation Reduction Acts. Im Vergleich zu einer Industrialisierung in Deutschland oder Europa hätte dieser für Northvolt eine deutlich höhere Zuwendung von Subventionen bedeutet (vgl. Petersdorf & Kafsack 2022; Goffart et al. 2023). Nach seriösen Schätzungen hätte Northvolt, für ein Projekt ähnlicher Größenordnung wie in Heide, in den USA über die nächsten Jahre Subventionen von 6-8 Mrd. Dollar beanspruchen können (vgl. Goffart et al. 2023). Dementgegen standen für die Industrialisierung in Heide zum damaligen Zeitpunkt lediglich ein deutscher IPCEI-Förderbescheid von etwa 155 Mio. Euro (vgl. Preuß 2023; Schaal 2022).

Neben der unterschiedlichen Förderhöhe unterschied sich die staatliche Förderung auch in ihrer Struktur. Während die finanziellen europäischen Förderungen vor allem als Unterstützung für die Anfangsinvestition (CAPEX) ausgelegt waren, setzte die US-amerikanische IRA-Förderung auch auf die mittelfristige Subventionierung der operativen Kosten auf Stückzahlbasis (OPEX). Je mehr Einheiten ein Unternehmen in den USA produzierte, desto höher fielen dadurch auch die finanziellen Zuschüsse aus. Den Batteriezellherstellern bot diese Form der Subventionierung einen weiteren Anreiz, ihre Produktion an einem Ort ambitioniert

nach oben zu skalieren und aufgrund der langfristigen Unterstützungsperspektive eine Lokalisierung in den USA vorzuziehen.

Erst nach einiger Verzögerung und nachdem das Unternehmen über die Bundesregierung weitere finanzielle Unterstützung in Form von Zuschüssen über den neu angepassten TCTF sowie erhebliche Finanzmittel über eine Bürgschaft erhalten hatte, gab Northvolt bekannt, den Aufbau der Zellfabrik in Heide wie geplant fortzuführen (vgl. F.A.Z. 2023). In Summe konnte sich Northvolt dabei finanzielle Zuschüsse in Höhe von 902 Mio. Euro sichern (vgl. Freitag & Huck 2024). Dabei kam über die zusätzliche TCTF-Förderung erstmals ein neuer Mechanismus zum Zug, der die Abwanderung von grünen Investitionen aufgrund von Subventionen in außereuropäische Länder verhindern sollte (vgl. Mussler & Preuß 2024).

Ähnlich stellte sich auch die Situation bei der von Tesla ursprünglich geplanten Batteriezellproduktion in Grünheide dar. Diese wurde zum damaligen Zeitpunkt unter anderem aufgrund der lukrativeren Optionen des IRA zurückgestellt und schließlich erst Ende 2025 mit deutlich geringeren Volumen wieder in die Planungen aufgenommen (vgl. Wicke et al. 2025b; Paravicini 2025). Auch bei Cellforce sorgte der IRA für Verzögerungen, da die Unternehmensleitung öffentlich mit dem Gedanken spielte, die in Deutschland geplante Batteriezellfabrik ebenfalls in den USA zu errichten, um von den höheren Subventionen zu profitieren (vgl. Demling & Keck 2025). VW wiederum hielt zwar an seinen Plänen für die Batteriezellfabrik von PowerCo in Deutschland fest, kündigte allerdings aufgrund des IRA-konformen Zugangs zum US-Markt an, seine weltweit größte Zellfabrik nicht in Europa, sondern in Ontario, Kanada zu errichten (vgl. Schaal 2023; Backovic 2023).

5.3.1.2 Eingetrübte Marktentwicklung und chinesische Überkapazitäten

Eine weitere Rolle spielten die veränderten Rahmenbedingungen durch den sich langsamer abzeichnenden Hochlauf der Elektromobilität und die Entwicklung der Batteriezellpreise (vgl. Wicke 2025). Während in der Boom-Phase und auch noch zu Beginn des Jahres 2023 von einem disruptiveren Übergang von Verbrennerfahrzeugen zu Elektrofahrzeugen ausgegangen wurde, häuften sich in der Branche spätestens Ende 2023 zunehmend die Anzeichen, dass die Transformation in Europa deutlich langsamer als geplant vonstattengehen würde (vgl. Keller & Wicke 2024). Dementsprechend war einerseits von einem langsamer ansteigenden Bedarf an Batteriezellen auszugehen und andererseits bestand die Gefahr eines Absinkens der erwarteten Batteriezellpreise durch die geringere Nachfrage. Aufgrund dieser Entwicklung nahm die erwartete Rentabilität von Investitionen in die europäische Batteriezellfertigung ab. Da der

Aufbau einer Zellfabrik extrem kostenintensiv ist und selbst für kleine Werke mittlere einstellige Milliardenbeträge zu investieren sind, führte diese Entwicklung aufgrund der mittelfristigen Risiken zu einer gesteigerten Zurückhaltung bei der Umsetzung angekündigter Projekte (vgl. Holzer 2024a).

Neben der Absatzerwartung für Elektroautos gingen, insbesondere im Jahr 2024, auch die Marktpreise für Batteriezellen erheblich zurück. So errechnete die Internationale Energieagentur im Jahresverlauf 2024 einen Preisrückgang von 20 % (vgl. International Energy Agency 2025: 136f.). Dies hatte einerseits mit sinkenden Kosten infolge zurückgehender Rohstoffkosten und Fortschritte bei der Reduzierung der notwendigen Rohstoffmenge für die Batteriezellproduktion zu tun (vgl. Holzer 2024b). Andererseits kamen die sinkenden Marktpreise auch durch chinesische Überkapazitäten zustande (vgl. ebd.). Während in der Boom-Phase 2020-2022 in Europa eine Vielzahl an Projekten angekündigt wurden, skalierten in China bereits viele Batteriezellhersteller ihre Produktion nach oben. Die Ankündigungen der dort geplanten Produktionsvolumen überschritten dabei mit bis zu 6000 GWh den gesamten Weltmarktbedarf (vgl. Driftschröer & Freitag 2023). Die enormen chinesischen Investitionen und das daraus resultierende Überangebot führten dazu, dass es wenig später auf dem chinesischen Markt zu Preiskämpfen bei Batteriezellen kam. So beliefen sich die chinesischen Produktionskapazitäten Ende 2024 bereits auf die dreifache Menge der Inlandsnachfrage (vgl. Gehrke 2024). Daher drängten chinesische Anbieter noch stärker als bisher auf den internationalen Markt und besonders nach Europa (vgl. Driftschröer & Freitag 2023).

Aus geoökonomischen Gründen flankierte die chinesische Regierung durch die industriepolitische Anreizstruktur diese entstehenden Überkapazitäten und den Preisverfall maßgeblich. Über Jahrzehnte hatte die chinesische Regierung viel Geld über Subventionen und Kredite bereitgestellt, damit chinesische Unternehmen technologisch wie kapazitiv die Batteriezellproduktion dominieren (vgl. Bickenbach et al. 2024; Bastian et al. 2024). Aus geoökonomischer Sicht boten die günstigen chinesischen Überkapazitäten die Chance, die entstehende europäische Batteriezellindustrie preislich zu unterbieten und deren Rentabilität damit zu schaden. Somit könnten die Führungsrolle der chinesischen Hersteller sowie die Dominanz des chinesischen Produktionsstandorts und die damit einhergehenden Abhängigkeiten europäischer Hersteller von China aufrechterhalten werden.

Aber nicht nur die chinesischen Exporte, sondern auch die innerhalb Europas produzierten Batteriezellen chinesischer Unternehmen unterliefen die für die Wirtschaftlichkeit europäischer

Hersteller notwendigen Preisniveaus. Die chinesischen Hersteller konnten dabei aufgrund ihres langen Erfahrungsschatzes, ihrer hochskalierten Produktion, des günstigeren Zugangs zu notwendigen Rohstoffen sowie technologischer Produktionsvorteile ihre Produkte zu deutlich niedrigeren Marktpreisen anbieten. Das seit über einem Jahrzehnt von der chinesischen Regierung gezielt vorangetriebene vertikale Durchdringen der Wertschöpfungsketten, mit der daraus resultierenden Dominanz beim Rohstoffabbau und der Weiterverarbeitung von Batterierohstoffen sowie der Produktion notwendiger Vorprodukte, zahlte sich hierbei für die chinesischen Zellhersteller auch bei Produktion außerhalb Chinas aus (vgl. Greitemeier et al. 2025: 5).

Verstärkt wurde dieser Trend durch eine weitere Entwicklung. Die USA als bedeutender Batteriezellabsatzmarkt intensivierten parallel ihre Bemühungen, den heimischen Markt gegenüber chinesischen Importen abzuschotten: Einerseits mit hohen Subventionen für in den USA produzierte Batteriezellen und andererseits durch hohe Zölle auf chinesische Importe (vgl. The White House 2024). Da die chinesischen Hersteller aufgrund des ruinösen Preiswettbewerbs auf dem chinesischen Markt sich dennoch gezwungen sahen, ihre Produkte verstärkt im Ausland abzusetzen, drängten sie noch stärker auf den europäischen Markt (vgl. International Energy Agency 2025: 136). Die durch diese Entwicklungen sinkenden Preisniveaus erschwerten den Aufbau der europäischen Batteriezellhersteller durch die eingeschränkte Rentabilität erheblich und stellten diese vor existenzielle Probleme (vgl. Gehrke 2024; Köllner 2025).

5.3.1.3 Schwierigkeiten beim technischen Hochlauf

Neben den skizzierten Entwicklungen gerieten die wenigen europäischen Batteriezellhersteller, die sich bereits in der Industrialisierungsphase befanden, auch durch technische Herausforderungen bei der Produktion unter Druck. Zwar war die Batteriezelle noch Mitte der 2010er Jahre in Fachkreisen vielfach als zukünftige Massenware beurteilt worden, aber bei der Hochskalierung der Anlagen von Pilotlinien zur industriellen Produktion zeigten sich vielfach die Tücken ihrer Fertigung für Elektroautos. Aufgrund der hohen Komplexität und Vielzahl der Produktionsschritte sowie der notwendigen Reinheitsanforderungen präsentierte sich die Batteriezellfertigung den neuen europäischen Herstellern als Hochtechnologie. Entgegen den Erfahrungen bei der Produktion in kleinen Laborlinien, musste für die Beherrschung im industriellen Maßstab deutlich mehr Zeit, Materialausschuss und damit Geld aufgewendet werden, als erwartet worden war (vgl. Freitag & Huck 2024; Záboji 2025; Dahmen et al. 2024).

Auch wenn die Situation der europäischen Zellhersteller individuelle Abweichungen zeigte, stellte sich die Grundproblematik bei allen ähnlich dar. Aufgrund hoher Ausschussraten verlief der Hochlauf der Produktion langsamer als geplant und die vorgenommenen Produktionsvolumen konnten in den ersten Jahren nicht erreicht werden. Die Ausschussraten konnten auf eine Vielzahl an möglichen Qualitätsmerkmalen wie Kapazitätsabweichungen, Ladeproblemen, Spannungsverlusten, Alterungsprozessen oder Verunreinigungen zurückgeführt werden (vgl. Dahmen et al. 2024: 4, 14f.). Dies führte dazu, dass die hohen Betriebs- und Abschreibungskosten auf deutlich weniger Stückzahlen umgelegt werden konnten. Experten schätzen, dass jedes Prozent Ausschussrate bei einer gängigen Gigafabrik Kosten von 30.000€ pro Tag verursacht, was sich bei den gängigen Ausschussraten von 15-30 % in den ersten Jahre schnell auf mehrere hunderttausend Euro pro Tag summieren kann (vgl. ebd. 20ff.). Dementsprechend ging die Rentabilität der Produktion stark zurück und die Unternehmen waren gezwungen, zusätzliche finanzielle Mittel aufzutreiben, um die Produktion trotz fehlenden Outputs am Laufen zu halten.

Zudem verzögerte sich aufgrund der angespannten Situation und Hochlaufschwierigkeiten die Inbetriebnahme weiterer Produktionslinien und der Aufbau neuer Produktionsstandorte, der die dringend benötigten Skaleneffekte ermöglicht hätte (vgl. ebd.). Gleichzeitig konnten die Kunden, für die bereits größere Stückmengen produziert werden sollten, nicht beliefert werden, was die finanzielle Schieflage aber auch die Reputation der neuen europäischen Hersteller verschlechterte. Da die Automobilhersteller, um ihre Belieferung sicherzustellen, gezwungen waren, die fehlenden Volumen in der Folge bei etablierten asiatischen Herstellern zu platzieren, vergrößerte sich der Abstand zu diesen weiter.

Bereits im Herbst 2023 häuften sich die Berichte über Produktionsprobleme im Northvolt Stammwerk in Skellefteå. So hatte das Unternehmen in den ersten drei Quartalen 2023 demnach nur ein halbes Prozent der für das Gesamtjahr angepeilten Kapazität erreicht (vgl. Naber & Preker 2025). Im April 2024 bestätigte Northvolt die hohen Ausschusszahlen auch öffentlich und verlor deshalb wenig später im Juni aufgrund der nicht erreichten Produktionsziele einen seiner bedeutendsten Aufträge von BMW (vgl. Backovic et al. 2024; Bayerischer Rundfunk 2024).

Ähnliche Schwierigkeiten zeigten sich auch bei ACC, welches im Frühsommer 2024 bekannt gab, sich aufgrund der industriellen Herausforderungen zunächst auf die Verbesserung der Fertigung in Frankreich zu fokussieren und die Pläne für die geplanten weiteren Standorte in

Deutschland und Italien zurückzustellen (vgl. Záboji 2025). Ebenfalls sah sich das zu Porsche gehörende Cellforce mit den kostenintensiven Ausschussraten beim Aufbau der geplanten Massenfertigung konfrontiert und scheiterte daran, diese schnell genug auf ein wirtschaftliches Niveau abzusenken (vgl. Hajek 2025). Auch das zu VW gehörende PowerCo benötigte für den Anlauf der Produktionslinien für die Gigafabrik in Salzgitter umfangreiche Unterstützung durch Experten des chinesischen Partners Gotion (vgl. Freitag & Huck 2024).

Zwar stellten die hohen Ausschusszahlen und die mit Zeit und Geld zu bezahlende Lernkurve grundsätzlich keine europäische Besonderheit dar. Aber da die europäischen Unternehmen, im Gegensatz zu den bereits etablierten asiatischen Konkurrenten, den Hochlauf ihrer Produktion in kürzerer Zeit und unter einem durch die etablierten Unternehmen verursachten stärkeren Preisdruck durchlaufen mussten, hatte diese Phase für sie eine existenziellere Dimension (vgl. Dahmen et al. 2024: 4f.). Zudem hatten die asiatischen Hersteller neben dem Erfahrungsschatz auch den Vorteil, dass sie Ausschussraten beim Hochlauf ihrer europäischen Werke durch unternehmensinterne Experten beheben und ausfallende Belieferungen aus ihren asiatischen Stammwerken überbrücken konnten. Zusätzlich zu den dargestellten geoökonomischen und marktspezifischen Entwicklungen erschwerten die Schwierigkeiten beim Hochlauf der Produktion daher die Situation der europäischen Batteriezellhersteller weiter.

5.3.2 Politischer Umgang der EU und Bundesregierung

5.3.2.1 Europäische Ebene

Nachdem die vielen Ankündigungen von neuen Batteriezellprojekten in Europa von der europäischen Politik in der Hochphase bis Ende 2022 mit großer Genugtuung zur Kenntnis genommen wurden, setzte die EU zunächst weiter auf eine schnelle und vollständige Transformation zur Elektromobilität. Im Februar 2023 verabschiedete das Europaparlament ein Verbot ab 2035 für Neuzulassungen von Personenkraftwagen, die Treibhausgase ausstoßen, das die Relevanz der Batteriezellproduktion in Europa langfristig unterstrich (vgl. Riegert 2023).

Unter dem Eindruck der russischen Invasion in der Ukraine setzte die EU-Kommission die mit den IPCEI-Programmen bereits angestoßene Überarbeitung der strengen Beihilfevorschriften fort (vgl. Bauerle Danzman & Meunier 2024). Bereits seit März 2022 hatte die EU mit dem befristeten Beihilferahmen ‚Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels‘ (Temporary Crisis and Transition Framework, TCTF) eine vorübergehende Lockerung der staatlichen Beihilferichtlinien vorgenommen, um direkte Auswirkungen des Krieges auf die europäische

Wirtschaft abzufedern. Mit der dritten Anpassung der Regelung am 09.03.2023 wurde dann eine Änderung vorgenommen, die eine bessere Unterstützung des Aufbaus heimischer Produktionskapazitäten im Bereich von strategischen Transformationstechnologien und deren Vorprodukten sowie Schlüsselkomponenten ermöglichen sollte (vgl. Europäische Kommission 2023). Hiermit sollten auch die sich verschlechternden Rahmenbedingungen und indirekten Auswirkungen des russischen Krieges gegen die Ukraine adressiert werden.

Darüber hinaus enthielt die Verordnung einen Mechanismus, der es unter Umständen ermöglichen sollte, dass Investitionen in eine Transformationstechnologie aufgrund umfangreicherer Subventionen nicht ins Ausland abgezogen werden (vgl. ebd.). Damit wurde die Grundlage dafür geschaffen, dass einzelne Mitgliedstaaten Unternehmen in Ausnahmefällen höhere Beihilfen gewähren dürfen. Diese richteten sich entweder danach, welchen Betrag das Unternehmen in einem anderen Land erhalten würde oder danach, welcher Betrag das Unternehmen dazu bewegen könnte, die Investition in der EU vorzunehmen (vgl. ebd.). In erster Linie beabsichtigte die EU-Kommission damit, den Abfluss von Investitionen aufgrund des US-amerikanischen Inflation Reduction Act einzudämmen (vgl. Europäische Kommission 2024a).

Die erste Anwendung erfuhr der neue Mechanismus bei Northvolt, das eine vorgezogene Industrialisierung in Nordamerika anstelle der Produktion in Heide geprüft hatte. Anfang 2024 erhielt Northvolt für seine Fabrik in Schleswig-Holstein schließlich über den neuen Mechanismus zusätzliche Subventionen der Bundesregierung bewilligt und kündigte daraufhin den Baubeginn für die geplante Fabrik an (vgl. Mussler & Preuß 2024; Europäische Kommission 2024a). Die Entscheidung von Northvolt, die nächste Fabrik mit den erhöhten Subventionszusagen schließlich doch in Europa zu bauen, kann als Anzeichen dafür gedeutet werden, dass die EU hierbei einen wirkungsvollen Mechanismus geschaffen hatte, der entscheidend auf die Waagschale der Unternehmen einwirkt. Andererseits bot der Mechanismus auch die Gefahr, ungewollt Anreize dafür zu schaffen, dass die Batteriezellhersteller (fiktive) Alternativstandorte in Nordamerika betreiben, um für ihre Projekte in Europa zusätzliche finanzielle Unterstützung generieren zu können und es dadurch zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Projekte kommt (vgl. Demling & Keck 2025). Unabhängig vom neuen Ausgleichsmechanismus ermöglichte die TCTF-Anpassung auch zusätzlich zu den IPCEI-Fördermitteln eine weitere Förderzusage für das geplante ACC Batteriezellenwerk in Kaiserslautern durch die Bundesregierung (vgl. Freytag; vgl. Deutscher Bundestag 2025).

Neben der Anpassung des TCTF hatten auch der EU Green Deal Industrial Plan (GDIP) und der zugehörige Net-Zero Industry Act (NZIA) auf die europäische Batteriezellfertigung bezogene Aspekte. So unterstrich der NZIA mit der Zielvorgabe einer europäischen Produktionskapazität von mindestens 550 GWh im Jahr 2030 die Relevanz der Batteriezellfertigung für die EU. Durch die damit einhergehenden Möglichkeiten, Batteriezellfertigung als strategisch relevant einzustufen, wurde ein Rahmen für unbürokratischere Genehmigungsverfahren und Prozesse geschaffen, um Bauprojekte schneller umzusetzen (vgl. Europäische Union 2024b: 4f.) Darüber hinaus hatte auch die Verabschiedung des bereits 2020 angekündigten Critical Raw Material Acts (CRMA) Auswirkungen auf die Batteriezellindustrie. Das im Mai 2024 in Kraft getretene Gesetzespaket setzte sich zum Ziel, die Rohstoffversorgung bei kritischen Rohstoffen für zentrale Schlüsselindustrien, wie die Batterieherstellung, zu verbessern. Insbesondere sollten die auch bei Batterierohstoffen immensen Abhängigkeiten von der chinesischen Rohstoffweiterverarbeitung reduziert werden (vgl. Europäische Union 2024a).

Der CRMA stellte damit auch eine politische Antwort auf die Ende 2023 eingeführten Exportbeschränkungen Chinas auf Grafit dar, welches eine zentrale Rolle bei der Herstellung von Lithium-Ionen-Batterien spielt. So bestehen bis zu 95 % der Anode einer Batteriezelle aus Grafit. Problematisch aus Resilienzaspekten stellte sich in diesem Kontext dar, dass über 90 % des globalen Grafits in China verarbeitet wird, was zu Abhängigkeiten bei den für die Zellherstellung notwendigen Vorprodukten führt (vgl. dpa 2023). Der CRMA beabsichtigte daher, durch eine Reihe an innereuropäischen und externen Maßnahmen die langfristige Versorgungslage für europäische Unternehmen nachhaltig zu verbessern.

Abgesehen von diesen Maßnahmen, die zwar die Batterieindustrie miteinschlossen, aber nicht spezifisch auf diese zugeschnitten waren, unternahm die EU-Kommission trotz der parallel sich verschärfenden geoökonomischen Auseinandersetzung mit China (vgl. Brinza 2024) bis Herbst 2024 wenig Konkretes, um den sich verschlechternden Rahmenbedingungen für den Aufbau der europäischen Batteriezellprojekte gegenzusteuern. Zwar hatte EU-Kommissar Šefčovič bereits im Dezember 2023 ein umfangreiches Paket mit drei Milliarden Euro Fördermitteln über einen mehrjährigen Zeitraum zur Unterstützung der europäischen Batterieindustrie in Aussicht gestellt, aber dessen Umsetzung zog sich länger hin, als von den europäischen Batteriezellherstellern gefordert (vgl. European Commission 2023b).

Dies mag mitunter auch daran gelegen haben, dass die EU-Kommission sich stark auf die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos fokussierte, die zeitgleich ihren Höhepunkt fand (siehe Kapitel 6.3). In dieser wurde unter anderem auch die chinesische Subventionierung der Batteriewertschöpfung genauer untersucht und erhebliche Wettbewerbsverzerrungen festgestellt. Währenddessen erhöhten die USA zunächst die Zölle auf chinesische Batterieimporte und setzten schließlich auch den führenden chinesischen Produzenten CATL auf die Liste ‚chinesischer Militärunternehmen‘, die eine Lieferbeziehung mit dem US-Verteidigungsministerium untersagt und als Vorstufe weiterer geoökonomischer Maßnahmen gilt (vgl. White House 2024a; Martina et al. 2025).

Erst am 3.12.2024, wenige Tage nachdem der angeschlagene Batteriezellhersteller Northvolt eine Sanierung nach US-Konkursrecht beantragt hatte, gab die EU eine erneute finanzielle Unterstützung der Industrie in Form einer Förderung von Batteriezellprojekten über den Innovation Fund 24^e bekannt (vgl. Europäische Kommission 2024f). Hierzu stellte die EU zunächst eine Milliarde Euro Förderung in Aussicht, um die kriselnde Industrie zu stützen und weitere Insolvenzen abzuwenden (vgl. ebd.). Die EU-Kommission legitimierte die erneuten Subventionen mit der Notwendigkeit, die Widerstandsfähigkeit der industriellen Basis zu unterstützen und die Abhängigkeiten von außereuropäischen Importen zu reduzieren (vgl. ebd.). Dementsprechend enthielten die Förderkriterien des Innovation Fund auch Resilienzkriterien (vgl. ebd.). Darin zeichnete sich auch eine erneute strategische Anpassung der europäischen Industriestrategie ab, welche die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas und geoökonomische Resilienz stärker in den Fokus rückte.

So lud Kommissionspräsidentin Von der Leyen Anfang Januar 2025 aufgrund der auch über die Batteriezellfertigung hinausgehenden schwierigen Situation der europäischen Automobilindustrie zu einem strategischen Dialog über die Zukunft der Automobilindustrie. Unter diesem wurden auch die Herausforderungen der europäischen Batteriezellfertigung diskutiert. Die Ergebnisse dieses Dialogs mit der Wirtschaft flossen anschließend auch in die Verabschiedung des ‚Clean Industrial Deal‘ Ende Februar 2025 ein. Dieser beabsichtigte die Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz der EU zu stärken, ohne die ambitionierten Klimaschutzziele aufzugeben. Explizit wurde die Batteriezellproduktion als Schlüsseltechnologie herausgestellt und industriepolitische Maßnahmen angekündigt. In der Folge begann die EU zu evaluieren, wie sie ausländische Hersteller von Batteriezellen in Europa dazu verpflichten könnte, stärker zu einer nachhaltigen europäischen Wettbewerbsfähigkeit beizutragen. Zudem sollte neben günstigeren Energiekosten auch ein

„Clean Industrial State Aid Framework“ geschaffen werden, das den bisherigen TCTF ablöst und es den Mitgliedstaaten ermöglicht, durch vereinfachte Beihilferichtlinien „grüne Technologien“ zielgerichteter finanziell zu unterstützen. Des Weiteren sah er vor, durch Investitionen über die Europäische Investitionsbank (EIB), die Einrichtung neuer IPCEIs sowie einen effizienteren Einsatz von handelspolitischen Schutzinstrumenten, die Rahmenbedingungen für die Produktion sauberer Technologien in Europa zu verbessern (vgl. Europäische Kommission 2025a).

Am 5. März stellte die EU-Kommission daran anknüpfend den Aktionsplan für die Automobilindustrie (Automotive Action Plan) vor (vgl. Europäische Kommission 2025b). In diesem unterstrich sie die Bedeutung der Batteriezellproduktion erneut und gab als Zielmarke die Erreichung eines europäischen Wertschöpfungsanteils von Batteriezellen von 50 % bis 2030 vor. Sie erklärte, auch direkte Produktionsbeihilfen für die europäischen Hersteller zu prüfen sowie vorgeschriebene Resilienzanforderungen für Komponenten und erstmals auch Local Content-Anforderungen zu evaluieren (vgl. ebd.). Zudem sollte die Gesamtunterstützung für die europäische Batteriezellfertigung in Form eines „Battery Booster Package“ bis 2027, einschließlich des bereits angekündigten Volumens des Innovation Fund 24‘ bis zu 3 Mrd. € betragen (vgl. ebd.).

Anfang Juli 2025 gab die EU-Kommission bekannt, dass sie die eingereichten Anträge für den Innovation Fund 24‘ überprüft und eine Summe von 852 Mio. € für sechs europäische Batteriezellprojekte, darunter ACC, Vekor und Cellforce Group, bereitstellen würde (vgl. Europäische Kommission 2025c). Für die EU hatte sich dabei die grundsätzliche Fragestellung ergeben, ob sie nur die präferierten europäischen Unternehmen fördern wollte, oder auch nicht-chinesische Hersteller, die in Europa produzieren. Durch die Vergabe von Fördermitteln aus dem Innovation Fund 24‘ an das koreanische Unternehmen LG für dessen Produktion in Polen zeigte sich, dass die EU dazu bereit war, maßgeblich aufgrund der schwierigen Aussichten der rein europäischen Anbieter, auch solche Projekte zu unterstützen.

Der lange Auswahlprozess sowie die erst 2026 beginnende und über mehrere Jahre gestreckte Auszahlung der Subventionen wurden von Seiten der europäischen Batteriezellhersteller als zu spät kritisiert, um die akuten Probleme der Branche effektiv anzugehen. Zudem wurde bemängelt, dass die EU weiterhin keine umfassende OPEX-Förderung, analog zum US-amerikanischen IRA, in Aussicht stellte und die Gesamtfördersummen daher nicht ausreichten, um das bestehende Marktungleichgewicht ausgleichen zu können. Die Hersteller

argumentierten wiederholt, dass eine IRA-ähnliche Subventionierung vor allem in den kritischen ersten Jahren der Produktion mit hohen Ausschussraten notwendig sei, um die fehlenden Skaleneffekte auszugleichen.

Um sich ein größeres politisches Gehör zu verschaffen, agierten die nach der Northvolt- und Cellforce-Pleite verbliebenen drei fortgeschrittenen europäischen Batteriezellhersteller ACC, Verkor, und PowerCo zunehmend auch öffentlich gemeinsam. Im September veröffentlichten sie ein gemeinsames Statement, in dem sie auf ihre kritische Lage hinwiesen und der Politik die Dringlichkeit weiterer Subventionen nahelegten (vgl. Blome et al. 2025). Unterstützt wurden sie hierbei auch von der EBA, die sich ebenfalls für zusätzliche Förderungen in den ersten Jahren der Produktion aussprach, um ein Scheitern weiterer europäischer Batteriezellprojekte zu verhindern (vgl. European Battery Alliance 2025; Nehrenheim 2025). Die EBA schlug dabei vor, dass die europäischen Hersteller eine operative Förderung von 25€/kWh bekommen sollten, welche jährlich abnimmt. Hierdurch sollten die europäischen Hersteller dazu befähigt werden, konkurrenzfähige Preise auf einem Niveau von in Europa produzierten Batteriezellen asiatischer Anbieter anzubieten. Für europäische Kunden wäre es damit zwar weiterhin günstiger, Batteriezellen aus Asien zu beziehen, doch bei regionaler Produktion könnten die Preise europäischer Unternehmen zumindest wettbewerbsfähiger sein (vgl. European Battery Alliance 2025).

Die Forderung der europäischen Batteriezellhersteller nach einem stärkeren politischen Engagement für den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie erhielt dabei erneut von geoökonomischen Ereignissen Rückenwind. Im Gegenzug zu den von den USA verhängten Zusatzzöllen kündigte China im April 2025, zusätzlich zu den bestehenden Ausfuhrbeschränkungen für Germanium, Gallium und Grafit, auch Exportkontrollen bei Seltenen Erden und Permanentmagneten an (vgl. Tagesschau 2025). Da China sich in den vergangenen Jahrzehnten bei Seltenen Erden gezielt ein Beinahe-Monopol bei der Weiterverarbeitung der Seltenen Erden aufgebaut hatte, führten die durch die Ausfuhrbeschränkungen notwendigen Exportlizenzen zu einer Disruption unzähliger industrieller Lieferketten. Das chinesische Agieren, welches sich zwar offiziell nur gegen die USA richtete, aber hinter den Kulissen von europäischen Diplomaten auch als klares geoökonomisches Instrument gegen die EU betrachtet wurde, führte der europäischen Wirtschaft und Politik erneut die immensen Gefahren wirtschaftlicher Abhängigkeiten vor Augen. Für die Batteriezellherstellung hatten die Ausfuhrbeschränkungen zwar weniger direkte

Auswirkungen, betrafen aber indirekt über die Verwendung in Elektromotoren dennoch die Branche.

Die geoökonomische Kulisse verschärfte die Notwendigkeit für die EU, die europäischen Batteriezellhersteller nicht den Marktkräften zu überlassen. Innerhalb der EU-Kommission kam es daher, bei Diskussionen zur ökonomischen Sicherheit auch zu Debatten über das richtige Vorgehen, um das Überleben der europäischen Batteriezellhersteller sicherzustellen (vgl. Diesteldorf 2025). So setzten sich EU-Kommissar Séjourné und seine Generaldirektion verstärkt mit der Anwendung möglicher Local Content-Regelungen auseinander. Diese wurden von den Batteriezellherstellern grundsätzlich begrüßt, aber als nicht ausreichend angesehen (vgl. Johnston & Inagaki 2025). Beim Ziel, damit europäische Hersteller zu begünstigen, stellte sich bei der Ausgestaltung möglicher Local Content-Regelungen die grundlegende Schwierigkeit, diese so zu konzipieren, dass sie einerseits gegen Direktimporte aus Asien, andererseits aber auch gegenüber den europäischen Produktionsstätten asiatischer Hersteller funktionieren würden. Aus Sicht der EU-Kommission waren die europäischen Produktionsstätten asiatischer Hersteller zwar grundlegend den Direktimporten aus Asien vorzuziehen, da so zumindest die Fertigung und damit ein Teil der Wertschöpfung auf europäischem Boden stattfand. Allerdings trugen diese Produktionen nur graduell zu der erwünschten Reduzierung von Abhängigkeiten von außereuropäischen Unternehmen und der Sicherstellung europäischer technologischer Souveränität bei (vgl. Hauser 2025).

Neben der Einführung von Local Content-Regeln oder der verpflichtenden Anstellung lokaler Führungskräfte wurden in der EU-Kommission auch erzwungene Technologietransfers und Joint Venture-Pflichten diskutiert (vgl. Mattheis 2024). Bei diesen wären die asiatischen Hersteller gezwungen worden, für den Zugang zum europäischen Markt mit europäischen Unternehmen zu kooperieren. Hierdurch hätte der Technologievorsprung durch den erzwungenen Wissenstransfer verkürzt und verhindert werden sollen, dass die europäischen Hersteller aufgrund ihres Rückstandes auch langfristig nicht wettbewerbsfähig werden (vgl. Diesteldorf 2025).

Die chinesische Regierung reagierte auf diese Überlegungen Mitte Juli 2025 präventiv mit der Einführung von Exportkontrollen auf acht Schlüsseltechnologien der Batterieherstellung (vgl. Schaal 2025b). Die Restriktionen zielten dabei nicht auf den Export von Batteriezellen, sondern in erster Linie auf den Export von Technologien der dafür notwendigen Batteriezell-Vorprodukte. Hierzu zählen Technologien für die (Weiter-)Verarbeitung von Lithium und die

Herstellung von Kathodenmaterial für günstige LFP-Batterien (Lithium-Eisen-Phosphor) und zukunftsfähige LMFP-Batterien (Lithium-Mangan-Eisen-Phosphat) (vgl. Liu 2025). Die chinesische Regierung nahm dabei geschickt die beiden Batteriezellvarianten in den Fokus, bei denen chinesische Hersteller den Markt kontrollieren. Bei LFP-Zellen haben chinesische Anbieter einen Anteil von deutlich über 90 % der weltweiten Produktionskapazitäten, wovon wiederum der Großteil auch geografisch in China lokalisiert ist (vgl. Greitemeier et al. 2025). Während chinesische Hersteller dominieren, sind europäische und US-amerikanische Unternehmen auch bei der Kathodenherstellung bisher kaum wettbewerbsfähig. Ähnlich wie bei den im Frühjahr 2025 eingeführten Exportkontrollen für Seltene Erden erforderte die neue Regelung für den Export dieser Technologien eine Genehmigung des chinesischen Handelsministeriums. Offiziell begründete die chinesische Regierung die Einführung der Maßnahmen damit, die nationale Wirtschaftssicherheit und Entwicklungsinteressen zu schützen (vgl. Liu 2025). Auch wenn die Exportrestriktionen keine bestehenden Belieferungen der europäischen Hersteller unterbanden, verdeutlichten sie, dass die chinesische Regierung nicht dazu bereit war, Technologietransfer zu akzeptieren und das geoökonomische Druckmittel der Kontrolle über die LFP-Batteriezellwertschöpfungskette aufzugeben. Zudem erschwerten auch eingeführte Reiseverbote für chinesische Experten die Möglichkeit für europäische Unternehmen, sich die benötigten Kompetenzen über Spezialisten über den Markt einzukaufen.

Die sich in der zweiten Jahreshälfte 2025 verdichtenden Anzeichen, dass die EU-Kommission erneut umfangreiche Maßnahmen für die angeschlagenen europäischen Batteriezellhersteller einleiten würde, bewahrheiten sich am 16.12.2025. Mit dem ‚Automotive Package‘ schlug die EU-Kommission einerseits vor, dass die 2023 beschlossenen strengen CO₂-Reduktionsziele abgeschwächt werden, und andererseits, dass europäische Batteriezellhersteller durch das ‚Battery Booster Package‘ mit zinslosen Darlehen in Höhe von 1,5 Mrd. € unterstützt werden sollen (vgl. Europäische Kommission 2025d). Als Begründung führte die EU-Kommission die Notwendigkeit einer Reduktion der Abhängigkeiten von den dominanten asiatischen Weltmarktführern sowie der nachhaltigen und widerstandsfähigen europäischen Produktion an und unterstrich erstmals auch die steigende Bedeutung für den Verteidigungssektor (vgl. European Commission 2025c). Darüber hinaus wurde mit dem für Januar 2026 vorgesehenen ‚Industrial Accelerator Act‘ auch die Einführung von Local Content-Regelungen für Batterien und Batteriekomponenten angekündigt (vgl. ebd.).

5.3.2.2 Bundesregierung

Die Bundesregierung hielt trotz der sich, in Deutschland insbesondere durch die stark angestiegenen Stromkosten, ab 2022 verschlechternden Rahmenbedingungen an dem Ziel fest, ein bedeutender Produktionsstandort für die Batteriezellherstellung zu werden. Dementsprechend begrüßte die Bundesregierung die TCTF-Anpassung der EU-Kommission. Auf die neue Möglichkeit für die nationalstaatliche Unterstützung von Batteriezellprojekten reagierte die deutsche Bundesregierung am 15.08.2023 mit der ‚Bundesförderung Resilienz und Nachhaltigkeit des Ökosystems der Batteriezellfertigung‘ (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023). Das Programm zielte darauf ab, großskalige strategische Projekte entlang der gesamten Batterie-Wertschöpfungskette zu unterstützen. In der Begründung verwies das BMWK dabei explizit auf die externen Einflüsse, die das Programm notwendig gemacht hätten: *„Angesichts der geopolitischen Herausforderungen und wegen des hohen Wettbewerbsdrucks aus Drittstaaten ist es notwendig, im globalen Maßstab ein Level-Playing-Field für Investitionen in Schlüsselindustrien zu erhalten.“* (BMWK 2023a).

Aus diesem neuen Programm stellte die Bundesregierung neben zinsgünstigen Krediten erneut umfangreiche Haushaltsmittel für die Industrialisierung der beiden Projekte von ACC und Northvolt in Deutschland bereit (vgl. Hajek 2025; F.A.Z. 2023; Naber & Preker 2025; Deutscher Bundestag 2025). Insbesondere bei der Vergabe der Fördermittel für das Heide-Projekt von Northvolt war das Bundeswirtschaftsministerium, wie auch die Landesregierung von Schleswig-Holstein, zudem bereit, erhebliche Risiken einzugehen (vgl. Naber & Preker 2025). So genehmigte Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck bereits im Dezember 2023, noch vor dem offiziellen Standortentscheid für das Bauprojekt in Deutschland, der schwedischen Muttergesellschaft 200 Millionen Euro aus der in Aussicht gestellten 600 Millionen Euro umfassenden Wandelanleihe. Wenig später, Ende Februar, erfolgte die restliche Zahlung von 400 Millionen Euro, noch vor dem Baubeginn der neuen Fabrik (vgl. ebd.). Nachdem Northvolt im November 2024 ein Restrukturierungsverfahren beantragen musste und die Muttergesellschaft schließlich im März 2025 Insolvenz anmeldete, standen erhebliche Bedenken im Raum, dass ein hoher dreistelliger Millionenbetrag an deutschen Fördergeldern unwiderruflich verloren sein könnte (vgl. Passow 2025).

Der erstmalige Einsatz der TCTF-Neuregelung in Deutschland für ein Projekt der Batteriezellfertigung, die Beibehaltung der Fördermittelzusage trotz der Haushaltskrise der Bundesregierung ab Dezember 2023, sowie die untypische und riskante vorzeitige Auszahlung von Fördermitteln an Northvolt verdeutlichten die hohe Priorität, die die Bundesregierung dem

Aufbau dieser Projekte beimaß. Nichtsdestotrotz blieb die Batterieindustrie in Deutschland auch nicht von den Sparzwängen der Ampel-Bundesregierung verschont (vgl. Deutschlandfunk 2023).

So sorgte die im Oktober 2024 kommunizierte Ankündigung des Bundesministeriums für Forschung, Fördermittel für die Batterietechnik aus Spargründen ab 2025 einzustellen, für Unverständnis bei den Branchenverbänden. Diese sahen die Gefahr, dass dadurch deutsche Unternehmen auch bei der Erforschung neuer Batterievarianten, wie Festkörperbatterien und bei Batterien, die ohne kritische Rohstoffe auskommen, von subventionierten chinesischen Konkurrenten abgehängt werden und dadurch bestehende Abhängigkeiten der europäischen Industrie auch für kommende Batteriegenerationen zementiert werden (vgl. Wermke 2024; Köllner 2024c). Auf europäischer Ebene hingegen unterstützte die Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich konsequent die Gestaltung weiterer europäischer Fördertöpfe und hatte dadurch maßgeblichen Anteil daran, dass die EU-Kommission den Innovation Fund 24^e für die Batteriezellfertigung aufsetzte.

Nach dem Ende der Regierung Scholz und dem Regierungsantritt der neuen CDU/SPD-geführten Bundesregierung von Bundeskanzler Friedrich Merz zeigte sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums kein grundlegender Wandel der politischen Flankierung gegenüber der Batteriezellfertigung in Deutschland. So thematisierte Merz zwar, ähnlich wie seine Vorgänger, die Bedeutung der Batteriezellfertigung für die Reduzierung von Abhängigkeiten und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsstandorts (vgl. Friedrich Merz 2025). Zudem verbesserte die Entlastung der Unternehmen bei den Energiepreisen durch die Absenkung der Stromsteuer theoretisch zwar die Rahmenbedingungen für die Batteriezellproduktion in Deutschland (vgl. Die Bundesregierung 2025). Da zu diesem Zeitpunkt mit der Insolvenz von Northvolt, der verschobenen ACC-Fabrik in Kaiserslautern sowie dem Ende der Batteriezellfertigung von Cellforce (Porsche) aber mehrere der vielversprechendsten Projekte europäischer Hersteller in Deutschland bereits beendet oder gestoppt waren, wird sich vor allem am noch verbliebenen PowerCo mit der Batteriezellfertigung in Salzgitter zeigen, ob sich die Batteriezellherstellung europäischer Unternehmen in Deutschland, wie politisch gewünscht, durchsetzen kann.

5.3.3 Die Rolle der deutschen Automobilhersteller

Die deutschen Automobilkonzerne nahmen weiterhin eine relevante Rolle für die Entwicklungen in der dritten untersuchten Phase ein. Für das Agieren der Automobilkonzerne

ist hierbei auch die Gesamtentwicklung der Automobilindustrie in den Jahren 2024 und 2025 zu berücksichtigen. Hatten die deutschen Automobilunternehmen in den Jahren 2021, 2022 und 2023 noch Rekordgewinne eingefahren, verschlechterte sich die Situation im Jahresverlauf 2024 rapide und führte in 2025 zu einer außergewöhnlich schwierigen finanziellen Situation (vgl. dpa 2024b, 2025). Ausnahmslos mussten die deutschen Hersteller mit Gewinneinbrüchen kämpfen. Neben unternehmensspezifischen Gründen waren hierfür vor allem auch der schleppende Hochlauf der Elektromobilität mit daraus resultierenden Folgekosten, erhöhte US-Zölle und bedeutende Absatzrückgänge auf dem chinesischen Markt entscheidend (vgl. Wirth 2025). Dieser wirtschaftliche Hintergrund wirkte sich auch auf die Batteriezellenstrategien der Automobilhersteller aus.

Durch die geringer werdenden Gewinnmargen wuchs der Kostendruck der Unternehmen und damit auch der Druck, bei der Beschaffung von Batteriezellen Kosten zu reduzieren (vgl. Backovic 2025). Neben den Möglichkeiten, weniger performante und dadurch kostengünstigere Batteriezellen zu beschaffen, stellte sich auch die Frage nach den Belieferungsquellen. Aufgrund der deutlich teureren Batteriezellen europäischer Hersteller im Vergleich zu asiatischen Konkurrenten wurde dabei verstärkt zwischen der kostengünstigeren Beschaffung auf der einen Seite und langfristigen strategischen Interessen und Resilienzaspekten auf der anderen Seite abgewogen. In den Unternehmen spielten dabei auch abgestufte Risiken eine Rolle. Für die deutschen Hersteller boten sich im Wesentlichen zwei Möglichkeiten an, Abhängigkeiten von chinesischen Herstellern zu umgehen.

Zum einen konnten sie verstärkt auf die Belieferung von koreanischen Anbietern setzen. Diese waren zwar ähnlich wie die europäischen Unternehmen bei den LFP-Zellen nicht auf Augenhöhe mit den chinesischen Anbietern. Aber insbesondere bei den leistungsstärkeren NMC-Batterien waren diese in der Lage, den deutschen Herstellern wettbewerbsfähige Preise anzubieten. Durch die längere Produktionserfahrung und größere Skaleneffekte konnten die koreanischen Anbieter auch bei einer Produktion in Europa die noch jungen europäischen Hersteller preislich unterbieten. Die deutschen Automobilhersteller standen daher vor der Entscheidung, ob sie trotz finanziell angespannter Situation durch ihre Investitionen und Vergaben dazu beitragen, dass die europäischen Hersteller die kritischen Hochlaufphasen überleben. Hierdurch hätten sie langfristig dazu beigetragen, dass europäisches Batteriezellproduktions-Know-how erhalten bleibt. Finanziell kurz- und mittelfristig vorteilhafter wiederum wäre die Variante, ihre Volumina bei den günstigeren koreanischen Anbietern zu platzieren, und so zumindest teilweise die direkten Abhängigkeiten von China zu

reduzieren, wenn dies auch die Zukunftsfähigkeit der europäischen Hersteller stark infrage stellen würde.

Diese Abwägung zeigte sich auch bei Mercedes-Benz. So schoss das Unternehmen einerseits, zusammen mit Stellantis, neues Kapital für seine Batteriezell-Joint Venture ACC nach, um den Ausbau der Gigafabrik in Frankreich wie geplant umzusetzen (vgl. ACC 2024). Durch die Kapitalerhöhung reduzierte sich aufgrund eines höheren Zuschusses des französischen Autobauers Stellantis der Unternehmensanteil allerdings um drei Prozentpunkte auf 30 %. Andererseits intensivierte Mercedes-Benz auch die Zusammenarbeit mit dem koreanischen Anbieter LG Energy Solutions, um seine bestehenden Abhängigkeiten von chinesischen Lieferanten für die Produktion in Europa und den USA zu verringern (vgl. Reuters 2025b).

Der Volkswagen-Konzern wiederum hatte neben seiner eigenen Zellfertigung durch das Tochterunternehmen PowerCo sowie durch die Porsche-Tochter Cellforce vor allem auf die Belieferung durch Northvolt gesetzt, an dem er zudem mit einem Fünftel beteiligt war. Insgesamt hatte der VW-Konzern einen Milliardenbetrag in das schwedische Unternehmen investiert, in der Hoffnung, dadurch eine europäische Lieferkette für Batteriezellen aufzubauen. Nachdem sich die Anzeichen für eine drohende Insolvenz verdeutlichten, bestand, auch aufgrund der angespannten finanziellen Gesamtsituation, keine Bereitschaft mehr, zusätzliche Finanzmittel nachzuschieben (vgl. Gebhardt 2025). Die geplanten Volumina für die VW-Unternehmen wurden infolge der Insolvenz durch andere Hersteller aufgefangen (vgl. Freitag & Huck 2024).

Bei PowerCo wiederum gab VW im September 2024 bekannt, dass es eine geplante zweite Produktionslinie in der Zellfabrik in Salzgitter zwar auf unbestimmte Zeit verschieben würde, aber an seinen Plänen für den Produktionsstart im Jahr 2025 festhalte. Als Gründe für die Verschiebung wurden maßgeblich die langsamer als erwartete Produktion von Elektroautos in Deutschland angeführt (vgl. Reuters 2024g). Damit wurde vorerst nur eine Kapazität von 20 GWh gegenüber den ursprünglich 40 GWh forciert. Im Dezember 2025 wurde zudem bekannt, dass VW plant das für PowerCo eingeplante Budget von ursprünglich 15 Milliarden Euro auf einen mittleren einstelligen Milliardenbetrag zu kürzen (vgl. Backovic 2025). Die VW-Tochter Porsche dagegen stellte ihre geplante Batteriezellproduktion über Cellforce vollständig ein und reduzierte das Tochterunternehmen weitestgehend auf eine Forschungseinheit (vgl. Demling & Keck 2025).

Neben der Beibehaltung ihrer Kerninvestitionen in ACC und PowerCo setzten sich Mercedes-Benz und VW mit zunehmenden Krisensymptomen ab Ende 2024 auch verstärkt auf nationaler wie europäischer Ebene für umfangreichere finanzielle Unterstützung ein, um das Überleben der europäischen Hersteller zu sichern (vgl. Blome et al. 2025; Kapalschinski & Bosse 2025). Nachdem sie selbst bereits Milliardenbeträge investiert hatten, sahen sie auch die europäische Politik erneut in der Pflicht, sich an den Kosten für den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie stärker zu beteiligen und den Bezug europäischer Batteriezellen dadurch für die Kunden letztlich auch attraktiver zu gestalten. So waren der EU-Ankündigung des Innovation Fund 24^e erhebliche Anstrengungen vorausgegangen, der europäischen Politik die Dringlichkeit der Lage zu verdeutlichen (vgl. Hubik 2025).

Während bei zusätzlichen Fördermaßnahmen, wie über den TCTF, eine grundlegende Einigkeit zwischen den europäischen Automobilherstellern und den Batteriezellproduzenten herrschte, kam es bei der Frage von Local Content-Bestimmungen zu Interessengegensätzen (vgl. VDA 2024b). Während sich die Batteriezellhersteller, zumindest graduell, für Local Content-Regelungen einsetzten, um gegenüber den asiatischen Konkurrenten bestehen zu können, betrachteten die Automobilhersteller diese aus einer Gesamtunternehmenssicht kritischer (vgl. Ash & Johnston 2025; Johnston & Inagaki 2025). Sie befürchteten, durch versierte Local Content-Vorgaben dazu verpflichtet zu werden, zu gewissen Anteilen deutlich teurere Batteriezellen aus Europa zu beziehen, und dadurch letztlich maßgeblich die Mehrkosten für die politisch gewollte Resilienz gegenüber China tragen zu müssen. Local Content-Vorgaben ohne finanzielle Entschädigung bargen ihrer Perspektive nach die Gefahr, dass sich die Automobilproduktion in Europa gegenüber der Produktion in Asien weiter verteuern würde, was die Situation der Automobilhersteller aufgrund ihres Produktionsschwerpunkts in Europa gegenüber internationalen Wettbewerbern weiter verschlechtern würde (vgl. ebd.).

Im Gegensatz zu VW und Mercedes-Benz nahm BMW weiterhin eine Sonderrolle bezüglich der europäischen Batteriezellindustrie ein. Nachdem BMW einen an Northvolt vergebenen Großauftrag im Frühjahr 2024 aufgrund der hohen Ausschussraten und Lieferschwierigkeiten abgezogen hatte, platzierte es die Volumina stattdessen bei den chinesischen und koreanischen Wettbewerbern CATL und Samsung (vgl. Backovic et al. 2024). Eine eigene Zellfertigung oder Investitionen in ein europäisches Batteriezellprojekt lehnte BMW weiterhin ab und blieb dabei seiner bisherigen Linie treu. Das Unternehmen argumentierte damit, dass Investments in eine eigene Produktion aufgrund der nötigen Vorlaufzeiten das Risiko beinhalten würde, dass die geplante Batteriezell-Technik bis zum Start der Belieferung bereits überholt sein könnte (vgl.

Kapalschinski & Bosse 2025). Stattdessen investierte BMW weiterhin in die Erforschung der Batteriezelltechnik.

5.3.4 Zwischenfazit

Die Euphorie der Boom-Phase 2020 bis Ende 2022 mit sich überschlagenden Ankündigungen neuer Projekte erlebte ein jähes Ende. Zahlreiche europäische Batteriezellprojekte erlitten 2023 bis 2025 Rückschläge, verzögerten sich oder platzten. Die Hochstimmung wandelte sich schließlich in eine Krise des Aufbaus einer europäischen Batteriezellindustrie (vgl. Freitag & Huck 2024; Demling & Keck 2025; Hajek 2025; Hauser 2025; Schulz et al.).

Hierfür war eine Reihe von geoökonomischen und branchenspezifischen Gründen ausschlaggebend. Durch steigende Strom- und Baukosten infolge des Ukrainekriegs wurden viele Projekte in Europa weniger oder gar nicht mehr lukrativ (vgl. Wicke et al. 2025b; Freitag & Huck 2024; Menzel 2022; Preuß 2023). Gleichzeitig hatte der US-amerikanische IRA eine Abwerbefunktion, da die in Aussicht gestellten Gesamtsummen, aber auch die Art und Weise der Subventionen für die Batteriezellproduktion von Vorteil waren (vgl. Petersdorf & Kafsack 2022; Wicke et al. 2025b).

Neben diesen Effekten wirkte sich auch der langsamere Hochlauf der E-Mobilität über geringere Nachfrage sowie chinesische Exportüberschüsse und damit einhergehende sinkende Batteriezellpreise auf die neuen europäischen Hersteller aus (vgl. Keller & Wicke 2024; Wicke 2025; International Energy Agency 2025). Durch die niedrigeren Preise der außereuropäischen Konkurrenten gerieten diese in den schwierigen Anfangsjahren unter einen erhöhten Kostendruck (vgl. Holzer 2024b). Einhergehend mit hohen Ausschussraten und Produktionsverzögerungen ergaben sich für die europäischen Batteriezellhersteller finanzielle Engpässe, die letztlich auch zur Insolvenz von Northvolt, dem Ende der Cellforce-Pläne und der Verschiebung der ACC-Industrialisierung in Kaiserslautern und Termoli beigetragen haben (vgl. Freitag & Huck 2024; Záboji 2025; Dahmen et al. 2024).

Die EU versuchte zunächst, die Auswirkungen des russischen Ukraine-Krieges und des IRA mithilfe des angepassten Krisenrahmens, TCTF, zu begegnen und schuf dabei auch die Möglichkeit, die drohende Abwanderung von Unternehmen aufgrund ausländischer Subventionen durch zusätzliche Zahlungen der Mitgliedstaaten zu erwidern (vgl. Europäische Kommission 2023, 2024a). Die grundsätzlich ungleichen Rahmenbedingungen gegen Batteriezellproduktionen in Asien und den USA konnten damit aber nicht aus dem Weg

geräumt werden. Mit zunehmenden Krisensymptomen der europäischen Batterieindustrie stellte die EU über den Innovation Fund 24⁴ zusätzliche Mittel für die Batteriezellfertigung bereit, die aber aufgrund des langen Auswahlverfahrens und später Auszahlungstermine den europäischen Herstellern nur begrenzt halfen, die akuten Probleme zu bewältigen (vgl. Europäische Kommission 2024f, 2025c).

Gleichzeitig evaluiert die EU-Kommission die Anwendung von Local-Content-Regelungen, um die heimischen Hersteller hierdurch stärker gegen ausländische Konkurrenz zu schützen. Möglichen Maßnahmen zu Technologietransfern hatte die chinesische Regierung durch Exportverbote für Batterietechnologien präventiv bereits erhebliche Steine in den Weg gelegt, um die Dominanz chinesischer Unternehmen und damit das geoökonomische Druckmittel gegenüber Millionen europäischer Arbeitsplätze aufrechtzuerhalten (vgl. Schaal 2025b).

Die deutsche Bundesregierung zeigte sich weiterhin stark darum bemüht, die Batteriezellproduktion in Deutschland anzusiedeln und war dafür auch bereit, erhebliche finanzielle Risiken mitzutragen (vgl. Hajek 2025; Naber & Preker 2025; Deutscher Bundestag 2025). Dennoch setzten Sparmaßnahmen auch an der zukunftsentscheidenden Batterieforschung an. Von der neuen schwarz-roten Bundesregierung verabschiedete Strompreisentlastungen für Unternehmen kommen den Batteriezellherstellern zwar entgegen, werden aber alleine nicht ausreichen, die kritische Ausgangslage nachhaltig zu verbessern und die Umsetzung der gestoppten Projekte wieder aufzunehmen (vgl. Die Bundesregierung 2025).

Die deutschen Automobilhersteller erlebten in den Jahren 2024 und 2025 gravierende Gewinneinbrüche, die sich auch auf ihr Beschaffungswesen durchschlugen und die Bereitschaft, für resiliente Lieferketten Aufschläge zu zahlen in Frage stellte (vgl. dpa 2024b; Wirth 2025). Mercedes-Benz und der VW-Konzern hielten, wenn auch in geringerem Umfang, an ihren europäischen Batteriezellprojekten ACC und PowerCo fest, während BMW weiter einen Sonderweg ohne direkte Beteiligungen und Investments an europäischen Batterieprojekten wählte (vgl. ACC 2024; vgl. Gebhardt 2025). Gleichzeitig brachten sich auch die koreanischen Hersteller, als risikoärmere Alternative zu chinesischen Bezugsquellen, stärker als Option für die deutschen Hersteller ins Spiel (vgl. Reuters 2025b). Auf politischer Ebene setzten sich VW und Mercedes-Benz in der dritten Phase vor allem verstärkt für zusätzliche finanzielle staatliche Unterstützung für die angeschlagene europäische Batterieindustrie ein, um nicht allein den Löwenanteil resilienter Lieferketten und eines politischen ‚De-Risking‘ von China tragen zu müssen.

5.4 Zentrale Erkenntnisse zum Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie:

Inhaltliche Analyseergebnisse und Interpretation

Die Analyse der politökonomischen Prozesse beim Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie ergibt aufschlussreiche Einblicke in das Zusammenspiel staatlicher und privatwirtschaftlicher Akteure bei geoökonomischer Industriepolitik. Das Ziel, eine europäische Batteriezellindustrie aufzubauen, wurde maßgeblich von der EU-Kommission und den zentralen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich vorangetrieben. Einerseits, um Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Wohlstand auch im Zeitalter der E-Mobilität zu halten und andererseits, um Abhängigkeiten der europäischen Industrie und geoökonomische Druckmittel, vor allem Chinas, zu umgehen. Die geoökonomische Relevanz für die EU hat sich im Untersuchungszeitraum durch die chinesischen Exportrestriktionen, beispielsweise bei kritischen Rohstoffen und Batterietechnologien, weiter verstärkt. Neben dem politischen Einsatz für vorteilhafte europäische Industriepolitik übernahmen die deutsche und französische Regierung auch über die Koordination der beiden IPCEI-Programme sowie die Bereitstellung erheblicher finanzieller Fördermittel Verantwortung für dieses Ziel.

Auf struktureller Ebene agierte die EU lange vor allem flankierend, indem sie die industriepolitischen Rahmenbedingungen setzte, mögliche Kooperationspartner zusammenbrachte und die hohen Anfangsinvestitionen durch finanzielle Zuschüsse der Mitgliedstaaten ermöglichte. Erst durch das ‚Battery Booster Package‘ trat die EU-Kommission aktiver als Geldgeberin in Erscheinung. Insgesamt hat die EU über die beiden IPCEI-Programme, den TCTF sowie das ‚Battery Booster Package‘ den Rahmen für erhebliche Subventionen für die europäische Batteriezellfertigung geschaffen, was die strategische Bedeutung, die dieser Industrie politisch beigemessen wird, unterstreicht.

Dennoch zeigte die Untersuchung bedeutende Schwächen des europäischen Ansatzes, der eine Anpassung erforderte. Zum einen waren und sind die Subventionen in Asien und den USA insgesamt deutlich höher bemessen, was aufgrund der nötigen hohen Anfangsinvestitionen ein entscheidendes Erfolgskriterium der Branche bleibt. Zum anderen tut sich die EU aufgrund des selbst gesteckten regulatorischen Rahmens schwer, auf die Krisensymptome der jungen Industrie zeitnah und effektiv zu reagieren. Am deutlichsten wurde das an dem im Dezember 2024 bekanntgegebenen Innovation Fund 24⁴, dessen Auszahlung allerdings erst schrittweise im Jahr 2026 startet und daher keine unmittelbaren Antworten auf die Krise der Industrie gibt. Zudem zeigte sich in allen Förderprogrammen ein enormer bürokratischer Aufwand mit langen Antrags- und Auswahlverfahren. Dennoch haben die politischen Bemühungen maßgeblich zur

Aufbruchstimmung in der Batteriezellfertigung in den Jahren 2020-2022 beigetragen, indem sie Investitionen incentiviert und ein positives Investitionsklima begünstigt haben.

Allerdings ist das Ziel, die geoökonomisch relevanten Abhängigkeiten von chinesischen Anbietern zu reduzieren, weiterhin in großer Ferne. Neben der Batteriezellfertigung, insbesondere bei günstigen LFP-Varianten, trifft dies in starkem Ausmaß auch auf die Lieferkette der notwendigen Produktionsmaschinen, Vorprodukte und Rohstoffe zu. Grundsätzlich ergeben sich für die EU auf Basis dieser Untersuchung drei Möglichkeiten, um den ins Stocken geratenen Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie wieder voranzutreiben. Sie kann erstens den heimischen Markt durch Zölle oder Local Content-Vorgaben gegen den Import günstiger asiatischer Batteriezellen abschotten. Zweitens kann sie von den führenden asiatischen Anbietern im Gegenzug für den Marktzugang Kooperationsverpflichtungen mit europäischen Herstellern fordern oder diese incentivieren, um durch den Zustrom asiatischer Technologien und Erfahrung bestehende Rückstände aufzuholen. Drittens kann die EU durch erneute und erheblich höhere Subventionen in Forschung und Produktion die ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die europäischen Hersteller ausgleichen, bis diese technologisch und skalenmäßig den Rückstand zu den asiatischen Herstellern verkürzt haben und auf dem Markt eigenständig bestehen können. Ohne eine dieser Varianten besteht weiterhin ein beträchtliches Risiko, dass die europäischen Hersteller auf dem freien Markt nicht bestehen werden und das politisch versierte Ziel, bei der Batteriezellproduktion langfristig eine führende Rolle zu spielen, niemals erreicht wird.

Eine Kernschwäche des europäischen Ansatzes bestand dabei darin, dass die EU und die großen Automobilhersteller mit dem Aufbau einer europäischen Batteriezellindustrie zwar das gleiche Ziel befürworteten, aber die Verteilung der Kosten für diese Resilienzmaßnahme nicht geklärt war. Die EU sieht die Automobilkonzerne zwar in der Pflicht, zu einer höheren Resilienz beizutragen, aber versäumte es, dies frühzeitig durch Local Content-Anforderungen oder Anreizstrukturen auch rechtlich zu verankern und dadurch den Konzernen Planungssicherheit zu ermöglichen. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg konnten die deutschen Automobilunternehmen nicht als einheitlicher Akteur wahrgenommen werden. Die Automobilkonzerne, die sich direkt am Aufbau europäischer Hersteller beteiligten, sahen sich wiederum durch die erheblichen Investitionen und höheren Abnahmepreise mit gewichtigen Kosten für die auch politisch gewollte Reduzierung der Abhängigkeiten konfrontiert und ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit dadurch wiederum beeinträchtigt. Gleichzeitig engagierten sich nicht alle Hersteller in gleichem Maße für den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie,

was zu Ungleichgewichten bei der Verteilung der Resilienzlasten führte. Eine entscheidende Diskussion in der politischen Debatte über die Reduzierung geoökonomischer Abhängigkeiten sollte daher frühzeitig die Frage behandeln, wer in welchem Maße die Kosten hierfür zu tragen hat. Die EU hat als Gesetzgeber im vorliegenden Fall keine ausreichenden Leitlinien und rechtlichen Leitplanken vorgegeben.

Insbesondere eine langfristige Strategie, wie die EU mit den chinesischen Überkapazitäten und der damit einhergehenden Verdrängung junger europäischer Wettbewerber umgeht, ist nicht in Sicht. Das Zögern der europäischen Industrie hierbei, eine verlässliche, langfristige Planbarkeit und Kontinuität aufzuzeigen, erhöht die Unsicherheit bei den Batteriezellherstellern und ihren Kunden. Es zeigt sich hierbei, dass die staatskapitalistische chinesische Ausrichtung für die gezielte Erreichung geoökonomischer Abhängigkeiten und deren Beibehaltung vorteilhaftere Ausgangsbedingungen vorweist. Die chinesischen Hersteller drückten, möglicherweise nicht nur marktgetrieben, die Preise zu einem Zeitpunkt, in dem die europäischen Hersteller sich in der verwundbaren Hochlaufphase befanden. Die gesunkenen Preise trieben einen Keil zwischen die Resilienzziele der EU und die europäischen Abnehmer. Inwieweit die europäischen Automobilunternehmen mittel- und langfristig bereit sein werden, höhere Preise für nicht-chinesische Produkte zu zahlen, wird bedeutend für die zukünftige Entwicklung der Industrie in Europa sein.

Dass den Automobilherstellern als Endnutzer der Batteriezellen darüber hinaus grundsätzlich eine entscheidende Rolle für den Aufbau der Industrie zukommt, zeigt sich an mehreren Punkten. Zum einen begünstigten sie mit einem stärkeren Fokus auf lokale Beschaffungswege infolge der Covid-19-Pandemie die geplanten Ansiedlungen neuer Batteriezellprojekte in Europa erheblich. Gleichzeitig korrelieren die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der deutschen Automobilhersteller auch mit den Krisensymptomen der Batteriezellhersteller. Die Realität kam den politischen Zielen der EU-Kommission daher dann am nächsten, als sich die Interessen der Automobilhersteller mit denen der europäischen Politik überschneiden. Zum anderen sind es auch diejenigen europäischen Projekte, die weiter produzieren, die eng mit den Automobilherstellern verbunden sind, wie ACC, PowerCo und Verkor⁹. Neben der stabilisierenden Rolle als Ankerinvestor zeigte sich hierbei auch die Bedeutung der Konzerne als flankierende Fürsprecher, um die Anliegen der jungen Unternehmen zielführend in den politischen Diskurs einzubringen.

⁹ Die Renault Group ist Anteilseigner von Verkor.

Es wird deutlich, dass die Aushandlung und Ausgestaltung geoökonomischer Industriepolitik im Fall der europäischen Batteriezellindustrie, mithilfe des in Kapitel 4 dargestellten Analyseschemas, zielführend untersucht werden konnte. Sowohl geoökonomische als auch branchenspezifische Veränderungen können als Auslöser für die politische Auseinandersetzung mit der Batteriewertschöpfungskette gegen Ende der 2010er Jahre ausgemacht werden: Geoökonomisch getrieben vom Amtsantritt des neuen US-Präsidenten Donald Trump und einem zunehmend angespannteren Verhältnis zu China, branchenspezifisch durch die Erwartung einer Transformation der Automobilindustrie hin zu batterieelektrischen Antrieben. Die daraus resultierende politische Aushandlung wurde entscheidend von den beiden EU-Staaten Deutschland und Frankreich geprägt, die sich um die Verluste nationaler Wertschöpfung durch die Transformation bedroht sahen. Die EU-Kommission sah darüber hinaus die Gefahr, dass sich Abhängigkeiten bei Batterien zu einem ‚Choke Point‘ für die gesamte europäische Automobilindustrie ausweiten könnten. Da die deutschen, wie auch die restlichen europäischen, Automobilkonzerne und größten Zulieferer lange unsicher waren, in die Batteriezellfertigung einzusteigen, war das Ergebnis des politischen Aushandlungsprozesses maßgeblich die Verabschiedung zweier Batterie-IPCEIs.

Auch die politischen Auseinandersetzungen, die zur Anpassung des TCTF im Frühjahr 2023 und des Innovation Fund 24⁴ geführt haben, können auf das Zusammenspiel geoökonomischer Faktoren, wie dem russischen Krieg gegen die Ukraine, dem Inflation Reduction Act und chinesischen Überkapazitäten und Exportkontrollen sowie den branchenspezifischen Entwicklungen der stockenden Industrialisierungen und Hochlaufschwierigkeiten erklärt werden. In den darauffolgenden Aushandlungsprozessen drängte insbesondere die deutsche und französische Regierung sowie die Batteriezellhersteller selbst auf zusätzliche Unterstützungsmöglichkeiten für die angeschlagene Industrie. Neben inneren europäischen Faktoren wirkten darüber hinaus auch externe Faktoren, beispielsweise chinesische Exportverbote für Batterietechnologien, direkt auf den politischen Aushandlungsprozess der geoökonomischen Maßnahmenfindung ein. Dass die politisch klar verfolgte Zielsetzung, in Europa eine bedeutende Batteriezellindustrie aufzubauen und dadurch externe Abhängigkeiten zu reduzieren, nicht erreicht wurde, kann zudem maßgeblich auch auf die fehlende Durchsetzbarkeit gegenüber den privatwirtschaftlich agierenden Endkunden der Automobilindustrie erklärt werden. So gelang es der europäischen Politik nur phasenweise und bedingt, die unternehmerische Linientreue bei der Beschaffung sicherzustellen.

Zentrale industriepolitische EU-Maßnahmen 01/2017-12/2025

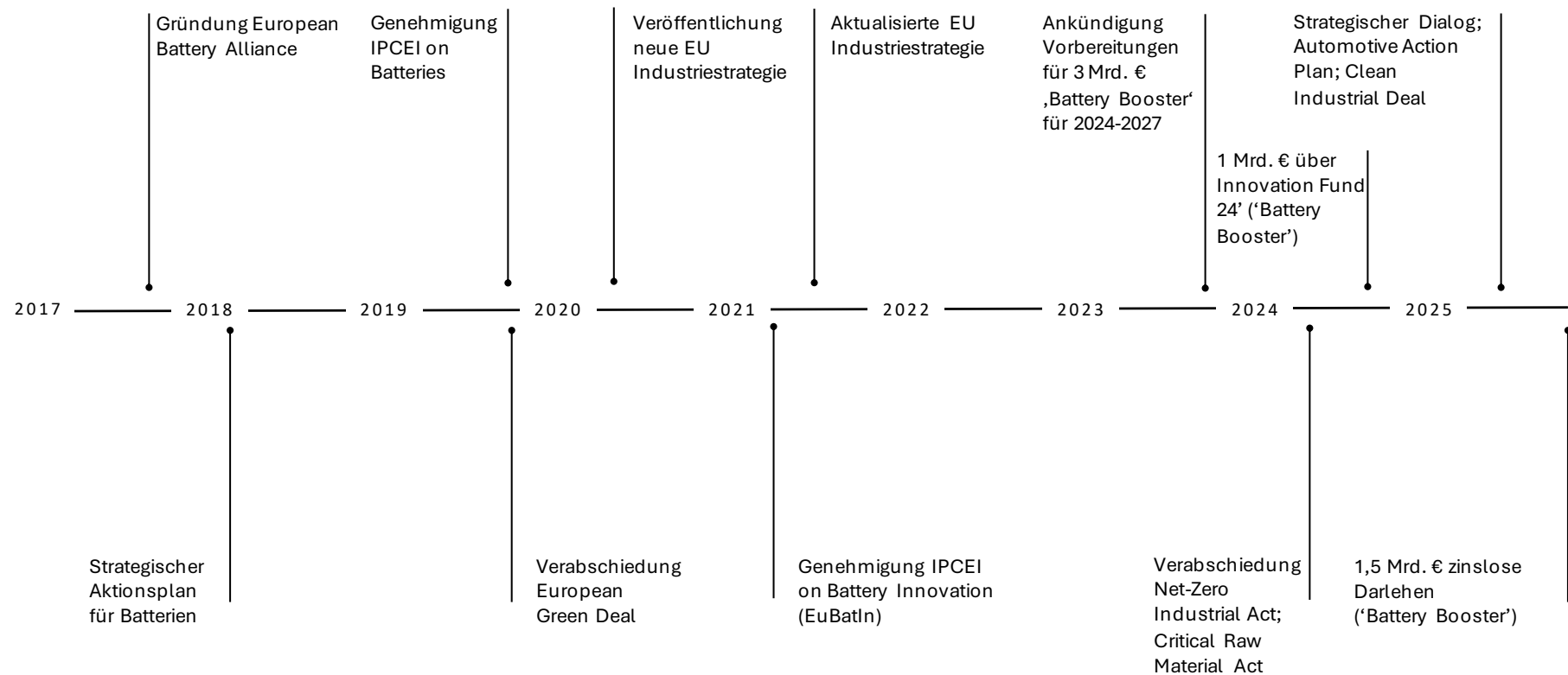


Abbildung Nr. 5.7

6 Analyseteil II: Die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische E-Autos

Im folgenden Kapitel wird die Antisubventionsuntersuchung der Europäischen Union gegen chinesische Elektroautos analysiert, die aus einer ganzen Reihe von Aspekten ein präzedenzloser Fall geoökonomischer Industriepolitik der Europäischen Union darstellt. Kapitel 6.1 stellt die politökonomischen Prozesse und Einflussfaktoren für die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung am 04.10.2023 dar. In den Kapiteln 6.2 und 6.3 stehen die Aushandlungsprozesse im Mittelpunkt, die letztendlich in die Verabschiedung von Zöllen auf chinesische Elektroautoimporte am 04.10.2024 und deren Einführung am 01.11.2024 führten.

6.1 Die Vorgeschichte und Einleitung der Antisubventionsuntersuchung

6.1.1 Bekanntgabe und rechtliche Begründung

Am 13. September 2023 wurde zum neunten Mal in der Geschichte der Europäischen Union die ‚Rede zur Lage der Union‘ gehalten. Bereits zu Beginn der über einstündigen Rede vor dem EU-Parlament kündigte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen unter großem Beifall der anwesenden Parlamentarier an, dass die EU-Kommission in Kürze eine Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos einleiten würde (vgl. European Commission 2023a). Dies begründete sie damit, dass die Automobilindustrie eine entscheidende Rolle für Europa habe und die Weltmärkte mit günstigen chinesischen Elektroautos geflutet würden. Die günstigen Preise chinesischer Hersteller seien durch bedeutende staatliche Subventionen zu erklären und verzerrten daher den europäischen Fahrzeugmarkt stark. Zu befürchten sei, dass die dadurch benachteiligten europäischen Produkte vom Markt gedrängt werden und die europäische Schlüsselindustrie der Automobilherstellung elementar gefährdet würde (vgl. ebd.).

Am 4. Oktober gab die EU-Kommission dann offiziell die Einleitung einer Antisubventionsuntersuchung schriftlich bekannt. Darin hieß es, sie leite

„[...] ein Antidumpingverfahren nach Artikel 10 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern ein, da die Einfuhren neuer batteriebetriebener Elektrofahrzeuge für die Personenbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China subventioniert sind und dadurch den Wirtschaftszweig der Union schädigen.“ (Europäische Union 2023: 1)

6.1.1.1 Öffentliche Argumentation der EU-Kommission

Die Einleitung der Untersuchung wurde mit der strategischen Bedeutung der Automobilindustrie für Europa begründet. So resultiere die Untersuchung aus einer vorausgegangenen „[...] eingehenden Analyse der jüngsten Marktentwicklungen und unter Berücksichtigung der Sensibilität des Elektrofahrzeugsektors und seiner strategischen Bedeutung für die EU-Wirtschaft in Bezug auf Innovation, Wertschöpfung und Beschäftigung [...]“ (ebd.). Die Vorprüfung und das Ergebnis dieser Analyse wiederum würden „auf das Vorliegen einer Subventionierung durch die Volksrepublik China hin[deuten], die sich negativ auf die Lage des Wirtschaftszweigs der Union auswirkt“ (ebd.).

Die EU-Kommission argumentierte, dass allein durch öffentlich zugängliche Informationen ausreichende Beweise über anfechtbare Subventionen vorliegen würden. Zudem seien die Subventionen der ausschlaggebende Grund, weshalb der europäische Marktanteil der chinesischen Hersteller in den letzten Jahren rasch gesteigert werden konnte und ein weiterer „erheblicher Anstieg der subventionierten Niedrigpreiseinfuhren wahrscheinlich“ sei (ebd.).

Bei diesen chinesischen Subventionen handele es sich, so die Annahme der EU-Kommission, unter anderem um:

- 1.) Direkte staatliche Transfers von Geldern oder Verbindlichkeiten
- 2.) Indirekte Vorteile durch den staatlichen Verzicht auf Einnahmen oder Abgaben
- 3.) Die staatliche Bereitstellung vergünstigter Waren und Dienstleistungen (vgl. ebd.: 2)

In diese drei Überkategorien subsummiert die Kommission eine ganze Reihe an möglichen Subventionierungen, von denen chinesische Elektroautohersteller profitiert hätten:

„[...] verschiedene Zuschüsse, Gewährung von Darlehen, Ausfuhrkrediten und Kreditlinien durch Banken im Staatsbesitz oder von Anleihen, die von Banken im Staatsbesitz und anderen Finanzinstituten zu Vorzugsbedingungen gezeichnet wurden, sowie Gewährung von Vorzugsbedingungen für Ausfuhrversicherungen; Einkommensteuerermäßigungen und -befreiungen, Steuerbefreiung für Dividendenausschüttungen, Nachlässe auf Ein- und Ausfuhrsteuern; Umsatzsteuerbefreiungen und -nachlässe; staatliche Bereitstellung von Waren (wie Rohstoffen und Vorleistungen sowie Teilen) und Dienstleistungen zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt.“ (ebd.: 2)

Darüber hinaus nimmt die EU-Kommission an, dass die Subventionen sowohl direkt über die Regierung der Volksrepublik China als auch indirekt über staatliche Einrichtungen und Regionalregierungen erteilt wurden (vgl. ebd.). Neben der Darlegung angeblich vorliegender

Beweise für unangemessene Subventionen wurden auch die befürchteten Nachteile der europäischen Automobilbranche durch diese angeführt. So wurde erwartet, dass

„[...] eine Schädigung des bereits anfälligen Wirtschaftszweigs der EU unmittelbar bevorstehen könnte. Ein derart drastischer Anstieg der Niedrigpreiseinfuhren, der zu einem erheblichen Zuwachs an Marktanteilen auf einem rasch wachsenden Markt führen würde, in dem im Hinblick auf eine vollständige Umstellung des Unionsmarkts auf elektrische Energie bedeutende und nachhaltige Investitionen erforderlich sind, hätte für den Wirtschaftszweig der Union hohe Verluste zur Folge, die sich rasch als nicht tragbar erweisen könnten.“ (ebd.:2)

Dabei argumentierte die EU-Kommission, dass die subventionierten Einfuhren sowohl in absoluten Zahlen als auch prozentual gesehen am Marktanteil bereits erheblich gestiegen wären und ein weiterer Anstieg zu erwarten sei. Dies sei auch dadurch zu erklären, dass in China weitere Produktionskapazitäten vorhanden und geplant seien und gleichzeitig keine anderen Märkte zur Verfügung stünden, um diese zu absorbieren (vgl. ebd.). Zudem geht die EU-Kommission davon aus, dass durch die deutlich niedrigeren Preise der subventionierten Einfuhren Preise gedrückt oder Preiserhöhungen verhindert wurden, die andernfalls eingetreten wären und so zu einer anderen Wettbewerbssituation geführt hätten. Dadurch seien die Unionsverkäufer, Marktanteile und Gewinnspannen erheblich unter Druck gesetzt worden.

Da sich die Elektromobilität auf den europäischen Gesamt-PKW-Markt bezogen noch immer in einem Anfangsstadium befinde und die Entwicklung von Elektrofahrzeugen enorme Investitionskosten benötige, seien diese niedrigen Preise besonders nachteilig für die heimischen Automobilhersteller:

„Dies ist insbesondere in einem Kontext von Bedeutung, in dem der Wirtschaftszweig der Union auf dem Markt für batteriebetriebene Elektrofahrzeuge ein höheres Absatzvolumen erzielen muss, um die beträchtlichen Investitionen ausgleichen zu können, die für seine dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit im Hinblick auf die vollständige Umstellung auf elektrische Energie notwendig sind.“ (ebd.: 2)

6.1.1.2 Verfahren und Ablauf der Untersuchung

Das Verfahren der Antisubventionsuntersuchung entspricht einer Anklage, die durch eine ausführliche Untersuchung des Sachverhaltes und Nachforschungen überprüft wird. Sie ist so aufgebaut, dass der von der EU-Kommission erhobene Anfangsverdacht einer Subventionierung und der daraus resultierenden Schädigung für die europäische Automobilindustrie durch die detaillierte Untersuchung auf seine Richtigkeit geprüft werden muss, bevor mögliche Sanktionsmaßnahmen getroffen werden können.

Vereinfacht dargestellt beginnt eine europäische Antisubventionsuntersuchung 1.) mit einer Prüfung unverhältnismäßiger ausländischer Subventionen. Sofern diese Prüfung positiv

beantwortet werden kann, wird 2.) untersucht, inwiefern eine Schädigung für europäische Wettbewerber vorliegt. Liegt eine Schädigung europäischer Wettbewerber vor, muss 3.) eine Kausalität zwischen beiden Aspekten geprüft werden. Kann auch diese bestätigt werden, muss 4.) geprüft werden, ob Antisubventionsmaßnahmen im europäischen Interesse liegen. Da keine umfassende und verbindliche Definition des europäischen Interesses vorliegt, hat die EU-Kommission an dieser Stelle einen gewissen Interpretationsspielraum.

Im Fall der Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos wurde die Schädigung und Subventionierung rückwirkend für den Zeitraum vom 1. Oktober 2022 bis zum 30. September 2023 untersucht. Weitere für die Schadensentwicklung relevante Entwicklungen wurden bis zum 1. Januar 2020 zurückverfolgt (vgl. ebd.: 4). Für die Dauer der Untersuchung wurde ein Zeitrahmen von 12 bis maximal 13 Monaten nach der Einleitung vorgesehen (vgl. ebd.: 8). Vorläufige Maßnahmen konnten frühestens 9 Monate nach der Bekanntgabe der Untersuchung eingeleitet werden. Dies entsprach im vorliegenden Fall bei einer Bekanntgabe am 4. Oktober 2023 dem 4. Juli 2024.

Die Untersuchung erfolgte aufgrund der Vielzahl chinesischer Hersteller durch ein Stichprobenverfahren und war auf neue batteriebetriebene Elektrofahrzeuge begrenzt, die für die Beförderung von maximal neun Personen ausgelegt sind. Sowohl ausgewählte chinesische Hersteller als auch europäische Hersteller mit Exporten aus China bekamen einen 60-seitigen Fragebogen übermittelt, den sie innerhalb einer 30-tägigen Frist bearbeiten mussten. Anhand der Selbstauskunft durch den umfangreichen Fragebogen beabsichtigte die EU-Kommission, Kenntnisse über das Ausmaß der verschiedenen Subventionen für die Hersteller zu erhalten. Weigert sich ein Hersteller vollumfänglich mitzuarbeiten, konnte die Kommission für ihn ungünstige Annahmen über die erhaltenen Subventionen treffen. Hersteller, die nicht zur Stichprobenauswahl gehörten, hatten darüber hinaus die Möglichkeit, eine individuelle Subventionsberechnung zu beantragen, sodass für sie gegebenenfalls andere Subventionierungen angenommen werden (vgl. ebd.: 4). Neben einer Stichprobe der Hersteller wird zudem auch eine Stichprobe von herstellerunabhängigen Importeuren in die EU vorgenommen.

Bei einer Feststellung unverhältnismäßiger Subventionen durch die Stichproben wird anschließend geprüft, ob die Erhebung von Ausgleichszöllen dem Unionsinteresse zuwiderlaufen könnte. Hierzu werden in einem weiteren Schritt die

„Unionshersteller, die Einführer, die Lieferanten und ihre repräsentativen Verbände, die Verwender und ihre repräsentativen Verbände, die Gewerkschaften sowie repräsentative Verbraucherorganisationen [...] gebeten, der Kommission Informationen zum Unionsinteresse zu übermitteln.“ (ebd.: 6)

Den betroffenen Parteien wird nach der Veröffentlichung der Verordnung eine Frist von 37 Tagen für ihre Stellungnahmen eingeräumt. Neben der Abgabe des Fragebogens haben beteiligte oder betroffene Parteien zudem die Möglichkeit, eine Anhörung durch die untersuchenden Kommissionsdienststellen zu beantragen (vgl. ebd.: 6).

6.1.2 Einflussfaktoren auf die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung

6.1.2.1 Der rasante Aufstieg chinesischer Elektrofahrzeughersteller

Die globale Automobilindustrie befand sich spätestens seit Ende der 2010er Jahre in einer grundlegenden Umbruchphase, die unter anderem durch den Technologiewandel hin zum elektrifizierten Antriebsstrang klassifiziert werden kann, auch wenn, wie in Kapitel 5.1 dargestellt, die Geschwindigkeit der Transformation wie auch die erwartete Marktreife von preislich und technisch konkurrenzfähigen Elektroautos für den Massenmarkt über die Jahre variierte.

Beschleunigt wurde diese Entwicklung, als es dem US-amerikanischen Elektroautobauer Tesla im Jahr 2020 zum ersten Mal in seiner 17-jährigen Firmengeschichte gelang, ein Geschäftsjahr mit Unternehmensgewinn abzuschließen. Den etablierten Automobilunternehmen wurde eindrücklich aufgezeigt, dass es möglich war, Elektroautos profitabel für den Massenmarkt zu produzieren. Zuvor hatten Branchenexperten große Zweifel an der baldigen Profitabilität von Elektroautos geäußert und auch an den Finanzmärkten hatten ‚Shortseller‘ über viele Jahre mit Milliarden gegen eine baldige Profitabilität von Tesla gewettet (vgl. Rottwilm 2020).

Das Beispiel des rein auf den Elektroantrieb setzenden Tesla verdeutlicht, dass die Transformation zur Elektromobilität als Disruption zu verstehen ist, die Markteintritte neuer Wettbewerber erlaubte (vgl. Puls 2024: 5). Der durch die andere Antriebsart ausgelöste Wandel nivellierte bedeutende Technologievorsprünge, die sich die etablierten Automobilhersteller über Jahrzehnte aufgebaut hatten. Darüber hinaus stellte er auch bestehende Produktions- und Zulieferstrukturen infrage und ermöglichte vereinfachte Markteintritte für Unternehmen, deren Kernkompetenzen im Bereich der Batterie- und Elektrotechnik und weniger im klassischen Automobilbau lagen (vgl. ebd.).

Während im europäischen Markt lange hauptsächlich traditionelle Hersteller sowie Tesla den Elektroautomarkt belieferten, stellte sich die Situation in China gänzlich anders dar. Neben den traditionellen chinesischen Autobauern und internationalen Marken hatten sich dort innerhalb weniger Jahre eine erhebliche Anzahl neuer Start-ups für Elektrofahrzeuge etabliert. Diese ‚Welle‘ an neuen Markteintritten und die Fokussierung der bereits etablierten chinesischen Autobauern auf die Elektromobilität führte dazu, dass Ende 2023 bereits über einhundert chinesische Hersteller Elektroautos bauten und auf ihrem Heimatmarkt anboten (vgl. Neißendorfer 2024). Während es chinesische Hersteller von Verbrenner-Fahrzeugen nie schafften auf den automobilen Weltmärkten eine bedeutende Rolle zu spielen, gehörten chinesische Unternehmen aus dem Bereich der Batteriespeicher und Ladetechnik bereits seit mehreren Jahren zur internationalen Weltspitze (vgl. Nordin 2024: 1–2). Mit dem Fortschreiten der Batterieladetechnik begannen viele dieser Batteriehersteller selbst oder in Kooperationen mit anderen Unternehmen Elektroautos zu konzipieren und richteten ihr Geschäftsmodell anstelle einer Zulieferfunktion auf die Elektroautoproduktion aus. Der Anteil chinesischer Elektroautohersteller an den globalen Verkäufen stieg rapide an und wurde 2023 auf bereits ca. 60 % geschätzt (vgl. Gusbeth et al. 2023; Zöllter 2023). Der bedeutende Marktanteil an den globalen Verkäufen war bis dahin allerdings vor allem auf den starken chinesischen Heimatmarkt dieser Unternehmen zurückzuführen, in dem ein Großteil der weltweiten Elektroverkäufe verzeichnet wurde und durch die staatliche Flankierung lukrative Marktbedingungen vorherrschten. So wurden im Jahr 2022 mit über 4 Millionen rein batteriebetriebenen Elektroautos über 50 % Prozent aller weltweit verkauften Elektroautos in China getätigt (vgl. VDA 2024a). Auch im Jahr 2023 betrug der, in absoluten Zahlen stark gestiegene, Anteil in China verkaufter Elektrofahrzeuge mit 4,9 Millionen Stück weiterhin knapp 50 % der weltweiten Verkäufe (vgl. ebd.).

Aber auch in Europa stieg die Zahl der neuzugelassenen Elektrofahrzeuge zwischen 2019 mit 1,9 % auf 14,6 % im Jahr 2023 stark an (vgl. Statistisches Bundesamt 2024a). Großen Anteil daran hatte neben der zunehmenden Verfügbarkeit verschiedener rein elektrischer Modelle und Ladestationen auch die Schaffung politischer Rahmenbedingungen und Kaufanreize. Durch die Zunahme von Regularien zur Einsparung des CO₂-Ausstoßes wurde die Abkehr vom Verbrennungsmotor nicht nur politisch präferiert, sondern auch getrieben. Maßgeblich waren hierbei die langjährigen Diskussionen um ein Verbot des Verbrennermotors. Im Februar 2023 mündeten diese in einen Beschluss des Europaparlaments für ein Verbot der Zulassung neuer Personenkraftwagen, die Treibhausgase ausstoßen, ab dem Jahr 2035 (vgl. Riegert 2023). Trotz

einer enthaltenen Sonderregel für die Betankung mit E-Kraftstoffen (E-Fuels), bedeutete dieser, in der Öffentlichkeit überwiegend als ‚Verbrenner-Verbot‘ bezeichnete Beschluss, eine politisch forcierte Trendwende zur Elektromobilität.¹⁰

Durch die große Zahl an neuen Herstellern kam es auf dem chinesischen Markt in den Jahren 2022 und 2023 zu intensiven Preiskämpfen, die schließlich auch das chinesische Ministerium für Industrie und Informationstechnologien dazu veranlasste, gegen einen ruinösen Preiskampf in Form eines Unterbietungswettbewerbs einzuschreiten (vgl. White 2023). Die Sorge der chinesischen Regierung lag darin, dass die niedrigen Preise verbunden mit einer damit einhergehenden fehlenden Lukrativität zu einer großen Anzahl an Insolvenzen führen würden. Um dem harten Preiskampf auf dem Heimatmarkt zu entgehen, richteten viele der neuen chinesischen Hersteller ihr Augenmerk daher auch auf den Export (vgl. Nordin 2024: 2; Erberich 2022). Im Laufe des Jahres 2022 verdichteten sich die Anzeichen und Ankündigungen, dass eine Vielzahl chinesischer Hersteller Markteintritte in Europa und den USA planten (vgl. Nordin 2024: 2; IISS 2024). Dementsprechend gab es unter Marktbeobachtern eine klare Erwartung, dass die Importe von Elektroautos aus China für den europäischen Markt in absehbarer Zeit stark ansteigen könnten (vgl. Sanders 2022). Wurden im Jahr 2020 lediglich 3,9 % aller Elektroautos auf dem europäischen Markt aus China eingeführt, waren es zum Zeitpunkt der Einleitung des Antisubventionsverfahrens im Herbst 2023 nach Angaben der EU-Kommission bereits 25 %.

Bei der Betrachtung dieser Zahlen ist allerdings ein zweiter Blick notwendig. Bis ins Jahr 2022 hatte es sich bei Importen von Elektroautos aus China nach Europa noch vor allem um Elektroautos des US-amerikanischen Herstellers Tesla, der Ende 2019 seine weltweit dritte Gigafabrik in Shanghai eröffnete, sowie um Importe von Joint Ventures europäischer Firmen mit chinesischen Unternehmen gehandelt (vgl. Sebastian & Chimits 2022; vgl. Sanders 2022; Zimmermann et al. 2024). Dagegen gehörte im Jahr 2023 nur noch etwas über die Hälfte der importierten Elektroautos zu Tesla oder Gemeinschaftsunternehmen europäischer und chinesischer Hersteller während der Rest auf rein-chinesische Hersteller entfiel (vgl. Gusbeth et al. 2024b; Müßgens et al. 2024c). Somit stieg der Anteil an Importen rein chinesischer Marken am gesamten Elektrofahrzeugmarkt innerhalb weniger Jahre von unter einem Prozent Marktanteil im Jahr 2019, über 1,9 Prozent im Jahr 2020 auf 8,8 Prozent im dritten Quartal 2023 steil an (vgl. Tagesschau 2024d). Die EU-Kommission befürchtete, dass sich dieser Trend

¹⁰ Da aufgrund der fehlenden massentauglichen und kosteneffizienten Verfügbarkeit von E-Fuels die Automobilindustrie zukünftig noch stärker auf Elektromobilität setzen müsste.

ohne staatliche Intervention fortsetzen und der Anteil rein chinesischer Importe bereits im Jahr 2024 circa 15 % betragen würde (vgl. Tagesschau 2024d). Diese Befürchtungen wurden dadurch verstärkt, dass mehrere chinesische Autohersteller innerhalb kürzester Zeit ankündigten, massiv auf den europäischen Markt expandieren zu wollen (vgl. Gusbeth et al. 2023).

Ausschlaggebend für die schnellen Gewinne an Marktanteilen und ein bedeutender Faktor für die Befürchtungen der EU-Kommission stellte dabei der vergleichsweise günstige Preis der chinesischen Hersteller dar. So lagen die Preise durchschnittlich um die 20 Prozent unter denen in der EU hergestellter Modelle, und das, obwohl die chinesischen Hersteller ihre Fahrzeuge in Europa bis zu 50 % teurer verkauften als in China (vgl. Tagesschau 2024d; Gusbeth et al. 2024b).

Die günstigen Preise chinesischer Elektroautos wurden in Europa maßgeblich auf staatliche chinesische Subventionen für den Aufbau der chinesischen Batterie- und Elektrofahrzeugindustrie zurückgeführt. Während die steigenden Absatzzahlen und Gewinne des Elektroautopioniers Tesla von vielen Beobachtern als Sonderfall eines Unternehmens eingestuft wurde, das unter anderem auch aufgrund einer überzeugenden Führungspersönlichkeit enorme Finanzmittel bei Investoren einsammeln konnte, wurden die Erfolgsfaktoren chinesischer Anbieter kritischer beurteilt. Wie die in Kapitel 5 thematisierte Batteriezellproduktion gehören Elektrofahrzeuge zum Kern der chinesischen Strategie einer Marktdominanz in grünen Hochtechnologien (vgl. Bastian et al. 2024; Bickenbach et al. 2024). Um diese zu erreichen, hat die chinesische Führung sich für eine umfassende Verbesserung der heimischen Rahmenbedingungen eingesetzt und den Aufbau eines Elektrofahrzeug-Ökosystems finanziell gezielt gefördert. So erhielten chinesische Unternehmen in diesen Sektoren, wie der Verarbeitung von Rohstoffen, der Batteriefertigung sowie der Fahrzeugproduktion, einerseits Beihilfen in Form direkter finanzieller Kapitalzuschüsse durch den chinesischen Staat. Andererseits profitieren sie auch von einer Reihe an nicht direkt finanziellen Beihilfen. Zu diesen gehören beispielsweise äußerst günstige Kredite von staatlichen Banken, subventionierte Dienstleistungen, die Bereitstellung von Land für Produktionsstätten weit unter den üblichen Marktpreisen sowie die Versorgung mit vergünstigten Vorprodukten anderer chinesischer Unternehmen (vgl. Gusbeth et al. 2023). Auch wurden chinesische Unternehmen dieser Branchen durch die gezielte Vergabe staatlicher Aufträge indirekt unterstützt (vgl. ebd.).

Um den Aufbau des heimischen Elektroauto-Ökosystems zu beschleunigen, lockte die chinesische Regierung, trotz des parallelen Handelskonflikts mit den USA, sogar den US-amerikanischen Hersteller Tesla mit einem umfangreichen Unterstützungspaket 2018 ebenfalls nach China. Als erstes internationales Automobilunternehmen wurde Tesla in diesem Zuge erlaubt, eine lokale Produktion ohne einen chinesischen Joint Venture-Partner aufzubauen. Zudem erhielt Tesla ebenfalls umfangreiche finanzielle staatliche Subventionen (vgl. Sanders 2022). Die Gesamtsumme staatlicher Subventionen für den Aufbau der Elektroautoindustrie wurde von der US-amerikanischen Beratungsgesellschaft AlixPartners zum Zeitpunkt der Ankündigung der Antisubventionsuntersuchung für die Jahre 2016 bis 2022 auf 57 Milliarden US-Dollar geschätzt (vgl. ebd.).

Dass der Umfang der Subventionierung noch um einiges höher liegen könnte, wurde im Vorfeld der Untersuchung zwar von einigen Akteuren vermutet, aber erst später durch Zahlen unterfüttert. So ergab eine Untersuchung des ‚Centers for Strategic and international Studies‘, dass die chinesische Regierung Subventionen von mindestens 230,9 Milliarden US-Dollar in die Elektroautoindustrie investiert hat. Inkludiert wurden in diese Summe auch Kaufprämien für in China produzierte Elektroautos, die aber anders als bei vergleichbaren Konsumentenprämien in Europa direkt an die Automobilhersteller gezahlt wurden. Indirekte Subventionen durch vergünstigte Vorprodukte in der Lieferkette und Rabatte bei Krediten dagegen wurden in diese Summe nicht mit eingerechnet (vgl. Kennedy 2024). Auch das Kieler Institut für Weltwirtschaft untersuchte die Höhe der Subventionierung und kam zu dem Ergebnis, dass die Industriesubventionen in China grundsätzlich zwischen einem Drei- bis Neunfachen höher lagen als in den großen EU- und OECD-Ländern und allein im Jahr 2023 über 200 Milliarden Euro pro Jahr betragen haben (vgl. Bickenbach et al. 2024: 5). Zudem würden insbesondere die Hersteller von Elektroautos von hohen Subventionen profitieren. So erhielt beispielsweise der chinesische Elektroautohersteller BYD, der auch als Batteriehersteller tätig ist, allein im Jahr 2022 2,1 Milliarden Euro an direkten staatlichen Subventionen (vgl. ebd.: 2).

Inwiefern die bedeutenden Subventionen allein für die enormen Preisvorteile chinesischer Elektroautos im Vergleich zu Anbietern aus anderen Ländern verantwortlich sind, kann nur schwer belegt werden. So verweisen einzelne Experten stärker auf die technologischen Fähigkeiten chinesischer Hersteller und Neuerungen im Bereich der Batterietechnologien. Zudem werden auch geringe Arbeits- und Energiekosten und Skaleneffekte durch die Produktion im großen Stil als Vorteile chinesischer Anbieter angeführt (vgl. Gusbeth et al.

2024b). Durch die großen Umsatzvolumen auf dem chinesischen Heimatmarkt ist es für die chinesischen Hersteller zudem möglich, eine stärkere vertikale Integration ihrer Produkte zu verfolgen. Durch die Eigenfertigung vieler Vorprodukte und Bauteile können die Hersteller dabei auf die strukturellen Vorteile des chinesischen Standorts in tieferliegenden Wertschöpfungsstufen zurückgreifen (siehe Kapitel 5). Dieser Ansatz kann unter gewissen Bedingungen kostensenkende Implikationen haben, beispielsweise durch eine größere Marktunabhängigkeit. Zudem kann durch kürzere Entscheidungswege eine schnellere Anpassung an Marktentwicklungen erfolgen. Unabhängig von der Bewertung, wie stark die Vorteile für die chinesischen Hersteller durch die staatlichen Subventionen letztendlich ausfielen, wurde diese in der europäischen Öffentlichkeit als maßgeblicher Vorteil beim Aufbau ihrer Produktionskapazitäten und technologischen Fertigkeiten wahrgenommen (vgl. Bickenbach et al. 2024; DiPippo et al. 2022).

6.1.2.2 Der Handlungsdruck aus den USA

Neben der Berücksichtigung marktspezifischer Entwicklungen kommt dem geoökonomischen Hintergrund und zentralen industriepolitischen Ereignissen im Vorfeld bedeutende Erklärungskraft für die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung im Herbst 2023 zu. Hierbei kann insbesondere auch den USA und deren geoökonomischer Industriepolitik ein erheblicher Einfluss nachgewiesen werden. Unmittelbar nach der Amtsübernahme des neu gewählten US-Präsidenten Joe Biden arbeitete dieser daran, seine Vision einer ambitionierten Wirtschafts- und Klimaschutzpolitik durch den ‚Build Back Better Act‘ (BBBA) umzusetzen. Nach zähen innerparteilichen Verhandlungen ging aus der BBBA-Initiative der Inflation Reduction Act (IRA) mit einem Volumen von über 433 Milliarden US-Dollar hervor, der im August 2022 verabschiedet wurde (vgl. White House 2023). Der IRA bestand aus einem umfangreichen Bündel von Maßnahmen, die die Förderung klimafreundlicher Produktion und Investitionen sowie resilientere Rohstofflieferketten zum Ziel hatten. Die Maßnahmen enthielten Förderungen durch Steuererleichterungen und Steuergutschriften sowie direkte finanzielle Zuwendungen und zinsgünstige Kredite. Nach dem ‚Bipartisan Infrastructure Bill‘ und dem ‚Chips & Science Act‘ war der IRA das dritte Maßnahmenpaket der Regierung Biden, das darauf abzielte, Zukunftstechnologien in den USA aufzubauen und die heimische industrielle Basis zu stärken (vgl. Krebs 2023: 6). In seiner Stoßrichtung war er klar darauf ausgelegt, die Vereinigten Staaten im Wettstreit mit China um Schlüsselindustrien geoökonomisch zu stärken und US-amerikanische Wertschöpfungsketten resilienter aufzustellen (vgl. Brown 2023: 6ff.)

Für die Automobilbranche war der IRA aus mehreren Gründen relevant, von denen zwei besonders herausstechen. Zum einen bot das IRA-Programm durch die Förderung von Investitionen in moderne Produktionsanlagen klimafreundlicher Zukunftstechnologien umfangreiche finanzielle Unterstützung für die lokale Herstellung von Elektroautos. Zum anderen beinhaltete der IRA unter gewissen Bedingungen steuerliche Gutschriften für den Kauf von Elektrofahrzeugen (vgl. White House 2023: 46ff.). Voraussetzungen für die Steuergutschrift von 7.500 US-Dollar für den Käufer eines Elektroautos war einerseits, dass das Fahrzeug und überwiegende Teile der Fahrzeugbatterie in den Vereinigten Staaten endmontiert wurde sowie andererseits, dass ein bedeutender Teil der Batterierohstoffe aus Nordamerika oder einem Land mit Freihandelsabkommen mit den USA bezogen wurde. Zudem wurde festgelegt, dass geförderte Fahrzeuge ab 2024 keine Batteriekomponenten enthalten durften, die aus einem Land bezogen wurden, das aus US-amerikanischer Sicherheitsperspektive als ‚bedenklich‘ eingestuft wurde.

Bereits unmittelbar nach Verabschiedung des IRA sorgte die Ausgestaltung der Anforderungen für die Steuergutschrift für großen Unmut bei ausländischen Herstellern und auch in der europäischen Politik (vgl. Köllner 2023; Leali 2022b). Neben der Sorge um einen Subventionswettbewerb und die Abkehr von WTO-Regeln richtete sich das europäische Augenmerk vor allem auf die als ‚Buy Local‘ oder ‚Local Content‘ bezeichneten lokalen Produktionsanforderungen (vgl. Leali 2022b). Diese wurden in Europa als klare nichttarifäre Handelsschranken und Zeichen einer protektionistischen Industriepolitik interpretiert, die ausländische Elektrofahrzeuge gegenüber lokal hergestellten Elektrofahrzeugen verteuern und damit benachteiligen würden (vgl. Brown 2023: 15f.). Darüber hinaus wurde befürchtet, dass die Subventionen und lokalen Produktionsanforderungen des IRA zu umfangreichen Verlagerungen ursprünglich in Europa vorgesehener automobiler Produktionsstätten in die Vereinigten Staaten führen könnten (vgl. Köllner 2023, 2024a).

In der Folge bemühten sich europäische Politiker, wie Emmanuel Macron, aber auch EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen in Verhandlungen mit der Biden-Regierung für aus Europa exportierte Elektroautos vorteilhaftere Bedingungen auszuhandeln (vgl. Leali 2022b; EU-Kommission 2023; Congressional Research Service 2024). So wurde bereits im Oktober 2022 eine Task Force mit Vertretern der EU-Kommission und US-Administration eingerichtet, um mögliche Lösungsansätze für die durch den IRA entstandenen Verwerfungen zwischen den Verbündeten aus dem Weg zu räumen. Aus der gleichen Intention wurden im Frühjahr 2023 Verhandlungen über ein Abkommen zu kritischen Materialien aufgenommen. Diese sollten

Möglichkeiten evaluieren, wie europäische Hersteller auch ohne Freihandelsabkommen die Möglichkeit hätten, die Anforderungen für den rohstoffbezogenen Teil der Steuervergünstigungen zu erreichen. In Summe allerdings gelang lediglich in geringem Umfang eine vorteilhaftere Anpassung der IRA-Regularien für den Export von Elektroautos aus Europa in die USA (vgl. BDI 2023). Es wurde eine Sonderregelung für aus Europa importierte Leasing-Fahrzeuge ausgehandelt, die auch den deutschen Premiumherstellern entgegenkam (vgl. Olk et al. 2024a).

Neben dem durch den Inflation Reduction Act geschaffenen indirekten Druck auf die europäische Industriepolitik kam aus den Vereinigten Staaten auch unmittelbarer politischer Druck auf die Europäische Kommission, die eigene Industriepolitik endlich geoökonomischer auszurichten. In den Vereinigten Staaten hatte sich auch nach der Abwahl von US-Präsident Trump 2020 die grundsätzlich harte geoökonomische Gangart gegenüber dem großen Rivalen China kaum verändert. So verstärkte die US-Regierung unter Joe Biden ihre Bemühungen eines technologischen ‚De-Coupling‘ mit China und nutzte hierfür einen umfangreichen Instrumentenkasten der geoökonomischen Industriepolitik. Das klare Ziel dieser Strategie lag darin, den wirtschaftlich-technologischen und machtpolitischen Vorsprung gegenüber China beizubehalten und eigene industrielle Verwundbarkeiten zu reduzieren. Hierzu wurde der Import gewisser chinesischer Produkte für den US-amerikanischen Markt beispielsweise durch das ‚Uyghur Forced Labor Prevention Act‘ vom Juni 2022 verboten und gleichzeitig versucht, einen Abfluss von als kritisch eingestuften Technologien und Produkten nach China einzuschränken (vgl. Homeland Security Department 2024).

Für diesen Kurs bemühte sich die Biden-Administration in Kontinuität zur vorherigen Trump-Administration, wenn auch über eine andere Kommunikationsform, Unterstützung der europäischen Verbündeten zu erreichen (vgl. Koch 2023). Dabei richtete sich der Druck aus Washington einerseits auf die EU-Mitgliedstaaten, aber andererseits auch direkt auf die EU-Kommission als Trägerin supranationaler Kompetenzen. Nachdem die USA durch eine Reihe von auf China gerichteten Maßnahmen vorangeprescht waren und sich eine unterstützende Rolle Chinas für Russland im Krieg gegen die Ukraine immer mehr abzeichnete, stieg auch der US-amerikanische Druck auf die EU-Kommission, sich ihren Verbündeten bei einem gezielteren Umgang mit chinesischen Produkten anzuschließen. Die Einleitung einer Antisubventionsuntersuchung im Herbst 2023 gegen chinesische Elektroautoimporte aus China bot sich daher auch aus bündnistechnischer Sicht als Maßnahme an, um den USA ein öffentlichkeitswirksames Entgegenkommen zu signalisieren. Das Zusammenspiel einer

zunehmend kritischeren Wahrnehmung Chinas innerhalb der EU-Kommission und des externen Drucks aus den USA begünstigte eine entschlosseneren geökonomische Positionierung der EU gegenüber China. Diese Entwicklung bereitete somit den Nährboden für die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung. Entgegen einer konfrontativen ‚Auge um Auge - Zahn um Zahn‘-Logik führte die protektionistische IRA-Politik der USA daher nicht zu einer auf die USA ausgerichteten Gegenreaktion der EU. Vielmehr führte sie dazu, dass der durch den IRA erwartete Abfluss von Investitionen und Rückgang von Exporten sowie die damit einhergehende Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Produktionsstandorts durch ein verstärktes Augenmerk auf ausländische und damit chinesische Importe in den europäischen Automobilmarkt kompensiert wurde (vgl. Moens & Gus 2023).

6.1.2.3 Die treibende Rolle der französischen Automobilunternehmen und Regierung

Neben marktspezifischen und äußeren Faktoren kommt auch innereuropäischen Akteuren eine entscheidende Rolle bei der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung zu. Im Besonderen muss hier die Rolle Frankreichs und seiner Automobilindustrie genauer beleuchtet werden. Diese hatte im Vorfeld im Zusammenspiel mit der französischen Regierung mehrfach auf eine stärkere Nutzung abwehrender Handelsinstrumente zum Schutz der heimischen Autoindustrie vor ausländischen Wettbewerbern gedrängt (vgl. Gusbeth et al. 2023; Posaner & Preussen 2023).

Um das Agieren der französischen Seite nachvollziehen zu können, ist eine genauere Betrachtung der französischen Ausgangslage erforderlich. Zwischen 2005 und 2022 musste die französische Automobilproduktion einen erheblichen Rückgang der produzierten Fahrzeuge verzeichnen. Während im Jahr 2005 noch über 3,5 Millionen Fahrzeuge in Frankreich produziert wurden, waren es im Jahr 2022 nur noch 1,3 Millionen Stück (vgl. Bach 2023). Gleichzeitig stand die Wettbewerbsfähigkeit des Automobilproduktionsstandorts Frankreich aufgrund diverser Entwicklungen zunehmend unter Druck. Die Rückgänge in der Automobilproduktion, wie auch die Situation der französischen Automobilindustrie im Allgemeinen, waren dabei eng mit den beiden verbliebenen großen französischen Automobilkonzernen verflochten, zum einen mit der in Paris ansässigen Renault Group und zum anderen mit dem Konzern Stellantis, der im Jahr 2021 aus einer Fusion des französischen Automobilkonzerns PSA mit dem Konzern Fiat Chrysler entstand. Auch wenn Stellantis infolge der Fusion seinen Unternehmenssitz offiziell in die Niederlande verlegt hatte, war der Konzern mit seinen traditionellen französischen Marken Peugeot und Citroën dennoch stark in Frankreich verwurzelt. Ebenso beschäftigten beide Konzerne, auch wenn sie über ein

internationales Produktionsnetzwerk verfügten, weiterhin den Großteil ihrer Mitarbeiter in Frankreich (vgl. Bourgery-Gonse 2023). Sowohl die Renault Group als auch Stellantis haben traditionell ein enges Verhältnis zur französischen Regierung. Dieses lässt sich neben den bedeutenden Wertschöpfungs- und Beschäftigungszahlen, die beide Konzerne in Frankreich vorweisen, auch historisch erklären. So gehörte die Automobilmarke Renault bis zur Privatisierung 1996 mehrheitlich dem französischen Staat. Auch heutzutage ist der französische Staat weiterhin eng mit der Renault Group verbunden und hält als Aktionär indirekt einen Anteil von 15 % am Konzern. Bei Stellantis ergibt sich die enge Beziehung zur französischen Regierung vor allem aus dem französischen Ursprung seiner PSA-Unternehmenslinie, die bis zur Fusion mit Fiat Chrysler ihren Sitz ebenfalls bei Paris hatte.

Die Renault Group und Stellantis zeichnen sich darüber hinaus durch eine weitere Gemeinsamkeit aus. Beide Konzerne haben ihren Marktschwerpunkt in Europa und Amerika und haben es trotz verschiedener Bemühungen kaum geschafft, auf dem großen chinesischen Automobilmarkt eine relevante Rolle zu spielen. Zudem haben beide Konzerne, im Vergleich zu anderen internationalen Herstellern, auch nur eine geringe lokale Produktionsaktivität in China. So wurden für den gesamten Stellantis-Konzern im Jahr 2022 lediglich wenige tausend Einheiten in China produziert (Kharpal 2023; vgl. Záboji 2022). Die Renault Group ließ im selben Jahr mit 62.400 ihrer weltweit über zwei Millionen produzierten Einheiten lediglich 3 % ihrer Fahrzeuge durch Joint Ventures mit chinesischen Partnern in China fertigen (vgl. Renault Group). Eindrücklicher wird die Sonderrolle der französischen Automobilkonzerne in China, wenn man neben der lokalen Produktion die Absatzzahlen der französischen Hersteller betrachtet und sie mit der Marktposition anderer westlicher Hersteller vergleicht. Während die deutsche Automobilindustrie mit erheblichen Stückzahlen auf dem chinesischen Markt vertreten ist und auch US-amerikanische Hersteller einen relevanten Teil ihres Absatzes im Reich der Mitte tätigen, trifft dies auf die französischen Autohersteller weit weniger zu. So verkaufte Stellantis im ersten Quartal 2024 in China weniger als 20.000 Einheiten, während die Renault Group auf dem Markt gar nicht nennenswert vertreten war. Im selben Zeitraum verkauften die US-amerikanischen Konzerne General Motors über 145.000, Tesla über 135.000 und Ford immerhin über 51.000 Fahrzeuge. Die Absätze der drei großen deutschen Automobilkonzerne dagegen umfassten bei Volkswagen über 732.000, bei BMW 184.000 und bei Mercedes-Benz über 173.000 Einheiten (vgl. Piller 2024a). Die Wahrnehmung der stark unterschiedlichen Bedeutung des chinesischen Markts für französische und deutsche Automobilunternehmen ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, die divergierenden

französischen und deutschen Interessen im Verlauf der Antisubventionsuntersuchung nachvollziehen zu können.

Der damalige CEO von Stellantis, Carlos Tavares, begann Mitte 2022 mehrfach, in deutlichen Worten vor der chinesischen Konkurrenz bei Elektrofahrzeugen zu warnen und die europäischen Behörden dazu aufzufordern, die heimischen Unternehmen stärker zu unterstützen und besser zu schützen (vgl. Knauer 2022; Meier 2024; Knauer 2023). Seine Stellungnahme wurde auch insofern mit Interesse aufgenommen, da der Stellantis-Konzern Mitte 2022 das Ende eines Joint Ventures mit einem chinesischen Hersteller bekannt gegeben hatte. Stellantis hatte zuvor in Zusammenarbeit mit dem chinesischen Partner Guangzhou Automobile Group (GAC) Autos seiner Marke Jeep in China gebaut. Diese Zusammenarbeit beendete das Unternehmen, da es dem europäischen Konzern von staatlichen chinesischen Stellen nicht gestattet wurde, eine Mehrheit an dem Joint Venture zu übernehmen und dadurch seinen Zugriff auf die lokale Produktion zu erweitern (vgl. Knauer 2022). Neben der beendeten Kooperation scheiterte Stellantis zudem auch dabei, in China relevante Marktanteile zu generieren. In der Folge sah sich der Konzern gezwungen, sein gesamtes China-Geschäft zu überprüfen und stellte den Rückzug seiner Marken aus dem Reich der Mitte in Aussicht. In einem viel beachteten Interview auf der Pariser Autoshow (franz. Mondial de l'Auto) im Oktober 2022 kritisierte Tavares, dass chinesische Hersteller in Europa mit offenen Armen empfangen würden, während gleichzeitig die Arbeit europäischer Hersteller in China von der chinesischen Regierung erschwert werde:

„I think that we should look for reciprocity. It is not a matter of aggression. [...] I think we should have in Europa when we compete with Chinese Brands as an example, we should have in Europe the same conditions as the ones we benefit from when we are in China competing with Chinese brands. We should not offer our Chinese competitors in Europe better conditions to compete with us than the ones we benefit from when we are competing with them on their own market. [...] The world is going more and more fragmented. There are more geopolitical tensions, and we are creating more and more bubbles. [...] If we want to compete in a fair way, the conditions inside that bubble need to be the same as ones we benefit from in another bubble in another part of the world.” - Carlos Tavares in PFA - Platform Automobile (2022)

Die Aufforderung Tavares für gleiche Wettbewerbsbedingungen für chinesische Wettbewerber wurde vor dem Hintergrund, dass europäische Unternehmen beim Export von Fahrzeugen nach China Einfuhrzölle von bis zu 25 % zu zahlen hatten, während die bestehenden Einfuhrzölle auf chinesische Automobile nach Europa lediglich bei 10 % lagen, als eine klare Forderung für höhere Einfuhrzölle in Europa verstanden (vgl. Meier 2024; Knauer 2023, 2022). Eine Deutung, der Tavares selbst nicht widersprach. Parallel zu seinen Äußerungen auf der Pariser

Autoshow gab Tavares zudem öffentlich bekannt, dass er zuvor bereits mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron intensiv über den einfachen Marktzutritt für chinesische Wettbewerber zum europäischen Markt gesprochen habe. Diesem habe er auch vor den Gefahren einer staatlich subventionierten chinesischen Dumping-Strategie gewarnt, mit der die europäischen Anbieter durch besonders günstige chinesische Anbieter vom heimischen Markt verdrängt werden könnten (vgl. Meier 2024). Die Folgen wären in einem ersten Schritt ein Niedergang der heimischen Automobilunternehmen und in einem zweiten Schritt starke Preiserhöhungen und Gewinnabschöpfungen durch die nun dominierenden chinesischen Anbieter (vgl. Meier 2024).

Diese Äußerungen von Tavares sind von großer Relevanz, wenn man die Rolle des französischen Präsidenten im Verlauf der Antisubventionsuntersuchung, sowie seine öffentlichen Äußerungen rund um die Pariser Autoshow genauer betrachtet. So rief Emmanuel Macron einen Tag vor Tavares' Rede, am 17.10.2022, die Europäische Union in einem Interview mit der französischen Tageszeitung ‚Les Echos‘ zu stärkeren Schutzmaßnahmen für die heimische Automobilindustrie auf: *„The Americans are buying American and pursuing a very aggressive strategy of state aid. The Chinese are closing their market. We cannot be the only area, the most virtuous in terms of climate, which considers that there is no European preference“*. - Carlos Tavares in Leali (2022a)

Wenige Tage nach der Pariser Autoshow äußerte sich der französische Präsident am 26.10.2022 im nationalen TV-Sender ‚France 2‘ ebenfalls besorgt über die Stellung der europäischen Autoindustrie und kritisierte den ‚offenen‘ europäischen Markt (vgl. Leali 2022b). Er forderte eine politische Flankierung der europäischen Automobilindustrie im Wettbewerb mit den chinesischen Wettbewerbern und der US-amerikanischen Binnenmarktsubventionierung durch den Inflation Reduction Act:

„We need a Buy European Act like the Americans, we need to reserve [our subsidies] for our European manufacturers [...] You have China that is protecting its industry, the U.S. that is protecting its industry and Europe that is an open house.“ Und weiter: *„I strongly defend a European preference in this area and strong support for the automotive industry. We must stand by this and it must happen as soon as possible. [...] We must wake up, neither the Americans nor the Chinese will give us such gifts! Europe must prepare a strong response and move very quickly.“* - Carlos Tavares in Leali (2022a)

Die zeitliche und inhaltliche Überschneidung zwischen den öffentlichen Äußerungen von Tavares und Macron, sowie die von Tavares selbst getätigten Aussagen über ein gemeinsames Treffen im Vorfeld der Pariser Autoshow, deuten auf einen starken Zusammenhang hin. Dem

CEO von Stellantis muss es spätestens bei diesem Treffen gelungen sein, den französischen Präsidenten von einem entschiedenen und handelspolitisch robusten Vorgehen zur Stärkung der europäischen, und vor allem französischen, Automobilindustrie zu bewegen (vgl. Meier 2024). Hierfür spricht des Weiteren, dass Macron sich in der Folge stark darum bemühte, internationale Unterstützung für seine Initiative zu gewinnen (vgl. Leali 2022b). Dabei hatte der französische Präsident, wie sich im weiteren Verlauf zeigen sollte, vor allem die französischen Automobilkonzerne und deren Produktion im Blick.

Bereits Anfang Januar 2023 griff Tavares die Gefahren für die europäische Automobilindustrie durch die chinesische Konkurrenz erneut auf und prognostizierte öffentlich einen ‚furchtbaren Kampf‘ mit schwerwiegenden Auswirkungen für Europa. In einem Interview mit der Automobilfachzeitschrift ‚Automobilwoche‘ äußerte er, dass eine fehlende politische Reaktion auf die chinesischen Hersteller zu schweren Rückschlägen führen würde, die mit einem massiven Abbau von Produktionskapazitäten einhergingen. Das Hauptproblem der europäischen Anbieter seien die in etwa 40 % höheren Verkaufspreise gegenüber den chinesischen Konkurrenten (vgl. Knauer 2023). Zudem zog er den, später auch vom französischen Präsidenten Macron und der EU-Kommissionspräsidentin vorgenommenen, Vergleich zum Niedergang der europäischen Solarindustrie durch die subventionierte Exportoffensive chinesischer Produkte in den frühen 2000er Jahren (vgl. ebd.)

Um diesem Szenario zu entgegnen, gäbe es seiner Meinung nach zwei Wege. Zum einen der Status quo mit den skizzierten beträchtlichen Auswirkungen auf die heimische Industrie und dem Abbau von Kapazitäten sowie einer Verlagerung von Produktionseinheiten in günstigere Standorte: *„Wenn man den europäischen Markt offen hält, dann haben wir keine Wahl: dann müssen wir direkt gegen die Chinesen kämpfen. Und das gilt für die gesamte automobile Wertschöpfungskette. Die Konsequenzen sind dann erheblich.“* – Carlos Tavares in Knauer (2022)

Die zweite Option dagegen wäre eine ‚Re-Industrialisierung‘ Europas, durch die Wiederansiedlung verloren gegangener Industrien und Produktionsketten. Hierfür artikulierte er allerdings erheblichen Handlungsbedarf, insbesondere in der Handelspolitik (vgl. ebd.). Wie auch auf der Pariser Autoshow drängte der damalige Stellantis-Chef dabei erneut auf eine schnelle politische Reaktion, um der europäischen Automobilindustrie in diesem ‚furchtbaren‘ Kampf beizustehen (vgl. Knauer 2023).

Während Carlos Tavares sich weiterhin öffentlich für europäische Maßnahmen gegen die chinesischen Wettbewerber stark machte und ein klares Bedrohungsszenario skizzierte, bemühten sich auch Vertreter von Renault hinter den Kulissen darum, Maßnahmen gegen chinesische Elektroautoimporte in Brüssel sowie in Paris voranzutreiben (Interview 6). Gleichzeitig schuf Macron parallel zu seinen Bemühungen, europäische Unterstützer für sein Anliegen zu finden, auf nationaler Ebene bereits Fakten. Nachdem im ersten Quartal 2023 in etwa 40 % der staatlichen Zuschüsse für den Kauf eines E-Autos in Frankreich auf Käufe von Fahrzeugen entfielen, die aus China importiert wurden, überarbeitete die französische Regierung die Regularien dahingehend, diese von der Kaufpreisprämie auszuschließen (vgl. Backovic et al. 2023b). So kündigte Macron im Mai 2023 an, die Kriterien für die nationale Förderung von E-Autos zu reformieren und als erstes europäisches Land dahingehend anzupassen, dass in Europa produzierte Fahrzeuge indirekt bevorzugt werden.

Dies sollte dadurch gelingen, dass für die Berechtigung der üppigen Kaufpreisprämie für Konsumenten von E-Autos die verursachten Emissionen als Kriterium eingeführt würden (vgl. Greive et al. 2024d). Da in China in etwa 60 Prozent des lokalen Strommixes aus Kohle produziert werden, wurden chinesische Hersteller, sowie allerdings auch Importe europäischer Hersteller, die in China produziert wurden, durch diese Regelung faktisch von der französischen Elektroautoförderung ausgeschlossen (vgl. Backovic et al. 2023b). Macron und sein politisches Umfeld machten bei der Ankündigung keinen Hehl daraus, dass diese Änderungen speziell auf die chinesische Konkurrenz abzielten und eine Stärkung der heimischen Automobilproduktion notwendig sei (vgl. Bourgery-Gonse 2023). Ebenfalls warnte der französische Präsident in diesem Zusammenhang erneut öffentlich davor, dass Europa die gleichen handelspolitischen Fehler mache, die es bei der inzwischen von China dominierten Solarbranche gemacht hatte: *„We must not repeat in the electric car market the mistakes we made with photovoltaics, where we created a dependency on Chinese industry and made its manufacturers prosper.“* - Emmanuel Macron in Vela (2023)

Zeitgleich mit der Abänderung der Kriterien für die französische Kaufpreisprämie verstärkten die französische Regierung sowie ihre europäischen Abgesandten und französische Unternehmensvertreter den Druck auf die EU-Kommission, ebenfalls Maßnahmen gegen die Importe chinesischer Elektroautos einzuleiten (vgl. Moens et al. 2023a; Posaner & Preussen 2023). Da handelspolitische Maßnahmen für die europäischen Staaten im Sinne des einheitlichen Binnenmarktes eine Domäne der Europäischen Union darstellen, konzentrierten sich die Lobbying-Aktivitäten maßgeblich auf die EU-Kommission (vgl. Moens et al. 2023b).

Konkret forderten sie Antidumpingmaßnahmen zu prüfen, beziehungsweise eine Antisubventionsuntersuchung einzuleiten (vgl. ebd.). Der französische Binnenmarktkommissar Thierry Breton, positionierte sich frühzeitig öffentlich als Fürsprecher einer solchen Maßnahme (vgl. Vela 2023). Dagegen weigerten sich die übrigen Mitglieder der EU-Kommission, sich im Vorfeld der Einleitung zu einer möglichen Untersuchung zu äußern. In die Öffentlichkeit gelang lediglich die Information, dass die Kommission über mögliche härtere handelspolitische Maßnahmen gegen China erwäge, die zwar Elektroautos, aber auch weitere Branchen und Produkte betreffen könnten (vgl. Moens et al. 2023b).

6.1.2.4 Die Überrumpelung der deutschen Seite

Während Frankreich von Anfang an als Treiber geoökonomischer Maßnahmen eingestuft werden kann, trifft dies auf die deutschen Protagonisten weniger zu. So diskutierte Macron seine Vorstellungen einer wehrhaft-protektionistischen Industriepolitik für die Automobilindustrie bereits im Herbst 2022 mit dem deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz bei dessen Besuch im Élysée-Palast (vgl. Leali 2022b). Doch entgegen der französischen Position lehnte der deutsche Bundeskanzler die weitreichenden Ideen für den Umgang mit chinesischen Herstellern ab (vgl. Backovic et al. 2023b). Auch im unmittelbaren Vorfeld der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung bemühte sich die Bundesregierung noch, die französischen Ambitionen einer geoökonomisch orientierteren Industrie auf europäischer Ebene mit Verweis auf die protektionistischen Bestandteile und das Bekenntnis zum Freihandel zu bremsen (vgl. Backovic et al. 2023b). Stattdessen lag das Ziel der Bundesregierung darin, einen Bruch der chinesisch-europäischen Handelsbeziehungen, insbesondere auch im Bereich der Automobilbranche, zu verhindern.

Die passiv-bremsende Haltung der Bundesregierung zu möglichen Sanktionierungen chinesischer Importe beruhte dabei von Anfang an auf zwei möglichen Befürchtungen. Zum einen sorgte sich die Bundesregierung grundsätzlich, aufgrund des deutschen industriellen Exportmodells, über eine Zunahme von Handelsschranken und Protektionismus. Außenpolitische Bestrebungen der Regierung Scholz tendierten daher, in deutscher Tradition stehend, dazu, einen übergreifenden Handelskonflikt, wenn irgend möglich, zu verhindern. Darüber hinaus gab es Befürchtungen innerhalb der Bundesregierung, dass aufgrund der gängigen chinesischen Praxis, einflussreiche Staaten innerhalb der Europäischen Union gezielt zu attackieren, Deutschland als europäisches Machtzentrum besonders ins Fadenkreuz chinesischer Vergeltungsmaßnahmen gelangen könnte.

In der grundlegenden Haltung zeigen sich auch die grundsätzlichen Differenzen deutscher und französischer Außenpolitik. War die deutsche Bundesregierung stärker an einer transatlantischen Bindung interessiert, bemühte sich die französische Regierung stärker darum, Europa als wehrhaften geopolitischen und geoökonomischen Machtblock zu platzieren (vgl. Backovic et al. 2023b). Neben der übergeordneten Strategie hatte die Bundesregierung bei ihrer bremsenden Haltung auch die Lage der deutschen Automobilindustrie im Blick (vgl. Gusbeth et al. 2024a). Da das China-Geschäft für die deutschen Automobilkonzerne für Umsatz und Gewinn von großer Bedeutung ist und die deutschen Automobilhersteller gleichzeitig auch enorme Investitionen in ihre lokalen chinesischen Produktionen gesteckt hatten, wären diese bei Handelsbeeinträchtigungen besonders exponiert. Zudem spiegelten sich in den Überlegungen der Bundesregierung darüber hinaus die Befürchtungen wider, europäische Maßnahmen gegen chinesische Hersteller könnten in Form eines geoökonomischen Schlagabtausches zu chinesischen Vergeltungsmaßnahmen gegen europäische Hersteller führen. Aufgrund der Bedeutung des chinesischen Absatzmarktes für die deutschen Hersteller wurde erwartet, dass solche Vergeltungsmaßnahmen die deutschen Unternehmen in besonderem Maße treffen würden (vgl. Moens et al. 2023b).

Während Frankreich in engem Austausch mit der EU-Kommission über mögliche Maßnahmen stand, wurde die Bundesregierung, sowohl das Kanzleramt als auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), von der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung komplett überrascht (Interview 1+6+10). Zwar war den politischen Entscheidern, auch aus deutsch-französischen Regierungskonsultationen, bekannt, dass von französischer Seite Druck auf die EU für härtere Maßnahmen ausgeübt wird (vgl. Moens et al. 2023b). Allerdings gab es keine konkreten Konsultationen der EU-Kommission mit der Bundesregierung über die anstehende Untersuchung. Auch im ‚politischen Brüssel‘ zirkulierten, abgesehen von einer kleinen Berichterstattung von Gerüchten im Politico, welches aber kaum zur Rezeption anderer Medien oder Politiker führte, keine Informationen über die Überlegungen der EU-Kommission. Dementsprechend lagen den deutschen Regierungsvertretern auch keine validen Informationen darüber vor, dass die EU-Kommission bereits konkrete Vorbereitungen für die Antisubventionsuntersuchung gestartet hatte und die öffentliche Kommunikation in der Rede zur Lage Europas stattfinden sollte.

Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung Deutschlands in der EU und der besonderen Betroffenheit der deutschen Automobilindustrie von der Untersuchung ist dieses Vorgehen umso bemerkenswerter. Es lässt sich daraus schließen, dass die EU-Kommission sich bewusst,

entgegen den üblichen europäischen Gepflogenheiten, für dieses Vorgehen entschieden hat. Dies geschah offenbar, um die deutsche Seite zu überrumpeln und dadurch etwaigen deutschen Bemühungen, eine solche Untersuchung frühzeitig zu verhindern oder zu sabotieren, effektiv entgegenzuwirken. Eine Tatsache, die innerhalb der Bundesregierung infolge der öffentlichen Bekanntgabe zu großem Unmut über das Vorgehen der EU-Kommission und insbesondere über die Kommissionspräsidentin Von der Leyen führte und als politischer Affront verstanden wurde (vgl. Gusbeth et al. 2024b).

Analog zur Bundesregierung stellte sich die Situation der deutschen Hersteller dar. So waren sie weder über die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung vorab informiert worden, noch hatten sie eine solche Maßnahme vorausgesehen. Zwar hatten die deutschen Hersteller von den öffentlichen Forderungen der französischen Automobilindustrie und des französischen Präsidenten in Brüssel mitbekommen, doch die konkrete Stoßrichtung auf eine Antisubventionsuntersuchung, als auch die Einleitung im Herbst 2023 kam für sie dennoch überraschend und traf sie daher auch weitestgehend unvorbereitet (Interview 1+7). Nachdem im Frühjahr in einer Berichterstattung in Politico über etwaige Maßnahmen gegen chinesische Elektroautos berichtet wurde, wurden von den Automobilherstellern zwar Anfragen hierzu an die EU-Kommission gestellt, um diese Gerüchte bestätigt oder widerlegt zu bekommen (vgl. Moens et al. 2023b). Diese Anfragen blieben von Seiten der EU-Kommission allerdings unbeantwortet und weitere Presseberichterstattung gab es ebenfalls nicht.

In Ergänzung zu der Tatsache, dass Industrieverbände sowie betroffene größere Unternehmen im Vorfeld von vergleichbaren politischen Maßnahmen üblicherweise durch die EU vorab konsultiert wurden und die Möglichkeit bekamen, Stellungnahmen zu Gesetzesvorschlägen und Regularien abzugeben, gingen die deutschen Hersteller als auch der VDA nicht davon aus, dass bereits konkrete Maßnahmen in Brüssel vorbereitet wurden. Ähnlich wie die fehlende Absprache mit der Bundesregierung lassen auch die nicht stattgefundenen Konsultationen der deutschen Automobilhersteller und Verbände darauf schließen, dass die EU-Kommission fest dazu entschlossen war, eine Antisubventionsuntersuchung, unabhängig von der Einstellung deutscher Vertreter, einzuleiten. Diese Annahme wird auch dadurch gestützt, dass bei den internen Vorbereitungen der Antisubventionsuntersuchung großen Wert darauf gelegt wurde, ein Durchsickern von Informationen darüber an die Presse zu verhindern. Neben dem Agieren der EU-Kommission ist an dieser Stelle allerdings auch die Rolle der französischen Automobilhersteller interessant. Diese hatten im Vorfeld der Untersuchung weder über die Verbände noch über direkten Kontakt mit den deutschen Herstellern versucht, die deutschen

Wettbewerber für ihre Forderungen nach einem Vorgehen gegen die chinesischen Importe zu gewinnen und sich auch, sofern sie Informationen über die Vorbereitungen der EU-Kommission hatten, bedeckt gehalten (Interview 5+7).

Unwissend über die sich anbahnende Antisubventionsuntersuchung und die möglichen Implikationen, hatten sich die deutschen Hersteller dennoch im Frühjahr und Sommer 2023 mehrfach zu der wahrgenommenen, zunehmenden konfrontativen Einstellung zwischen der EU, China und den USA geäußert. In diesen Äußerungen und Stellungnahmen haben sie sich durch öffentliche Bekenntnisse klar zu der Bedeutung von Freihandel als erfolgreiche Rahmenbedingung für ihr Geschäftsmodell und gegen protektionistische Maßnahmen gegenüber China positioniert (vgl. Moens et al. 2023b).

6.1.2.5 Die geoökonomischen Interessen der EU-Kommission

Die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos kam für viele Beobachter zwar überraschend, steht aber dennoch in der Kontinuität eines steigenden Bewusstseins in der europäischen Öffentlichkeit und EU-Kommission für ‚ökonomische Sicherheit‘ und eine kritische Rezeption einseitiger Handelsbeziehungen mit China.

Die 15. EU-Kommission unter der Leitung von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hatte sich bereits zu Beginn der Legislaturperiode vorgenommen, entgegen vorherigen EU-Kommissionen eine stärkere geopolitische und geoökonomische Rolle einzunehmen. So hatte von der Leyen bereits im Dezember 2019 angekündigt, eine ‚geopolitische Kommission‘ führen zu wollen und betont, wie wichtig es sei, dass die EU lerne, ökonomische Instrumente für (geo)politische Ziele einzusetzen (vgl. Bauerle Danzman & Meunier 2024: 1). Als einschneidend stellt sich hierbei auch die COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020-2022 dar, die nicht nur zu bedeutenden politischen, sondern auch wirtschaftlichen Verwerfungen führte (siehe auch Kapitel 5.2). Aus geoökonomischer Perspektive wurden durch die unerwarteten und plötzlichen Unterbrechungen globaler Lieferketten vor allem die erheblichen branchenübergreifenden internationalen Verzweigungen und Vorproduktabhängigkeiten europäischer Unternehmen deutlich.

Diese wirtschaftlichen Abhängigkeiten gelangten hierdurch stärker in das Blickfeld und Interesse der EU-Kommission und führten zu dem unter der Zielrichtung eines ‚De-Risking‘ eingeleiteten Strategiewechsels der wirtschaftlichen Außenbeziehungen (vgl. Freyeisen 2023). Auch die neue Doktrin einer ‚offenen strategischen Autonomie‘ zielte darauf ab, durch geoökonomische Instrumente und Vorkehrungen den Grad des politischen

Entscheidungsspielraums der EU im Krisenfall zu erhöhen (vgl. Borrell 2020). Exemplarisch für die neue EU-Perspektive auf ökonomische Sicherheit erklärte der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell im Kontext der von ihm maßgeblich vorangetriebenen Doktrin der ‚strategischen Autonomie‘ zu asymmetrischen Abhängigkeiten:

„Today we are in a situation where economic interdependence is becoming politically very conflictual. And what was traditionally called soft power is becoming an instrument of hard power. The Covid-19 crisis has revealed the fundamentally asymmetrical nature of interdependence, and the vulnerability of Europe. Science, technology, trade, data, investments are becoming sources and instruments of force in international politics. This is a very important change, which should lead us to strengthen all the instruments beyond security and defence, in particular those competences and instruments of the Commission that we have at our disposal, to defend our interests.“ (Borrell 2020).

Ähnlich äußerten sich weitere Mitglieder der EU-Kommission, sowie der einflussreiche französische EU-Binnenmarktkommissar Thierry Breton, der vor der Verwundbarkeit durch wirtschaftliche Abhängigkeiten öffentlich warnte und sich bemühte, mehr politisches Augenmerk auf diese Thematik zu lenken, aber auch die offizielle Kommunikation der EU-Kommission folgte dieser Linie (vgl. Directorate-General for Communication 2021).

Die europäischen De-Risking-Bemühungen erfuhren infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der daraus resultierenden Energiekrise in Europa eine weitere Intensivierung. Bedingt durch die Wahrnehmung Chinas als strategischen Partner Russlands und die fortwährende wirtschaftliche Zusammenarbeit Chinas mit dem von westlichen Sanktionen betroffenen Land, gewannen die geoökonomischen Bestrebungen der Europäischen Kommission an Dynamik (vgl. Schmidt 2023). So galten, neben der zutage getretenen Energieabhängigkeit von Russland, die wirtschaftlichen Verflechtungen mit China zunehmend als größte geoökonomische Gefahr für die Europäische Union. Dies mündete letztlich darin, dass sich die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Mai 2023 öffentlich für ein De-Risking gegenüber China aussprach (vgl. Freyeisen 2023). Diese Zuspitzung entsprach dabei einer bereits längerfristigen Entwicklung, in der sich die Grundeinstellung der EU-Kommission gegenüber der Volksrepublik China in den frühen 2020er Jahren wandelte (vgl. Brinza 2024). Während der strategische Aspekt der zwischenstaatlichen Rivalität zunehmend in den Mittelpunkt rückte, wurde der Aspekt der ökonomischen Partnerschaft im Gegenzug stärker in den Hintergrund gedrängt (vgl. Kafsack 2024a; Dahl & Vela 2024). Dieser polit-ökonomische Richtungswechsel ging mit der Erkenntnis einher, dass chinesische Firmen gegenüber den europäischen Wettbewerbern in einigen Hochtechnologien inzwischen deutliche

Innovationsvorsprünge verzeichneten und europäischen Unternehmen nicht nur drohte, technologisch überholt, sondern sogar abgehängt zu werden (vgl. Dahl & Vela 2024).

Dementsprechend gab es im Vorfeld der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos bereits verschiedene Überlegungen innerhalb der EU-Kommission, wie die wirtschaftliche Stärke und technologische Souveränität der EU, insbesondere gegenüber China, zu erhalten und zu stärken sei (vgl. Kafsack 2024a). Da der Automobilindustrie, insbesondere aber auch der als klimafreundlich geltenden Elektromobilität, im Zuge der grünen Transformation eine strategische Bedeutung beigemessen wurde, gab es Stimmen innerhalb der Kommission, die forderten, Elektromobilität über die Batteriewertschöpfung hinaus stärker unter geoökonomischen Gesichtspunkten zu betrachten (vgl. Nordin 2024: 5). Zum einen spielte die Sorge einer möglichen Verdrängung der europäischen Unternehmen aus einer Schlüsselindustrie eine bedeutende Rolle und zum anderen dominierte die Sorge einer umfassenden neuen technologischen Abhängigkeit von China im Bereich der Mobilität (vgl. Bastian et al. 2024; Kafsack 2024a). Diese Entwicklung muss auch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass sich zu diesem Zeitpunkt, wie in Kapitel 5.3 detailliert ausgeführt, bereits grundlegende Schwierigkeiten beim Aufbau der europäischen Batteriezellhersteller manifestierten.

6.1.3 Der geoökonomische Charakter der Untersuchung

Es zeigt sich, dass die EU-Kommission bei der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung gegen aus China stammende Elektroautos nicht lediglich binnenmarktspezifische Interessen im Sinne der Überprüfung der Wettbewerbsbedingungen und Marktfunktionalität verfolgte, sondern nach einem klaren geoökonomischen Kalkül agierte (vgl. Benninghoff 2023a).

Aussagekräftig ist hierfür bereits die Art und Weise der öffentlichen Bekanntmachung der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung gegenüber chinesischen Elektroautos. So nutzte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen das Format der ‚Rede zur Lage der Union‘, um die Untersuchung dem EU-Parlament, als auch der Weltöffentlichkeit, anzukündigen (vgl. Nordin 2024: 2–3). Dieses Format, welches sich am ‚State of the Union Address‘ des US-Präsidenten orientiert, wurde konzipiert, um der EU-Kommission einen Raum zu schaffen, in dem sie ihre Politik öffentlich erklären und die strategische Grundausrichtung für die kommenden Monate und Jahre umfassend skizzieren kann (vgl. Die Bundesregierung 2023; U.S. Mission Germany 2024). In ihrer Rede zog von der Leyen einen großen Bogen von den unfairen Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen im Wettbewerb mit

chinesischen Rivalen zum Niedergang der Solarbranche in Europa durch subventionierte chinesische Konkurrenz in den 2000er Jahren und den Auswirkungen dieser Verdrängung für Europa.

„Competition is only true as long as it is fair. Too often our companies are excluded from foreign markets, or are victims of predatory practices. They are often undercut by competitors benefitting from huge state subsidies. We have not forgotten how Chinas unfair trade practices affected our solar industry [...] this is why fairness in the global economy is so important, because it affects lifes and livelihood. [...]” (Leyen 2023)

Von dieser historischen Rückschau kommend, ging sie auf die Herausforderungen europäischer Unternehmen durch subventionierte chinesische Wettbewerber in der strategisch relevanten Zukunftsindustrie der Herstellung von Elektrofahrzeugen ein und betonte die damit einhergehenden Risiken.

„So we have to be clear-eyed about the risks that we face. Take the electric vehicle sector. It is a crucial industry for the clean economy with a huge potential in Europe. But global markets are now flooded with cheaper Chinese electric cars. And their price is kept artificially low by huge state subsidies. This is distorting our markets. And as we do not accept this distortion from the inside in our market, we do not accept this from the outside.” (Leyen 2023)

Bei der folgenden Ankündigung der Antisubventionsuntersuchung betonte sie einerseits die Notwendigkeit der Verteidigung gegen unfaire ausländische Praktiken und stellte die Untersuchung explizit in den Kontext eines ‘De-Risking’.

„So I can announce today that the Commission is launching an Anti-Subsidy investigation into electric vehicles coming from China. Europe is open to competition but not to a race to the bottom. We must defend ourselves against unfair practices. But equally it is vital to keep open lines of communication and dialog with China because there are also topics where we can and have to cooperate. De-Risk, not De-Couple. This will be my approach with the Chinese Leadership at the EU-China Summit later this year.” (Leyen 2023)

Die Art und Weise sowie der Inhalt der Maßnahmeneinleitung ist aufgrund mehrerer Aspekte bemerkenswert. So vermittelt die Ankündigung der Antisubventionsuntersuchung in Form der Rede zur Lage der Union bereits einen ‚politischen‘ Charakter der Untersuchung (vgl. Nordin 2024: 2–3). Würde es sich lediglich um eine wettbewerbspolitische Maßnahme handeln, hätte ein anderer Ort für die Kommunikation gewählt und die Ankündigung auch durch den thematisch zuständigen EU-Handelskommissar Dombrovskis erfolgen können. Zum anderen wird durch die argumentative Herleitung und Begründung der Untersuchung als notwendige Gegenmaßnahme der Eindruck einer ‚politischen‘ Entscheidung in Kauf genommen. Es wird suggeriert, dass eine wirkliche Überprüfung chinesischer Subventionen überflüssig sei, da das

Ergebnis, in Form eines Nachweises der umfangreichen staatlichen Subventionierung, bereits vorab feststeht (vgl. Gusbeth et al. 2024b).

Neben der ‚politischen‘ Komponente der Ankündigung argumentiert von der Leyen auch, dass die Antisubventionsuntersuchung ein Beitrag zu der von ihrer Kommission verfolgten geoökonomischen Strategie des ‚De-Risking‘ von China sei. Die Untersuchung wird demnach von der Kommissionspräsidentin selbst als eine Maßnahme verstanden, die dazu dient, politische und wirtschaftliche Abhängigkeiten gegenüber China in bedeutenden Bereichen zu minimieren und sich von möglichen wirtschaftlichen Druckmitteln unabhängiger zu machen (vgl. Koch 2023). Da man aufgrund der bedeutenden Stellung der Rede annehmen kann, dass in der inhaltlichen Vorbereitung um jedes Wort gefeilscht wurde, muss davon ausgegangen werden, dass der sprachliche Kontext nicht zufällig zustande gekommen ist. Vielmehr liegt nahe, dass er bewusst gewählt wurde und die Kommunikation der Untersuchungseinleitung ein klares Zeichen für eine Neujustierung der Beziehungen zu China darstellen soll (ebd.). Zuletzt stützen auch die Äußerungen weiterer Kommissionsmitglieder, allen voran von EU-Handelskommissar Dombrovskis, der die Untersuchung als maßgeblich verantwortete, diese Einschätzung (vgl. Benninghoff 2023a).

Neben der sprachlichen wie inhaltlichen Art und Weise der Ankündigung wird die geoökonomische Motivation der Antisubventionsuntersuchung auch durch die formale Einleitung unterstrichen. Während bei vergleichbaren Untersuchungen üblicherweise eine offizielle Beschwerde europäischer Unternehmen oder Verbände vorliegt, ist im vorliegenden Fall keine formelle Beschwerde aus der Industrie bei der EU-Kommission eingegangen (vgl. Moens & Gus 2023). Dementsprechend wäre die EU-Kommission auch nicht dazu verpflichtet gewesen, eine Untersuchung zu prüfen. Stattdessen wurde die EU-Kommission initiativ tätig und leitete die Untersuchung ‚ex officio‘, also ‚Kraft ihres Amtes‘ ein. Unabhängig von den dargestellten verschiedenen innereuropäischen und äußeren Einflussfaktoren auf diese Entscheidung wurde dennoch letztendlich innerhalb der EU-Kommission die finale Entscheidung getroffen, zu dieser Maßnahme zu greifen und ‚von Amtes wegen‘ eine Untersuchung einzuleiten (vgl. Nordin 2024: 2–3).

Aber auch der Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens verdeutlicht den politischen Charakter der Untersuchung. So wurde die Untersuchung zu einem Zeitpunkt eingeleitet, in dem rein chinesische Anbieter mit 8-9 % noch einen geringen Marktanteil an den in Europa verkauften Elektrofahrzeugen innehatten (vgl. Gusbeth et al. 2024b). Demnach konnte die EU-

Kommission zum Zeitpunkt der öffentlichen Ankündigung noch keine Marktverzerrung in einem relevanten Umfang und dadurch auch noch keine Schädigung europäischer Hersteller feststellen. Die Argumentation der Untersuchung basierte zu diesem Zeitpunkt noch viel mehr auf der Erwartung eines zukünftigen Marktbeherrschungszustands durch chinesische Anbieter und nicht auf einer bereits bestehenden Marktbeobachtung. Auch kann die fehlende Differenzierung vonseiten der EU-Kommission zwischen Importen chinesischer Hersteller und Importen von Joint Ventures europäischer Partner darauf zurückgeführt werden, dass ‚De-Risking‘ von China ein entscheidendes Leitmotiv der Untersuchung war. Dementsprechend wird deutlich, dass die EU-Kommission eine Reduzierung von Abhängigkeiten durch die Produktion von Elektrofahrzeugen in Europa als höheres Gut bewertete als die Gewinne, die europäische Konzerne durch die lokale Produktion in China erwirtschafteten. Die klare Botschaft, die die EU damit an die, vor allem deutschen, in China produzierenden Automobilhersteller sandte, bestand aus der Aufforderung, Produktionsstätten im Sinne des ‚De-Risking‘ nach Europa zurückzuverlegen oder in Europa zu halten.

Diese Einschätzung der EU-Kommission wird verständlicher, wenn man die Wahrnehmung der chinesischen Überkapazitäten als geoökonomisches Instrument in westlichen Kreisen im Vorfeld der Untersuchung genauer in den Blick nimmt. Dass chinesische Hersteller von Elektroautos, sowie chinesische Unternehmen in weiteren Industrien, auf industrielle Überkapazitäten zulaufen und diese aufgrund eines begrenzten Binnenmarkts im Zweifel nur durch massive Exporte abbauen würden, galt in westlichen Expertenkreisen spätestens ab Mitte 2023 als wahrscheinliche Entwicklung (vgl. Matthes 2023; Heide 2023; Gusbeth et al. 2023). Die erwarteten Folgen wurden unter anderem in einer Verdrängung der heimischen Industrien, steigenden Abhängigkeiten von chinesischen Importen und den damit einhergehenden geoökonomischen und sicherheitspolitischen Implikationen gesehen. So drückten die Staats- und Regierungschefs der G7 auf ihrem Gipfeltreffen im Mai 2023 ihre Besorgnis „*über nicht marktbezogene Politiken und Praktiken*“ aus, die „*den Handel und Investitionen verzerren*“ würden. Auch wurden in einem Entwurf der Gipfelerklärung Chinas „*Industriepolitik und umfassende nicht marktkonforme Maßnahmen und Praktiken*“ bemängelt und die möglichen Folgen in „*Marktverzerrungen und schädlichen Überkapazitäten in einer wachsenden Zahl von Sektoren*“ gesehen (vgl. F.A.Z. 2024a).

Auch aus der EU drangen im Vorfeld der Bekanntgabe der Untersuchung explizite Warnungen über die geoökonomischen Implikationen eines zu großen chinesischen Anteils an den Elektroautoimporten. So äußerte sich der Binnenmarktkommissar Thierry Breton, der

maßgeblich an der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung beteiligt war, Anfang September 2023 besorgt über die chinesischen Importe und daraus resultierende neue Abhängigkeiten von China: *“We see a trend emerging of being relegated to net imports of electric vehicles or solar panels, thus replacing our dependence on fossil fuels with industrial and technological dependencies.”* (vgl. Moens et al. 2023a)

Neben den direkten Auswirkungen durch die erwartete Marktverdrängung und der erwarteten chinesischen Dominanz einer weiteren Zukunftsindustrie sorgten in westlichen Sicherheitskreisen auch damit einhergehende chinesische Kontrollaspekte im Falle einer chinesischen Marktdurchdringung bei Elektroautos für Unruhe. Es wurde davon ausgegangen, dass die chinesische Staatsführung die Möglichkeit hat, weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die neuen chinesischen Hersteller auszuüben und diese bei Bedarf dahingehend strategisch zu beeinflussen, dass sie zu von Peking vorgegebenen geoökonomischen Zielen im Sinne Pekings beitragen (vgl. Bastian et al. 2024). So beschäftigte sich auch die NATO als westliches Sicherheitsbündnis mit den Auswirkungen chinesischer Überkapazitäten in Zukunftsindustrien und daraus resultierender Exportoffensive. Die Überkapazitäten wurden als Mittel einer gezielten Schaffung von Abhängigkeiten in kritischen Industrien betrachtet und damit als Teil der chinesischen geoökonomischen Strategie klassifiziert (vgl. Bastian et al. 2024). Die USA erklärten diese Sorge in Bezug auf Elektroautos wenig später sogar öffentlich (Meiritz et al. 2024). So äußerte sich US-Präsident Biden bei der Ankündigung einer Untersuchung über chinesische Autosoftware am 29.02.2024 in Bezug auf die chinesischen Überkapazitäten:

“China is determined to dominate the future of the auto market, including by using unfair practices. China’s policies could flood our market with its vehicles, posing risks to our national security. I’m not going to let that happen on my watch. Most cars these days are “connected” – they are like smart phones on wheels. These cars are connected to our phones, to navigation systems, to critical infrastructure, and to the companies that made them. Connected vehicles from China could collect sensitive data about our citizens and our infrastructure and send this data back to the People’s Republic of China. These vehicles could be remotely accessed or disabled. China imposes restrictions on American autos and other foreign autos operating in China. Why should connected vehicles from China be allowed to operate in our country without safeguards?”- US-Präsident Biden in White House (2024a)

Dementsprechend wurde die Antisubventionsuntersuchung in der EU-Kommission als Maßnahme im Sinne des ‚De-Risking‘ betrachtet (vgl. Benninghoff 2023a; Goh 2023). Aber auch außerhalb der EU-Kommission wurde diese Deutung geteilt, was sich auch in den Äußerungen beteiligter Politiker widerspiegelt. So argumentierte beispielsweise Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck auf seiner China-Reise im Juni 2024, dass die

Antisubventionsuntersuchung vor dem Hintergrund der anhaltenden chinesischen Unterstützung für den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine betrachtet werden muss, womit er die Antisubventionsuntersuchung der EU mit einem eindeutig geoökonomischen Motiv belegte:

"Wir würden anders und sicherlich nicht ganz so hart vorgehen bei der Analyse, wo wir Abhängigkeiten von Rohstoffen, von technischen Gütern haben, wenn es diesen Krieg beziehungsweise die Unterstützung in diesem Krieg von China gegenüber Russland nicht geben würde." (vgl. Löhr 2024)

Diese geoökonomische Rezeption der Untersuchung zeigte sich auch im weiteren Verlauf der Untersuchung immer wieder. Unter anderem durch das starke Bestreben der EU-Kommission, die Untersuchung auch gegen bedeutende industrielle wie politische Widerstände aus den Mitgliedstaaten sowie unter Inkaufnahme der Schädigung europäischer Auslandsinvestitionen erfolgreich zu Ende zu führen. Neben der Schädigung von Interessen anderer europäischer Akteure, riskierte die EU-Kommission dabei aber auch das selbst gesteckte Ziel der Reduzierung von CO₂-Emissionen. Da Einfuhrzölle auf günstige chinesische Elektroautos nach den Regeln des Marktes zu höheren Verkaufspreisen und damit zu einer niedrigeren Nachfrage führen würden, wäre zu erwarten, dass eine solche Maßnahme den Umstieg auf die Elektromobilität verlangsamen und höhere CO₂-Emissionen bedingen würde. Dass die EU-Kommission dazu bereit war, durch die Antisubventionsuntersuchung ihre eigenen Klimaziele zu gefährden, unterstreicht die strategische Bedeutung, die sie in diesem Fall der europäischen Automobilindustrie und dem Ziel einer ‚strategischen Autonomie‘ beimaß. Letztlich wurde die Antisubventionsuntersuchung in der EU-Kommission trotz eines markttechnischen Bestandteils, der stets öffentlich wirksam betont wurde, maßgeblich als Eckpfeiler der geoökonomischen Selbstbehauptung und ökonomischer Sicherheit verstanden (vgl. Gus & Verhelst 2024b).

6.1.4 Zwischenfazit

Die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung im September 2023 ist das Ergebnis eines komplexen Aushandlungsprozesses mit branchenspezifischen, außenpolitischen und innenpolitischen Bestandteilen. In der EU-Kommission sah man die europäischen Automobilhersteller und die Zukunftsfähigkeit des europäischen Produktionsstandorts von einem multiplen Bedrohungsszenario betroffen. Einerseits hatte man die Industrie durch regulatorische Maßnahmen wie das ‚Verbrenner-Verbot ab 2035‘ oder auch die strenger werdenden CO₂-Flottengrenzwerte dazu gedrängt, sich aktiver und zügiger von der

strategischen Ausrichtung auf den Verbrennungsmotor abzuwenden und die Transformation zur E-Mobilität zu beschleunigen (vgl. Riegert 2023). Gleichzeitig wurde deutlich, dass diese Transformation nicht spurlos an der führenden internationalen Stellung der europäischen Automobilindustrie vorbeigehen würde und neue ausländische Unternehmen auf dem Feld der Elektromobilität technologische und preisliche Vorteile gegenüber den bestehenden großen europäischen Automobilkonzernen hatten (vgl. Puls 2024: 5ff.). Insbesondere das Erstarken vieler neuer und bislang in Europa unbekannter chinesischer Hersteller auf dem europäischen Markt war mit einigen kritischen Annahmen verbunden. So wurde in der EU-Kommission infolge der zwischen 2020 und 2023 rapide angestiegenen Marktanteile chinesischer Hersteller an den Elektroautoimporten befürchtet, dass die heimische Industrie den schnell und umfangreich expandierenden chinesischen Herstellern und ihren subventioniert günstigen Elektroautos wenig entgegensetzen hätte (vgl. Tagesschau 2024d). Es wurde angenommen, dass die chinesischen Hersteller, ähnlich wie im Falle der Solarindustrie in den frühen 2000er Jahren, den europäischen Markt ‚überschwemmen‘ würden und die europäischen Hersteller damit kurzfristig vom Heimat- und langfristig auch vom Weltmarkt verdrängen würden (vgl. Leyen 2023). Die Konsequenz daraus wäre nicht nur ein bedeutender Verlust an heimischer Produktion, Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen und Wohlstand, sondern letztendlich auch das Ende einer europäischen Schlüsselindustrie für die grüne Transformation (vgl. Bastian et al. 2024; Kafsack 2024a).

Die befürchtete Folge wären erhebliche technologische Abhängigkeiten im Bereich der Mobilität von China (vgl. Moens et al. 2023a). Zudem hätte die Gefahr darin bestanden, dass die Kontrolle über die zukünftig auf europäischen Straßen fahrenden softwaretechnisch hochkomplexen Fahrzeuge bei chinesischen Unternehmen liegen könnte und die durch die Automobile generierten Daten daher zu neuen Sicherheitsrisiken gegenüber China führen könnten. Maßnahmen gegen einen hohen Marktanteil chinesischer Hersteller am europäischen Elektroautomarkt wurden in der EU-Kommission daher als Mittel des ‚De-Risking‘ betrachtet (vgl. Benninghoff 2023a).

Weiteren Druck auf den europäischen Automobilstandort sah man in der EU-Kommission aus den USA. Die als protektionistisch wahrgenommene US-amerikanische Industriepolitik, die entgegen dem europäischen ‚Green Deal‘ noch stärker auf eine lokale Wertschöpfung ausgerichtet war, führte zu eingetrübten Aussichten auf dem für die europäische Autoindustrie bedeutsamen US-amerikanischen Exportmarkt. Insbesondere der Inflation Reduction Act und die darin enthaltenen Buy-Local und Local-for-Local Bestimmungen wurden in der EU-

Kommission und der europäischen Öffentlichkeit nicht nur als transatlantischer Affront, sondern als veritable Gefahr für den europäischen Automobilproduktionsstandort und die europäischen Automobilexporte in die USA betrachtet (vgl. Leali 2022b). Die hierauf von der EU-Kommission antizipierte Reaktion der Automobilhersteller bestand aus einem erheblichen Abfluss von (geplanten) Investitionen in europäische Fertigungsstätten von Elektroautos und deren Lieferkette in die Vereinigten Staaten. Während die US-amerikanische Industriepolitik somit bestehende Strukturen in Europa als Automobilproduktionsstandort unmittelbar beeinträchtigte, übte die Biden-Administration gleichzeitig Druck auf die Europäische Kommission aus, sich einem entschlosseneren geoökonomischen Vorgehen gegenüber China anzuschließen (vgl. Koch 2023). Diese traf in der EU-Kommission auf ein Umfeld, in dem eine härtere Gangart gegenüber China zunehmend konsensfähig wurde und die Volksrepublik mehr und mehr als politischer und ökonomischer Rivale betrachtet wurde und die EU-Kommission ihr geopolitisches Profil schärfen wollte (vgl. Dahl & Vela 2024; Nordin 2024: 2–3; Moens & Gus 2023; Gus & Verhelst 2024b).

Zu den äußeren industriepolitischen und geoökonomischen Entwicklungen hinzu kam das Agieren der französischen Automobilhersteller, allen voran des Stellantis-Konzerns, und der französischen Administration unter Präsident Emmanuel Macron (vgl. Knauer 2023; Fasse 2024; Knauer 2022; Vela 2023; Moens et al. 2023b; Moens et al. 2023a). Durch die starke Ausrichtung auf den europäischen Markt sahen diese sich in besonderem Maße von den rapide ansteigenden Marktanteilen chinesischer Elektroautoimporte bedroht. Über öffentliche Warnungen hinaus bemühten sich die französischen Hersteller intensiv darum, politische Unterstützung für protektionistische Maßnahmen gegen Importe aus China zu gewinnen (vgl. Knauer 2023; Meier 2024; Knauer 2022). Für die französischen Automobilhersteller, wie auch die französische Politik, kam hierbei begünstigend hinzu, dass die französischen Hersteller, wie auch die in Frankreich beheimatete Automobilproduktion ausländischer Hersteller, über keine nennenswerte Abhängigkeit von Automobilexporten nach China und dem dortigen Markt verfügten (vgl. Piller 2024a). Antizipierte handelspolitische Gegenmaßnahmen gegen europäische Automobilexporte nach China hätten daher die französische Automobilindustrie nicht nennenswert betroffen, während diese vor allem zulasten deutscher Hersteller gefallen wären. Dementsprechend versuchten französische Vertreter, allen voran Präsident Macron, aktiv die französische Automobilindustrie vor den chinesischen Importen zu schützen und unter den EU-Mitgliedstaaten und in der EU-Kommission Unterstützung für handelspolitische Maßnahmen gegen Importe chinesischer Elektroautos zu generieren (Posaner & Preussen 2023;

vgl. Moens et al. 2023a; Vela 2023; Moens et al. 2023b; Greive et al. 2024d). Der Kampagne des französischen Präsidenten für ein härteres Vorgehen gegen chinesische Elektroautos kam dabei auch der Zeitpunkt aus zwei entscheidenden Gründen entgegen. Einerseits beabsichtigte EU-Kommissionspräsidentin Von der Leyen über ihre erste Amtszeit von 2019-2024 hinaus erneut zu kandidieren. Da bereits im Frühjahr 2023 abzusehen war, dass Von der Leyen für eine erneute Nominierung die Unterstützung des französischen Präsidenten benötigen würde, hatte dieser geeignete Argumente in der Hand, um in Brüssel mit seiner Forderung von Maßnahmen gegen die zunehmenden Importe chinesischer Elektroautos Gehör zu finden (vgl. Meier 2024). Andererseits waren Maßnahmen gegenüber chinesischen Elektroautos auch aus den wahltaktischen Überlegungen der EU-Kommission vorteilhaft. So bot sich die Antisubventionsuntersuchung dazu an, anhand eines plakativen Produkts und einer bedeutenden Industrie innerhalb Europas die Funktionsweise der EU-Mechanismen bei ausländischen Dumping-Maßnahmen und bei der Verteidigung europäischer Interessen aufzuzeigen. Hierdurch konnte populistischen Kritikern und dem vielfach vorgetragenen Vorwurf einer Dysfunktionalität der EU der Wind aus den Segeln genommen werden und gleichzeitig die Botschaft an die EU-Bürger gesendet werden, dass die EU-Kommission sich darum bemühte, Industriejobs in Europa zu schützen.

Das französische Drängen, Maßnahmen gegen chinesische Elektroautos einzuleiten und die amerikanischen Appelle an die EU, sich einer ‚härteren‘ Linie gegenüber China anzuschließen, trafen daher in der EU-Kommission auf ein vorteilhaftes Umfeld. Sowohl der Wunsch, den europäischen Industriestandort zu erhalten, wie auch das strategische Ziel einer stärkeren geoökonomischen Positionierung und des De-Risking von China waren in Anbetracht der chinesischen Exportoffensive miteinander vereinbar. Vor diesem Hintergrund wurde in der EU-Kommission die Entscheidung getroffen, eine Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautoimporte vorzubereiten (vgl. Nordin 2024: 5; Moens & Gus 2023; Gus & Verhelst 2024b; Koch 2023). Um mögliche Widerstände der erwartungsgemäß kritisch eingestellten deutschen Automobilindustrie und Bundesregierung zu umgehen, wurde auf eine Konsultation dieser beiden betroffenen Parteien verzichtet, was die zukünftigen Konfliktlinien der Untersuchung bereits vorzeichnen sollte (vgl. Gusbeth et al. 2024b).

Skizze: Einflussfaktoren auf die Einleitung der EU-Antisubventionsuntersuchung

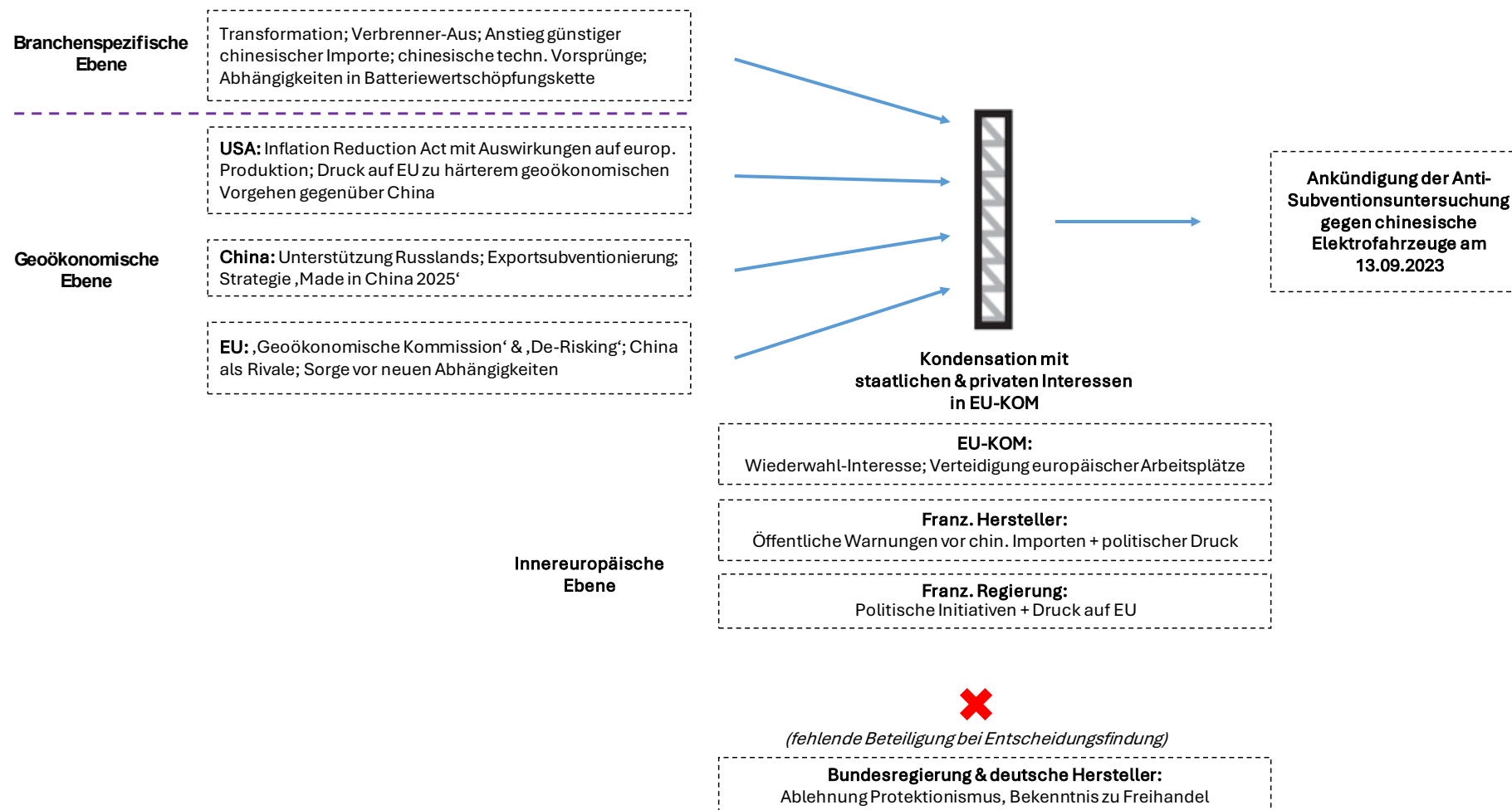


Abbildung Nr. 6.1

6.2 Aushandlungsprozess von der Einleitung der Untersuchung bis zur Verhängung der vorläufigen Zölle (10/23-07/24)

6.2.1 Von der Bekanntgabe der Untersuchung zu der Ankündigung vorläufiger Zölle

6.2.1.1 Reaktionen auf die Bekanntgabe der Untersuchung

Die öffentliche Ankündigung der Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos führte zu gemischten Reaktionen in der überwiegend überrascht wirkenden europäischen und internationalen Öffentlichkeit. Nachdem die französische Regierung im Vorfeld öffentlich, wie auch hinter verschlossenen Türen, zu einem der stärksten Treiber der Untersuchung und einer härteren geoökonomischen Positionierung gegenüber China gehört hatte, fiel die Reaktion der französischen Regierung dementsprechend positiv aus (vgl. Goh & Woo 2023). Der französische Finanzminister Bruno Le Maire und der französische Europaminister Laurence Boone begrüßten die Einleitung der Untersuchung mit dem Verweis auf die Notwendigkeit, europäische wirtschaftliche Interessen zu verteidigen (Reuters 2023).

Ebenfalls positive Reaktionen kamen von der italienischen Regierung, deren heimische Autoindustrie, ähnlich wie die französische, in den vergangenen Jahrzehnten durch den Rückgang der produzierten Einheiten, dem Verlust an Arbeitsplätzen und die Schließung ganzer Werke betroffen war. Die italienische Regierung setzte daher darauf, dass eine stärkere Marktabstottung die heimische Produktion wieder ankurbeln würde (vgl. Reuters 2023; Kaiser 2024). Auch von außereuropäischen Verbündeten wurde die Einleitung begrüßt. So gab der Handelsminister aus dem Vereinigten Königreich bekannt, dass er die Antisubventionsuntersuchung gut nachvollziehen könne, da die britische Automobilindustrie vor ähnlichen Herausforderungen durch die chinesische Konkurrenz stehe und es eine staatliche Aufgabe sei, das Überleben dieser bedeutenden Industrie zu sichern (vgl. Reuters 2023). Auch die Handelsbeauftragte der Vereinigten Staaten, Katherine Tai, äußerte sich erfreut und monierte das lange Zögern der EU, geoökonomische Maßnahmen gegen China zu verhängen:

„This is one of the ways in which the EU is waking up to the fact that global trade today is not happening on a level playing field, and therefore there are things that we market-based democratic economies need to do in order to defend our interests and to defend the space to have fair and free trade.“ - Katherine Tai in (Fouriezos 2023)

Dementgegen fielen die Reaktionen der deutschen Bundesregierung differenzierter aus. Wirtschaftsminister Robert Habeck kommentierte die Untersuchung als alternativlos in Anbetracht des Verdachts auf unlauteren Wettbewerb und betonte, dass es nicht darum gehe,

günstige chinesische Autos aus dem Markt zu drängen, sondern unfaire Praktiken zu verhindern (vgl. Gusbeth et al. 2023). Das Vorgehen sei der richtige Ansatz und wenn man herausfände, dass es Verstöße gebe, dann müsse man auch dagegen vorgehen (vgl. Ueberbach). Dagegen lehnte Bundeskanzler Olaf Scholz die Untersuchung von Beginn an ab und betonte, dass er weder von der argumentativen Herleitung der Untersuchung noch von der protektionistischen Stoßrichtung überzeugt sei (vgl. Álvarez & Haerder 2023). Auch bei weiteren Anlässen wiederholte er seine deutliche Kritik an der Untersuchung und bezeichnete sie mehrfach als überwiegend schädliche protektionistische Maßnahme (vgl. Posaner & Burchard 2023).

Die Reaktionen der europäischen Automobilhersteller fielen unterschiedlich aus. Die Vorsitzende des Verbands der europäischen Fahrzeughersteller ACEA, Sigrid de Vries, sprach von einem positiven Signal, dass sich die EU mit den Wettbewerbsverzerrungen in der Automobilbranche befasst:

„Von der Leyen's announcement is a positive signal that the European Commission is recognising the increasingly asymmetric situation our industry is faced with, and is giving urgent consideration to distorted competition in our sector.“ - Sigrid de Vries (vgl. Gusbeth et al. 2023)

In gleichem Zuge betonte sie die Herausforderungen für die europäische Automobilindustrie nicht nur durch chinesische Wettbewerber, sondern auch durch den US-amerikanischen Inflation Reduction Act:

„China's apparent advantage and cost-competitive imports are already impacting European auto makers' domestic market share, with a massive surge in electric vehicle imports in recent years. At the same time, the US Inflation Reduction Act (IRA) is also a game-changer in the electric vehicle value chain.“ - Sigrid de Vries in Reuters (2023)

Dementgegen war die erste Stellungnahme des deutschen VDA deutlich kritischer und warnte auch vor möglichen chinesischen Gegenmaßnahmen:

„The VDA is committed to free, fair and rule-based trade, both for exports and imports from third countries ... Damage must be causally quantifiable and the community interest must be taken into account. Possible backlash from China must also be taken into account. [...] One thing is clear: an anti-subsidy investigation alone will not help to solve the existing challenges with regard to the competitiveness of the European landscape. Policymakers in Brussels and Berlin must create the framework conditions to ensure that the transformation succeeds.“ – VDA in Reuters (2023)

Ebenso variierten die Stellungnahmen der europäischen Hersteller. Während Stellantis, trotz seiner zuvor treibenden Rolle, lediglich in einer diplomatischen Stellungnahme mitteilte, dass das Unternehmen fairen Wettbewerb begrüßte (vgl. Goh & Woo 2023), vermieden Vertreter

der Renault Group jegliche öffentliche Positionierung, obwohl sie zweifelsfrei zu den klaren Profiteuren der Untersuchung gehörten und hinter den Kulissen diese unterstützt hatten (vgl. Winton 2023; Backovic et al. 2023a). Ebenso hielten sich die, von der Ankündigung der Untersuchung überrumpelten, deutschen Automobilhersteller mit öffentlichen Äußerungen zurück. Die BMW Group gab zunächst lediglich bekannt, dass man die Untersuchung zur Kenntnis genommen habe, während Mercedes-Benz Group knapp betonte, dass protektionistische Maßnahmen kontraproduktiv seien und die Volkswagen AG eine unmittelbare Stellungnahme verneinte (vgl. Gusbeth et al. 2023; Goh & Woo 2023).

Auch von chinesischer Seite gab es zunächst wenige Reaktionen auf die Ankündigung der EU-Kommissionspräsidentin. Das Spitzenpersonal der Kommunistischen Partei Chinas hielt sich zunächst mit öffentlichen Äußerungen zurück, während das Handelsministerium der Volksrepublik (Mofcom) in einer regelmäßigen Presseerklärung bekannt gab, dass man in der Untersuchung einen klaren Fall von Protektionismus sehe, der globale Wertschöpfungsketten beeinträchtige und man sie daher eng beobachten werde:

„[...] China believes the investigations announced by the European Union in the name of ‘fair competition’ are actually aimed at protecting its own industries [...] It is a naked protectionist act that will seriously disrupt and distort the global automotive industry and supply chain, including the EU, and will have a negative impact on China-EU economic and trade relations [...] China will pay close attention to the EU's protectionist tendencies and follow-up actions, and firmly safeguard the legitimate rights and interests of Chinese companies.”- Chinese Ministry of Commerce in Goh & Woo (2023)

Die chinesischen Hersteller wiederum teilten ihre Beunruhigung über das Verfahren zwar mit, hielten sich mit konkreten Äußerungen aber ebenfalls weitestgehend zurück. So gab der chinesische Branchenverband China Passenger Car Association (CPCA) lediglich bekannt, dass aufgrund der chinesischen Kostenvorteile protektionistische Maßnahmen erwartbar gewesen seien (vgl. Gusbeth et al. 2023; Backovic & Hubik 2023).

Die Reaktionen auf die Ankündigung der Untersuchung können daher in Summe als abwartend bezeichnet werden. Zwei Dinge können im Speziellen herausgestellt werden. Einerseits, dass sich bereits früh eine unterschiedliche Positionierung des europäischen Fahrzeugherstellerverbandes ACEA sowie des deutschen Herstellerverbandes VDA zur Untersuchung abzeichnete. Zum anderen, dass sich die chinesische Seite sowohl auf der Herstellerseite als auch die Staatsführung, trotz der eklatanten Betroffenheit, in der Öffentlichkeit nur geringfügig zur Thematik äußerte.

6.2.1.2 „Abtasten“ zwischen China und der EU

Die von Ursula von der Leyen in ihrer Rede am 13.09. angekündigte Gesprächsbereitschaft mit China über die Antisubventionsuntersuchung mündete noch Ende September 2023 in eine Reise des EU-Handelskommissars Valdis Dombrovskis nach Peking. Auf dieser sollte er, neben Gesprächen über die chinesische Unterstützung Russlands und chinesischen Drohungen gegen Taiwan, Vertretern der chinesischen Regierung auch den Inhalt und Ablauf der Untersuchung darlegen. Darüber hinaus lag in der Reise auch die klare Botschaft an die chinesische Seite, dass die EU bestehende Kommunikationskanäle offenhalten wolle und man beabsichtige, bei anderen Themen und internationalen Herausforderungen, wie beispielsweise der Bekämpfung des Klimawandels, auch in Zukunft zusammenzuarbeiten (vgl. Gusbeth et al. 2023). Vor Ort betonte Dombrovskis, dass die EU weiterhin für offenen und fairen Wettbewerb stehe, aber der Aspekt der Fairness verletzt worden sei und die EU sich daher schützen müsse (vgl. Goh 2023).

Darüber hinaus verteidigte er die Untersuchung auch als Maßnahme des ‚De-Risking‘ vor dem Hintergrund, dass der chinesische Handelsbilanzüberschuss mit Europa über 400 Milliarden Euro in 2022 betragen habe, was in einer ganzen Reihe an Abhängigkeiten resultiere. Gleichzeitig betonte er aber auch, dass es der EU um ein ‚De-Risking‘ und nicht ein ‚De-Coupling‘ gehe: *„This means minimising our strategic dependencies for a select number of strategic products [...] The EU has no intention of decoupling from China.“*- Valdis Dombrovskis in Goh (2023). Gleichzeitig verdeutlichte Dombrovskis aber auch, dass die Importe von Elektroautos nicht das einzige Feld sind, das die EU beunruhige und weitere Untersuchungen in anderen Branchen prüfen werde (Lau & Gijs 2023; vgl. Goh 2023).

Dombrovskis Gesprächspartner, der chinesische Minister und ‚Vorsitzende der Staatlichen Kommission für Entwicklung und Reform‘ He Lifeng, der gleichzeitig auch als enger Vertrauter des chinesischen Staatschefs Xi Jinping gilt, drückte daraufhin erneut bedeutende chinesische Bedenken und Unzufriedenheit über die angekündigte Untersuchung aus und mahnte die EU, mit handelspolitischen Maßnahmen zurückhaltend umzugehen (vgl. Lau et al. 2023). Wenige Tage später äußerte sich der chinesische Außenminister in Richtung der EU in ähnlicher Weise und warf der EU vor, die Untersuchung sei gegen die Regeln des internationalen Handels und würde die globalen Wertschöpfungsketten der gesamten Automobilindustrie gefährden.

Ungeachtet der chinesischen Warnungen und der von mehreren Mitgliedstaaten, unter anderem Deutschland, geäußerten Bedenken, leitete die EU-Kommission die

Antisubventionsuntersuchung am 04.10.2023 offiziell ein (vgl. Kafsack & Meyer 2023). Zum Auftakt der Untersuchung schickte die EU-Kommission an alle relevanten Parteien, einschließlich der chinesischen Regierung, verschiedene Fragebögen mit einwöchiger Bearbeitungsfrist (vgl. Lau & Gijs 2023; Fasse 2023). Während die chinesische Regierung dazu angehalten wurde, detaillierte Angaben über staatliche Subventionen für die Herstellung von Elektroautos zu machen, mussten europäische Hersteller ihre Chinaverbindungen offenlegen (vgl. Backovic et al. 2023a). Die Veröffentlichung aber auch die Zusendung des Fragebogens mit nur einwöchiger Bearbeitungsfrist löste eine deutliche verbale Antwort der chinesischen Regierung aus, die zusätzlich dadurch verstärkt wurde, dass die Einleitung während der arbeitsfreien chinesischen ‚goldenen Woche‘ veröffentlicht wurde. Der chinesische Handelsminister Wang Wentao betonte daraufhin in einem Statement erneut die chinesische Ablehnung der Untersuchung, welche er als nicht konform mit den Regularien der Welthandelsorganisation sowie als haltlos und eine Maßnahme rein auf der Basis von subjektiven Vorannahmen getroffen bezeichnete. Darüber hinaus kündigte er an, konsequent die legitimen Interessen chinesischer Unternehmen verteidigen zu wollen und ließ die Drohung chinesischer Gegenmaßnahmen im Raum stehen (vgl. Lau & Gijs 2023). Ein erstes Signal hierbei war Mitte Oktober die Ankündigung von Exportkontrollen des für die Batterieherstellung notwendigen Rohstoffs Grafit, welcher zu über 90 % in China verarbeitet wird (vgl. dpa 2023). Die Einführung von Ausfuhrgenehmigungen wurde als Zeichen in Richtung der EU verstanden, dass man ebenfalls über Mittel verfügt, um europäischen Unternehmen zu schaden (vgl. Driftschröer & Freitag 2023).

Auch in der deutschen Automobilindustrie, die zwar eine konstruktive Mitarbeit an der Untersuchung wünschte und zusagte, löste die Vorgehensweise der EU und die kurzen Fristen Unmut aus. Dieser wurde dadurch vergrößert, dass die Fragebögen bei zwei der drei deutschen Hersteller die zuständigen Ansprechpartner erst verspätet erreichten, da von Seiten der EU-Kommission falsche Emailadressen verwendet wurden. Ein untypisches Vorgehen bei einer so relevanten Untersuchung, das vor allem darauf zurückgeführt werden kann, dass ein bedeutender Teil der verantwortlichen Beamten in der EU-Kommission aus Geheimhaltungsgründen vorab nicht in die Vorbereitungen der Untersuchung einbezogen worden war und selbst erst aus Von der Leyens Rede von dieser erfahren hatten (vgl. Backovic et al. 2023a). Die Geheimhaltungstaktik der EU-Kommission verdeutlichte an dieser Stelle erneut, dass sie sich der Brisanz ihrer Untersuchung bewusst war. Um die Untersuchung für die europäischen Fahrzeughersteller zukünftig enger begleiten zu können und weitere

Übermittlungsspannen zu verhindern, engagierte der Verband der europäischen Fahrzeughersteller ACEA in der Folge eigens eine Kanzlei, die die Hersteller über die nötigen Sachinformationen zu dem Verfahren betreuen sollte (vgl. ebd.).

In den Folgemonaten nahm die Untersuchung anschließend vor allem hinter den Kulissen ihren Gang, bis sich Anfang Dezember 2023 mit dem ersten EU-China-Gipfel seit 2019 erneut die Möglichkeit ergab, die Antisubventionsuntersuchung auf höchster politischer Ebene zu diskutieren. Die EU wurde in Peking neben Kommissionspräsidentin Von der Leyen vom Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Michel, und dem Hohen Vertreter Josep Borrell vertreten. Auf chinesischer Seite trafen sie auf Präsident Xi Jinping und Ministerpräsident Li Qiang. Der Gipfel stand stark unter dem Vorzeichen der chinesischen Rolle im russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und der Unterlaufung von EU-Sanktionen durch chinesische Firmen sowie handelspolitischer Differenzen (vgl. Benninghoff 2023b). Bereits im Vorfeld des Gipfels ließ EU-Kommissionspräsidentin Von der Leyen verlauten, dass man die chinesischen Exportüberschüsse nicht weiter akzeptieren werde und sich dazu gewappnet sieht, gegen chinesische Überkapazitäten mit (weiteren) handelspolitischen Maßnahmen zu reagieren, um die heimische industrielle Basis zu schützen (vgl. Christ 2023). Es sei daher auch im Interesse der chinesischen Regierung, mit der EU gemeinsam Lösungen für die Überkapazitäten und Exportüberschüsse zu finden (vgl. Benninghoff 2023b).

Wenn auch die Antisubventionsuntersuchung auf dem Gipfel thematisiert wurde, konnte keine gemeinsame Übereinkunft gefunden werden, die die europäischen sowie chinesischen Bedenken gleichermaßen adressiert hätten (vgl. Brzozowski 2023). Im Anschluss an das Treffen vermieden beide Seiten das Thema in ihren Pressestatements und öffentlichen Äußerungen explizit zu erwähnen (vgl. European Council 2023a, 2023b; Brzozowski 2023). Stattdessen betonten die europäischen Vertreter vor allem erneut ihre grundsätzliche Unzufriedenheit mit dem Zustand der chinesisch-europäischen Handelsbeziehungen und gaben an, dass man sich darauf geeinigt hätte, den unausgeglichene Zustand zu verändern: „*But we need to make our trade and economic relations more balanced, reciprocal, and mutually beneficial. We will continue to work for equal opportunities for our companies.*” Charles Michel in European Council (2023b). „*Our relationship with China is complex and we have a responsibility to make it work. We agreed that it is in our joint interest to have balanced trade relations.*” - Ursula von der Leyen in European Council (2023a).

Der chinesische Staatschef Xi Jinping hingegen warnte Europa davor, in das Denken des Kalten Krieges abzurutschen und China als Rivalen zu betrachten. Europa solle sich vielmehr darum

bemühen, handelspolitische Konfrontationen zu vermeiden und sich nicht von außen in einen Konflikt mit China drängen zu lassen. Eine Anspielung, die klar auf die Rolle der USA zu verstehen war, die vielfach die EU zu einem härteren Vorgehen gegen chinesische Produkte ermuntert hatten (vgl. Brzozowski 2023). Auch weitere chinesische Spitzenpolitiker riefen die EU dazu auf, von Maßnahmen gegen chinesische Unternehmen abzusehen. So argumentierte der Außenamtssprecher Wang Wenbin: „*Wenn die europäische Seite einerseits den Export von Hightech-Produkten nach China stark einschränkt und andererseits die Exporte nach China erheblich steigern will, ist das nicht logisch, fürchte ich.*“ - Wang Wenbin in Benninghoff (2023b)

Trotz der offen kommunizierten Unzufriedenheit mit der laufenden Untersuchung hielt sich die chinesische Regierung aber zunächst damit zurück, umfangreiche Gegenmaßnahmen gegen die EU anzukündigen. Dies wurde von Beobachtern vor allem darauf zurückgeführt, dass China sich bemühte, die EU nicht noch stärker ‚in die Arme‘ der USA zu treiben. Denn dies hätte zu einer schnelleren Ausweitung und Eskalation des Handelskonfliktes führen können, die die chinesische Regierung aufgrund der zu diesem Zeitpunkt schwächelnden chinesischen Wirtschaft vermeiden wollte (vgl. Gusbeth et al. 2023).

Dennoch begann die chinesische Regierung im Januar 2024 konkreter zu verdeutlichen, dass Zölle gegen chinesische Produkte nicht unerwidert bleiben würden. So kündigte sie als erste Vergeltungsmaßnahme am 05.01.2024 eine Antidumpinguntersuchung gegen den Import von europäischem Weinbrand an (vgl. Tagesschau 2024a). Die daraus resultierenden Zölle hätten vor allem die Exporte französischer Hersteller nach China beeinträchtigt. Aufgrund der historischen Systematik chinesischer Vergeltungsmaßnahmen kann davon ausgegangen werden, dass die Untersuchung in ihrer Stoßrichtung gezielt gegen die französische Regierung gerichtet war, die zu den klaren öffentlichen Unterstützern der Antisubventionsuntersuchung zählte (vgl. ebd.). Dementsprechend lässt sich annehmen, dass sich China zu diesem Zeitpunkt bereits über die treibende Rolle der französischen Regierung bewusst war und daher ein erstes und begrenztes Exempel statuieren wollte.

In dieser Reaktion zeigte sich ein erstes Muster der von Beobachtern erwarteten chinesischen Strategie des ‚divide et impera‘, bei der die chinesische Regierung versuchte, durch gezielte Drohungen oder Maßnahmen gegen einzelne EU-Mitgliedsländer einen Keil zwischen diese zu treiben und der EU-Kommission so den innenpolitischen Rückhalt zu entziehen. In ähnlicher Art und Weise hatte China bereits im Jahr 2013 Antidumpingmaßnahmen und Antisubventionsmaßnahmen im Bereich der Telekommunikationsausrüstung und bei

Solarmodulen verhindern können (vgl. Moens & Gus 2023). Damals hatte sich letztlich vor allem Deutschland aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen gegen anti-chinesische handelspolitische Maßnahmen gestellt und damit die EU-Kommission zum Einlenken gezwungen, was Zölle letztendlich verhindert hatte. In der EU-Kommission wurde ein solches chinesisches Vorgehen erwartet und, zumindest von Teilen des Spitzenpersonals, auch aktiv in Kauf genommen. So wurde angenommen, dass eine Lösung der Problematik bei chinesischen Elektroautoimporten nicht ohne chinesische Vergeltungsmaßnahmen gelingen würde (vgl. Lau & Gijs 2023).

Nachdem größere Reaktionen der EU auf die Einleitung der chinesischen Antidumpinguntersuchung gegen europäischen Weinbrand ausgeblieben waren, gab der chinesische Handelsminister Wang Wentao im Februar 2023 erneut öffentlich bekannt, dass man mit dem europäischen Vorgehen unzufrieden sei. Es gebe keine Faktenbasis für die Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos und man sei höchst besorgt über das europäische Vorgehen (vgl. Global Times 2024a).

Ungeachtet davon, dass die chinesische Seite ihre Unzufriedenheit mit der europäischen Untersuchung klar und deutlich kommunizierte und auch die Drohung weiterer Gegenmaßnahmen im Raum stehen ließ, ging die EU-Kommission am 05.03.24 einen weiteren Schritt in Richtung Zölle. So gab sie mit der Durchführungsverordnung 2024/758 bekannt, dass trotz noch laufender Untersuchung alle neuen batteriebetriebenen Elektrofahrzeuge für die Personenbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China von nun an zollamtlich erfasst würden. Diese Maßnahme wurde einerseits damit begründet, dass die Anzahl der aus China importierten chinesischen Elektroautos im Zeitraum Oktober 2023 bis Januar 2024 erneut stark angestiegen war und damit bereits 14 % höher lag als im Vorjahreszeitraum. Zum anderen wurde argumentiert, dass durch die bereits in der Untersuchung gesammelten Daten angenommen werden könne, dass chinesische Importe von unlauteren Subventionen profitiert hätten. Daher sei eine Dringlichkeit für diese Maßnahme vorhanden, da andernfalls der heimische Wirtschaftszweig weiterhin schwer reparierbare Schäden erleiden könnte, wenn die chinesischen Einfuhren vor Abschluss der Untersuchung in diesem beschleunigten Tempo fortgesetzt würden (vgl. EU-Kommission 2024). Dementsprechend sei es notwendig, durch die zollamtliche Erfassung der Einfuhren eine mögliche rückwirkende Einführung von Ausgleichszöllen vorzubereiten (vgl. ebd.). Diese könnten, sollte die Untersuchung der EU später zu dem endgültigen Schluss kommen, dass unfaire Subventionen im Spiel waren, rückwirkend auf die registrierten chinesischen Importe erhoben werden.

Die chinesische Seite reagierte erwartungsgemäß ablehnend auf diese verschärfende Maßnahme (vgl. Global Times 2024b). Das chinesische Handelsministerium betonte, die Interessen der von dieser Maßnahme zusätzlich besorgten chinesischen Hersteller verteidigen zu wollen und warf der EU vor, mit diesem Schritt die Handelsbeziehungen zwischen beiden Ländern zu verkomplizieren und zu belasten. Anstelle solcher Maßnahmen sollten beide Seiten in einen Dialog treten, die Sorgen des jeweils anderen ernst nehmen und nach ‚Win-win-Situationen‘ suchen (vgl. ebd.). Wie genau die chinesische Regierung beabsichtigte, die europäischen Bedenken ernst zu nehmen, blieb aber weiterhin offen, da die chinesische Regierung gleichzeitig weiterhin grundsätzlich verneinte, dass es ein Problem mit chinesischen Überkapazitäten und subventionierten Elektroautos geben würde.

Neben der chinesischen Regierung äußerte sich auch die chinesische Handelskammer ablehnend und gab bekannt, dass sie von dem konkreten Schritt in Richtung Zölle enttäuscht sei, da der Anstieg der chinesischen Importe nach Europa lediglich die steigende europäische Nachfrage nach Elektroautos widerspiegeln würde (vgl. Reuters 2024a). Zudem mahnte sie eine faire Behandlung chinesischer Hersteller auf dem europäischen Markt an und argumentierte, man dürfe das gemeinsame Ziel einer grünen Transformation des Mobilitätssektors nicht aus den Augen verlieren (vgl. Global Times 2024a).

Zeitgleich mit der zollrechtlichen Erfassung chinesischer Elektroautoimporte kam vom 05.-11. März 2024 der 14. Nationale Volkskongress, Chinas formal oberstes Gesetzgebungsorgan, zu seiner jährlichen Sitzung zusammen. Eines der zentralen Themen des Kongresses stellten das nachlassende Wirtschaftswachstum, der schwächelnde Konsum und die Krise am chinesischen Immobilienmarkt dar (vgl. Kober 2024). Entgegen einer nachfrageorientierten Ankurbelung des Konsums entschied sich die kommunistische Führung für eine angebotsorientierte, stärkere industriepolitische Flankierung des produzierenden Gewerbes und der Ankurbelung von Investitionen in ausgewählte Hightech-Industrien. Diese sollten stärker zu den neuen Wachstumstreibern der strauchelnden Volkswirtschaft werden und die schwächelnden traditionellen Wachstumstreiber der Schwerindustrie, der Infrastruktur sowie des Wohnungsbaus ablösen. Zu den neuen staatlich ausgewählten Wachstumstreibern sollte nach dem Wunsch der chinesischen Staatsführung neben der Solarindustrie und künstlichen Intelligenz auch die Batterietechnik und Elektromobilität gehören. Für internationale Beobachter lag auf der Hand, dass diese politische Grundsatzentscheidung chinesische Firmen dazu befähigen würde, trotz fehlender Nachfrage und niedrigen Margen ihre Produktionskapazitäten durch staatliche Unterstützung noch weiter zu vergrößern, ohne dabei

die Gefahr einzugehen, dass sie aufgrund fehlender Deckungsbeträge insolvent gehen (vgl. Boullenois et al. 2024).

In Anbetracht fehlender Inlandsnachfrage wäre daher absehbar, dass sich die chinesischen Produzenten für diese Produkte ausländische Absatzmärkte erschließen müssten. Vor dem Hintergrund bereits bestehender chinesischer Überkapazitäten, eben auch in jenen Sektoren, die durch die Beschlüsse des Nationalen Volkskongresses noch weiter gestärkt werden sollten, wurde in den wirtschaftsbezogenen Sicherheitsdebatten in Europa und den USA davon ausgegangen, dass sich diese Problematik dadurch weiter verschärfen würde (vgl. ebd.). Auch innerhalb der EU-Kommission wurden die Beschlüsse ablehnend und teilweise auch als handelspolitische Kampfansage entgegengenommen, die auf alles andere als ein Entgegenkommen bei den Exporten subventionierter chinesischer Elektroautos und weiterer Produkte hindeutete (vgl. Dahl & Vela 2024).

Während die ersten Monate nach der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung noch von einem gegenseitigen Abtasten zwischen der EU-Kommission und China geprägt waren, wurde durch die zollrechtliche Erfassung chinesischer Elektroautoimporte sowie die Antidumpinguntersuchung gegen europäischen Weinbrand und die Beschlüsse des Nationalen Volkskongress von beiden Seiten verdeutlicht, dass man nicht dazu bereit war, von der eigenen anvisierten Position abzurücken. Die chinesische Seite unterstrich mit den Volkskongressbeschlüssen vielmehr ihre Absichten, Elektroautos zu einer langfristigen Säule des chinesischen Exportmodells zu machen.

6.2.1.3 Der Einfluss des geoökonomischen Agierens der USA und Chinas

Nachdem die US-Regierung schon am 29. Februar 2024 eine Untersuchung der Gefahren von vor allem chinesischen Autobestandteilen und Autosoftware angekündigt hatte (siehe Kapitel 6.1.3), unternahm China nur wenige Wochen später den Versuch seine Ambitionen in der Elektromobilität gegen die USA zu wahren (vgl. Lyngaas & Wanlidenberg 2024). Am 26. März 2024 leitete China bei der Welthandelsorganisation (WTO) ein Streitbeilegungsverfahren gegen die Vereinigten Staaten bezüglich des Inflation Reduction Acts ein. China argumentierte, seine Elektroautohersteller seien durch diskriminierende Subventionen und den Ausschluss der Förderfähigkeit von Waren chinesischen Ursprungs auf dem US-amerikanischen Markt benachteiligt. Die amerikanische Handelsbeauftragte Tai erwiderte, man werde das chinesische Gesuch prüfen, sehe allerdings wiederum China als Urheber von unfairen und nicht marktwirtschaftlichen staatlichen Eingriffen im Bereich der Elektromobilität (vgl. Bloomberg

News 2024; Reuters 2024b). Die US-amerikanische Finanzministerin kommentierte das WTO-Verfahren ähnlich: „[...] *there is no country in the world that subsidizes its preferred, or priority, industries as heavily as China does [...]*” –Janet Yellen in Global Times (2024c). In ähnlicher Art und Weise thematisierte Yellen wenige Tage später auf einer China-Reise erneut die Gefahren chinesischer Überkapazitäten:

„Direct and indirect government support is currently leading to production capacity that significantly exceeds China's domestic demand, as well as what the global market can bear [...] Overcapacity can lead to large volumes of exports at depressed prices, and it can lead to overconcentration of supply chains, posing a risk to global economic resilience.” - Janet Yellen in Reuters (2024c).

Dass die chinesische Kritik der Wettbewerbsverzerrungen am Inflation Reduction Act in der Tat nicht unbegründet war, belegte der Anfang April 2024 veröffentlichte IRA-Zwischenbericht des Environmental Defense Fund „*U.S. Electric Vehicle Manufacturing Investments and Jobs - Characterizing the Impacts of the Inflation Reduction Act after 18 Months*” (vgl. Köllner 2024a). Die Studie untersuchte die Auswirkungen des IRA auf die Lokalisierung von Wertschöpfungsketten der Elektromobilität. Nach dieser waren in den ersten 18 Monaten seit Verabschiedung des IRA am 16.08.2022 umfangreiche Investitionen in Produktionskapazitäten für die Elektromobilität in den USA angekündigt worden. So waren, von den in den letzten neun Jahren angekündigten Investitionen von insgesamt 188 Milliarden US-Dollar in die Produktion von Elektrofahrzeugen und Batterien in den USA, über 61 % seit der Ankündigung des IRA bekanntgegeben worden. Ein ähnliches Bild zeigte sich, wenn man die damit verbundene Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der Elektromobilität betrachtet. So hätten Unternehmen seit Verabschiedung des IRA über 100.000 neue direkte Arbeitsplätze angekündigt, was über 50 % der in den letzten neun Jahren in den USA angekündigten Arbeitsplätze im Bereich der Elektromobilität in den Vereinigten Staaten ausmacht.¹¹ Durch Multiplikatoreffekte bei Lieferanten wurde angenommen, dass diese Investitionen gesamtwirtschaftlich mehr als 876.000 neue Arbeitsplätze generieren würden (vgl. Environmental Defense Fund 2024).

Während die Ankündigungen von Investitionen in neue Fabriken für die Elektromobilität von der Biden-Regierung als Erfolg gefeiert wurden, betrachteten europäische Beobachter sie mit wachsender Sorge bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Automobilproduktionsstandorts. Zeitgleich ging weiterer Druck auf die europäischen

¹¹ Besonders große Investitionen in die Elektromobilität wurden dabei in den Swing States der US-Präsidentenwahl 2024 Georgia, North Carolina, Michigan sowie in Illinois angekündigt.

Automobilhersteller davon aus, dass Anfang April 2024 ein letzter Verhandlungsversuch für das Critical Minerals Agreement (CMA) zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten gestartet wurde. Das CMA hätte den europäischen Automobilherstellern Zugang zu den rohstoffbezogenen Subventionen beim Verkauf von Elektrowagen unter dem Inflation Reduction Act ermöglichen sollen und war daher für die europäische, aber insbesondere auch deutsche Automobilindustrie von großer Bedeutung gewesen. Mit dem Scheitern der Verhandlungen, das maßgeblich auf eine fehlende Verhandlungsbereitschaft der Biden-Administration zurückgeführt werden konnte, war absehbar, dass die europäischen Hersteller für in Europa produzierte Fahrzeuge für einen Großteil der IRA-Subventionen nicht förderfähig wären. Dementsprechend enttäuscht äußerten sich VDA und BDI zu dem Verhandlungsergebnis (vgl. Olk et al. 2024b).

Mitte Mai 2024 kam es zu einem weiteren Höhepunkt der über die Automobilindustrie ausgetragenen chinesisch-amerikanischen Spannungen. Am 14.05.2024 kündigte US-Präsident Biden hohe Strafzölle auf Waren chinesischen Ursprungs im Wert von 16,7 Milliarden Euro an, die ab September 2024 in Kraft treten und strategisch relevante Industriesektoren vor chinesischer Konkurrenz abschirmen sollten. Ähnlich wie Kommissionspräsidentin Von der Leyen argumentierte er, dass man Lehren aus der Verdrängung heimischer Industrien durch subventionierte chinesische Überkapazitäten in der Vergangenheit ziehen müsse:

„For years, the Chinese government has poured state money into Chinese companies across a whole range of industries: steel and aluminum, semiconductors, electric vehicles, solar panels — the industries of the future — [...] China heavily subsidized all these products, pushing Chinese companies to produce far more than the rest of the world can absorb. And then dumping the excess products onto the market at unfairly low prices, driving other manufacturers around the world out of business. [...] The prices are unfairly low because Chinese companies don't need to worry about a profit because the Chinese government subsidized them and subsidized them heavily. [...]

When you make tactics like these, [...] you're not competing. It's not competition. It's cheating. And we've seen the damage here in America. [...] That's why today I'm announcing new tariffs in key sectors of the economy [...] a 100 percent tariff on electric vehicles made in China. [...] Because we're not going to let China flood our market, making it impossible for American automakers [...] to compete fairly. We're also implementing a 25 percent tariff on electric vehicle batteries from China and a 25 percent tariff on the critical minerals that make those batteries. [...] I'm determined that the future of the electric vehicles will be made in America by union workers. Period. And we'll do it by following international trade laws to do it.” - US-Präsident Biden in The White House (2024).

Mit einem einhundertprozentigen Zollsatz auf chinesische Elektroautos, anstelle der bereits hohen fünfundzwanzigprozentigen Zölle, riegelten die USA insbesondere den US-amerikanischen Automobilmarkt nahezu vollständig von chinesischen Wettbewerbern ab. Ein drastischer Schritt in Anbetracht dessen, dass der Anteil verkaufter chinesischer Elektroautos auf dem US-Markt mit gerade einmal um die 12.000 Einheiten jährlich, vor allem auch

gegenüber dem Marktanteil in Europa, zum Zeitpunkt der Zollankündigung äußerst gering war (vgl. Kiel Institut für Weltwirtschaft 2024).

Die US-Regierung zeigte sich aber aufgrund der erwarteten chinesischen Überkapazitäten von der zukünftigen Entwicklung besorgt und beabsichtigte mit den Zollankündigungen mehrere strategische Ziele zu erreichen. So erschwerten neben den hundertprozentigen Zöllen auf chinesische Elektroautos die fünfundzwanzigprozentigen Zölle auf Batterien und darin enthaltene kritische Rohstoffe den Bezug von zentralen Vorprodukten für amerikanische Elektroautos aus China. Die US-Regierung verfolgte mit den zusätzlichen Zöllen auf Batterien und kritische Rohstoffmaterialien die Absicht, die in den USA produzierenden Unternehmen dazu zu drängen, ihre chinesischen Wertschöpfungsketten zu diversifizieren. Zum anderen sollten die Unternehmen einen Anreiz bekommen, durch den erschwerten Import von Vorprodukten aus China die eigene Forschung und Entwicklung zu intensivieren, um chinesische technologische Vorsprünge einholen zu können. Dass sowohl technologische Resilienz als auch die Reduzierung von kritischen Abhängigkeiten, neben dem Schutz amerikanischer Arbeitsplätze, ein zentrales Motiv der Zollankündigung war, betonte die nationale Wirtschaftsberaterin von US-Präsident Biden, Lael Brainard:

„ [...] China is using the same playbook it has before to power its own growth by investing in significant industrial overcapacity and flooding global markets with artificially cheap exports. [...] China's share of global manufacturing is now approaching 30 %, enabled by a combination of non-market practices, including forced technology transfer and intellectual property theft, and discriminatory rules. Sectors prioritized by the central government are flooded with investments backed by ambitious local governments. Since investment has been redirected away from the property sector, state banks have been encouraged to provide underpriced credit to priority industries. [...] China now produces 70 percent of the world's electric vehicles, accounts for over 80 percent of battery manufacturing capacity, [...] In part, China's overcapacity is achieved by firms selling at or below cost—enabled by policy decisions that unfairly depress capital, labor, and energy costs.. [...] the concentration in China of control over high value-added components of supply chains for key industries could undermine our resilience. [...] Given the scale and significance of the clean energy transition, we must guard against concentration risks in our supply chains.“ – Lael Brainard in White House (2024b).

Auf die US-amerikanische Ankündigung und ihre Begründung reagierte China erwartungsgemäß empört. Der chinesische Außenamtssprecher Wang Wenbin erklärte, dass China mit allen notwendigen Mitteln reagieren und seine legitimen Rechte und Interessen schützen werde (vgl. Zdfheute 2024a).

Während die chinesische Empörung über diesen Schritt erwartbar war, führten die umfangreichen US-amerikanischen Zollankündigungen gegen Elektroautos auch in Europa zu Missmut. Wenn auch die EU-Kommission öffentlich lediglich erklärte, dass sie die Zollerhöhungen zur Kenntnis nehme und mögliche Auswirkungen prüfe, wurde hinter den Kulissen ein nachteiliges Ergebnis für die EU angenommen (vgl. Tagesschau 2024b). Auch wenn die quantitative Anzahl bisher in den USA verkaufter chinesischer Elektroautos noch sehr

gering war, hatten die chinesischen Hersteller nun auch zukünftig praktisch keine gangbare Möglichkeit, ihre Überkapazitäten auf dem zweitgrößten Automobilmarkt der Welt loszuwerden. So wurde befürchtet, dass die chinesischen Überkapazitäten aufgrund der nun fehlenden Ausweich- und Puffermöglichkeit über den US-amerikanischen Markt noch schneller und stärker auf den europäischen Automobilmarkt drängen würden (vgl. Heide et al. 2024d). Die unilaterale Abschirmung des US-Marktes erhöhte damit gleichzeitig den Druck auf die EU-Kommission, bei der laufenden Antisubventionsuntersuchung Ergebnisse zu generieren, die ebenfalls deutliche Zollerhöhungen auf chinesische Elektroautoimporte legitimieren würden.

Diese Wirkung wurde zudem dadurch verstärkt, dass neben den USA auch weitere Länder wie Brasilien, die Türkei und Indien Zölle gegen ausländische, vor allem chinesische Elektroautos, ankündigten, um diese dadurch langfristig von ihren Märkten fernzuhalten (vgl. Gusbeth et al. 2024a). So unterband beispielsweise die Türkei, die bereits Anfang 2023 Zölle auf chinesische Elektroautos verhängt hatten, durch einen Erlass des Handelsministeriums im November 2023 faktisch den Import chinesischer Elektroautos. Nach dem Erlass mussten außereuropäische Importeure¹² von Elektroautos über mindestens 140 gleichmäßig über das Land verteilte Servicestationen verfügen. Diese als Verbraucherschutz deklarierte, schwer umzusetzende Maßnahme, hatte die klare Stoßrichtung chinesische Elektroautoimporte vom heimischen Markt fernzuhalten, da trotz der bereits existierenden 50-prozentige Zölle weiterhin eine hohe Nachfrage nach chinesischen Importen bestanden hatte.

Obwohl die US-amerikanischen Zollerhöhungen unilateral entschieden wurden, riefen Vertreter der US-Regierung die EU im gleichem Zuge dazu auf, ähnliche Maßnahmen einzuleiten (vgl. Nordin 2024: 5; Heide et al. 2024d). Dies hätte sich aber für die EU als Befürworterin einer regelbasierten Welthandelsordnung nur schwerlich umsetzen lassen, ohne die eigene Glaubwürdigkeit zu verlieren. Dementsprechend blieb die EU, trotz der Sorgen um die unmittelbaren Auswirkungen der amerikanischen Zollerhöhungen, bei einer nach eigener Aussage unabhängigen und regelkonformen Antisubventionsuntersuchung. Statt Strafzölle wie die USA zu verhängen, sollte die EU-Untersuchung nachvollziehbare und belastbare Beweise für die Wettbewerbsverzerrungen und deren Auswirkungen darlegen und damit der EU-Kommission eine außenpolitisch weiterhin glaubwürdige Positionierung bei der Verteidigung eines regelbasierten internationalen Handels ermöglichen (vgl. Nordin 2024: 5).

¹² Und aus Ländern ohne ein Freihandelsabkommen mit der Türkei oder EU.

Bereits wenige Tage nach der US-amerikanischen Zollankündigung gab China am 19.05.2024 bekannt, dass es eine Antidumpinguntersuchung gegen einzelne Chemikalien aus EU-Ländern, den USA, Japan und Taiwan einleiten würde (vgl. Reuters 2024d). Die von der Untersuchung betroffenen POM-Copolymeren werden unter anderem bei der Herstellung von Autos und Automobilteilen aber auch in elektrischen Geräten und Industriemaschinen eingesetzt (vgl. Tagesschau 2024c). Im gleichem Zuge bestritt Staatschef Xi dabei erneut, dass es ein chinesisches Problem mit Überkapazitäten geben würde (vgl. Gusbeth 2024). Zudem unternahm die chinesische Regierung nur wenige Tage nach der Ankündigung der US-amerikanischen Strafzölle und wenige Wochen vor dem erwarteten Zwischenbericht der EU-Untersuchung weitere Schritte, um die EU von den anvisierten Zöllen auf chinesische Elektroautos abzubringen. So ließen chinesische Regierungsvertreter Ende Mai 2024 gegenüber der EU-Handelskammer in Peking und europäischen Herstellern Informationen darüber durchsickern, dass man als Reaktion auf europäische und US-amerikanische Zölle erwäge, ebenfalls höhere Zölle auf importierte Fahrzeuge aus der EU zu erheben.

Entgegen dem Vorgehen der USA und der EU bezogen sich die chinesischen Erwägungen eines 25-prozentigen Zollsatzes anstelle des bisherigen 15-prozentigen allerdings nicht auf Elektrofahrzeuge, da diese in keinem nennenswerten Umfang nach China importiert wurden, sondern auf importierte Fahrzeuge mit großen Motoren über 2,5 Liter Hubraum (vgl. dpa 2024c). Diese angedrohte Maßnahme nahm vor allem die deutsche Automobilindustrie ins Visier, die in bedeutendem Umfang großmotorige Verbrennerfahrzeuge nach China exportierte und durch diese Zölle in ihrem größten Absatzmarkt von empfindlichen Preisnachteilen betroffen wäre. So wird beispielsweise fast die Hälfte der in Deutschland gebauten Mercedes S-Klassen und des BMW-Siebener in die Volksrepublik exportiert (vgl. Heide et al. 2024d). Da diese technologischen Flaggschiffe sowohl als Aushängeschild als auch durch ihre komfortablen Margen für die Unternehmen von großer Relevanz sind, wären die deutlichen Zollanhebungen für die deutschen Hersteller aber auch insbesondere den deutschen Produktionsstandort deutlich spürbar gewesen.

Mit dieser Drohung signalisierte die chinesische Regierung einerseits, dass China eine Verhängung europäischer Zölle gegenüber chinesischen Elektroautos nicht tatenlos hinnehmen würde. Zum anderen sollte sie Druck auf die deutschen Hersteller und die Bundesregierung erzeugen, eine stärkere innereuropäische Opposition gegen die Untersuchung der EU-Kommission aufbauen und diese damit von ‚innen‘ zu unterminieren. Im Kalkül der chinesischen Regierung kam dabei dem großen EU-Mitgliedsland Deutschland mit der größten

Automobilindustrie in Europa eine besondere Bedeutung zu. Das US-amerikanische Agieren hatte dadurch erneut dafür gesorgt, dass die Europäische Kommission unter Zugzwang geriet, bei Maßnahmen gegen chinesische Elektroautos, wenn auch über ein anderes Verfahren, nachzuziehen. Die deutsche Automobilindustrie wiederum sah sich durch die chinesischen Drohungen, trotz ihrer intensiven Deeskalationsbemühungen, im Zentrum des entstehenden Handelskonflikts.

6.2.1.4 Das wachsende Bedrohungsszenario für die deutschen Automobilhersteller

Im Kanzleramt und in der deutschen Automobilindustrie wurde die chinesische Drohung ernst genommen, was beide Seiten in ihrer ablehnenden Haltung gegenüber der EU-Untersuchung bestärkte. Schließlich wurde das von Bundesregierung und deutschen Automobilherstellern befürchtete Szenario eines Zollschlagabtauschs zulasten der deutschen Exporte durch die chinesische Drohung wahrscheinlicher. Der Unmut der deutschen Hersteller wurde darüber hinaus dadurch verstärkt, dass man sich bereits stark darum bemüht hatte, die eigene Ablehnung der Zölle auch gegenüber der chinesischen Regierung glaubhaft zu versichern und nun befürchtete, trotz einer ablehnenden Haltung gegenüber der EU-Untersuchung, das Ziel chinesischer Gegenmaßnahmen darzustellen (Fromm & Wetzel 2024; vgl. dpa 2024a).

Nachdem sich die deutsche Automobilindustrie auch aufgrund ihrer eigenen Überraschung zunächst mit ausführlichen öffentlichen Stellungnahmen im Zuge der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung zurückgehalten hatte, begann sie bereits im Herbst 2023 eine aktive Rolle als Kritikerin der Untersuchung einzunehmen. Die ablehnende Haltung der deutschen Hersteller basierte dabei auf mehreren Eigeninteressen, die im Verlauf der Untersuchung immer stärker gefährdet wurden. Erstens befürchteten die deutschen Hersteller chinesische Gegenmaßnahmen gegen europäische Automobilexporte, denen sie aufgrund ihrer großen Absatzzahlen in China stark exponiert gewesen wären. Dass diese Befürchtungen nicht aus der Luft gegriffen waren, bezeugten eben jene chinesische Zollandrohungen im Mai 2024. Zweitens wurde auch eine direkte Betroffenheit durch die erhobenen Einfuhrzölle angenommen. Da eine europäische Zollerhebung nicht zwischen in China hergestellten Elektroautos chinesischer Hersteller und europäischer Hersteller unterscheiden würde, wären die deutschen Automobilhersteller durch ihre chinesischen Produktionsstätten direkt von den Zollsätzen betroffen gewesen, was sich wiederum auf die festzusetzenden Preise, Absatzzahlen und Margen auswirken würde (vgl. Fromm & Wetzel 2024). Dies hätte insbesondere die BMW Group getroffen, die über ihre Kernmarke BMW und über ihre Tochtermarke Mini in

chinesischen Werken produzierte Elektroautos auch nach Europa exportierte. Zudem wäre die Volkswagen AG über ihre Tochtermarke Cupra betroffen gewesen, während die Mercedes-Benz Group keine direkten Importe aus chinesischen Werken für den europäischen Markt vornahm (vgl. Reuters 2025a). Dennoch betraf dieser Aspekt alle drei großen deutschen Hersteller, da durch die Zölle auch in die zukünftige Produktionsplanung stark eingegriffen würde, wodurch zukünftige Flexibilitäten und Elastizitäten innerhalb der unternehmenseigenen Produktionsnetzwerke stark eingeschränkt würden. Zudem drohte den deutschen Automobilherstellern auch als Anteilseigner an den Aufbau chinesischer Produktionsstätten lange Zeit gesetzlich vorgeschriebenen Joint Ventures mit chinesischen Partnern eine direkte Beeinträchtigung. Da diese unter anderem Elektrofahrzeuge für den europäischen Markt herstellten, wären die deutschen Hersteller als Anteilseigner von den finanziellen Einbußen der Gemeinschaftsunternehmen durch die Zölle unmittelbar betroffen. So ließ beispielsweise die Mercedes-Benz Group AG die für den europäischen Markt bestimmten Elektrofahrzeuge der Marke Smart, in einem Joint Venture mit dem chinesischen Hersteller Geely in China produzieren (vgl. Heide et al. 2024d).

Neben den direkten finanziellen Beeinträchtigungen durch geringere Verkaufszahlen oder gesunkene Margen befürchteten die deutschen Automobilhersteller darüber hinaus auch einen dritten negativen Effekt im Fall der Erhebung von Zöllen auf chinesische Elektroautos. Durch die europäische CO₂-Flottengesetzgebung wurde den Automobilherstellern vorgeschrieben, einen im Zeitverlauf geringer werdenden durchschnittlichen CO₂-Ausstoß aller in Europa jährlich zugelassenen Fahrzeuge zu erreichen (vgl. Rat der Europäischen Union 2022). Überschreiten die Automobilhersteller diesen durchschnittlichen CO₂-Grenzwert ihrer Fahrzeugflotte, fallen für jedes überschüssige Gramm CO₂ erhebliche Strafzahlungen an die EU an. Die CO₂-Flottengesetzgebung verfolgt damit das Ziel, die Automobilhersteller durch drohende finanzielle Nachteile dazu zu bewegen, eine steigende Anzahl an emissionsärmeren Elektro- und Hybridfahrzeugen herzustellen und zu verkaufen (vgl. Zdfheute 2024b).

Da bei der Berechnung der Flottengrenzwerte für ein Unternehmen jeweils alle in Europa zugelassenen Einheiten eines Unternehmens einbezogen werden, fließen auch die Importe in China hergestellter Elektrofahrzeuge mit ein (vgl. Reuters 2025a). Zudem haben die Automobilhersteller, um die Grenzwerte zu erreichen, auch die Möglichkeit, sogenannte ‚Pools‘ zu bilden, in denen sie sich mit anderen Automobilherstellern zusammenschließen. Dabei werden in Form einer Gesamtflottenberechnung die jeweils zugelassenen Fahrzeuge aller Marken in diesem Pool miteinander verrechnet. In diesen ‚Pools‘ der deutschen Hersteller sind

teilweise auch in China produzierende Joint Venture Partner und Hersteller vertreten, die schwerpunktmäßig Elektrofahrzeuge produzieren und somit die hohen CO₂-Ausstöße der deutschen Hersteller kompensieren. Anstelle von Strafzahlungen fallen für die Hersteller daher lediglich deutlich geringere Ausgleichszahlungen an die Pooling-Partner an.

Da die deutschen Hersteller insbesondere Elektroautos mit einem nach der EU-Berechnung vorteilhaften CO₂-Ausstoß selbst oder über Joint Ventures aus China importierten, kam diesen Importen auch aus Sicht der Gesamtflottenberechnung eine große Bedeutung zu, um die europäischen Flottengrenzwerte einzuhalten (vgl. ebd.). Bei sinkenden Verkaufszahlen infolge erhöhter Verkaufspreise durch die europäischen Zölle wurde befürchtet, dass die Flottenemissionen stark ansteigen würden, was wiederum in erheblichen Strafzahlungen für die Hersteller an die EU resultieren würde. Die angedrohten Zollsätze stellten für die deutschen Automobilhersteller somit auch eine Gefahr für die Erreichung der europäischen Flottenziele und daraus resultierende zusätzliche Strafzahlungen an die EU dar.

Letztlich fürchten die Chefetagen der deutschen Autobauer neben den negativen Effekten auf Absatzzahlen, Gewinne und Strafzahlungen auch die negativen Auswirkungen der erwarteten Zölle und Gegenzölle auf die Aktienkurse der Konzerne. So machten bereits die Drohungen der chinesischen Regierung, man würde womöglich höhere Zölle auf großmotorige Importe aus der EU erheben, die Aktien der deutschen Automobilunternehmen am Aktienmarkt vorübergehend unattraktiver. Neben den zunehmend eingetrübten Geschäftsausblickten sorgten auch diese zollbezogenen Drohszenarien für erhebliche Einbrüche der Aktienkurse der deutschen Automobilhersteller im Jahr 2024, da die Masse der Anleger durch europäische wie chinesische Maßnahmen negative Auswirkungen auf die Gewinnaussichten der deutschen Hersteller befürchtete (vgl. Müßgens et al. 2024a). Da die Aktienkurse vielfach als Gradmesser für den Zustand der Unternehmen und die Performance ganzer Vorstände betrachtet werden, ergab sich für die Chefetagen der deutschen Autobauer hiermit auch ein individuelles Interesse, eine Zollspirale zu verhindern (vgl. Handelsblatt 2024b).

Die chinesische Androhung von Zöllen auf großmotorige europäische Exporte stieß bei den deutschen Automobilunternehmen auf eine ausgeprägte Frustration, da sie sich zuvor bereits intensiv darum bemüht hatten, ihre ablehnende Haltung zur EU-Untersuchung auch gegenüber der chinesischen Regierung deutlich zu machen. Hierbei suchten die deutschen Automobilunternehmen bereits frühzeitig den Schulterschluss mit dem deutschen Bundeskanzler, der Verständnis für die Sorgen der deutschen Unternehmen aufbrachte und der

EU-Untersuchung ebenfalls ablehnend gegenüberstand (vgl. Backovic et al. 2023a). Auch aus diesem Grund begleiteten die Vorstandsvorsitzenden der beiden Automobilkonzerne BMW, Oliver Zipse, sowie Mercedes-Benz, Ola Källenius, Bundeskanzler Scholz im April 2024 auf seiner Delegationsreise nach China (vgl. Deiß 2024). Die deutsche Seite bemühte sich in ihren Gesprächen mit Vertretern der chinesischen Regierung zu verdeutlichen, dass sie zwar faire Wettbewerbsbedingungen befürworte, jedoch weder Initiator noch Unterstützer der EU-Antisubventionsuntersuchung sei und weiterhin an einer konstruktiven wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Automobilsektor mit chinesischen Partnern interessiert bleibe. (vgl. ebd.).

In der Folge der chinesischen Ankündigung intensivierten Vertreter der deutschen Automobilindustrie ihre Bemühungen gegenüber der EU, europäische Zölle zu verhindern und dies auch öffentlichkeitswirksam zu demonstrieren. So bezog die Präsidentin des Verbandes der deutschen Automobilindustrie wiederholt klar öffentlich Stellung gegen die EU-Untersuchung:

„Antisubventionsmaßnahmen, wie zusätzliche Zölle würden die Herausforderungen für die europäische und deutsche Automobilindustrie nicht lösen - im Gegenteil: Der von der EU-Kommission beabsichtigte Zweck von Ausgleichszöllen könnte sich bei einem Handelskonflikt entsprechend schnell negativ auswirken.“ - Hildegard Müller in (dpa 2024a)

Besonders häufig und klar äußerte sich auch BMW-Chef Zipse, dessen Unternehmen stark von den Zöllen betroffen gewesen wäre. So argumentierte er sogar auf der Hauptversammlung der BMW Group AG gegen die EU-Untersuchung mit Verweis auf die Gefahr einer Eskalationsspirale und eines daraus resultierenden umfangreichen Handelskonflikts (vgl. Handelsblatt 2024a). Die chinesischen Drohungen gegen europäische Verbrennerimporte erreichten aus chinesischer Perspektive daher zunächst ihr Ziel. Die deutschen Hersteller wurden noch stärker gegen die Zollpläne der EU-Kommission mobilisiert und auch die Bundesregierung bekam durch den drohenden Wegfall inländischer Wertschöpfung ein gesteigertes Eigeninteresse daran, eine Zollspirale zu verhindern.

Entgegen den deutschen Automobilherstellern hielten sich die meisten nicht-deutschen europäischen Automobilhersteller seit der Ankündigung der Antisubventionsuntersuchung mit öffentlichen Äußerungen zur Untersuchung weitestgehend zurück. Besonders auffällig war das allerdings im Fall von Stellantis-Chef Tavares, der im Vorfeld der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung wiederholt auf Maßnahmen gegen chinesische Elektroautoimporte gedrängt hatte (vgl. Knauer 2022). Kurz vor der Bekanntgabe der Zölle ging Carlos Tavares sogar so weit, dass er die Pläne der EU-Kommission als ‚Falle‘ bezeichnete

und unterstellte, dass die Zollpläne die nötige Anpassung westlicher Autobauer verhindern würden (vgl. Reuters 2024e). Der plötzliche Sinneswandel des Stellantis-Vorstands lässt sich mit opportunistischen Interessen erklären. So hatte der Konzern Ende Oktober 2023 ein strategisches Investment in den chinesischen Hersteller Leapmotor getätigt und am 14.05.2024 schließlich ein neues Joint Venture mit eben jenem chinesischen Hersteller verkündet. Dieses Gemeinschaftsunternehmen sollte zukünftig günstig Elektroautos schwerpunktmäßig für den europäischen Markt produzieren (vgl. Stellantis 2023, 2024). Da Stellantis an dem neuen Gemeinschaftsunternehmen mit 51 Prozent beteiligt war, wäre es nun durch europäische Zölle auf chinesische Elektroautos auch direkt betroffen, was die unternehmensinternen Entscheider wohl dazu bewegte, ihre vielfach geforderte Abschottung des europäischen Elektroautomarktes zu revidieren (vgl. Zwick 2024).

Tesla hingegen, das sein Fahrzeug im Einstiegssegment ‚Model 3‘ ausschließlich in Shanghai fertigte, beantragte bei der Europäischen Kommission die Feststellung eines unternehmensspezifischen Zollsatzes. Dies begründete Tesla damit, dass es im Gegensatz zu anderen Herstellern kein Joint Venture mit einem chinesischen Partner für seine lokale Fabrik eingegangen sei und daher auch nur in geringerem Maße von den chinesischen Subventionen profitiert haben könne. Einen Rechtsanspruch für eine gesonderte Berechnung hatte Tesla, wie auch alle anderen Hersteller, nicht. Dennoch genehmigte die EU-Kommission zum Erstaunen der deutschen Hersteller eine individuelle Berechnung für den US-amerikanischen Autobauer, die im weiteren Verlauf zu einer deutlichen Reduzierung des für Tesla angewandten Zollsatzes führen sollte (vgl. Europäische Kommission 2024c).

6.2.2 Von der Ankündigung der vorläufigen Zölle am 12.06.2024 bis zu deren Einführung am 04.07.2024

6.2.2.1 Die EU-Ankündigung vom 12.06.2024 über die Einführung vorläufiger Zölle

Nachdem die EU-Kommission die ursprünglich angepeilte Bekanntgabe zu den Ergebnissen ihrer Untersuchung vom 05.06.2024 um eine Woche verschoben hatte, um das Thema aus dem Wahlkampf für die Europawahl herauszuhalten, gab sie trotz der deutlichen und öffentlichen deutschen Kritik am 12.06.2024 die Einführung vorläufiger Zölle gegen chinesische Elektroautos bekannt (vgl. Europäische Kommission 2024b). Die EU-Kommission ließ verlauten, vorläufig zu dem Schluss zu kommen, dass die Wertschöpfungskette für batteriebetriebene Elektrofahrzeuge in China von einer unfairen Subventionierung profitiert, wodurch den Herstellern in der EU wirtschaftlicher Schaden droht.

Aufgrund einer unterschiedlich starken Subventionierung der einzelnen Hersteller habe die Untersuchung auch unterschiedlich hohe Zollsätze für die chinesischen Hersteller ergeben. So legte die EU-Kommission für die in der Stichprobe ausgewählten Hersteller die Zollsätze mit 17,4 Prozent für BYD, 20 Prozent für Geely, und 38,1 Prozent für SAIC fest (vgl. ebd.). Die stark divergierenden Zollsätze ergaben sich neben der unterschiedlich starken Subventionierung durch die chinesische Regierung auch durch die unterschiedlich starke Kooperation der Unternehmen mit der EU-Kommission während der Untersuchung. So hatte SAIC sich trotz mehrfacher Beschwerde der EU geweigert, bei der Untersuchung in angemessenem Umfang mit der EU zu kooperieren, was Beobachter auf derartige Anweisungen der chinesischen Regierung zurückführten (vgl. Kafsack et al. 2024). Für andere Hersteller in China, die bei der Untersuchung zwar kooperiert hatten, aber nicht Teil der Stichprobe waren, wurde ein Ausgleichszoll von 21 Prozent festgehalten. Für alle anderen Hersteller in China, deren Kooperation als nicht ausreichend angesehen wurde, wurde ebenfalls der Höchstsatz von SAIC mit 38,1 Prozent Einfuhrzoll festgesetzt (vgl. ebd.) Damit lagen die Zollsätze, die zusätzlich zu den bereits in der EU bestehenden 10 % Einfuhrzoll erhoben werden sollten, am oberen Ende des von Experten diskutierten Bereichs (vgl. Kafsack et al. 2024; (Kirkegaard 2024)).

Die Ankündigung der Zollerhebung vom 12.06.2024 wurde nicht unmittelbar angewendet, sondern war zunächst eine Vorausmitteilung. Ab 04.07.2024 sollten die vorläufigen Zölle dann in Form einer Sicherheitsleistung der nationalen Zollbehörden der EU-Mitgliedsländer eingeführt werden und nach Bestätigung durch die EU-Mitgliedstaaten für fünf Jahre lang gültig sein (vgl. Kafsack et al. 2024a).

Damit reizte die EU-Kommission den maximalen zeitlichen Spielraum der EU-Regularien aus, die eine vorläufige Erhebung von Ausgleichszöllen innerhalb von 9 Monaten nach der offiziellen Einleitung einer Antisubventionsuntersuchung vorsehen. Gleichzeitig war durch die EU-Regularien damit auch festgelegt, dass eine finale Entscheidung über die Zölle bis zum 04.11.2024 (innerhalb von 4 Monaten nach Einführung der vorläufigen Zölle) getroffen werden musste. Damit ließ die EU-Kommission zum Unmut der innereuropäischen und chinesischen Kritiker der Untersuchung bis zur Einführung der vorläufigen Zölle lediglich noch ein dreiwöchiges Zeitfenster für eine konkrete Verhandlungslösung (vgl. ebd.). Die Chance auf eine solche wurde innerhalb der EU-Kommission selbst als gering eingestuft. Einerseits hielt die chinesische Seite weiterhin an ihrer grundsätzlichen Position fest, dass es keine unzulässige Subventionierung gäbe und man nicht über allgemeine Maßnahmen sprechen sollte.

Andererseits nahm die EU-Kommission auch die angebotsorientierten und währungsabwertenden Beschlüsse des nationalen Volkskongresses im März 2024 als klare Absage an eine Abkehr von der in Europa kritisierten übermäßigen chinesischen Exportorientierung wahr (vgl. Dahl & Vela 2024).

Gleichzeitig sah die EU die Schwierigkeit einer adäquaten Verhandlungslösung auch darin, dass die Subventionierung quer über alle Wertschöpfungsstufen des Elektroautos, einschließlich der Batterieproduktion, festgestellt wurde. Dies hätte die Wirksamkeit alternativer defensiver handelspolitischer Instrumente im Vergleich zu generalisierenden Zollsätze reduziert (vgl. Koch et al. 2024). Zudem wollte die EU-Kommission verhindern, dass aus den konkreten Verhandlungen über subventionierte Elektroautos eine Verhandlung über weitere handelspolitische Sachverhalte und Grundsatzfragen wird, die ein konkretes und sichtbares Verhandlungsergebnis verhindert hätte. Darüber hinaus beanspruchte die EU-Verhandlungsgruppe, dass nur eine WTO-konforme Verhandlungslösung im Sinne des regelbasierten Welthandels möglich sein sollte. Dies erschwerte unter anderem eine mögliche Einigung auf eine selbst auferlegte Exportquote der chinesischen Regierung, die öffentlich als mögliches Einigungsszenario diskutiert wurde, aber nach WTO-Regeln nicht lediglich mit einzelnen Ländern vereinbart werden dürfen (vgl. ebd.)

Ungeachtet der Skepsis über eine mögliche Verhandlungslösung, betonte die EU-Kommission weitere Verhandlungsbereitschaft und ließ verlauten, dass es nun an China liege, den Weg für eine WTO-konforme Verhandlungslösung zu ebnen (vgl. Gusbeth et al. 2024b). Die chinesische Regierung wiederum reagierte ablehnend auf die Ankündigung der vorläufigen Zölle auf chinesische Elektroautos. Darüber hinaus kritisierte sie aber auch ungewohnt hart die Art und Weise der Untersuchung (vgl. Löhr & Theile 2024). So behauptete sie, im Zuge der Untersuchung seien chinesische Unternehmen nicht nur eingeschüchtert, sondern auch genötigt und unter Druck gesetzt worden. Die EU-Kommission habe Einblicke in Betriebsgeheimnisse und das geistige Eigentum der chinesischen Hersteller gefordert und die umfangreiche Herausgabe von Entwicklungsplänen und Informationen zur Preisgestaltung und Beschaffungsquellen verlangt. Informationen, die die Hersteller teilweise nicht geben konnten oder wollten, wodurch die Ergebnisse der Untersuchung verfälscht worden seien. Da die Handelszölle auf diese unlautere Praxis aufbauen würden, sei deren Höhe und Erhebung grundsätzlich nicht gerechtfertigt (vgl. ebd.). Ähnlich ablehnend äußerten sich Vertreter chinesischer Wirtschaftsverbände und Hersteller und warfen der EU-Kommission Technologieklaue durch die Untersuchung vor (vgl. Greive et al. 2024a).

Gleichzeitig bemühten sich die chinesischen Hersteller, wie auch bereits in den vorherigen Monaten, möglichst viele Elektrofahrzeuge noch vor Beginn der Zölle in die EU zu importieren und zu verkaufen. Dies führte dazu, dass chinesische Hersteller im Juni 2024 erstmals einen Marktanteil von 11 % der europäischen Elektrofahrzeugverkäufe für sich reklamieren konnten (vgl. Smith 2024). Neben den hohen Einfuhrzahlen wurden in der medialen Berichterstattung seit dem Frühjahr 2024 auch das Ankommen der ersten chinesischen Autofrachter in Europa diskutiert (vgl. Stölzel 2024). Um die eigenen Transportkosten zu senken und den Export effizienter zu machen, gaben chinesische Hersteller hunderte dieser speziell für den Export ausgelegter Autofrachter in Auftrag (vgl. ebd.). Im Zusammenhang mit den Einfuhrzahlen unterstrich diese Entwicklung das Bild einer chinesischen Exportschwemme und einer zukünftigen chinesischen Marktbeherrschung. Dies stärkte die europäischen Kritiker des offenen Marktzugangs in ihrer Absicht, Maßnahmen gegen chinesische Elektroautos voranzutreiben.

Wenn auch die chinesische Regierung weiterhin den europäischen Kernvorwurf einer Subventionierung chinesischer Elektroautos verneinte, bemühte sie sich dennoch in der Folge um weitere Verhandlungen mit der Europäischen Kommission, um die aus ihrer Sicht unliebsamen Zölle zu verhindern. Dabei drängte China wiederholt darauf, ergebnisoffen und ohne feste Vorannahmen zu verhandeln, was in deutlichem Widerspruch zu den bereits publizierten vorläufigen Ergebnissen der EU-Untersuchung stand (vgl. Koch et al. 2024). Dennoch vereinbarten die EU-Kommission und die chinesische Regierung wenig später erneute Konsultationen über die angekündigten Zollsätze sowohl auf hoher politischer Ebene zwischen EU-Kommissar Dombrovskis und dem chinesischen Handelsminister Wang Wentao, als auch auf Arbeitsebene (vgl. Cater 2024; Koch et al. 2024). Gleichzeitig unternahm die chinesische Regierung weitere Schritte, um zu verdeutlichen, dass europäische Zollmaßnahmen nicht unerwidert bleiben würden. Am 17.06.2024 gab das chinesische Handelsministerium bekannt, dass es eine Antidumpinguntersuchung gegen aus der EU eingeführtes Schweinefleisch und dessen Nebenprodukte einleiten würde (vgl. dpa 2024e: 19).

Mit der Ankündigung der vorläufigen Zölle ab 04.07.2024 verdeutlichte die EU-Kommission ihre feste Absicht, keine Abstriche bei der Lösung des Problems chinesischer Subventionen zu machen. Gleichzeitig erhöhte sie damit den Druck auf die chinesische Regierung, für eine Verhandlungslösung deutliche Zugeständnisse zu machen. Auf chinesischer Seite wiederum führte dieses Vorgehen einerseits dazu, dass die chinesischen Hersteller ihre Bemühungen intensivierten, vor der Zolleinführung möglichst viele Fahrzeuge in die EU zu importieren.

Andererseits signalisierte die chinesische Regierung, ob taktisch oder nicht, zwar eine stärkere Verhandlungsbereitschaft, reagierte aber ebenso mit einer weiteren Untersuchung gegen europäische Importe.

6.2.2.2 Reaktionen und politischer Druck der deutschen Automobilhersteller

Entgegen der Zurückhaltung der deutschen Automobilhersteller nach Einleitung der Antisubventionsuntersuchung im Herbst 2023, ergriffen ihre Vertreter nach der EU-Ankündigung vorläufiger Zölle am 12.06.2024 eindeutig Partei gegen die Maßnahmen. Die Vertreterin des VDA, Hildegard Müller, kritisierte die EU-Ankündigung als weiteren Schritt weg von internationaler Zusammenarbeit und als fehlgeleitete Maßnahme in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Standorts.

„Durch diese Maßnahme wächst das Risiko eines globalen Handelskonfliktes weiter an. Fakt ist außerdem: Ausgleichszölle für aus China importierte E-Pkw sind nicht geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie zu stärken. [...] Jede protektionistische Maßnahme, dazu zählen zusätzliche Zölle genauso wie ungerechtfertigte und marktverzerrende Subventionen, schränkt freien Handel ein und birgt das Risiko von Handelskonflikten, die sich letztlich zum Nachteil aller Seiten auswirken. Der potenzielle Schaden, der von den jetzt angekündigten Maßnahmen ausgehen könnte, ist womöglich höher als der mögliche Nutzen für die europäische – und insbesondere die deutsche – Automobilindustrie. [...] Insgesamt gilt: Die nun von der EU angekündigten Maßnahmen werden die Herausforderungen für die europäische und deutsche Automobilindustrie nicht lösen, im Gegenteil: Der von der EU-Kommission beabsichtigte Zweck von Ausgleichszöllen könnte sich bei einem Handelskonflikt entsprechend schnell negativ auswirken.“ - Hildegard Müller in VDA (2024c)

Neben ihrer Kritik an der EU-Untersuchung rief sie die chinesischen Vertreter aber auch auf, einen ernsthaften Dialog mit der EU zu führen und die Problematik am Verhandlungstisch zu lösen:

„Die Ankündigungen von heute machen deutlich, dass das Ausmaß und die Art und Weise von Subventionen in China eine Herausforderung sind. Auch die chinesische Regierung ist daher jetzt dazu aufgerufen, mit Blick auf die Faktenlage Gesprächsbereitschaft zu signalisieren. Es wäre zielführend, wenn wir es schaffen, die bestehenden Herausforderungen im Dialog zu meistern und dabei primär partnerschaftliche Formate und Lösungen anstreben. Wichtig dabei: Es liegt auch an China, mit konstruktiven Vorschlägen auf Europa zuzugehen sowie wettbewerbsverzerrendes Verhalten konsequent und schnell zu stoppen, um so eine Ausweitung von Handelskonflikten zu vermeiden.“ - Hildegard Müller in VDA (2024c)

Ähnlich stark kritisierten auch die Vorsitzenden der deutschen Automobilhersteller die EU-Ankündigung. BMW-Chef Zipse kommentierte die Entscheidung als kontraproduktiv für die europäischen Hersteller: *„Diese Entscheidung für zusätzliche Importzölle ist der falsche Weg. Die EU-Kommission schadet damit europäischen Unternehmen und europäischen Interessen.“* - Oliver Zipse in (Fasse et al. 2024). Zudem betonte er erneut die Gefahr, dass die Untersuchung als möglicher Brandbeschleuniger einer geoökonomischen Eskalationsspirale fungieren könne: *„Das ist eine Absurdität. Damit läuft man Gefahr, dass der Handelspartner mit Gegenmaßnahmen antwortet. Vielleicht wird dann plötzlich die Verfügbarkeit essenzieller*

Rohstoffe für Elektrofahrzeuge schwieriger. Hier wird viel zu kurz gedacht" – Oliver Zipse in (vgl. Müßgens et al. 2024a).

Ebenso erläuterte der Mercedes-Benz Vorstandsvorsitzende Källenius die negativen Auswirkungen auf das eigene Unternehmen und argumentierte, dass Europa und vor allem Deutschland letztlich stärker unter den Zöllen litten als China: *„Der faire und auch vor allem der freie Welthandel ist sehr wichtig, treibt Innovation, treibt Wachstum [...] Was wir nicht gebrauchen können als Exportnation sind steigende Handelshindernisse.“* – Ola Källenius in (Fasse et al. 2024). Auch der Volkswagen-Konzern gab bekannt, dass man die Zölle ablehne und dass die negativen Auswirkungen dieser Entscheidung den etwaigen Nutzen für die europäische und insbesondere die deutsche Automobilindustrie überwiegen würden (vgl. Fasse et al. 2024).

Der Unmut der deutschen Industrievertreter wurde zudem dadurch verstärkt, dass die Zollberechnungen keinen Unterschied bei der Behandlung chinesischer und europäischer Hersteller machten. Durch die individuelle Berechnung für die chinesischen Hersteller in der Stichprobe sollten manche deren Produkte letztlich sogar geringer verzollt werden als die in China hergestellten Produkte europäischer Hersteller. So sollten nach den Plänen der EU-Kommission für die rein-chinesischen Hersteller BYD und Geely durch ihre Auswahl in der Stichprobe lediglich ein Zollsatz von 17,4 % beziehungsweise 20 % gelten, während beispielsweise für die Importe des BMW Elektro-SUV iX3 aus China ein gemittelter Zollsatz von 21 % angenommen wurde. Ein Ergebnis, das die Wettbewerbsfähigkeit von Elektrofahrzeugen europäischer Hersteller, zumindest gegenüber den in der Stichprobenauswahl befindlichen chinesischen Herstellern, weiter verschlechtert hätte (vgl. Hubik 2024).

Als Reaktion auf die aus ihrer Sicht fatalen Zollankündigungen bemühten sich die deutschen Hersteller in der Folge noch stärker, den Schulterschluss mit dem deutschen Bundeskanzler zu suchen, der bereits mehrfach seine ablehnende Position zur EU-Untersuchung kundgetan hatte. Gleichzeitig intensivierten die deutschen Hersteller die Bemühungen, ihre Sorgen und die Nachteile für die deutschen Hersteller auch im europäischen Diskurs besser einzubringen. Da der europäische Fahrzeugherstellerverband ACEA, aufgrund widersprüchlicher Interessen einzelner Mitglieder, eine klare Positionierung gegen die Zölle vermied, konnten die deutschen Hersteller nicht auf die Unterstützung ihres europäischen Dachverbandes hoffen (vgl. European Automobile Manufacturers Association 2024). Dementsprechend setzten die deutschen

Hersteller stärker auf den sich klar positionierenden nationalen Automobilherstellerverband VDA und auch auf die eigenen direkten Kanäle zur EU-Kommission, um ihre Positionen in den politischen Prozess einzubringen. Das klare Ziel der deutschen Hersteller bestand dabei in der Erreichung einer Verhandlungslösung zwischen der EU und China, die weder Importe europäischer Fahrzeuge nach China gefährdet hätte noch die Importe eigener in China gebauter Elektroautos erschwert hätte.

6.2.2.3 Ringen zwischen Bundesregierung und EU-Kommission

Ähnlich wie die deutschen Automobilhersteller kritisierten auch große Teile der deutschen Bundesregierung die Zollankündigungen. Federführend äußerte sich erneut Bundeskanzler Scholz besorgt über die Entwicklung der Zolluntersuchung und drängte die EU-Kommission eine Verhandlungslösung vor dem 04.07.2024 zu ermöglichen, um eine Einführung der Zölle noch zu verhindern (vgl. Kafsack & Theile 2024). Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung deutscher Automobilexporte nach China und davon abhängiger Steuereinnahmen und Arbeitsplätze stellte eine mögliche chinesische Gegenmaßnahme in Form von Zöllen gegen europäische Verbrennerfahrzeuge ein Bedrohungsszenario dar, das die sich im Jahr 2024 schwächelnde deutsche Wirtschaftsleistung noch stärker hätte belasten können. Dementsprechend priorisierte Bundeskanzler Scholz die Thematik und bemühte sich persönlich darum, auf die europäische Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen. Neben der öffentlichen Kritik versuchte der Bundeskanzler daher auch, direkten Druck auf die EU-Kommission und insbesondere gegenüber der EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen aufzubauen. Er drängte auf eine Verhandlungslösung, um so die befürchteten chinesischen Gegenmaßnahmen gegen die deutsche Automobilindustrie zu verhindern (vgl. dpa 2024d; Dahl & Vela 2024; Kafsack 2024a). Damit begab sich der Bundeskanzler auch beim G7-Gipfel, der vom 13.-15.06.2024 in Italien stattfand, in eine Außenseiterrolle (vgl. Heide et al. 2024a). Unter den anderen G7-Staaten gab es auf dem Treffen einen weitestgehenden Konsens darüber, härter gegenüber den geoökonomischen Praktiken und Exportüberschüssen der chinesischen Volkswirtschaft vorzugehen (vgl. Heide et al. 2024b).

Die Haltung des Bundeskanzlers und sein Einsatz verdeutlichte, welche Bedeutung er den deutschen Automobilherstellern beimaß. Gleichzeitig ist es ein Indiz dafür, dass der vielfach thematisierte enge Draht zwischen den Chefetagen der deutschen Automobilkonzerne und den deutschen Bundesregierungen weiterhin intakt ist (vgl. Dahl & Vela 2024). So hatten diese bereits bei den Diskussionen über ein ‚De-Risking‘ von China stets betont, wie wichtig ein

gutes deutsch-chinesisches Verhältnis für ihre Branche sei und dass protektionistische Handelsmaßnahmen ihren Unternehmen umfassend schaden würden (vgl. Seiwert et al. 2023).

Unterstützung für die Ablehnung der Zölle erhielten die deutschen Autohersteller und das deutsche Kanzleramt auch von Seiten der FDP. FDP-Verkehrsminister Volker Wissing äußerte ebenfalls klar seine Ablehnung der Ankündigung der vorläufigen Zölle und warf der EU-Kommission vor, sie habe nicht deutlich gemacht, welche Vorwürfe man im Detail gegenüber China erhebe. Anstatt Zölle zu erheben, plädierte er dafür, an einer Verteidigung des weltweiten Freihandels zu arbeiten (vgl. Handelsblatt 2024a). Zudem warnte er davor, dass ein Handelskrieg zwischen der EU und China insbesondere für Deutschland eine wirtschaftliche Katastrophe darstellen würde (vgl. Heide et al. 2024b). Dagegen sah die Positionierung innerhalb des dritten Koalitionspartners Bündnis 90/Die Grünen anders aus (vgl. Gusbeth et al. 2023; Handelsblatt 2024a). Zwar sah man durchaus die möglichen Nachteile für die deutsche Industrie, allerdings unterstützte man grundsätzlich ein härteres Vorgehen gegenüber der Volksrepublik und hielt sich daher zunächst mit klaren Positionierungen stärker zurück. Dieser Ambivalenz entsprechend, betonte Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck, dass es vor allem wichtig sei, dass die EU und China gemeinsam über eine Lösung der Problematik verhandelten und Zölle oftmals ein schlechtes Verhandlungsergebnis seien (vgl. Gusbeth et al. 2024b).

Entgegen der ablehnenden Haltung der deutschen Autobauern und des Kanzleramts wurden die Zollankündigungen der EU in der deutschen Öffentlichkeit tendenziell eher begrüßt. Auch in der deutschen Industrie gab es, abseits der Automobilkonzerne, überwiegend eine Zustimmung zum Agieren der EU-Kommission. So befürwortete eine Mehrheit der Industrieunternehmen in einer Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft die EU-Antisubventionsuntersuchung (vgl. Matthes & Schmitz 2024). Ebenso äußerte sich auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der bereits vor der Zollverkündung mehrfach vor chinesischen Überkapazitäten gewarnt hatte, aufgeschlossen gegenüber dem EU-Vorgehen und der Anwendung defensiver handelspolitischer Instrumente (vgl. Reuters 2024d). Mit Ausnahme der Automobilunternehmen, lag dem Vorgehen der EU ein breiter Konsens in der deutschen Industrie zugrunde, dass Chinas staatlich gelenktes, hybrides Wirtschaftssystem zu unfairen Wettbewerbsvorteilen führe und die EU demnach zurecht geoökonomische Defensivinstrumente anwenden sollte (vgl. Heide et al. 2024b).

Neben der Stimmung in anderen Branchen war im innerdeutschen Diskurs einerseits bemerkenswert, dass es eine überparteiliche Einigkeit zwischen Teilen der Ampel-Regierung und der CDU/CSU-Opposition gab. Andererseits zeigte sich eine starke Tendenz, dass die jeweiligen deutschen Parlamentarier in Brüssel und Berlin gegensätzliche Positionen einnahmen. So sprach sich Bernd Lange (SPD), Vorsitzender des EU-Handelsausschusses im Europaparlament, entgegen seinem Parteigenossen Olaf Scholz mehrfach öffentlich für die Einführung von Zöllen zum Schutz gegenüber chinesischen Überkapazitäten aus¹³ (vgl. Reuters 2024d; Demling & Sauga 2024). Ähnliche innerparteiliche Widersprüche gab es auch in der oppositionellen CDU/CSU-Fraktion. So warnten Oppositionsführer Friedrich Merz und die deutsche Union im Einklang mit Bundeskanzler Scholz vor Verschärfungen bei Importzöllen und einer Eskalationsspirale. Damit stellten sie sich klar gegen die Linie der europäischen EVP-Fraktion (vgl. Reuters 2024d). Diese gehörte mitsamt ihrer deutschen Vertreter, allen voran mit dem Partei- und Fraktionsvorsitzenden der EVP Manfred Weber, EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sowie dem verkehrspolitischen Sprecher der CSU-Europagruppe Markus Ferber über den gesamten Untersuchungszeitraum zu den klaren Befürwortern der Zölle (vgl. Heide et al. 2024a; Gusbeth et al. 2024b).

Ende Juni 2024 ging Bundeskanzler Scholz einen weiteren Schritt in Richtung Konfrontation mit der EU-Kommission und bekundete in der Regierungserklärung am 26.06.2024, dass er mit der Handelspolitik der Kommission äußerst unzufrieden sei und es nur seinem Einsatz zu verdanken sei, dass man sich noch nicht in einem offenen Handelskrieg mit China befinden würde.

„Ich sage hier ganz klar: Ich bin mit den Ergebnissen der Handelspolitik der Europäischen Union nicht zufrieden. Da muss sich dramatisch etwas ändern. Wir brauchen mehr Freihandelsabkommen als wir sie heute haben. Wir haben unsere Kompetenz für Handelspolitik und Handelsverträge nicht an die Europäische Union abgegeben, damit keine Verträge geschlossen werden, sondern damit sie wirksamer, größer und schneller zustande kommen. [...] Und natürlich gilt das auch, wenn es um den Handel mit dem großen Land China geht. Deshalb bin ich sehr froh, dass es auch der Initiative des Kanzlers und meiner Regierung zu verdanken ist [...] dass jetzt nicht einfach die Züge aufeinander zufahren, sondern dass die Europäische Union und China jetzt über einen gemeinsamen Weg in der Frage der Autozölle sprechen.“ - Olaf Scholz in Bundesregierung (2024)

Hinter den Kulissen versuchte er weiterhin mit großem Einsatz, Druck auf die EU-Kommission aufzubauen, eine für die deutschen Hersteller vorteilhaftere Verhandlungslösung zwischen der EU und China zu ermöglichen und nicht auf die Einführung der Zölle am 04.07.2024 zu bestehen (vgl. Greive et al. 2024a). Hierbei drängte er auf einen Vorschlag, den er bereits im Frühjahr EU-Handelskommissar Dombrovskis vorgelegt hatte. Der ‚Scholz-Vorschlag‘

¹³ Dennoch kritisierte Bernd Lange, die für die Hersteller teilweise unterschiedliche Zollfestsetzung.

beinhaltete, dass die EU wie auch China gleich hohe Zölle auf Autoimporte verhängen sollten. Dagegen sollten die geplanten herstellerbezogenen Zölle der EU-Kommission fallen gelassen werden oder erst ab gewissen Exportmengen greifen (vgl. Heide et al. 2024d). Hierdurch hätten seiner Ansicht nach eine Zolleskalation, wie auch eine zu starke Benachteiligung deutscher Hersteller, abgewendet werden können.

In der EU-Kommission wurde die öffentliche deutsche Kritik des Bundeskanzlers, wie auch der Zeitpunkt der beiden kurz nach der Bekanntgabe stattfindenden Delegationsreisen von Verkehrsminister Volker Wissing und Wirtschaftsminister Robert Habeck nach China, als illegitime Einmischung in die handelspolitische Kompetenz der EU-Kommission wahrgenommen. Man befürchtete auf EU-Seite nicht grundlos, dass China die deutschen Delegationsreisen dazu nutzen würde, Deutschland in seiner Zollposition als Gegenpol zur EU-Kommission zu stärken und damit die europäische Verhandlungsposition zu schwächen (vgl. Cater 2024; Koch et al. 2024). Die Vorschläge des Kanzlers für eine Verhandlungslösung wurden in der Kommission zudem als untauglich und rechtlich nicht umsetzbar betrachtet. Das gesamte Agieren der deutschen Bundesregierung und insbesondere die offensive Einmischung des deutschen Bundeskanzlers in die handelspolitische Fragestellung der Zollerhebung wurden in der EU zudem als forcierte Machtprobe mit EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen, sowie in geringerem Umfang mit dem klaren französischen Zoll-Befürworter Emmanuel Macron angesehen (vgl. Greive et al. 2024a).

Ungeachtet der Kritik der deutschen Automobilhersteller und ihrer Lobbying-Bemühungen, wie auch ungeachtet der starken Opposition der deutschen Bundesregierung zu den angekündigten Zöllen, kam es bis zum 04.07.2024 zu keiner gemeinsamen Verhandlungslösung zwischen den beiden Verhandlungsgruppen. Dementsprechend verhängte die EU-Kommission die angekündigten vorläufigen Zölle am 04.07.2024 mit geringfügig nach unten angepassten Zollsätzen von 17,4 % für BYD, 19,9 % für Geely sowie 37,6 % für SAIC. Für alle anderen Hersteller, die nicht Teil der Stichprobe waren, wurde ein gewogener Durchschnittszollsatz von 20,8 % vorgegeben und für alle nicht kooperierenden Unternehmen ein Einfuhrzoll von 37,6 % festgesetzt (vgl. Europäische Kommission 2024c).

6.2.3 Zwischenfazit

Die Zeitspanne zwischen der Bekanntgabe der Untersuchung am 13.09.2023 und der Einführung vorläufiger Zölle am 04.07.2024 zeigt, mit den zentralen Zwischenstationen der offiziellen Einleitung am 04.10.2023 und der Ankündigung vorläufiger Zölle am 12.06.2024,

einige zentrale Einflussfaktoren und Mechanismen auf, die letztlich auch entscheidend für den Ausgang der Antisubventionsuntersuchung werden sollten. Zudem verdeutlicht sie die Komplexität der geoökonomischen Maßnahmenfindung auf europäischer Ebene.

Die EU-Kommission, mit offener Unterstützung durch die französische Regierung und überparteilichem Rückhalt im europäischen Parlament, zeigte sich fest entschlossen, eine härtere Linie gegenüber China zu verfolgen und sich nicht mit geringen Zugeständnissen zufriedenzugeben (vgl. Theile 2024). Dennoch bemühte sich die EU-Kommission trotz der politisierten Ankündigung darum, die Antisubventionsuntersuchung, auch im Gegensatz zu den verhängten Strafzöllen anderer Länder gegen chinesische Elektroautos, als Ergebnis einer unvoreingenommenen Untersuchung darzustellen. Die letztlich verhängten vorläufigen Zölle bezeichnete die EU-Kommission daher nicht als Strafzölle, sondern als Ausgleichszölle, die lediglich die Funktion hätten, einen unfairen Wettbewerbsvorteil in China produzierter Elektroautos aufgrund staatlicher chinesischer Subventionierung auszugleichen (vgl. Europäische Kommission 2024c).

Beeinträchtigt wurden die Verhandlungen auch dadurch, dass die EU-Kommission lediglich dazu bereit war, ein WTO-konformes Verhandlungsergebnis zu akzeptieren, um die öffentliche EU-Positionierung als Vertreterin einer regelbasierten internationalen Ordnung nicht zu unterminieren. Diese Position erschwerte auf China zugeschnittene Verhandlungslösungen, wie chinesische Exportquoten oder Mindestpreise (vgl. Dadush & McCaffrey 2024; Koch et al. 2024, 2024; Heide et al. 2024b). Die chinesische Regierung wiederum gab sich zunächst zwar öffentlich verhandlungsbereit, aber hinter den Kulissen wenig Mühe, die Position der Europäischen Kommission nachzuvollziehen. Stattdessen bestritt sie konsequent den erhobenen westlichen Vorwurf einer unzulässigen Subventionierung bei Elektroautos sowie industrieller Überkapazitäten und war zu wirklichen Verhandlungen auf Basis dieser Vorannahmen nicht bereit (vgl. Gusbeth 2024). Vielmehr führten die Beschlüsse des chinesischen Volkskongresses im März 2024 dazu, dass sich die Sorge vor chinesischen Überkapazitäten in der EU und den USA weiter vergrößerten.

Die chinesische Strategie bis zur Einführung vorläufiger Zölle am 04.07.2024 zielte vielmehr darauf ab, Zeit zu gewinnen, um eine innere Opposition zur EU-Kommission zu generieren und diese dadurch zu unterminieren. Plakativ wurde diese Strategie durch die Ankündigung von Antidumpinguntersuchungen gegen aus der EU importierten Weinbrand im Januar 2024 (vgl. Tagesschau 2024a), europäisches Schweinefleisch im Juni 2024 (vgl. dpa 2024e: 19), aber auch

anhand der konstanten Drohungen weiterer Gegenmaßnahmen wie der Erhebung von Zöllen auf großmotorige Fahrzeuge (vgl. dpa 2024c). Die erfolgreiche Verhinderung von Ausgleichszöllen auf Solarmodule und Telekommunikationsausrüstung im Jahr 2013 diente der chinesischen Regierung als Blaupause (vgl. Moens et al. 2023b). Im vorliegenden Fall hatte die EU-Kommission chinesische Gegenmaßnahmen allerdings eingepreist (vgl. Koch et al. 2024). Dementsprechend scheiterte diese chinesische Zermürbungsstrategie (vgl. Heide et al. 2024d). Des Weiteren trugen die gegensätzlichen Grundpositionen und auch die erst späte chinesische Erkenntnis über die Entschlossenheit der EU-Kommission dazu bei, dass keine Einigung vor der Einführung vorläufiger Zölle erzielt wurde (vgl. Theile 2024).

Die erste Aushandlungsphase bis zur Verhängung vorläufiger Zölle zeigt auch die Bandbreite an relevanten Einflussfaktoren und Akteuren auf. Auf die Dynamik zwischen der Europäischen Kommission und der chinesischen Regierung kam im Frühjahr 2024 weiterer Druck durch eine Spirale an geoökonomischen Maßnahmen und Gegenmaßnahmen zwischen den USA und China. Deutlich wird das unter anderem daran, dass sich die chinesische Regierung nach der Einleitung des Antisubventionsverfahrens zunächst mit umfangreichen Gegenmaßnahmen gegen die EU-Kommission und europäische Exporte weitestgehend zurückhielt, ihre Tonalität, unter anderem mit den Drohungen gegen europäische Verbrennerfahrzeuge, aber nach der Ankündigung der US-amerikanischen Zölle auf Elektroautos und Batterien erheblich verschärfte. So hatten zwar die IRA-Zwischenberichte bereits eine drohende Abwanderung europäischer Investitionen in die USA nahegelegt. Mit der Verhängung von 100-prozentigen Einfuhrzöllen auf chinesische Elektroautos und weiterer Industriegüter durch die USA im Mai 2024 verschärfte sich die EU-Position aber weiter (vgl. Köllner 2024a). Hierdurch wurde es für europäische Beobachter noch wahrscheinlicher, dass chinesische Überkapazitäten in weitaus größerem Maße auf den europäischen Markt drängen würden, als bereits angenommen (vgl. Heide et al. 2024d). Für die EU-Kommission erhöhte sich dadurch die Notwendigkeit, die Untersuchung zu einem Ergebnis zu führen, auf Basis dessen sie ebenfalls Zölle auf chinesische Fahrzeugimporte einführen könnte, um nicht als verbliebener offener Markt zum alleinigen Ziel chinesischer Überkapazitäten zu werden (vgl. Heide et al. 2024a; Reuters 2024h; Heide et al. 2024d).

Die chinesische Androhung der Verhängung von Einfuhrzöllen auf großmotorige Fahrzeuge stellte eine erhebliche Gefahr für europäische Automobilexporte dar (vgl. dpa 2024c). Die deutschen Hersteller erkannten spätestens im Spätherbst 2023, welche schwerwiegenden Auswirkungen die Untersuchung auf sie und ihre Geschäftsmodelle haben könnte (vgl.

Handelsblatt 2024c; Müßgens et al. 2024a; Gusbeth et al. 2023). Trotz intensiver Bemühungen gegenüber der chinesischen Regierung, die eigene Ablehnung der Antisubventionsuntersuchung deutlich zu machen, gerieten die deutschen Automobilhersteller damit ins Fadenkreuz chinesischer Vergeltungsmaßnahmen (vgl. Heide et al. 2024d). Während die deutsche Automobilindustrie im Vorfeld der Untersuchung von der EU-Kommission noch bewusst von der Entscheidungsfindung ferngehalten werden konnte, nahm sie in der ersten Aushandlungsphase zusammen mit Bundeskanzler Scholz eine entscheidende Rolle als Kritikerin der Untersuchung ein und versuchte, Zölle durch entschiedene öffentliche und indirekte Einflussnahme abzuwenden.

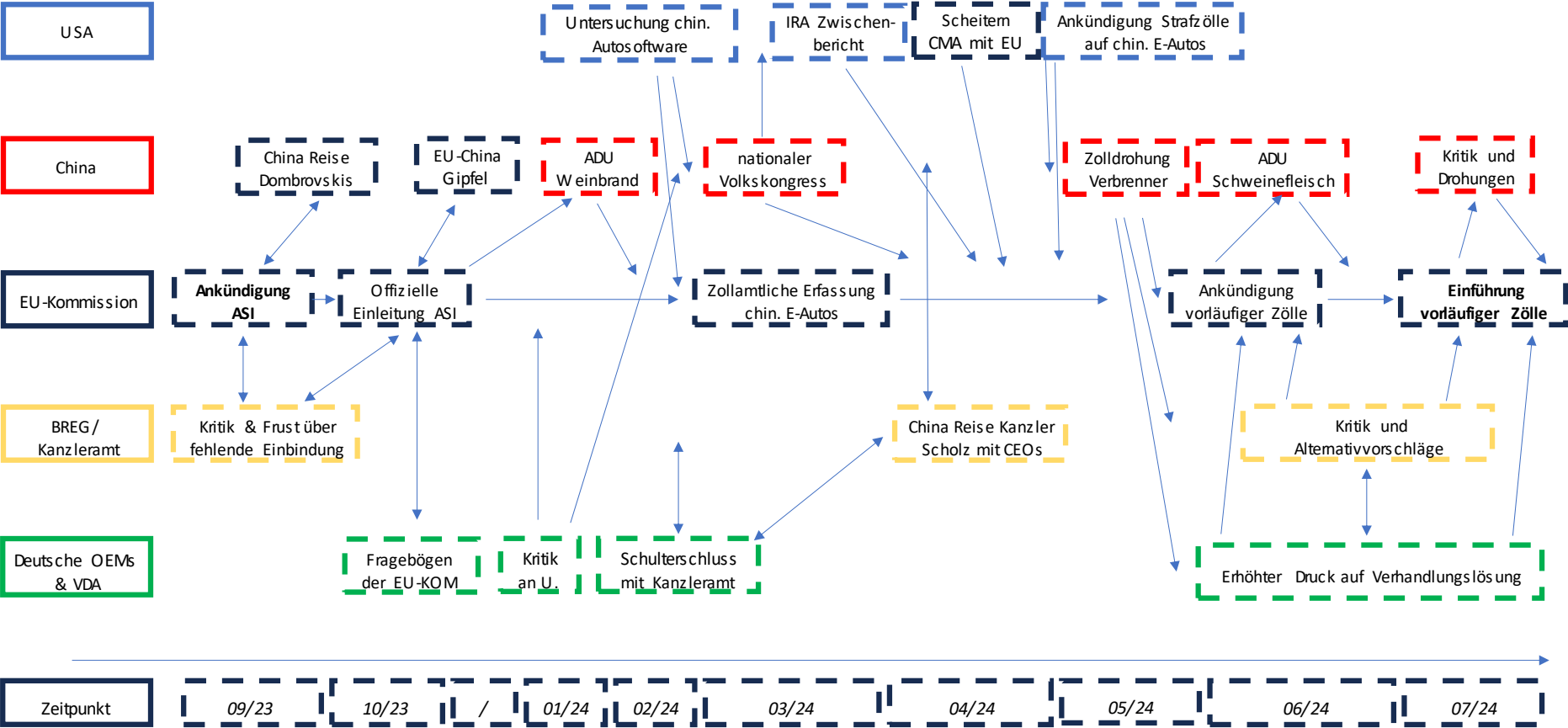
Das politische Engagement der deutschen Hersteller wurde allerdings dadurch geschwächt, dass sich andere europäischer Hersteller kaum oder weniger entschieden zur Untersuchung äußerten. Dementsprechend erfolgten auch keine koordinierten Lobbying-Bemühungen über den Fahrzeugherstellerverband ACEA. Stattdessen konzentrierten sich die deutschen Hersteller zunehmend darauf, ihre Positionen über den deutschen VDA und über den direkten Kontakt zu Politik und Medien in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen (vgl. Gusbeth et al. 2023; European Automobile Manufacturers Association 2024). Die damit fehlende Branchengeschlossenheit kann als ein entscheidender Faktor dafür identifiziert werden, dass es nicht gelang, die Interessen in den europäischen Diskurs effektiver einzubringen. Nichtsdestotrotz belegt das Agieren der deutschen Hersteller, wie geoökonomische Maßnahmen entgegen den Eigeninteressen der betroffenen Unternehmen in marktwirtschaftlichen Demokratien zu erheblichen innenpolitischen Widerständen führen können.

Die deutsche Automobilindustrie erhielt auf nationaler und europäischer Ebene mit Bundeskanzler Olaf Scholz von Beginn an einen konsequente Widersacher der Untersuchung (vgl. Reuters 2024d; Greive et al. 2024a; Heide et al. 2024b; Kafsack & Theile 2024; Greive et al. 2024c). Trotz großem Einsatz gelang es Bundeskanzler Scholz und den deutschen Herstellern nicht, dass sich weitere größere Nationen ebenfalls offen gegen die Zolluntersuchung positionierten, was die Verhandlungsmacht der Kritiker vergrößert hätte. Dies unterstreicht die Schwierigkeit, geoökonomische Maßnahmen auf handelspolitischer Ebene abzuwenden, wenn sie bereits in die Wege geleitet wurden und eine Mehrheit gegen die EU-Kommission organisiert werden muss.

Entgegen der klaren Haltung des Bundeskanzlers wurden im Verlauf des ersten Halbjahres 2024 auch abweichende Positionen zwischen deutschen Parlamentariern in Berlin und den deutschen Vertretern in Brüssel deutlich. Während in Berlin bei SPD, CDU und FDP, trotz einer grundsätzlich befürwortenden Stimmung in der deutschen Wirtschaft, eine ablehnende Haltung zu möglichen Zöllen vorherrschte, unterstützten die deutschen EU-Parlamentarier überwiegend die Position der EU-Kommission und sprachen sich für die Einführung von Zöllen auf chinesische Elektrofahrzeuge aus (vgl. Heide et al. 2024b). Dies verdeutlicht erneut die Komplexität und Vielschichtigkeit des Aushandlungsprozesses.

Die beiden folgenden Skizzen stellen einerseits die chronologisch wichtigsten Ergebnisse der Prozessanalyse dar und verdeutlichen andererseits im Rückgriff auf das in Kapitel 4.2 erstellte Analyseschema die maßgeblichen identifizierten Einflussfaktoren auf das Ergebnis des Aushandlungsprozesses.

Skizze Chronologie/ Interaktionsfeld 13.09.23-04.07.2024



Abkürzungen: Anti-Subventionsuntersuchung (ASI); Anti-Dumping Untersuchung (ADU); Untersuchung (U.); chinesisch (chin)

Abbildung Nr. 6.2

Skizze: Einflussfaktoren auf die Aushandlung 13.09.2023 - 04.07.2024

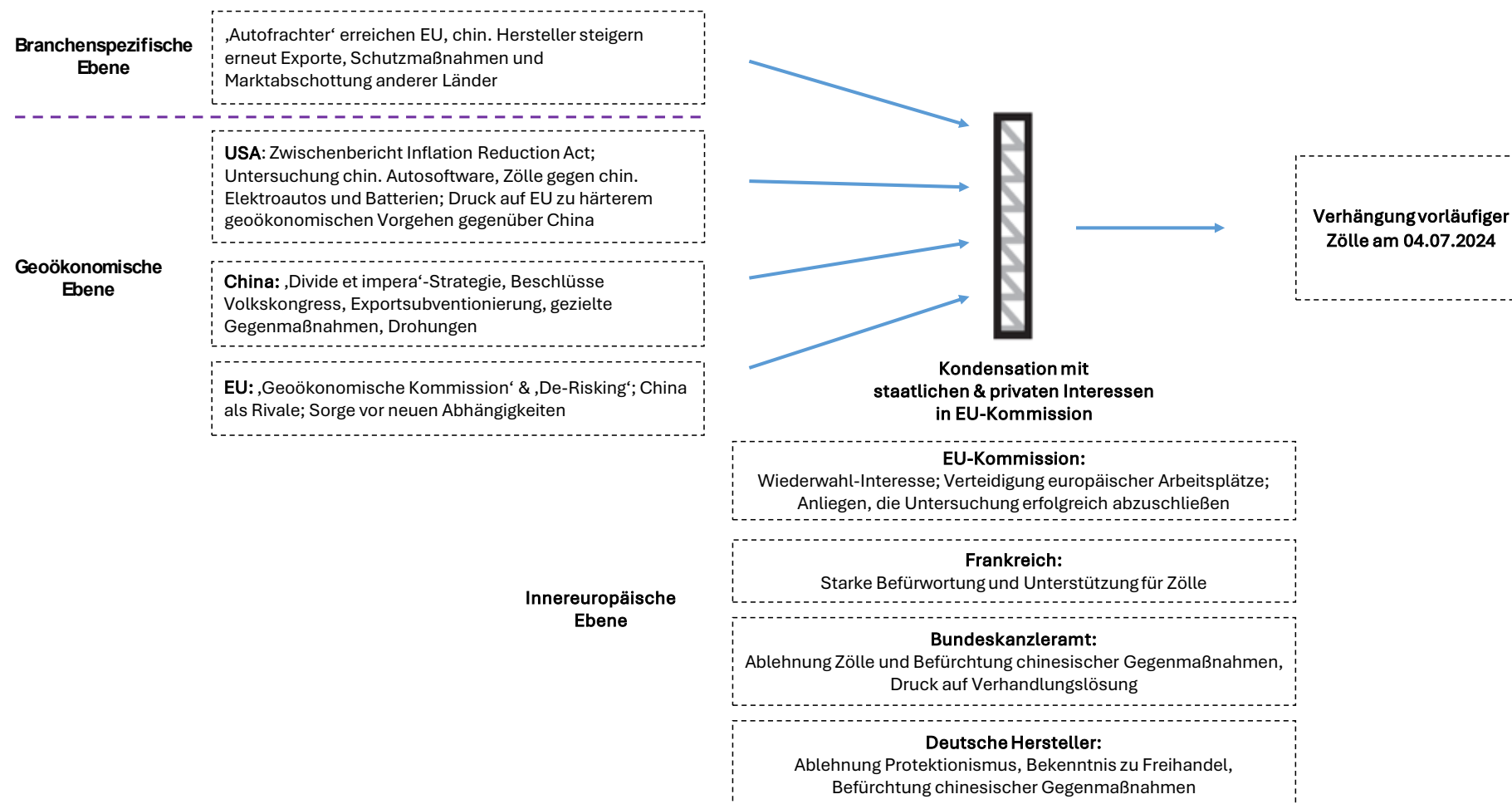


Abbildung Nr. 6.3

6.3 Aushandlungsprozess von der Einführung vorläufiger Zölle bis zum Inkrafttreten der finalen Zölle (07/24-11/24)

6.3.1 *Von der Einführung vorläufiger Zölle bis zur Abstimmung am 04.10.2024*

6.3.1.1 Fortgesetzte Verhandlungen zwischen der EU und China

Nach der Einführung der vorläufigen Zölle bestand weiterhin die Möglichkeit, dass die endgültigen Zölle nicht wie von der EU-Kommission anvisiert, umgesetzt würden. Zum einen gab es die Option, dass sich eine qualifizierte Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten gegen die Zölle ausspricht und damit eine Einführung verhindert. Zum anderen war auch weiterhin eine Verhandlungslösung zwischen der EU-Kommission und China über andere ‚Ausgleichs‘-Maßnahmen anstelle der vorgesehenen Zölle möglich. Noch am Tag der Einführung vorläufiger Zölle, am 04.07.2024, äußerte sich EU-Handelskommissar Dombrovskis, dass man weiterhin dazu bereit sei, mit der chinesischen Seite über alternative Lösungen zu verhandeln (vgl. F.A.Z. 2024b: 1). Auch von Seiten des chinesischen Handelsministeriums wurde bekräftigt, man beabsichtige die finale Einführung der Zölle im November 2024 durch eine Verhandlungslösung abzuwenden (vgl. ebd.). Die erneut öffentlich signalisierte chinesische Verhandlungsbereitschaft wurde in der EU-Kommission als Bestätigung des eigenen Kurses wahrgenommen. In der Kommission herrschte die Überzeugung vor, dass man China erst durch die harte europäische Linie und die Einführung vorläufiger Zölle zu ernsthaften Verhandlungen gezwungen hätte (vgl. Theile 2024).

Ungeachtet der fortgesetzten Verhandlungen bereitete die EU-Kommission dennoch den Abschluss der Untersuchung vor. Mitte Juli 2024 ließ die EU-Kommission eine informelle Vorabstimmung über die Zölle abhalten, um ein Stimmungsbild über die Positionierung der EU-Mitgliedstaaten zu den angestrebten Ausgleichszöllen zu generieren (vgl. Blenkinsop 2024). Während sich 12 Staaten für die Zölle aussprachen, enthielten sich 11 Mitgliedstaaten. Die Slowakei, Ungarn, Malta und Zypern stimmten dagegen. Bei den für eine qualifizierte Mehrheit wichtigen bevölkerungsreichen EU-Staaten stimmten Frankreich, Italien, Spanien und Polen für die Zölle, während sich Deutschland als einziges großes Land enthielt (vgl. Coi et al. 2024). Dementsprechend repräsentierten die zustimmenden Staaten mit etwas über 60 % der EU-Bevölkerung auch die deutliche Mehrheit der EU-Bürger bei der Probeabstimmung (vgl. ebd.). Daraus konnte die EU-Kommission ableiten, dass sie gute Aussichten hatte, die notwendige Zahl an Unterstützern unter den EU-Mitgliedstaaten auch in der finalen Abstimmung zu erreichen. Da das Abstimmungsergebnis allerdings an die Presse

durchgestochen wurde, bekam auch die chinesische Regierung ein besseres Bild über die Positionierungen der einzelnen Länder und damit die Möglichkeit nochmals gezielter auf einzelne Mitgliedstaaten einzuwirken, um deren Abstimmungsverhalten zu beeinflussen.

In den Verhandlungen im Frühsommer setzte die chinesische Delegation als Kompromissvorschlag vor allem auf eine Mischung aus Mindestexportpreisen und Exportquoten. Nach dieser Variante hätte es gewisse Kontingente für chinesische Elektrofahrzeuge geben sollen, die ohne weitere Beschränkungen in die EU hätten eingeführt werden können, sowie Kontingente, die zu einem festgelegten Mindestpreis auf dem europäischen Markt angeboten werden müssten. Aus chinesischer Sicht hätte eine solche Vereinbarung entscheidende Vorzüge gehabt (vgl. Verhelst & Dahl 2024). Zum einen wären die Gewinnmargen der chinesischen Hersteller durch den europäischen Mindestpreis pro Fahrzeug deutlich angestiegen. Je nach Ausgestaltung der Quote hätte dieser Anstieg auch die durch die Exportquote geringere Anzahl an Fahrzeugen ausgleichen können. Die übermäßigen Gewinne pro Fahrzeug hätten es den chinesischen Herstellern wiederum ermöglicht, noch mehr in Forschung und Entwicklung sowie in den Ausbau ihrer Produktionskapazitäten zu investieren, was deren Wettbewerbsvorteil langfristig verbessert hätte. Demgegenüber wären Zölle ein deutlich nachteiligeres Ergebnis für die chinesische Seite gewesen, da die chinesischen Hersteller in diesem Fall bedeutende Teile der Gewinnmargen an die Europäische Union hätten abtreten müssen. Zudem hätte der chinesische Elektroautomobilstandort, den die chinesische Regierung mit hohem Finanzeinsatz zu einem lukrativen Ort für Exporte aufgebaut hatte, erheblich an Attraktivität eingebüßt. Gleichzeitig könnten sich auch bisher in China produzierende Hersteller gezwungen sehen, zur Vermeidung der Zölle die Fertigung ihrer Fahrzeuge nach Europa zu verlegen, was den langfristigen chinesischen Zielen der ‚Made in China‘- Strategie schaden würde.

Die EU-Kommission wiederum, für die es entscheidend war, die strategisch bedeutsame Schlüsselindustrie in Europa zu halten und gleichzeitig europäische Arbeitsplätze zu sichern, wollte sich aus eben diesen Gründen nicht von den Ausgleichszöllen abbringen lassen. Diese wurden als geeignetes Mittel angesehen, die chinesische Marktdominanz zu bremsen, da übermäßige chinesische Gewinne abgeschöpft würden. Dadurch könnten chinesische Hersteller daran gehindert werden, schneller als ihre europäischen Konkurrenten zu expandieren. Um sie zu umgehen, würden chinesische Hersteller zunächst beträchtliche Summen in Fabriken in Europa investieren müssen, was wiederum europäische Arbeitsplätze schaffen würde und gleichzeitig in ähnliche Wettbewerbsbedingungen für europäische und chinesische

Unternehmen resultieren würde (vgl. Dahl & Vela 2024). Zuletzt würden Zölle im Vergleich zu anderen Vorschlägen auch den Anreiz für europäische Hersteller erhöhen, ihre Produktionsnetzwerke stärker von China zu entkoppeln und gegebenenfalls auch Teile der Produktion nach Europa oder politisch näherstehende Länder zurückzuverlagern. Investitionen chinesischer Hersteller in der EU oder gemeinsame Joint Ventures mit europäischen Herstellern für die Produktion in Europa hätten wiederum durch technologische Spillover-Effekte den europäischen Herstellern helfen können, technologisch aufzuholen (vgl. Dahl & Vela 2024).

Dementsprechend hatte die EU-Kommission bedeutende Vorbehalte gegen Quoten und Mindestexportpreise und sah auch grundlegende Schwierigkeiten bei deren Nachprüfbarkeit. Aufgrund der Komplexität des Produkts Elektrofahrzeuge mit jeweils verschiedenen Ausstattungsvarianten und Modellen herrschten hier Bedenken vor, ob eine effektive Kontrolle der Einhaltung von Mindestexportpreisen in der Praxis technisch umgesetzt werden könne (Interview 8). Zudem herrschte in der EU-Kommission auch weiterhin die Auffassung vor, dass Bestandteile der chinesischen Verhandlungsvorstellungen nicht mit den Regeln der WTO vereinbar seien und dadurch international nur schwerlich zu vertreten wären (vgl. Greive et al. 2024b). Zuletzt hatte die EU-Kommission auch aus finanzieller Sicht ein Eigeninteresse an der Bewältigung des Problems über die Einführung von Zöllen, da der Großteil der Zolleinnahmen in den EU-Haushalt fließt. Dennoch bestand bei Ausgleichszöllen gegenüber Einfuhrquoten und Mindestpreisen auch die Gefahr, dass chinesische Hersteller anstelle von Produktionsanpassungen die niedrigeren Gewinnmargen oder sogar Verluste in Kauf nehmen würden, um weitere Anteile am europäischen Fahrzeugmarkt zu erlangen.

Trotz intensiver Verhandlungen konnten sich die chinesische und europäische Delegation aufgrund dieser entgegengesetzten Verhandlungspositionen auch in den Sommermonaten nicht einigen. Die chinesische Regierung leitete daraufhin am 14. August über die WTO ein Streitbeilegungsverfahren ein (vgl. World Trade Organization 2024). Dagegen gab die EU-Kommission am 20. August den Abschluss der Untersuchung und einen Entwurf für endgültige Ausgleichszölle bekannt (vgl. Europäische Kommission 2024d). In dieser senkte sie die anvisierten Zölle nochmals leicht ab auf 17 % für BYD, 19,3 % für Geely, 36,3 % für SAIC während andere kooperierende Unternehmen 21,3 % und nicht kooperierende Unternehmen 36,3 % Zölle zu zahlen hätten. Mit Erstaunen wurde in der internationalen Öffentlichkeit wahrgenommen, dass der US-amerikanische Autobauer Tesla für seine europäischen Importe aus China infolge der von ihm beantragten Sonderprüfung eines unternehmensspezifischen

Zollsatzes lediglich 9 % Ausgleichszoll zugesprochen bekam. In gleichem Zuge gab die EU-Kommission bekannt, dass keine Ausgleichszölle rückwirkend erfasst werden sollten.

Nur einen Tag später reagierte die Volksrepublik ihrerseits mit einer neuen Antidumpinguntersuchung gegen europäische Importe. Nachdem sie Maßnahmen gegen europäischen Branntwein und europäisches Schweinefleisch eingeleitet hatte, nahm sie nun mit europäischen Milchprodukten erneut gezielt einzelne EU-Mitgliedstaaten ins Visier. China gab bekannt, dass insbesondere Subventionsprogramme aus Österreich, Belgien, Kroatien, der Tschechischen Republik, Finnland, Italien, Irland und Rumänien genauer untersucht werden sollten (vgl. Reuters 2024f). Die genannten Staaten hatten sich dabei, bis auf die Ausnahme von Finnland, das sich enthalten hatte, bei der informellen Probeabstimmung über die EU-Zölle für diese ausgesprochen. Die chinesische Regierung versuchte damit erneut, durch gezielte Gegenmaßnahmen einzelne Mitgliedstaaten gegen den Kurs der EU-Kommission aufzuwiegeln und diejenigen Staaten, die sich aus chinesischer Sicht konfrontativ verhielten, einzuschüchtern. Andererseits sollte das Agieren bei der EU-Kommission Unsicherheit über das Abstimmungsergebnis erzeugen, um in den parallellaufenden chinesisch-europäischen Verhandlungen ein größeres Entgegenkommen zu erzielen (vgl. ebd.). Neben der neuen Antidumpinguntersuchung hielt die chinesische Regierung auch weiterhin die Drohung über Einfuhrzölle auf großmotorige Verbrenner aus der EU aufrecht. So erneuerte das chinesische Handelsministerium ebenfalls nur zwei Tage nachdem die EU-Kommission den Abschluss der Antisubventionsuntersuchung bekanntgegeben hatte die Drohung gegen europäische Importe, indem es öffentlichkeitswirksam Experten und Branchenvertreter zu Konsultationen über mögliche Importzölle auf europäische Verbrennerfahrzeuge einlud (vgl. Handelsblatt 2024d).

Die chinesische ‚Divide et impera‘-Strategie zeigte dabei weitere Erfolge. Nachdem unter anderem Vertreter der deutschen und ungarischen Regierung ihre Kritik an der Untersuchung bereits mehrfach öffentlich dargelegt hatten, änderte Mitte August auch der spanische Regierungschef Pedro Sánchez seine Position. Nach einer China-Reise forderte er die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten dazu auf, die Strafzölle kritisch zu hinterfragen und ließ dabei offen, ob er beabsichtigte, gegen die EU-Zölle zu stimmen (vgl. Greive et al. 2024d). Da Spanien anfangs als ein Unterstützter der EU-Untersuchung galt, konnte diese Abkehr als ein klarer Punktsieg für die chinesische Regierung gedeutet werden. Schließlich zeigte der spanische Richtungswechsel auf, dass die EU-Kommission keineswegs auf eine gefestigt geschlossene Reihe an Mitgliedstaaten bauen konnte und sich neben Deutschland bereits ein weiterer großer Mitgliedstaat distanzierte. Zum spanischen Richtungswechsel trug zudem auch

der VW-Konzern bei, der durch seine aus Spanien stammende Tochtermarken SEAT und Cupra gute Zugänge zur spanischen Regierung hatte. Da auch Cupra stark von den europäischen Einfuhrzöllen betroffen gewesen wäre und dadurch die CO₂-Ziele der EU zu überschreiten drohte, hätte es die Produktion in den spanischen SEAT-Werken für Verbrenner reduzieren müssen, um eine Überschreitung der CO₂-Vorgaben zu verhindern (vgl. Reuters 2025a). Der spanischen Regierung wurde daher nahegelegt, dass die EU-Antisubventionsuntersuchung auch ihre eigenen Interessen berührte. Darüber hinaus stellte die chinesische Regierung Spanien auch große Investitionen in eine spanische Batterieproduktion durch chinesische Unternehmen in Aussicht und erhöhte so den Anreiz für die spanische Regierung, sich gegen die EU-Kommission zu stellen (vgl. Benninghoff et al. 2024).

Neben dem spanischen Abweichen verstärkten im Sommer 2024 auch französische Winzer und deren Interessengruppen ihren lautstarken Protest gegen die EU-Zölle, da man infolge der chinesischen Antidumpinguntersuchung gegen europäischen Branntwein befürchtete, im Gegenzug für Zölle auf chinesische Elektroautos durch chinesische Reaktionen ‚bestraft‘ zu werden (vgl. Benninghoff et al. 2024). Für die EU-Kommission bedeutete sowohl das Abweichen des großen EU-Mitgliedstaates Spanien als auch die Kritik anderer europäischer Interessengruppen einen zunehmenden Rechtfertigungsdruck. Sie geriet damit ein Stück weit in die von China favorisierte Situation, in der sie ihr Vorgehen nicht nur außenpolitisch verteidigen, sondern verstärkt auch innenpolitisch rechtfertigen musste.

Trotz dieser Widerstände hielt man in der EU-Kommission geschlossen an ihrer Position fest, dass die heimische Automobilindustrie aufgrund ihrer strategischen Bedeutung gegenüber subventionierten chinesischen Importen geschützt werden müsste. Daher war man auf EU-Seite auch weiterhin nicht bereit, ein Verhandlungsergebnis mit der chinesischen Regierung zu akzeptieren, das das grundsätzliche Ungleichgewicht durch die chinesische Subventionierung nicht beseitigt und damit eine existenzielle Gefahr für die Zukunftsfähigkeit des europäischen Automobilproduktionsstandorts manifestiert hätte (vgl. Verhelst 2024). Am 12. September wies die EU-Kommission daher die von der chinesischen Seite vorgebrachten Vorschläge von Mindestexportpreisen und Volumenobergrenzen auch öffentlich zurück. Aus Sicht der EU-Kommission hätten die chinesischen Vorschläge weder die umfangreiche Subventionierung

über alle Wertschöpfungsstufen der automobilen Produktion beseitigt, noch sah die Kommission eine ausreichende Nachprüfbarkeit der Maßnahmen gegeben (vgl. ebd.).¹⁴

Für die chinesische Regierung fügte sich dieses Verhandlungsergebnis in eine Reihe unangenehmer Nachrichten über Exportbeeinträchtigungen für chinesische Elektroautos in den Jahren 2023 und 2024 ein. So wurde auch abseits des europäisch-chinesischen Spannungsfeldes im Spätsommer 2024 deutlich, dass weitere Länder ebenfalls härtere Maßnahmen gegen chinesische Elektroautos verhängen würden. Ende August 2024 gab Kanada bekannt, ähnlich wie die USA, hohe Zölle auf chinesische Elektroautos verhängen zu wollen (vgl. Bloomberg 2024). Gleichzeitig wurden die von US-Präsident Biden bereits im Mai 2024 angekündigten 100 %-Zölle auf chinesische Elektroautos Mitte September auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und deren Einführung auf Ende September festgelegt (vgl. Reuters 2024h). Für die Europäische Union erhöhte sich durch die kanadische Entscheidung und die US-amerikanische Verabschiedung nochmals der Druck, nicht als einer der wenigen, weitestgehend offenen, Absatzmärkte für chinesische Überkapazitäten bei Elektrofahrzeugen übrig zu bleiben.

Nachdem somit die finale Abstimmung unter den EU-Staaten über die Zollvorschläge der EU-Kommission immer näher rückte und ein Verhandlungsergebnis weiterhin nicht in Sicht war, kündigte der chinesische Handelsminister Wang Wentao an, kurzfristig zu Gesprächen mit dem EU-Handelskommissar Dombrovskis nach Brüssel zu reisen (vgl. ebd.). Bevor er am 18. September allerdings in Brüssel eintraf, machte Wentao zunächst einen Zwischenstopp in Italien und traf sich mit dem italienischen Außenminister Antonio Tajani und reiste anschließend weiter nach Berlin. Die klare Mission des chinesischen Handelsministers lag erneut darin, Ablehnung gegen die EU-Untersuchung hervorzurufen und die beiden großen EU-Mitgliedstaaten dazu zu bringen, sich öffentlich gegen diese zu positionieren und dagegen zu stimmen. Allerdings beabsichtigte die italienische Regierung unter Giorgia Meloni die stark geschrumpfte italienische Automobilindustrie wiederzubeleben. Hierzu hoffte sie insbesondere auf die Ansiedlung neuer, vor allem chinesischer, Elektroautohersteller (vgl. Kaiser 2024). Aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Arbeitskosten und niedrigen Produktivität des italienischen Standorts war für diese Strategie allerdings eine gewisse Marktabstottung notwendig, um die höheren italienischen Herstellungskosten auszugleichen. Aus diesem Grund

¹⁴ Weitere öffentlich diskutierte Verhandlungslösungen beinhalteten den Abbau staatlicher chinesischer Subventionen, etwaige chinesische Exportsteuern die chinesische E-Autos auf dem europäischen Markt verteuert hätten vgl. Greive and Volkery (2024).

befürwortete die italienische Regierung die Zölle und ließ sich auch durch Wentao nicht von diesem Kurs abbringen (vgl. ebd.).

Nach den politischen Gesprächen in Rom und Berlin (siehe Kapitel 6.3.1.2.) traf Wang Wentao wie angedacht auf EU-Handelskommissar Dombrovskis. Doch auch auf dieser Ebene scheiterten die chinesischen Versuche erneut, eine Einigung über Exportvolumen oder Mindestpreise zu erzielen. Die EU zeigte sich aber formell dazu bereit, weitergehende Angebote der chinesischen Seite zu prüfen und das Treffen endete mit der dahingehenden Vereinbarung, dass die chinesische Seite neue Verhandlungsvorschläge unterbreiten würde (vgl. Gus & Verhelst 2024a). Um dies zu ermöglichen, verschob die EU-Kommission die bereits für den 25. September angedachte Abstimmung der EU-Mitgliedstaaten über die endgültige Einführung der Zölle auf einen späteren Zeitpunkt (vgl. Verhelst & Gus 2024).

Nachdem allerdings hierzu kein zufriedenstellendes Angebot die EU-Kommission erreichte, stellte diese Ende September den EU-Mitgliedstaaten den endgültigen Gesetzesvorschlag zur Verfügung, über den am 04. Oktober abgestimmt werden sollte (vgl. Gus & Verhelst 2024b). Eine Verhandlungslösung zwischen der EU-Kommission und der chinesischen Regierung vor der Abstimmung der EU-Mitgliedstaaten über die Einführung endgültiger Zölle war damit gescheitert. Maßgeblich hierzu war letztlich die fehlende Bereitschaft beider Seiten, von ihren gegensätzlichen Positionen abzurücken.

6.3.1.2 Die Aushandlung innerhalb der EU und die Rolle der deutschen Seite

Neben einer Verhandlungslösung bestand aber auch die Möglichkeit, dass eine qualifizierte Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sich entgegen der EU-Kommission gegen die Zölle ausspräche und eine Einführung damit verhinderte. Aufgrund der hierfür erforderlichen Voraussetzungen war es für kritisch eingestellte Länder, wie Deutschland, allerdings schwierig, eine solche qualifizierte Mehrheit zu beschaffen. In einem ersten Verfahren müsste sich eine Mehrheit der 27 EU-Länder gegen die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen stellen. Daraufhin würde die EU-Kommission einen Berufungsausschuss einberufen können, der ein zweites Mal über die Zölle berät. In diesem müssten sich dann mindestens 15 der 27 EU-Länder gegen die Zölle aussprechen und dabei wiederum mindestens 65% der europäischen Bevölkerung repräsentieren. Erst damit wäre die EU-Kommission überstimmt und dürfte die geplanten Ausgleichszölle nicht einführen (vgl. dpa 2024f). Aufgrund dieser Hürden für eine qualifizierte Mehrheit wäre eine Ablehnung des Kommissionsvorschlags ein Novum in der Geschichte der europäischen Handelspolitik gewesen (vgl. Gus & Verhelst 2024a).

Die deutschen Automobilhersteller setzten dennoch, neben ihrer Hoffnung auf eine europäisch-chinesische Verhandlungslösung, auch darauf, die Zollpläne der EU-Kommission noch durch die EU-Mitgliedstaaten zu verhindern. Bereits unmittelbar nach der Einführung der vorläufigen Zölle hatten die drei großen deutschen Hersteller ihre Warnungen vor einem Handelskrieg erneuert und wählten dabei zunehmend deutlichere Formulierungen. Der Mercedes-Benz Vorstandsvorsitzende Ola Källenius gab bekannt:

„Ausgleichszölle sind generell nicht geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie langfristig zu stärken [...] Wir lehnen diese ab [...] Was wir nicht gebrauchen können, als Exportnation, sind steigende Handelshindernisse.“ - Ola Källenius in Müßgens et al. (2024b)

BMW-Chef Oliver Zipse argumentierte:

„Die Einführung zusätzlicher Importzölle führt in eine Sackgasse. Sie stärkt nicht die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Hersteller. Im Gegenteil: Sie schadet vielmehr dem Geschäftsmodell global agierender Unternehmen, schränkt das Angebot von E-Autos für europäische Kunden ein und kann damit sogar die Dekarbonisierung im Verkehrssektor verlangsamen. Solche Maßnahmen sind ein schwerer Eingriff in das auch von der EU propagierte Prinzip des Freihandels.“ - Oliver Zipse in Müßgens et al. (2024b)

Der Volkswagen-Konzern ließ darüber hinaus verlauten, dass man den Hochlauf der E-Mobilität in Europa nur durch Zusammenarbeit mit China erreichen könne, da man unter anderem bei der Produktion von Batteriezellen in den europäischen Batterieproduktionswerken noch auf eine Zusammenarbeit mit chinesischen Unternehmen angewiesen sei und daher eine konfrontative Politik gegenüber China auch die politisch gewollte Souveränität bei der Batterietechnik gefährden könne (vgl. ebd.). Ähnlich wie die deutschen Hersteller positionierte sich auch der VDA, dessen Geschäftsführerin Hildegard Müller ihre Kritik ebenfalls intensivierte und die EU-Kommission dazu aufforderte, mit der chinesischen Regierung eine Verhandlungslösung anzustreben (vgl. F.A.Z. 2024b: 1).

Dem gegenüber gab der Bundesverband der Deutschen Industrie erneut bekannt, dass es richtig sei, gegen unfaire Handelspraktiken vorzugehen und dass die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten in dieser Frage nun Geschlossenheit nach außen demonstrieren sollten (vgl. F.A.Z. 2024b: 1). Gleichzeitig forderte der BDI aber auch eine Fortsetzung der Gespräche mit der chinesischen Seite (vgl. Feil & Barrett 2024). Mit den Äußerungen des BDI zeigte sich allerdings, dass es den deutschen Herstellern neben dem europäischen Fahrzeugherstellerverband ACEA auch nicht gelungen war, den BDI von einer Einflussnahme in ihrem Interesse zu überzeugen. Damit stand die deutsche Automobilindustrie mit ihrer Position auch innerhalb der deutschen Wirtschaft weitestgehend isoliert da.

Auch abseits von öffentlichen Statements bemühten sich die deutschen Hersteller und ihre Interessenvertreter, auf die EU im Sinne einer Verhandlungslösung einzuwirken und somit auch die drohenden hohen Zölle für die deutschen Hersteller abzuwenden. Zu den möglichen Verhandlungslösungen im Sinne der deutschen Hersteller zählten ein grundsätzlicher Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen auf beiden Seiten, der es den Konzernen ermöglicht hätte, ihre internationalen Produktionsnetzwerke noch effizienter zu nutzen. Die Schwierigkeit aus EU-Sicht bestand allerdings darin, dass eine Absenkung von Zöllen ohne Freihandelsabkommen nach WTO-Regeln grundsätzlich auch für alle anderen WTO-Mitglieder gelten müsste. Darüber hinaus wurde von Seiten der deutschen Hersteller auch eine Verhandlung über den besseren europäischen Zugang zu den für die E-Mobilität notwendigen kritischen Rohstoffen, die sich in hohem Maße in der Hand chinesischer Unternehmen befanden oder in China weiterverarbeitet wurden, im Gegenzug für die Abwendung der EU-Zölle, befürwortet (Interview 7). Neben den bevorzugten Verhandlungslösungen war für die deutschen Automobilhersteller vor allem entscheidend, dass eine Einigung erzielt wird. So sahen sie beispielsweise auch deutlich geringere Zollsätze als eine gangbare Möglichkeit, um die Auswirkungen auf das eigene Geschäft zu reduzieren und gleichzeitig einen Handelskonflikt gesichtswahrend für die EU-Kommission zu verhindern (Interview 9).

Neben dem Drängen auf eine Einigung bemühten sich die Vertreter der deutschen Hersteller auch darum, die Regularien in ihrem Sinne zu beeinflussen. Sie erreichten beispielsweise, dass in Bezug auf europäische Joint Ventures bedeutende Verbesserungen erzielt werden konnten. So gab die EU-Kommission mit ihrem Entwurf für endgültige Ausgleichszölle bekannt, dass für bestimmte Gemeinschaftsunternehmen mit EU-Herstellern, die im Untersuchungszeitraum noch keine Ausfuhren getätigt hatten und daher weder Teil der Stichprobe noch kooperierendes Unternehmen waren, ein niedrigerer Zollsatz anstelle des Höchstsatzes zu zahlen wäre (vgl. Europäische Kommission 2024d). Zudem erreichten die deutschen Hersteller, dass die EU-Kommission dazu bereit war, auf eine rückwirkende Erhebung der Zölle zu verzichten (vgl. Theile 2024b).

Bei den deutschen Automobilherstellern war man einerseits froh darüber, die EU-Kommission von diesen für europäische Hersteller unvorteilhaften Bestandteilen der Untersuchungen abbringen zu können. Andererseits sorgte es für Unverständnis, dass die EU-Kommission dem Antrag Teslas auf individuelle Zollberechnung stattgegeben hatte, woraus letztlich mit 9 % ein deutlich niedriger Zollsatz für Tesla resultierte (vgl. Zimmermann et al. 2024). Als größter Importeur von Elektrofahrzeugen aus China nach Europa hätte Tesla aus Sicht der deutschen

Automobilhersteller zumindest in die europäische Stichprobe einbezogen werden müssen, wodurch bei einer Beibehaltung des 9 % Zollsatzes für Tesla der gemittelte Zollsatz für alle anderen Importeure ebenfalls niedriger ausgefallen wäre. Dies, wie auch die ursprüngliche Eingruppierung der Joint Ventures, verstärkte bei den deutschen Herstellern den Eindruck, dass die EU-Kommission in der Rivalität mit China zwar ein klares geoökonomisches Ziel vor Augen hatte, aber die Komplexität automobiler Wertschöpfung und den internationalen Vernetzungsgrad der Branche unterschätzte. Dies wurde darauf zurückgeführt, dass Elektrofahrzeuge im Gegensatz zu anderen Produkten, wie beispielsweise Rohre oder Agrargüter, die in der Vergangenheit Gegenstand von Antisubventions- und Antidumpinguntersuchungen waren, deutlich technologischer sind und aus weitaus mehr, oftmals internationalisierten, Arbeitsschritten bestehen.

Trotz kleinerer Erfolge in der Auseinandersetzung mit der EU-Kommission befürchteten die deutschen Automobilhersteller weiterhin, vor allem durch die Einführung von Gegenzöllen auf große Verbrennerfahrzeuge, zwischen die Fronten der europäisch-chinesischen Auseinandersetzung zu geraten (vgl. Fasse 2024). Daher erzielten die bewusst aufrechterhaltenen Drohungen der chinesischen Regierung beispielsweise über die öffentlichkeitswirksamen Konsultationen zu Importzöllen auf europäische Verbrennerfahrzeuge im Sommer 2024 ihren Zweck (vgl. Handelsblatt 2024d). Aus diesem Grund positionierten sich die deutschen Automobilhersteller weiterhin öffentlich, wie auch hinter den Kulissen, konsequent als Kritiker der geplanten EU-Zölle (vgl. Greive & Volkery 2024).

Dementsprechend wurde auch der Besuch des chinesischen Handelsministers Wang Wentao Mitte September 2024 als weitere Möglichkeit betrachtet, der chinesischen Seite die deutsche Ablehnung darzulegen. In Berlin traf Handelsminister Wentao zum einen auf den Scholz-Vertrauten und Kanzleramtsminister Wolfgang Schmidt sowie zum anderen auf Bundeswirtschaftsminister Habeck (vgl. Handelsblatt 2024e). Die beiden Gesprächspartner verdeutlichten auch ein Spannungsfeld innerhalb der Bundesregierung. Während sich Bundeskanzler Scholz und FDP-Verkehrsminister Wissing im Schulterschluss mit den deutschen Automobilherstellern klar gegen die Zollpläne der EU-Kommission stellten, positionierte sich Robert Habeck als Wirtschafts- und Klimaschutzminister sowie als Bundesvorsitzender der Bündnis90/Die Grünen deutlich ambivalenter. So ließ Habeck im Wirtschaftsministerium alternative Szenarien prüfen, die abseits von Zöllen die Wettbewerbsposition europäischer Hersteller hätten verbessern können. Zu diesen Vorschlägen

gehörten unter anderem auch verpflichtende Produktionsstätten chinesischer Hersteller in Europa, um zumindest bei den Produktionskosten eine ähnliche Kostenstruktur zu erreichen (vgl. Greive et al. 2024c). Zudem beharrte Habeck darauf, dass eine europäisch-chinesische Verhandlungslösung gefunden werden sollte, um die Zölle noch abzuwenden. So gab er im Anschluss an das Treffen bekannt:

„Mir ist wichtig klarzustellen, dass Deutschland nicht den Wettbewerb mit China scheut. Ganz im Gegenteil, wir nehmen den Wettbewerb an – aber er muss zu fairen Bedingungen erfolgen. Und wir wollen einen Handelskonflikt mit Zollspirale, der am Ende beiden Seiten schadet, unbedingt vermeiden. Deshalb ist meine Haltung klar: Wir brauchen eine politische Lösung. Die Europäische Kommission und China sollten alles daran setzen, eine Verhandlungslösung zu finden. Hierzu bin ich auch mit der Europäischen Kommission im Austausch.“ - Robert Habeck in BMWK (2024b)

Andererseits war er überzeugt davon, dass die EU bei einem Scheitern der von ihm favorisierten Verhandlungen sich konsequent zeigen müsse und die Zölle letztlich auch verhängen sollte, um seine internationale Glaubwürdigkeit nicht zu verlieren (vgl. Heide et al. 2024c). Ähnlich positionierte sich auch die ebenfalls Bündnis 90/Die Grünen angehörende Bundesaußenministerin Annalena Baerbock, die Zölle zwar ebenfalls für eine schlechte Lösung hielt, aber in Anbetracht ihrer Ansicht nach unfairen chinesischen Wettbewerbsvorteile als notwendigen Schritt betrachtete (vgl. Greive et al. 2024c). Daher drängte sie entgegen Robert Habeck, der zu einer Abstimmung mit deutscher Enthaltung tendierte, sogar zu einer deutschen Zustimmung für die Zölle (vgl. Kafsack et al. 2024b).

Dementsprechend agierte auch die Bundesregierung zunehmend gespalten (vgl. Greive et al. 2024d). So bemühte sich Bundeskanzler Scholz auf internationaler Ebene intensiv darum, wichtige EU-Mitgliedstaaten von einer Zustimmung zu den EU-Zollplänen abzubringen und davon zu überzeugen, gegen den Vorschlag der EU-Kommission zu stimmen (vgl. Kafsack 2024b: 19). Die Ausgangslage für eine qualifizierte Mehrheit war dabei weiterhin nicht aussichtsreich (vgl. Heide et al. 2024c). Selbst wenn die beiden großen EU-Mitgliedstaaten Italien und Spanien zusammen mit allen Staaten, die sich bei der informellen Abstimmung im Juli enthalten hatten, ins ‚Nein‘-Lager gewechselt wären, hätte die ablehnende Fraktion zwar eine Mehrheit aber keine qualifizierte Zweidrittelmehrheit der EU-Bevölkerung hinter sich vereint (vgl. Coi et al. 2024). Nichtsdestotrotz sorgte das aktive Agieren des Bundeskanzlers für Unruhe innerhalb der EU-Kommission und hielt den Druck auf die EU-Kommission aufrecht, weiterhin die Möglichkeit einer Verhandlungslösung offen zu lassen (vgl. Kafsack 2024b: 19).

Allerdings schien eine deutsche Ablehnung im Rat der Mitgliedstaaten aufgrund der deutschen Besonderheit, des ‚German Vote‘, und der kritischen Haltung der grünen Regierungsmitglieder selbst nicht sicher. Das in Brüssel als ‚German Vote‘ bezeichnete Abstimmungsverfahren bestand darin, dass sich die Bundesregierung im Rat der EU-Mitgliedstaaten üblicherweise enthielt, wenn es widersprüchliche Positionen zu europäischen Angelegenheiten zwischen ihren Koalitionspartnern oder deren Ministerien gab. Als die finale Abstimmung über die Zölle näher rückte, erhöhte die deutsche Automobilindustrie daher den Druck auf die Bundesregierung, dass man in Anbetracht der chinesischen Drohungen hier ein klares Zeichen gegen die Zölle setzen müsse – ungeachtet dessen, dass es unwahrscheinlich war, noch eine Mehrheit gegen die Zollpläne der EU-Kommission organisieren zu können. So forderte BMW-Vorstandsvorsitzender Oliver Zipse die Bundesregierung erneut auf, sie solle sich einheitlich klar gegen die Zölle positionieren und auch im Rat der Mitgliedstaaten gegen diese stimmen (vgl. Greive et al. 2024c). Ähnlich äußerte sich Mercedes-Chef Ola Källenius:

„[...] Anstatt neue Zölle einzuführen, sollten wir lieber daran arbeiten, bestehende Handelsschranken im Sinne der WTO abzubauen. Zölle werden uns bei Europas bedeutenden Herausforderungen – Wettbewerbsfähigkeit, Transformation und Digitalisierung – nicht weiterhelfen. Die Einführung der geplanten Maßnahmen und ein daraus potenziell resultierender Handelskonflikt würden unsere Transformation erschweren, dem Klimaschutz schaden und langfristig Arbeitsplätze gefährden. Daher sollte die EU mit China eine Verhandlungslösung suchen, statt Zölle zu erheben. Ein Nein am Freitag von der Bundesregierung wäre ein Signal für eine solche Verhandlungslösung, anstelle eines Handelskonfliktes.“ - Ola Källenius in Piller (2024b)(vgl. Piller 2024b)

Auch andere Vertreter der deutschen Automobilhersteller bemühten sich nochmals intensiv darum, die grünen Vertreter der Bundesregierung zu einer Ablehnung der EU-Position zu überzeugen. Hierzu bot sich an, dass Bundeswirtschaftsminister Habeck in Anbetracht der kriselnden Automobilindustrie Ende September 2024 kurzfristig zu einem Krisengipfel geladen hatte. Hier thematisierten die Vertreter der Automobilindustrie erneut die zu befürchtenden gravierenden direkten und indirekten Nachteile für die deutschen Hersteller im Falle der Verhängung der EU-Zölle. Zudem drängten sie darauf, dass die grünen Regierungsmitglieder, wenn sie auch nicht für eine deutsche Ablehnung zu gewinnen wären, zumindest eine für alle Seiten gesichtswahrende Richtlinienentscheidung des Bundeskanzlers akzeptieren würden (vgl. Klöckner 2024). Neben den Vertretern der deutschen Automobilhersteller meldeten sich Anfang Oktober auch die IG Metall und die Gesamtbetriebsratsvorsitzenden der deutschen Automobilhersteller in einer gemeinsamen Erklärung zu Wort und forderten die Bundesregierung auf, gegen die Zölle zu stimmen:

„Wir lehnen die geplanten Import-Zölle ab und fordern die Bundesregierung auf, gegen die Einführung der Zölle zu stimmen. Mit Blick auf die Zukunftsperspektiven für hunderttausende Beschäftigte bei den deutschen Automobilherstellern und deren Zulieferern sagen wir unmissverständlich: Die Zölle sind der falsche Ansatz, denn sie verbessern nicht die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie. Beide Seiten sollten alles tun, um mit Hochdruck auf dem Verhandlungswege Lösungen für ein faires Wettbewerbsumfeld auf den internationalen Automobilmärkten zu finden. In einem eskalierenden Handelskonflikt würden alle verlieren [...].“ – Stellungnahme in IGM (2024)

Mit FDP-Finanzminister Christian Lindner forderte schließlich auch selbst ein Mitglied der Bundesregierung öffentlich, dass Bundeskanzler Scholz ein Machtwort sprechen müsse und durch seine Richtlinienkompetenz auch gegen den Willen der grünen Koalitionspartner ein deutsches Votum gegen die EU-Zölle durchsetzen sollte (vgl. Greive et al. 2024c). Überraschend für internationale Beobachter zog Bundeskanzler Scholz tatsächlich in der Nacht vor der Abstimmung am 04.10.2024 dieses Register und setzte in seinem Kabinett durch, dass Deutschland bei der EU-Abstimmung mit ‚Nein‘ stimmen sollte (vgl. Kafsack et al. 2024b). Da zu diesem Zeitpunkt bereits absehbar war, dass keine qualifizierte Mehrheit gegen den Zollvorschlag der EU-Kommission organisiert werden konnte, kann dieser Schritt vor allem als symbolische Geste gegenüber China und für die deutsche Automobilindustrie gewertet werden.

Bei der Abstimmung über die finalen Zölle am 04.10.2024 stimmten mit Deutschland lediglich Ungarn, Malta, Slowenien und die Slowakei gegen die Zölle. Dagegen stimmten 10 Länder für die Zölle und 12 Staaten enthielten sich (vgl. Schaal 2024). Damit gab es abseits des deutschen und spanischen Positionswechsels kaum gewichtige Verschiebungen innerhalb der informellen Abstimmung aus dem Frühsommer, bei welcher sich noch 11 Mitgliedstaaten enthalten hatten, 12 für und 4 gegen die Zölle ausgesprochen hatten (vgl. Blenkinsop 2024).

Abstimmungsverhalten der EU-Staaten für den Kommissionsvorschlag über Ausgleichszölle:

Positionierung	Dafür	Enthaltung	Dagegen
EU-Mitgliedsstaat	Frankreich Italien Niederlande Polen Dänemark Irland Bulgarien Estland Litauen Lettland	Belgien Tschechische Republik Griechenland Spanien Kroatien Zypern Luxemburg Österreich Portugal Rumänien Schweden Finnland	Deutschland Malta Slowenien Slowakei Ungarn
Prozentualer Anteil der EU-Bevölkerung	~46 %	~23 %	~31 %

Eigene Darstellung nach Schaal (2024)

6.3.2 *Von der Abstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten am 04.10.2024 bis zur Einführung am 01.11.2024*

Erwartungsgemäß führte das Votum der EU-Mitgliedstaaten zu Unmut bei den deutschen Automobilherstellern und ihren Vertretern, die die Entscheidung erneut öffentlich stark kritisierten (vgl. Feil & Barrett 2024). Dagegen deuteten sie das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung als Erfolg ihrer intensiven Lobbying-Bemühungen und wichtiges Zeichen gegenüber China (vgl. ebd.). Da ein Inkrafttreten der Zölle nun konkret absehbar wurde, begannen die deutschen Hersteller, sich auf die neuen Begebenheiten einzustellen. So nahm beispielsweise BMW kurzfristig seinen aus China importierten iX3 aus dem Angebot, da aufgrund der Ausgleichszölle eine Anhebung von über 21 % des Kaufpreises notwendig gewesen wäre, um das Produkt ähnlich profitabel zu vertreiben (vgl. Diesteldorf & Kunkel 2024).

Abseits ihrer Kritik äußerten die Vertreter der Automobilhersteller weiterhin die Hoffnung, dass sich die EU und China noch vor dem Inkrafttreten der Zölle am 01.11.2024 auf eine Verhandlungslösung einigen würden. Zwar war die Einführung der Zölle auf Anfang November endgültig beschlossen worden, aber unter anderem auf Drängen der Bundesregierung eine Klausel eingefügt worden, die ein Aussetzen der Zölle im Falle einer nachträglichen Verhandlungseinigung zwischen der EU und China auch formal vorgesehen hätte (vgl. Kafsack 2024b: 19). Mercedes-Benz-Chef Ola Källenius rief die EU-Kommission daher dazu auf, die Vollstreckung der Zölle zu verschieben, um mehr Zeit für die Aushandlung einer politischen Einigung zwischen der EU und China zu ermöglichen (vgl. Uhlenbroich & Horneß 2024). VW-Chef Blume forderte die EU-Kommission darüber hinaus dazu auf, nachträglich einen Mechanismus in der Zollberechnung zu ergänzen, bei dem die innereuropäische Wertschöpfung eines Unternehmens auf die Zollhöhe angerechnet wird, wodurch europäische Unternehmen letztlich begünstigt werden sollten (vgl. Uhlenbroich 2024: 6). Ihre Bedenken konnten die Konzernchefs der deutschen Hersteller Kommissionspräsidentin von der Leyen auch persönlich überbringen, da sie in der auf die Zollabstimmung folgenden Woche die deutschen Vertreter zu erneuten Beratungen traf (vgl. Diesteldorf & Kunkel 2024). Die fehlende Kurskorrektur deutet darauf hin, dass die Vorschläge bei der EU-Kommissionspräsidentin erneut wenig Anklang fanden.

Dies lässt sich auch dadurch erklären, dass die EU-Kommission gestärkt aus der Abstimmung der EU-Mitgliedsländer hervorgegangen war und in ihrem konsequenten Kurs gegenüber China bestätigt wurde. Schließlich hatte es China trotz enormer Einschüchterungsversuche nicht

geschafft, eine Mehrheit der EU-Staaten gegen den Vorschlag der Kommission aufzuwiegen. Die chinesische Regierung wiederum reagierte damit, dass sie unmittelbar darauf am 08.10. vorläufige Zölle gegen europäischen Branntwein verhängte, die sie bereits im Januar 2024 im Zuge einer Antidumpinguntersuchung ins Visier genommen hatte. Gleichzeitig wiederholte sie erneut die Drohung, dass man Gegenmaßnahmen auf importierte Fahrzeuge mit großem Hubraum sowie europäische Milchprodukte und Schweinefleisch prüfen würde (vgl. Heide & Koch 2024).

Trotz der angespannten Ausgangslage nach dem Votum der EU-Mitgliedstaaten und der wenig verbleibenden Zeit bis zur Einführung der Zölle wurde zwischen der EU und China auch nach der Abstimmung noch weiterverhandelt. Die deutschen Automobilhersteller drängten die EU-Kommission mit Unterstützung der Bundesregierung weiterhin dazu, eine Verhandlungslösung noch vor dem Inkrafttreten der Zölle anzustreben. Konkret wurde erneut vor allem über einen Kompromiss in der Form von Mindesteinfuhrpreisen verhandelt. Aber auch ein neuerlicher chinesischer Vorschlag für ein Mindestexportpreis von 30.000€ wurde von der EU-Kommission als ungenügend und aufgrund einzelner Bestandteile als nicht mit WTO-Regeln vereinbar zurückgewiesen (vgl. Greive et al. 2024b; Diesteldorf & Kunkel 2024).

Nachdem auch dieser Verhandlungsanlauf scheiterte, warnte China die EU und einzelne Hersteller davor, unabhängige Preisvereinbarungen über Mindestexportpreise zu treffen, um die Zölle zu umgehen. Das chinesische Handelsministerium ließ verlauten, man habe Hinweise darauf, dass solche individuellen Vereinbarungen ausgehandelt würden, was das grundsätzliche Vertrauen in weitere Verhandlungen beeinträchtigen würde. Vielmehr hätten verschiedene in China produzierende Hersteller, auch europäische, die chinesische Handelskammer gemeinsam dazu beauftragt, Preisvorschläge für allgemeinverbindliche Mindestexportpreise zu entwerfen, und an diese Verhandlungsposition hätten sich alle, auch die europäischen Hersteller, zu halten (vgl. Baptista 2024). Gleichzeitig wies China seine Autohersteller an, Investitionen in Produktionsstandorte in der Europäischen Union nur in Ländern vorzunehmen, die sich gegen die Strafzölle ausgesprochen hatten (vgl. Handelsblatt 2024f).

Da auch in den folgenden Wochen keine Einigung zwischen der europäischen und chinesischen Verhandlungsgruppe erzielt wurde, beschloss die EU-Kommission am 31.10.2024 eine Verordnung, mit der die Zölle zum 01.11.2024 in Kraft traten. Nochmals leicht angepasst wurden die Ausgleichszölle mit 17% für BYD, 18,8% für Geely und 35,3% für SAIC sowie nicht kooperierende Unternehmen festgelegt. Für andere kooperierende Unternehmen wurden

20,7% und für Tesla einen Ausgleichszoll von lediglich 7,8% festgesetzt. Das Inkrafttreten der Ausgleichszölle kommentierte Handelskommissar und Exekutiv-Vizepräsident Valdis Dombrovskis:

„Die EU bleibt der weltweite Verfechter eines offenen, fairen und regelbasierten Handels. Wir begrüßen den Wettbewerb, auch im Bereich der Elektrofahrzeuge, aber er muss durch Fairness und gleiche Wettbewerbsbedingungen untermauert werden. Mit der Verabschiedung dieser verhältnismäßigen und gezielten Maßnahmen nach einer strengen Untersuchung setzen wir uns für faire Marktpraktiken und für die industrielle Basis Europas ein. Gleichzeitig bleiben wir offen für eine alternative Lösung, die die festgestellten Probleme wirksam angeht und mit den WTO-Regeln vereinbar ist.“ - Valdis Dombrovskis in Europäische Kommission (2024e)

6.3.3 Zwischenfazit

Die Einführung vorläufiger Zölle am 04.07.2024 verdeutlichte allen beteiligten Parteien die Ernsthaftigkeit, mit der die EU-Kommission die Untersuchung vorantrieb und deren feste Absicht, etwas gegen chinesische Importe zu unternehmen. Dennoch bestand weiterhin die Möglichkeit, dass die endgültigen Zölle durch eine qualifizierte Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten oder durch eine Verhandlungslösung zwischen der EU-Kommission und China abgewendet würden. Die chinesische Seite signalisierte zumindest vordergründig erstmals echte Verhandlungsbereitschaft und brachte eine Reihe von Vorschlägen zu Mindestexportpreisen und Quoten in den Diskurs ein, allerdings ohne die Sorgen der EU-Kommission ausreichend zu adressieren.

Andererseits setzte die chinesische Regierung darauf, möglichst viele EU-Staaten durch die Schaffung eines umfangreichen Bedrohungsszenarios möglicher Gegenmaßnahmen von einer Unterstützung des Kommissionsvorschlags abzubringen. Hierzu leitete China neben einem WTO-Streitbeilegungsverfahren und den bereits angekündigten Antidumpinguntersuchungen gegen europäischen Branntwein und europäisches Schweinefleisch im August 2024 auch eine weitere Untersuchung gegen europäische Milchprodukte ein. Zudem versuchte die chinesische Diplomatie durch eine Mischung aus Drohungen und Investitionsversprechen, die großen EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Spanien und Italien, denen aufgrund ihrer Bevölkerungsgröße eine entscheidende Rolle bei qualifizierten Mehrheiten zukommt, gegen die Zölle zu mobilisieren.

Insbesondere bei Spanien fruchtete diese Strategie, während China einen italienischen Positionswechsel auch nicht durch eine extra anberaumte Reise des chinesischen Handelsministers Wang Wentao im September 2024 erreichen konnte. Deutschland dagegen

veränderte seine Position von einer Enthaltung in der informellen Abstimmung im Juni zu einer Ablehnung in der finalen Abstimmung. Entscheidend hierfür war letztlich ein in der deutschen EU-Geschichte außergewöhnliches Machtwort des deutschen Bundeskanzlers Olaf Scholz in der Nacht vor der Abstimmung. Allerdings kam diese öffentlich wirksame Abstimmungserklärung vermutlich zu spät, um weitere Staaten zum Nachahmen zu ermutigen.

Dass es zu diesem außergewöhnlichen Machtwort kam, spiegelt die erheblichen Bemühungen der deutschen Autoindustrie wider, die deutsche Bundesregierung zu dieser Positionierung zu bewegen. Die deutschen Automobilkonzerne beabsichtigten dadurch der chinesischen Regierung ein sichtbares Zeichen zu senden, dass sie nicht für die Zölle verantwortlich seien, und hofften damit verhindern zu können, ins Visier direkter chinesischer Gegenmaßnahmen zu geraten. Ein klarer Erfolgsfaktor war dabei, dass es den deutschen Automobilherstellern gelang, auch die IG Metall und die Gesamtbetriebsratsvorsitzenden der deutschen Automobilhersteller hinter sich zu versammeln und damit ein breites Bündnis hinter ihre Forderung nach einer deutschen Ablehnung zu organisieren. Dieses breite Bündnis setzte einerseits Bundeskanzler Scholz unter Druck, das genannte präzedenzlose Machtwort zu sprechen und andererseits auch die Grünen-Parteispitze, dieses zu akzeptieren.

Grundsätzlich basierte die Strategie der deutschen Automobilhersteller nach der Einführung vorläufiger Zölle im Juli 2024 auf drei taktischen Stoßrichtungen. Zum einen arbeitete man darauf hin, Ausgleichszölle zu verhindern. Hierzu setzte man einerseits auf direkte Einflussnahme auf die EU-Kommission, um die negativen Aspekte für die deutschen Hersteller und die kontraproduktive Wirkung auf deren Wettbewerbsfähigkeit darzulegen. Zweitens bemühten sich die Hersteller durch enge Zusammenarbeit mit der Bundesregierung, eine qualifizierte Mehrheit von EU-Staaten gegen die Zollpläne zu organisieren. Zuletzt galt die dritte Stoßrichtung der chinesischen Regierung, die man einerseits ermutigte, der EU-Kommission für eine Verhandlungslösung ebenfalls entgegenzukommen und andererseits durch direkte Gespräche und öffentlichkeitswirksame Positionierungen zu überzeugen versuchte, dass sie selbst kein Interesse an Ausgleichszöllen hegten und daher auch nicht zum Ziel chinesischer Gegenmaßnahmen werden sollten.

Trotz großem Einsatz gelang es den Automobilherstellern weder durch öffentlichen Druck noch durch vielfache Gespräche mit der EU-Kommission, auf diese dahingehend einzuwirken, dass sie der chinesischen Seite für eine Verhandlungslösung stärker entgegengekommen wäre. Ebenso wenig gelang es ihnen, im engen Schulterschluss mit dem Bundeskanzler, ein

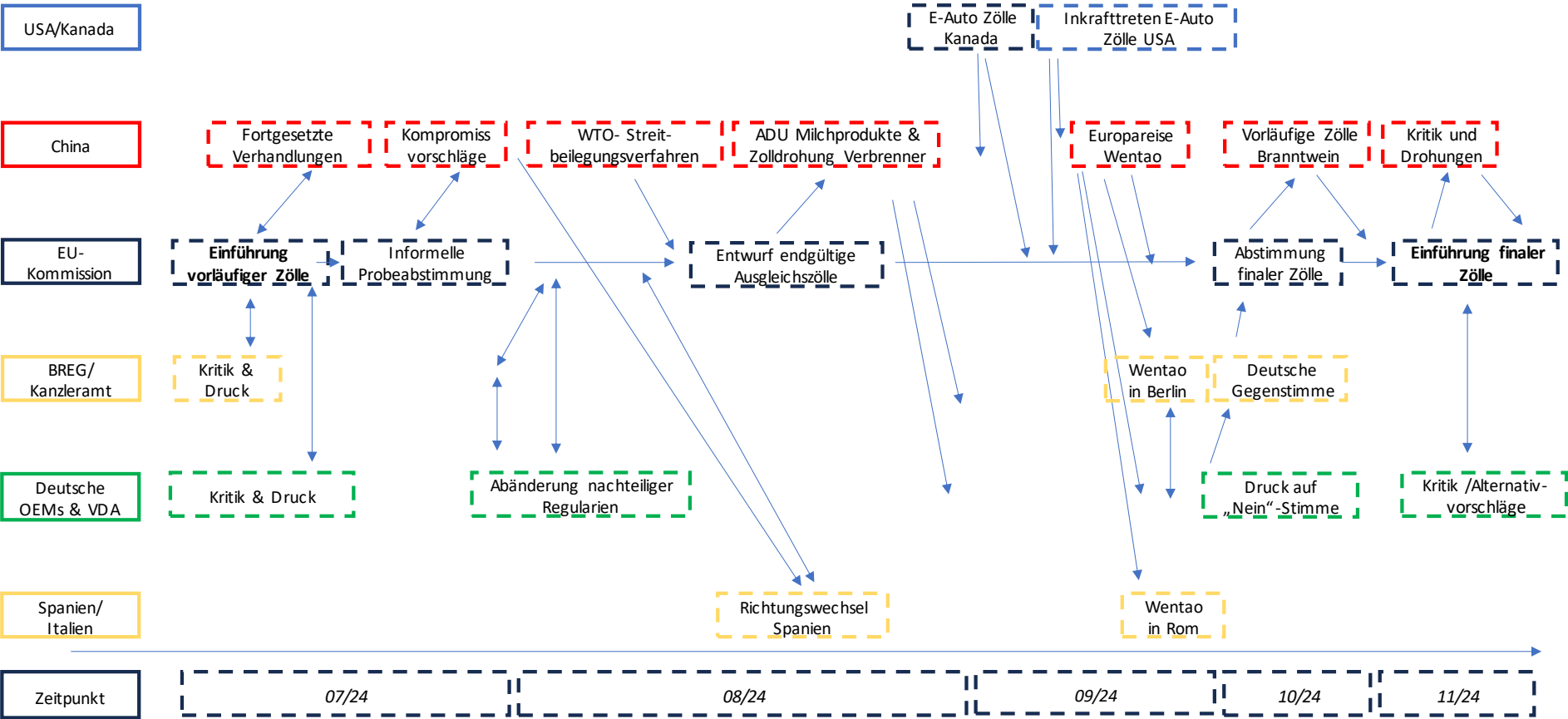
Inkrafttreten der Zölle durch eine qualifizierte Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten abzuwenden. Der Bundesregierung wurde infolge ihres Agierens und Abstimmungsverhaltens von verschiedenen Seiten vorgeworfen, dass sie, trotz des Wissens um die unlauteren chinesischen Wettbewerbsmethoden und Überkapazitäten, die kurzfristigen Interessen der deutschen Automobilhersteller höher priorisiere, als die langfristigen strategischen Interessen Europas (vgl. Greive et al. 2024b). Während die französische Seite im Vorfeld der Untersuchung erfolgreich erreichte, die eigenen Interessen geschickt als europäische Interessen darzustellen, gelang dies der deutschen Seite bis zum Ende nicht. Das deutsche Intervenieren wurde durchgängig als Vertretung von Partikularinteressen wahrgenommen und trug entscheidend dazu bei, dass keine Mehrheiten organisiert werden konnten.

Die EU-Kommission wurde im Sommer 2024 auch durch internationale Entwicklungen in ihrem Kurs weiter bestärkt. So kündigte Kanada Ende August 2024 die Einführung hoher Zölle auf chinesische Elektroautos an und die von den USA bereits angekündigten Strafzölle traten in Kraft. Beides erhöhte den Druck auf die EU, ebenfalls Maßnahmen zu ergreifen, um nicht als ‚offen‘ gebliebener Markt noch stärker zum Ziel chinesischer Überkapazitäten zu werden.

Grundsätzlich agierte die EU-Kommission auch nach der Einführung der vorläufigen Zölle weiterhin sehr zielstrebig. So ließ sie sich nicht von innerem Druck, wie dem Widerstand der Bundesregierung und der deutschen Hersteller oder den Protesten französischer Winzer, von ihrem Ziel abbringen, die strategisch relevante europäische Automobilindustrie vor subventionierten chinesischen Importen zu schützen. Ebenso wenig ließ sie sich von den wiederholten chinesischen Drohungen eines umfangreichen Handelskrieges einschüchtern und setzte die Untersuchung planmäßig bis zur Abstimmung der EU-Mitgliedstaaten um. Entscheidend für ihren Erfolg war dabei auch ein hohes Maß an Geschlossenheit innerhalb der Kommission. So bot die Kommission durch diese zumindest äußere Geschlossenheit wenig politische Angriffsfläche. In mehreren Schritten senkte sie zwar die anvisierten Ausgleichszölle geringfügig ab und war auch zu kleineren Änderungen an den Regularien für kooperierende Unternehmen und europäische Joint-Venture-Beteiligungen bereit. Gleichzeitig ließ sie sich aber nicht auf eine Verhandlungslösung über aus ihrer Sicht unzureichende Quoten oder Mindestpreise ein und blieb weiterhin bei ihrer harten Linie, die sie seit der Ankündigung der Untersuchung gezeigt hatte. So hielt sie dem inneren und äußeren Druck Stand, bis die Mitgliedstaaten die von ihr favorisierten Zölle am 04.10.2024 verabschiedeten, die in der Kommission als bestes Mittel angesehen wurden, um den europäischen Automobilproduktionsstandort und die europäischen Unternehmen langfristig zu schützen.

Zwar erreichte die EU-Kommission damit ihr Ziel der Ausgleichszölle auf aus China importierte Elektroautos mit der Abstimmung der EU-Staaten, allerdings zeugte die hohe Zahl an Enthaltungen und Gegenstimmen auch davon, dass die EU es wiederum nicht geschafft hatte, eine große Mehrheit von EU-Mitgliedstaaten hinter ihrem konfrontativen Kurs gegenüber China zu versammeln. Andererseits jedoch hatte das chinesische Bedrohungsszenario, unter anderem in Form von gezielten Antidumpinguntersuchungen, in der Breite nicht gefruchtet. So enthielten sich zwar 11 EU-Staaten, aber lediglich 4 Länder stellten sich offen gegen die Zollpläne der Kommission, was weit von der notwendigen qualifizierten Mehrheit entfernt war (vgl. Bonse 2024). Damit führte die Taktik des Teilens und Herrschens entgegen historischer Beispiele bei der Antisubventionsuntersuchung nicht zum gewünschten Erfolg (vgl. Greive et al. 2024b).

Skizze Chronologie/ Interaktionsfeld 04.07.2024-01.11.2024



Abkürzungen: Anti-Subventionsuntersuchung (ASI); Anti-Dumping Untersuchung (ADU); Untersuchung (U.); chinesisch (chin.)

Abbildung Nr. 6.4

Skizze: Einflussfaktoren auf die Aushandlung 04.07.2024 - 01.11.2024

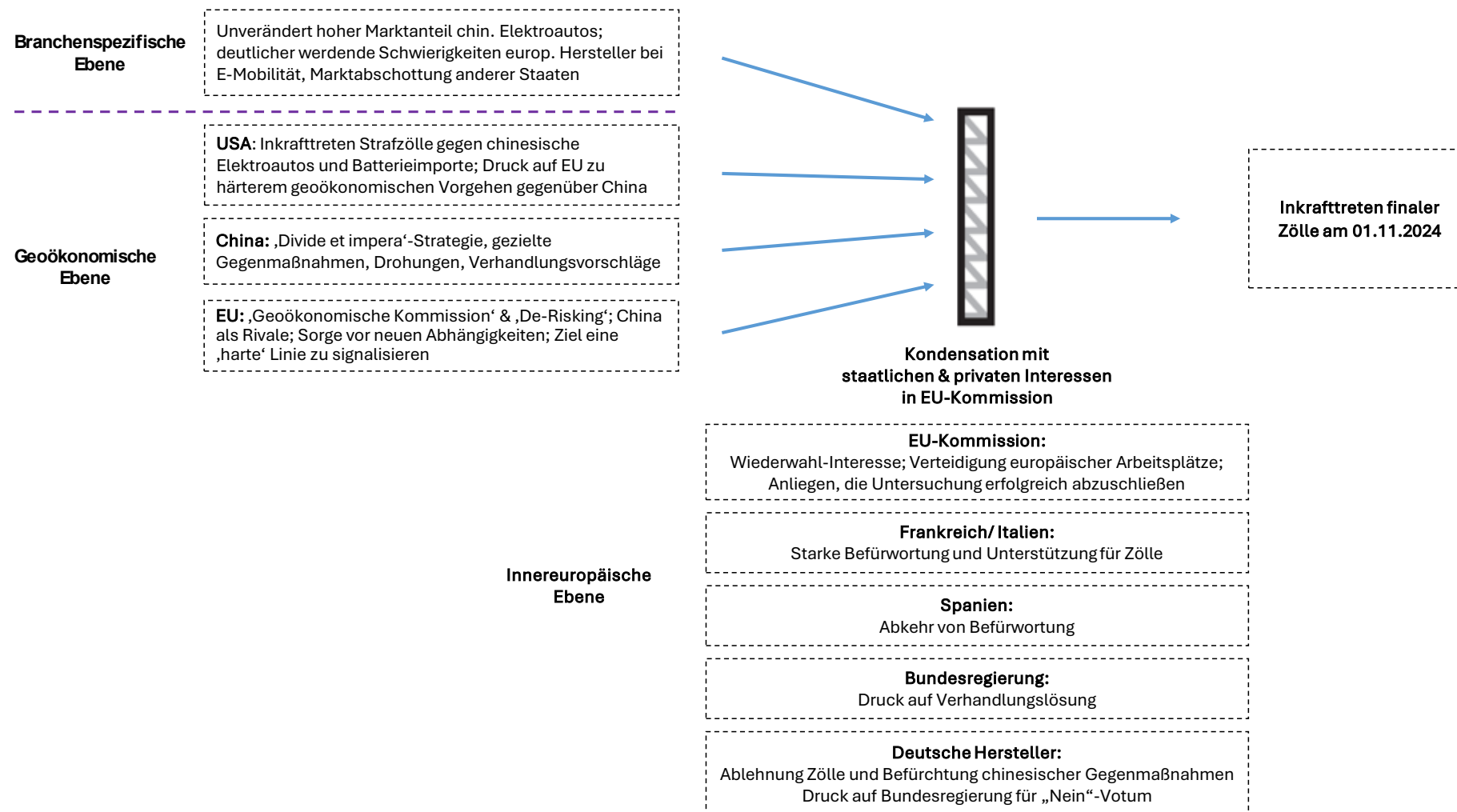


Abbildung Nr. 6.5

6.4 Zentrale Erkenntnisse der EU-Antisubventionsuntersuchung: Inhaltliche Analyseergebnisse und Interpretation

Aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung und des vielschichtigen Aushandlungsprozesses können aus der Analyse der EU-Antisubventionsuntersuchung zentrale Erkenntnisse über die Erfolgsfaktoren geoökonomischer Maßnahmenfindung innerhalb der EU gewonnen werden.

Die im vorliegenden Fall geringe Einbindung der deutschen Bundesregierung in Brüssel führte dazu, dass die Bundesregierung erst durch die öffentliche Ankündigung der Antisubventionsuntersuchung von dieser erfuhr. Dadurch geriet sie von Anfang an ins Hintertreffen und war gezwungen, gegen eine bereits in die Wege geleitete geoökonomische Maßnahme anzukämpfen. Aufgrund der hohen Hürden für eine qualifizierte Mehrheit war es zudem nach der vorläufigen Zollverhängung für die deutsche Seite äußerst schwierig, die Zölle durch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten abwenden zu können. Daraus ergeben sich mehrere zentrale Punkte. Zum einen kann die Positionierung der EU-Kommission, zumindest bei handelspolitisch orientierter geoökonomischer Industriepolitik, als gewichtiger Faktor betrachtet werden. Gelingt es, wie im französischen Fall, diese auf die eigene Seite zu ziehen, hat man bereits einen entscheidenden Vorteil gegenüber möglichen internen Gegenspielern gewonnen. Hierzu ist es für staatliche wie auch private Akteure von großer Bedeutung, möglichst frühzeitig erwünschte geoökonomische Maßnahmen bei der EU-Kommission zu platzieren. Andererseits ist es genauso elementar, möglichst frühzeitig von geoökonomischen Maßnahmen zu erfahren, um gegebenenfalls noch vor der öffentlichen Verkündung oder Einleitung von Maßnahmen auf die EU-Kommission einzuwirken.

Aus unternehmerischer Perspektive zeigt die EU-Antisubventionsuntersuchung zudem auf, wie die eigenen Interessen im europäischen Aushandlungsprozess geschützt werden können. Das Agieren der französischen Autokonzerne hat über die Zusammenarbeit mit dem französischen Präsidenten und der frühen öffentlichen, aber auch indirekten, Platzierung der Handlungsnotwendigkeit bei der EU-Kommission maßgeblich auf die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung hingewirkt. Gleichzeitig zeigt sich am Agieren der deutschen Hersteller auch, dass ein möglichst breites Bündnis und Geschlossenheit entscheidend für die Einbringung der eigenen Position sein können. Während dies auf europäischer Ebene aufgrund widersprüchlicher Interessen im ACEA nicht gelang, wodurch letztlich ein entscheidender Hebel fehlte, positionierte sich der deutsche VDA im Interesse der deutschen Hersteller

konsequent gegen die Untersuchung. Zudem gelang es durch gemeinsame Anstrengungen der Hersteller und über ein breites innerdeutsches Bündnis mit Gewerkschaften und Betriebsräten, die Bundesregierung dazu zu bringen, sich anstelle einer Enthaltung bei der Abstimmung der EU-Mitgliedstaaten gegen die Zölle zu positionieren. Schließlich kann das Agieren der deutschen Hersteller, wie auch von Kanzler Scholz, die Zölle sowohl öffentlich zu kritisieren als auch die Ablehnung derselben gegenüber der chinesischen Regierung zu beteuern, als gelungene Strategie identifiziert werden. So wurden die vielfach angedrohten chinesischen Zölle auf europäische Verbrennerimporte, die vor allem die deutschen Hersteller getroffen hätten, letztlich nicht verabschiedet.

Wie am Beispiel der Antisubventionsuntersuchung deutlich wird, erschwert die supranationale Struktur der Europäischen Union die Durchsetzung geoökonomischer Industriepolitik gegenüber stärker zentralistisch organisierten Staaten wie der Volksrepublik China oder den Vereinigten Staaten. So müssen einerseits die teilweise widersprüchlichen Interessen der Mitgliedstaaten aufgrund deren Mitspracherecht in die Maßnahmenfindung einkalkuliert werden. Es konnte beobachtet werden, dass sich das Abstimmungsverhalten der nationalen Regierungen in der Frage sehr stark an den jeweiligen eigenen nationalen Interessen orientierte. Während sich Frankreich und Italien im Interesse der heimischen Automobilindustrie für die Zölle aussprachen, nahm Deutschland, aber beispielsweise auch Ungarn, aufgrund der jeweils vorherrschenden Interessen der deutschen Automobilindustrie eine ablehnende Haltung ein. Gleichwohl gelang es der französischen Seite geschickt, die eigenen Ziele als übergeordnete europäische Interessen zu artikulieren und in den politischen Diskurs einzubringen. Zum anderen bietet eben jenes Mitspracherecht auch die Gefahr, dass internationale Gegenspieler versuchen, durch gezielte Maßnahmen einen Keil zwischen die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission zu treiben.

Dennoch gelang es der EU-Kommission mit dem Inkrafttreten der Zölle am 01.11.2024, ihr zentrales Ziel zu erreichen. Aus übergeordneter staatlicher Sicht lässt sich festhalten, dass mehrere Punkte entscheidend zum Erfolg der EU-Kommission beigetragen haben. Zum einen trat die EU-Kommission nach außen hin geschlossen auf. Andere EU-Kommissare äußerten sich nicht oder allenfalls im Sinne der Kommissionsposition zur Untersuchung, wodurch sie kaum Angriffsfläche gegenüber externen und innenpolitischen Akteuren boten. Zudem wurde vor der öffentlichen Ankündigung bereits eine interne Abwägung zu möglichen negativen Auswirkungen getroffen. So nahm die EU-Kommission sowohl den inneren Widerstand einzelner Parteien als auch die vielfachen Drohungen und Gegenmaßnahmen der chinesischen

Regierung in Kauf. Zudem hatte sie frühzeitig die Entscheidung getroffen, die strategische Souveränität der EU an dieser Stelle höher zu gewichten als die ambitionierten Klimaschutzziele, für die günstige chinesische Elektroautos zuträglich gewesen wären. Dementsprechend wertete die EU-Kommission auch die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und das ‚De-Risking‘ der europäischen Automobilkonzerne höher als die kurz- und mittelfristigen Gewinnaussichten der in China stark verwurzelten deutschen Hersteller. Auch unter dem konstanten innenpolitischen und außenpolitischen Druck ließ sie sich daher nicht auf eine Verhandlungslösung ein, die diesen Grundsätzen nicht entsprochen hätte. Dem Agieren der EU-Kommission kann daher über die gesamte Untersuchung hinweg eine große Kohärenz zugesprochen werden.

Dass die EU-Kommission hingegen ohne informelle Konsultationen mit den EU-Mitgliedstaaten und der betroffenen Branchen direkt mit der Ankündigung der Antisubventionsuntersuchung an die Öffentlichkeit trat, kann dagegen unterschiedlich betrachtet werden. Einerseits gab dieses Vorgehen innenpolitischen Akteuren anfangs wenig Spielraum, eine starke Gegenposition aufzubauen. Andererseits verhinderte es aber auch, dass eine gemeinsame europäische Position gefunden wurde, weshalb insbesondere die Bundesregierung und die deutschen Automobilhersteller bis zum Schluss die Untersuchung zu unterminieren versuchten.

Die EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos kann als Paradebeispiel dafür herangezogen werden, wie geoökonomische Industriepolitik formuliert und über einzelne Branchen ausgetragen wird. Es finden sich, wie im Folgenden dargelegt, die in Kapitel 4.2 formulierten zentralen Einflussfaktoren wieder. Die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung und der dafür gewählte Zeitpunkt waren maßgeblich von übergreifenden geoökonomischen Entwicklungen und branchenspezifischen Veränderungen getrieben. So wurde die EU-Kommission bei der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung im Herbst 2023 von den sich allgemein verschlechternden Beziehungen zwischen der EU und den westlichen Verbündeten mit China, allen voran der Intensivierung der amerikanisch-chinesischen Spannungen, stark beeinflusst. Die bereits seit längerem existierenden Konfliktthemen wurden dabei durch das chinesische Agieren gegenüber Russland nach der Invasion in der Ukraine sowie den zunehmenden westlichen Sorgen vor chinesischen industriellen Überkapazitäten zusätzlich verstärkt. So forderten US-amerikanische Politiker die EU auf, eine konfrontativere und konsequentere geoökonomische Haltung gegenüber China, insbesondere in Anbetracht drohender Exportüberschüsse, einzunehmen. Gleichzeitig hatten

die Vereinigten Staaten über den IRA eine umfangreiche Investitionsförderung in die grünen Technologien geschaffen, die unter anderem auch stark auf die Automobilindustrie ausgerichtet war und den Fortbestand dieser technologischen Schlüsselindustrie in den USA unterstützen sollte. Darüber hinaus verfolgte die EU mit der geoökonomischen Strategie des ‚De-Risking‘ das Ziel, politische und wirtschaftliche Abhängigkeiten gegenüber China in bedeutenden Bereichen zu minimieren und sich von möglichen wirtschaftlichen Druckmitteln unabhängiger zu machen. Der amerikanisch-chinesische Hegemonialkonflikt, wie auch die intensivierten Spannungen zwischen Europa und China, und daraus resultierende Bestrebungen, zentrale Schlüsselindustrien zu dominieren, können daher als übergeordnete geoökonomische Entwicklungen festgestellt werden, die die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung maßgeblich beeinflussten.

Gleichzeitig bedeutete die technologische Transformation vom Verbrennungsmotor zur Elektromobilität eine tiefgreifende Disruption der gesamten Automobilindustrie. Mit der Antriebsart ändern sich auch die dafür notwendigen Arbeitsschritte, Fertigungstechniken sowie notwendigen Materialien grundlegend, was wiederum in einem tiefgreifenden Umbruch der gesamten automobilen Wertschöpfungskette resultierte. Diese Umstrukturierung vereinfachte den Markteintritt für neue Wettbewerber. Aufgrund einer gezielten Industrieförderstrategie der chinesischen Regierung, die neben Subventionen auch umfassende Kaufanreize und politische Unterstützung beinhaltete, bestanden diese neuen Wettbewerber zu Beginn der 2020er Jahre, neben dem US-amerikanischen Tesla, vor allem aus chinesischen Herstellern. Innerhalb weniger Jahre schafften diese es durch technologische Fortschritte in der Batterietechnik und einen ausgeprägten Heimatmarkt, eine führende Wettbewerbsposition bei Elektroautos einzunehmen. Im Sinne der chinesischen Industriestrategie fokussierten sich die chinesischen Hersteller nach ihren Markteintritten im Heimatmarkt auch zunehmend auf den Export, was wiederum einzelne europäische und amerikanische Unternehmen als Bedrohung empfanden. Die Transformation zur Elektromobilität und daraus resultierende Verschiebungen in den Wertschöpfungsketten und den Automobilmärkten stellen damit eine entscheidende Erklärungsvariable zur Einleitung der Antisubventionsuntersuchung dar.

Bei der Aushandlung dieser übergeordneten Entwicklungen innerhalb der EU im Vorfeld der Kommissionsentscheidung kam den französischen Automobilkonzernen und der ihnen eng verbundenen französischen Regierung zu Beginn eine Schlüsselrolle zu. Diese begannen mit zunehmenden chinesischen Elektroautoexporten in die westliche Welt, aufgrund ihrer hohen Marktkonzentration in Europa und den USA, ein Niedergangsszenario der europäischen

Automobilindustrie zu entwerfen, das nur durch konsequente handelspolitische Maßnahmen abgewendet werden könne. Im Schulterschluss mit der französischen Regierung drängten Vertreter der französischen Automobilhersteller die EU dazu, härtere Maßnahmen gegen Importe von Elektroautos aus China zu verhängen, um die heimische Industrie vor der Verdrängung zu bewahren. Für diese protektionistische Positionierung kam den französischen Autobauern zugute, dass sie zu diesem Zeitpunkt über keinen nennenswerten Absatz in der Volksrepublik verfügten und sich daher auch wenig vor chinesischen Gegenmaßnahmen fürchten mussten.

Das Gegenteil ist bei den deutschen Herstellern der Fall, die beträchtliche Teile ihres Umsatzes und Gewinns in China generierten und selbst oder über Joint Ventures Elektroautos nach Europa exportierten. Zu deren Nachteil allerdings waren sie genauso wie die deutsche Bundesregierung durch fehlende Einbindung vom innereuropäischen Aushandlungsprozess ausgeschlossen. Der EU-Kommission boten sich die automobilen Wertschöpfungsketten aufgrund ihres hohen internationalen Vernetzungsgrades und der wirtschaftlichen Stellung als strategisch relevante Industrie besonders an, um eine konkrete Maßnahme im Sinne ihres ‚De-Risking‘ Ansatzes und als Signal an die westlichen Verbündeten zu senden. Dabei bemühte sich die EU-Kommission, die erwartungsgemäß kritisch eingestellten deutschen Hersteller und die deutsche Bundesregierung, im Gegensatz zu der französischen Seite, von der geoökonomischen Maßnahmenfindung gegenüber chinesischen Elektroautoimporten fernzuhalten und konsultierte diese trotz ihrer erheblichen Betroffenheit auch nicht im Voraus. Das Vorpreschen der EU-Kommission durch die Ankündigung der Antisubventionsuntersuchung in Von der Leyens Rede zur Lage Europas am 13.09.2023 kann daher als bewusste Verkürzung des europäischen Aushandlungsprozesses betrachtet werden – ein Manöver, das dazu diente, die Ausgangslage durch die Macht des Faktischen zu konstituieren.

Nachdem mit der Einleitung im Herbst 2023 die EU-Kommission einen ersten Schritt in Richtung der Verhängung von Ausgleichszöllen erreicht hatte, stellte sich auch der weitere Aushandlungsprozess als komplex und vielschichtig dar. Auf allgemeiner branchenspezifischer Ebene ließen sich die anhaltende Technologieführerschaft chinesischer Elektrofahrzeughersteller und deren Wahrnehmung, sei es beispielsweise durch die in der Öffentlichkeit diskutierten Absatzzahlen, durch das Eintreffen speziell für den Export produzierter Autofrachter in europäischen Häfen oder durch steigende Importquoten, als relevante Einflussfaktoren auf den europäischen Aushandlungsprozess identifizieren.

Einerseits generierten sie durch die öffentliche Perzeption Handlungsdruck auf die EU-Kommission, andererseits bestätigten sie die EU auch während der Untersuchung in dem sich selbst gesteckten Ziel, den heimischen Produktionsstandort und die Automobilindustrie als Schlüsselindustrie im internationalen Wettstreit zu schützen.

Auf geoökonomischer Ebene stellte der chinesisch-amerikanische Konflikt auch weiterhin eine zentrale Einflussvariable dar. So verstärkten die deutlich werdenden Anziehungseffekte des Inflation Reduction Act, aber vor allem Maßnahmen infolge des chinesisch-amerikanischen Hegemonialkonflikts, den Handlungsdruck auf die EU-Kommission, tätig zu werden. Insbesondere die exportorientierten Beschlüsse des chinesischen Volkskongresses im März 2024 und die harten US-amerikanischen Zoll-Maßnahmen gegen chinesische Elektrofahrzeuge und Batterien im Mai 2024 erhöhten unmittelbar die Wahrscheinlichkeit, dass chinesische Überkapazitäten sich auf den europäischen Absatzmarkt konzentrieren würden. Auf geoökonomischer Ebene kam aber auch dem chinesischen Agieren in Form der ‚divide et impera‘-Strategie eine bedeutende Rolle zu. So stellte sich die chinesische Strategie, einzelne Länder und Interessengruppen durch Drohungen und gezielte Gegenmaßnahmen gegenüber der EU-Kommission zu mobilisieren, als eine Grundkonstante des gesamten Aushandlungsprozesses dar.

Diese externe Intervention führte dazu, dass sich die EU-Kommission auf innenpolitischer Ebene dem erbitterten Widerstand der deutschen Automobilhersteller und der deutschen Bundesregierung ausgesetzt sah. Einerseits übten sie direkten und indirekten Druck auf die EU-Kommission aus, eine Verhandlungslösung anstelle der Zölle anzustreben, andererseits brachten sie sich aber durch öffentliche Verhandlungsvorschläge selbst aktiv in den Prozess ein. Obgleich es nicht gelang, eine qualifizierte Mehrheit der EU-Staaten gegen die Zollpläne zu mobilisieren, setzte beispielsweise das Ausscheren der spanischen Regierung die EU-Kommission nochmals unter Druck, ihre Zollpläne auch nach innen zu rechtfertigen. Gleichzeitig konnte sie weiterhin auf die starke Unterstützung der französischen und italienischen Regierung zählen und die Untersuchung damit mit dem von Anfang an angestrebten Ziel, einer stärkeren Marktabschottung gegenüber chinesischen Elektrofahrzeugen, abschließen. Neben branchenspezifischen und geoökonomischen Einflussfaktoren ließen sich damit auch bedeutende Erklärvariablen für den Aushandlungsprozess aus innenpolitischer Perspektive identifizieren.

7 Fazit und Diskussion der Ergebnisse

In diesem Kapitel wird zunächst ein Fazit zur Beantwortung der aufgestellten Leitfragen gezogen. Dabei werden die in den beiden Unterkapiteln 5.4 und 6.4. ausdifferenzierten Darstellungen nicht wiederholt, sondern vielmehr zusammengeführt. Anschließend werden der theoretische Erkenntnisgewinn und Anknüpfungspunkte für weitere Forschungen geschildert sowie der methodische Ansatz der Arbeit reflektiert. Abschließend wird ein Ausblick auf die, aus den Erkenntnissen der Forschungsarbeit resultierenden realpolitischen Konsequenzen und Handlungsoptionen gegeben.

7.1 Beantwortung der Forschungsfragen

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie das Zustandekommen geoökonomischer Industriepolitik der EU für die Automobilindustrie erklärt werden kann und welche Rolle den deutschen Automobilherstellern bei der Aushandlung und Umsetzung dieser zukommt.

Hierfür wurden als Leitthesen der Arbeit zugrunde gelegt, dass:

- a.) die EU-Kommission die Automobilindustrie als zentrale Schlüsselindustrie identifiziert hat und diesbezüglich eine defensiv ausgerichtete geoökonomische Strategie verfolgt, um die technologische Souveränität und Resilienz des eigenen Wirtschaftsstandorts, vor dem Hintergrund strategischer Rivalität, abzusichern;
- b.) das Zustandekommen geoökonomischer Industriepolitik durch einen komplexen Aushandlungsprozess mit externen Einflussfaktoren, innenpolitischen Interessenkonflikten und branchenspezifischen Entwicklungen erklärt werden kann;
- c.) den deutschen Automobilherstellern als betroffene transnationale Unternehmen aufgrund ihrer internationalen Vernetzung entscheidende Bedeutung sowohl bei der Aushandlung als auch der Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik zukommt;
- d.) die Interessen der deutschen Automobilhersteller teilweise gegensätzlich zur europäischen Politik stehen und sich diese Gegensätze im Ergebnis der geoökonomischen Industriepolitik widerspiegeln.

Die Untersuchungsergebnisse der Arbeit verdeutlichen, dass das Zustandekommen geoökonomischer Industriepolitik für die Automobilindustrie als vielschichtiger und komplexer Aushandlungsprozess verstanden werden muss. In beiden untersuchten Fällen konnten entscheidende Einflüsse für die initiale Auseinandersetzung mit geoökonomischer

Industriepolitik auf übergreifende geoökonomische Entwicklungen zurückgeführt werden. So waren es beim Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie maßgeblich die Eindrücke der neuen Präsidentschaft von US-Präsident Trump, die in Kreisen der europäischen Politik als protektionistische Zeitenwende verstanden wurde, als auch der sich intensivierende amerikanisch-chinesische Hegemonialkonflikt, der die Bedeutung einer europäischen Batteriezellproduktion unterstrich. Dieser war auch sechs Jahre später für die Einleitung der Antisubventionsuntersuchung entscheidend. Hinzu kamen darüber hinaus allerdings auch die Erfahrungen kritischer Abhängigkeiten im Zuge der Covid-19-Pandemie und des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, sowie die sich zwischenzeitlich zuspitzende politische Konfrontation zwischen der EU und China, die die politische Wahrnehmung der Thematik stark beeinflussten. Diese externen Effekte prägten entscheidend den politischen Umgang mit den Herausforderungen in Form defensiv ausgerichteter geoökonomischer Industriepolitik.

Daneben konnten bei beiden Fällen auch branchenspezifischen Entwicklungen eine Schlüsselrolle zugeschrieben werden. So wurde beim Aufbau der europäischen Zellindustrie die Auseinandersetzung maßgeblich durch die, sich grundsätzlich abzeichnende, Transformation der Industrie zur Elektromobilität losgetreten. Bei der EU-Antisubventionsuntersuchung waren darüber hinaus auch die steigenden Importe in China produzierter Elektroautos und die damit einhergehende Verdrängung europäischer Hersteller ausschlaggebend.

Im Aushandlungsprozess wurden diese Auslöser dann durch staatliche und private Interessen zu geoökonomischer Industriepolitik kondensiert. Als zentrale Akteure konnten hierbei die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich, sowie die Automobilunternehmen identifiziert werden. Die Rolle der EU-Kommission konnte in beiden Fällen als entscheidend für die Ausgestaltung geoökonomischer Industriepolitik ausgemacht werden. Insbesondere bei einer handelsorientierten Stoßrichtung, sei es durch Local Content-Bestimmungen oder Marktzugangskriterien, kann sie durch ihre Stellung die Ausgestaltung maßgeblich prägen. Die Mitgliedstaaten und auch die betroffenen Unternehmen sind daher stark darauf angewiesen, dass ihre Interessen in der inneren Entscheidungsfindung der EU-Kommission berücksichtigt werden. Die Europäische Kommission muss dabei einerseits als Akteur mit eigener politischer Agenda verstanden werden, was sich beispielsweise in den Bestrebungen einer ‚geopolitischen Kommission‘ zeigt. Andererseits ist die EU-Kommission durch ihre systemische Stellung und die Herkunft des Personals aus EU-Mitgliedsländern auch als in Netzwerke eingebetteter Akteur zu betrachten, durch dessen Handlungen sich Interessen

von anderen europäischen Akteuren oder Mitgliedstaaten widerspiegeln können. Dies zeigte sich in beiden Fällen darin, dass Entscheidungen der EU-Kommission maßgeblich durch einzelne Mitgliedstaaten oder Interessengruppen beeinflusst wurden.

Darüber hinaus zeigte sich in beiden Fällen, dass die großen EU-Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich, die über eine große Automobilindustrie verfügen, sich aktiv darum bemühten, die geoökonomische Industriepolitik mitzugestalten. Exemplarisch konnte dies an der Ausgestaltung der IPCEI-Programme für die Batteriewertschöpfungskette oder der Gestaltung des Innovation Fund 24⁴ dargestellt werden. Gleiches trifft auf die stark von Frankreich getriebene Antisubventionsuntersuchung zu, bei der sich Deutschland als Gegenspieler positionierte. Die Mitgliedstaaten müssen dabei ebenfalls als Spiegel einer vielschichtigen Interessenlage betrachtet werden. So konnte festgestellt werden, dass sowohl die Positionierungen der französischen und deutschen Regierung neben der volkswirtschaftlichen Interessenlage auch maßgeblich durch die Interessenlage der heimischen Automobilindustrie beeinflusst wurden. Eindrücklich verdeutlichte dies der Einsatz des französischen Präsidenten für Schutzmaßnahmen gegen chinesische Importe und die Abstimmungspositionierung des deutschen Kanzlers gegen die Ausgleichszölle.

Gleichzeitig kam auch den Automobilkonzernen als transnationalen Unternehmen eine zentrale Rolle bei der Aushandlung der untersuchten geoökonomischen Industriepolitik zu. Diese war allerdings bei der Antisubventionsuntersuchung durchgehend deutlich markanter als beim Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie, in dem sie anfangs zurückhaltender agierte. Dies konnte vor allem auf die unmittelbarere und offensichtlichere Betroffenheit bei der Antisubventionsuntersuchung zurückgeführt werden, während sich diese bei der Batteriezellproduktion erst zunehmend herauskristallisierte. Die Rolle der Automobilunternehmen war dabei stark von deren eigener Interessenlage geprägt, die sich wiederum maßgeblich aus finanziellen Aspekten und erwarteten Langzeitauswirkungen auf das eigene Geschäft zusammensetzte. Sie agierten auf mehreren Ebenen, indem sie sich sowohl direkt über bilaterale Gespräche als auch indirekt über öffentliche Positionierungen, die Verbände oder Beeinflussung dritter Parteien in den Aushandlungsprozess einbrachten. Es wurde offensichtlich, dass der politischen Vernetzung der Konzerne eine entscheidende Funktion beim Umgang mit geoökonomischer Industriepolitik zukommt. Gleichzeitig zeigte sich auch, dass sie vor allem im Fall der Antisubventionsuntersuchung auch als Rezipient von Drohungen dienten, mit dem Ziel, die Interessen dritter Parteien im innereuropäischen politischen Aushandlungsprozess zu stärken.

Neben diesen drei Hauptgruppen an Akteuren konnte eine große Bedeutung externer Einflüsse auf den Aushandlungsprozess festgestellt werden. Diese zeigten sich beispielsweise in der Form von Marktabstottungen, Exportbeschränkungen oder ausländischen Subventionsprogrammen und wirkten zumeist über die Betroffenheit einzelner Akteure auf den Aushandlungsprozess ein. Damit muss das Zustandekommen geoökonomischer Industriepolitik als komplexer Aushandlungsprozess zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und betroffenen Unternehmen und Interessengruppen verstanden werden, bei dem externen geoökonomischen sowie branchenspezifischen Einflüssen ein nicht zu unterschätzender Einfluss zukommt.

Die Umsetzung der beschlossenen geoökonomischen Industriepolitik wiederum konnte maßgeblich durch die Parameter der ‚staatlichen Durchsetzungsfähigkeit‘ sowie der ‚Linientreue‘ der betroffenen Unternehmen bestimmt werden. So kam der Aufbau der europäischen Batterieindustrie anfangs nur schleppend voran, da die Mehrzahl der Automobilhersteller als Endabnehmer zurückhaltend agierte. Dies konnte maßgeblich darauf zurückgeführt werden, dass die Unternehmen sich nicht in der Verantwortung sahen, das strategische Ziel des Aufbaus der europäischen Batterieindustrie zu finanzieren und umzusetzen, und stattdessen weiter auf Kooperation mit bestehenden asiatischen Herstellern setzten. Gleichzeitig hatte die europäische Politik es versäumt, durch begleitende Regularien die Unternehmen für die Unterstützung des strategischen Ziels ausreichend in die Pflicht zu nehmen. Erst als sich mit den Erfahrungen der Lieferkettendisruptionen infolge der COVID-19-Pandemie die Interessenlagen auch innerhalb der Automobilunternehmen stärker in Richtung eines ‚local for local‘-Ansatzes verschoben, überschnitten sich die Interessen der Politik und Unternehmen, was die Umsetzung enorm vorantrieb. Der damit zwischenzeitlich vielversprechende Aufbau einer europäischen Batteriezellindustrie wurde dann allerdings vor allem durch externe geoökonomische und marktspezifische Faktoren stark gebremst. Es konnte damit über die Betrachtung der geoökonomischen Industriepolitik in der Arbeit auch dargelegt werden, wie sich die aktuell krisenhafte Situation beim Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie erklären lässt.

Beim politischen Ziel, die Produktion von Elektrofahrzeugen in Europa zu halten und europäische Hersteller vor der Verdrängung zu schützen, wählte die EU-Kommission mit der Antisubventionsuntersuchung dagegen direkt ein Instrument, das den Unternehmen deutlich weniger Spielraum für die Umsetzung der Maßnahmen lässt. So wurde der rechtliche Rahmen so eng gesteckt, dass die Automobilhersteller im Zuge der Untersuchung verpflichtet waren, zu

kooperieren und letztlich keine Möglichkeit hatten, sich der Umsetzung in Form von Ausgleichszöllen zu entziehen. Dennoch wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen, ob die Hersteller hierdurch ihre Geschäftsstrategien auch langfristig im Sinne der europäischen Politik anpassen werden, oder ob sie sich um alternative Umsetzungen bemühen und die EU-Kommission regulatorisch nachschärfen muss.

7.2 Theoretischer Erkenntnisgewinn

An die Rekapitulation der Untersuchungsergebnisse anknüpfend, soll erläutert werden, wie sich der theoretische Zugang zur Arbeit bewährt hat und welchen Beitrag die vorliegende Arbeit für die Erschließung dieses Themenfeldes leisten konnte. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Anknüpfungspunkte und Rückschlüsse sich aus diesen Beobachtungen für die weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit geoökonomischer Industriepolitik ziehen lassen.

Die Erkenntnisse der Arbeit zeigen, dass Schlüsselindustrien als die zentralen Austragungsorte der Rivalität in einer geoökonomischen Ordnung betrachtet werden müssen (vgl. Weiss & Thurbon 2021; Aggarwal & Reddie 2021; Babić et al. 2022b; Roberts et al. 2019). Die Ausmaße, Zusammenhänge und Einflüsse dieser über Lieferketten, Marktdominanz und Technologien ausgetragenen Rivalität konnten durch die Arbeit in Bezug auf die Automobilindustrie in der Tiefe beleuchtet werden. Die Untersuchungsergebnisse für den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie verdeutlichen, dass es gewinnbringend ist, Lieferketten unter dem Konzept der ‚weaponized interdependence‘ zu betrachten (vgl. Farrell & Newman 2019). So zeigte sich, dass China durch seine Netzwerkzentralität und kapazitive Vormachtstellung in der Batteriewertschöpfungskette über eine Reihe an ‚choke points‘ verfügt. Über die Anwendung von Exportkontrollen auf neueste Batterien und die für die Herstellung notwendigen Technologien kann China nicht nur andere Länder von neuesten Batteriegenerationen abschneiden, sondern es ihnen auch weitaus schwerer machen, die Technologie hierfür selbst anzusiedeln. Zudem hat es mit den eingeführten Exportkontrollen nun auch die Möglichkeit, durch die für die Lizenzen notwendigen Angaben, wie beispielsweise Angaben zum Endnutzer, Lieferketten nachzuverfolgen und damit vom ‚panopticon effect‘ nachhaltig Gebrauch zu machen. Die Grundannahmen von Farrell und Newman können daher durch die Forschungsarbeit gestützt werden.

In der Untersuchung konnte eindrücklich die entscheidende Rolle transnationaler Unternehmen für die Ausgestaltung, aber vor allem auch Implementierung geoökonomischer Strategien und Maßnahmen dargelegt werden. Damit konnten grundlegende Handlungsoptionen von

Unternehmen für die Umsetzung geoökonomischer Maßnahmen bestätigt werden (vgl. Choer Moraes & Wigell 2022; Eckert 2024). Gleichzeitig konnte der Blick auf die Rolle der Unternehmen auch erweitert werden und die von Choer Moraes und Wigell aufgeworfene Frage, was ausschlaggebend für die Positionierung der Unternehmen sei, zumindest für den Forschungssachverhalt geklärt werden. Es wurde herausgefunden, dass die fehlende Klärung der Resilienzkostenverteilung zwischen Unternehmen und Staat ein entscheidender Grund für die zögerliche Unterstützung beim Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie war. Zudem konnte nachgewiesen werden, dass chinesische Drohungen gegen deutsche Automobilhersteller maßgeblich deren Agieren in der Antisubventionsuntersuchung bestimmten. Damit deckt sich der Befund mit den Arbeiten von Dür et al. (2025). Darüber hinaus verdeutlichte der Versuch Chinas, im Zuge der Antisubventionsuntersuchung über die deutschen Automobilhersteller internen Druck auf die EU-Kommission zu erzeugen, wie transnationale Unternehmen politischen Druck von gegensätzlichen Seiten erhalten können und sich stellenweise den Auseinandersetzungen und geoökonomischen Maßnahmen nicht entziehen können. Gleichzeitig zeigte sich aber auch, dass die französischen Automobilkonzerne, die zum damaligen Zeitpunkt kaum noch Geschäftstätigkeiten in China innehatten, entscheidend an der Einleitung der Antisubventionsuntersuchung beteiligt waren und diesen geoökonomischen Eingriff aktiv befürworteten. Sie haben damit eine eigene geoökonomische Agenda verfolgt. Zur weiteren Schärfung des Konzepts ‚balancing dependence‘ wäre es daher zielführend, die Eingebundenheit der Unternehmen in verschiedene staatliche Strukturen sowie deren wirtschaftliche Ausgangslage und Marktabhängigkeiten stärker in das Konzept aufzunehmen.

Die Forschungsarbeit verdeutlicht, dass die Auseinandersetzung mit geoökonomischer Industriepolitik maßgeblich im Zuge von (technologischen) Disruptionen geschieht. Da diese mit sich verändernden Marktstrukturen, Lieferbeziehungen und Produktionsstandorten einhergehen, stellen sie einen Scheideweg dar, der Raum für neue geoökonomische Abhängigkeiten und Potenziale schafft und daher in das besondere Augenmerk politischen Handelns rückt. Es zeigt sich damit auch die prägende Kraft der internationalen geoökonomischen Ordnung auf die beteiligten Akteure (vgl. Roberts et al. 2019).

Die Charakterisierung von offensiver und defensiver geoökonomischer Industriepolitik war in Bezug auf den Forschungsgegenstand zutreffend. So verfolgt China vor allem eine offensive geoökonomische Industriepolitik, die auf die Schaffung und Nutzung neuer Abhängigkeiten sowie technologische Dominanz ausgerichtet ist. Dies zeigt sich in der gezielt aufgebauten

Dominanz in der Batteriewertschöpfungskette von der Rohstoffverarbeitung bis zur Zellfertigung sowie durch die lange Zeit staatlich gestützten industriellen Überkapazitäten („Made in China 2025“-Strategie) bei Elektroautos. Demgegenüber ist die europäische geoökonomische Strategie im Kontext der Automobilindustrie maßgeblich defensiv ausgerichtet. Sie setzt darauf, durch den Aufbau einer lokalen Industrie die externen Abhängigkeiten in der Batteriewertschöpfungskette zu reduzieren sowie durch Marktzugangshemmnisse bei Elektrofahrzeugen technologisches Know-How der Elektrofahrzeugfertigung in Europa zu etablieren und zu halten. Die Gegenüberstellung unterstreicht damit eindrücklich auch das Kräfteverhältnis der beiden Akteure im untersuchten Fall.

Letztlich verdeutlichen die Ergebnisse der Arbeit die von Gertz & Evers (2020) aufgestellte These, dass staatskapitalistische Staaten gegenüber markoliberal ausgerichteten Staaten einen grundsätzlichen Vorteil beim Umgang mit Geoökonomie haben. Sowohl der Zugriff auf die eigene Industrie wie auch deren Agieren im Falle einer Konfrontation erschwerte in den untersuchten Fällen die Zielerreichung der EU massiv (vgl. Eckert 2024; Dür et al. 2025). Dementgegen zeigte sich beispielsweise in Bezug auf die chinesische Regierung eindrücklich ein stärkerer Zugriff auf die eigenen Unternehmen und den damit größeren Handlungsspielraum bei geoökonomischer Auseinandersetzung. So wies die chinesische Regierung die eigenen Elektroautohersteller an, in Ländern, die für die Antisubventionsuntersuchung stimmten, nicht mehr zu investieren. Eine detaillierte Untersuchung des Interaktionsfeldes der chinesischen Hersteller von Batterien und Elektrofahrzeugen und deren Interaktionsfeld mit der chinesischen Regierung dürfte daher besonders gewinnbringend sein. Die nähere Betrachtung dessen, wie die chinesische Regierung es schafft, chinesische Unternehmen so effektiv hinter ihren strategischen Maßnahmen zu versammeln, könnte wertvolle Erkenntnisse über den Vorteil staatskapitalistischer Länder generieren. Aufgrund der aus politischen Gründen aktuell nur schwer zugänglichen Datenlage dürfte eine solche Untersuchung jedoch vorerst nur schwerlich umzusetzen sein.

Darüber hinaus scheint es lohnend, wissenschaftlich ein stärkeres Augenmerk auf die innere Entscheidungsfindung transnationaler Unternehmen bei der Positionierung zu geoökonomischer Industriepolitik zu legen. Bei der Untersuchung konnte festgestellt werden, dass zentrale innerbetriebliche Akteure, wie Gewerkschaften und Betriebsräte, sich auffallend wenig zur geoökonomischen Positionierung der Unternehmen und Industrien äußern. Aufgrund der elementaren Relevanz dieser Fragestellungen für die Unternehmen stellt sich die Frage nach

den Gründen hierfür. Zudem könnte in diesem Kontext auch die Betrachtung des Einflusses ausländischer Anteilseigner auf die Entscheidungen der Unternehmen den Forschungshorizont erheblich erweitern.

Weitere Forschungen wären zudem sinnvoll, um zu untersuchen, inwiefern die zunehmende Geoökonomisierung die Entwicklung transnationaler Unternehmen langfristig beeinflusst. So stellt sich die grundlegende Frage, ob deren Verbreitung zumindest in umstrittenen Schlüsselbranchen statistisch zurückgeht und womöglich durch den Trend zu nationalen beziehungsweise blockbezogenen ‚Champions‘ ersetzt wird, die über enge Beziehungen zu den jeweiligen Regierungen verfügen und den einheimischen Markt stark dominieren.

Somit verdeutlichen die Erkenntnisgewinne der Arbeit wie auch die weiterhin unbeantworteten Aspekte und die realpolitische Brisanz der Thematik eindringlich, dass eine tiefergehende wissenschaftliche Beschäftigung mit geoökonomischer Industriepolitik ratsam ist.

7.3 Reflexion des methodischen Zugangs

Da sich die Arbeit als Pionierbeitrag in dem noch wenig erforschten Feld der geoökonomischen Industriepolitik versteht, war es zunächst nötig, diese klarer zu definieren und zu operationalisieren. Durch die Operationalisierung der Analyseperspektive wurde geoökonomische Industriepolitik als Konzept geschärft und für die Arbeit fruchtbar gemacht. Diese Präzisierung war hilfreich, um den Untersuchungsgegenstand von klassischer Industriepolitik und anderen geoökonomischen Elementen abzugrenzen. Hierdurch konnten bestehende Konzeptionen geoökonomischer Industriepolitik inhaltlich erweitert werden (vgl. Abels & Bieling 2022) und ein Beitrag für die analytische Erschließung des Themenfeldes geleistet werden. Über die prozessanalytische Herangehensweise wie auch die Anwendung des entwickelten Analyseschemas gelang es, die zentralen politökonomischen Mechanismen der beiden Fälle zu rekonstruieren. So konnte sowohl der Aushandlungsprozess mit zentralen Einflüssen und Akteuren als auch die Art und Weise der Implementierung geoökonomischer Industriepolitik fallbezogen erfasst und analysiert werden. Dennoch sollte in einem zukünftigen Schritt geprüft werden, inwiefern das Analyseschema auf weitere Industrien und Fälle übertragen werden kann und ob sich die skizzierten politökonomischen Prozesse generalisieren lassen. Ebenso scheint es gewinnbringend, die Untersuchung mit einer aktuelleren industriepolitischen Untersuchung der europäischen Maßnahmen für den Ausbau der Elektromobilität, beispielsweise durch den Aufbau der europäischen Ladeinfrastruktur,

Forschungskooperationen und flankierende Maßnahmen, zu ergänzen, um einer zu einseitigen Betrachtung der Thematik aus einer geoökonomischen Perspektive Vorschub zu leisten.

Die Empirie der Arbeit wurde neben der Analyse von politischen Dokumenten maßgeblich durch die Auswertung von Zeitungsartikeln getragen. Dieser methodische Zugang ermöglichte in besonderer Weise eine chronologische Rekonstruktion von Prozessen und Ereignissen. Gleichzeitig bot er allerdings auch die Gefahr einer unvollständigen oder ‚gefärbten‘ Datenlage. Dies trifft umso mehr zu, da die behandelten Themen in den großen deutschen und internationalen Zeitungen zumeist über Jahre hinweg von denselben Journalisten begleitet wurden. Die Langzeitbetrachtung ermöglichte diesen zwar einerseits, ein tiefergehendes Verständnis der Thematiken und Prozesse zu erlangen sowie den Aufbau eines fallspezifischen Quellennetzwerks. Andererseits besteht dadurch aber auch die Gefahr, dass die Journalisten Informationen bereits gefiltert weitergeben oder diese durch deren eigene Perspektive einseitig geprägt werden. Daher wurde in der Arbeit der Triangulation der auf diese Art und Weise gewonnenen Daten große Bedeutung beigemessen.

Eine besondere Rolle in dieser Funktion kam den geführten Leitfadeninterviews zu. Diese ermöglichten neben der Verifizierung von Interpretationen der Datenlage auch den Zugang zu anderweitig nicht zugänglichem Expertenwissen über die politökonomischen Mechanismen und Kausalitäten. Um einzelne Verarbeitungsnarrative der Arbeit noch intensiver ausleuchten zu können, wäre es zielführend gewesen, weitere Leitfadeninterviews zu führen. Aufgrund des hierfür nötigen Zugangs zur europäischen Spitzenpolitik war dies für diese Arbeit leider nicht möglich. Neben den Experteninterviews konnten auch durch den Feldzugang ansonsten nicht zugängliche Informationen und Einblicke erlangt werden. Wie zu erwarten war, stellte sich die Herausforderung, die hierdurch gewonnenen Informationen zu triangulieren. Um in keine arbeitsrechtliche Konfliktsituation zu kommen, sind in die Arbeit nur Erkenntnisse eingeflossen, die auch über weitere öffentlich zugängliche Quellen oder die Experteninterviews erhoben werden konnten.

Letztlich ermöglichte die Aktualität der Arbeit einerseits eine gute Nachverfolgung von Quellen und auch, dass sich die interviewten Experten gut an die thematisierten Zusammenhänge und Prozesse erinnern konnten. Ebenso konnten im Zuge des Feldzugangs entscheidende Sequenzen der Analyse durch eigene teilnehmende Beobachtung in der Politik-Abteilung eines großen deutschen Automobilherstellers begleitet werden. Dies ermöglichte, ein tiefergehendes Verständnis der politökonomischen Prozesse und Kausalitäten zu erlangen. Andererseits

brachte die Aktualität der Arbeit auch die Herausforderung mit sich, dass realpolitische Ereignisse den Autor mehrfach dazu zwangen, eine Neujustierung und Prüfung der Analyse- und Verarbeitungsnarrative vorzunehmen, um den neu hinzugewonnenen Erkenntnissen Rechnung zu tragen.

7.4 Quo vadis? - Geoökonomische Industriepolitik für die Automobilindustrie

Durch die Arbeit wurden die Schwierigkeiten illustriert, mit denen die EU bei der Entwicklung und Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik im Bereich der Automobilindustrie konfrontiert ist. Wenn auch die Untersuchung damit nur einen kleinen Teil der geoökonomischen Industriepolitik in Summe abdecken konnte, ergeben sich dennoch eine Reihe von grundlegenden Erkenntnissen.

Zuvorderst verdeutlicht die Arbeit, dass die EU sich aktuell mit einer völlig neuen Ausgangsbasis auseinandersetzen muss. Während kritische Abhängigkeiten Europas bei der Versorgung von fossilen Energieträgern spätestens seit der Ölkrise 1973 politisch thematisiert wurden, traf dies lange kaum auf andere industrielle Abhängigkeiten zu. Erst langsam reift in der europäischen Politik die Erkenntnis, dass der europäische Standort neben Digitalanwendungen auch bei vielen industriellen Kapazitäten erhebliche externe Abhängigkeiten vorweist. Diese neue Ausgangslage erfordert ein grundsätzliches Umdenken, denn die EU kann den damit einhergehenden Herausforderungen nicht mit den bisherigen Strategien und Ansätzen begegnen, die vor allem aus einer Position der Stärke als einer der führenden Industriestandorte aufgesetzt wurden. Vielmehr kann der EU nahegelegt werden, zu evaluieren, inwiefern es zielführend ist, sich für Industriepolitik, und geoökonomische Industriepolitik im Besonderen, stärker am Instrumentenkasten ehemaliger ‚Entwicklungsländer‘ zu bedienen. Die als Präzedenzfall verstandene Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos zeigt auf, dass zumindest in Teilen der europäischen Politik diese Einsicht eingekehrt ist.

Zu diesem Realitätscheck gehört auch, dass die EU sich damit auseinandersetzt, dass sie im Vergleich mit den USA für einen geoökonomischen Konflikt mit China die deutlich schlechtere Ausgangsposition hat. Die EU verfügt abseits ihres großen und lukrativen Marktes und einzelner Halbleitererzeugnisse über kaum geoökonomische Druckmittel gegenüber China, die sich effektiv als Verhandlungsmasse einsetzen lassen. Vielmehr steht die EU, sei es bei industriellen Vorprodukten, kritischen Rohstoffen oder bei ‚grünen‘ Technologien, in einem in vielen Bereichen asymmetrischen Abhängigkeitsverhältnis zu China. Die chinesischen

Exportkontrollen für Batterietechnologien und bei Seltenen Erden haben dabei das Potenzial, über die nächsten Jahrzehnte immer wieder ein wirkungsvolles Druckmittel gegenüber den europäischen Volkswirtschaften darzustellen (vgl. Wolf 2023).

Es wäre daher im strategischen Interesse der EU notwendig, auch offensivere geoökonomische Industriepolitik aktiver zu verfolgen, um sich zukünftige Handlungsoptionen im Falle einer sich weiter verschärfenden Rivalität offenzuhalten und damit die eigene Verhandlungsposition zu stärken. Grundsätzlich kann der EU nahegelegt werden, sich um die Umsetzung einer holistischen, branchenübergreifenden geoökonomischen Strategie zu bemühen, die auf die Situation der EU zugeschnitten ist und dabei auch die strukturellen Eigenheiten und Interessen der verschiedenen Industrien berücksichtigt. Bisherige Strategiepapiere sind vielfach zu oberflächlich aufgesetzt und lassen eine Vielzahl an Kompetenz- und Umsetzungsdefiziten erkennen oder führen zu Zielkonflikten zwischen verschiedenen Industrien. Der Umsetzung der überarbeiteten europäischen Strategie für ökonomische Sicherheit dürfte daher eine entscheidende Rolle zukommen (vgl. European Commission 2025b). Zudem ist es erforderlich, bereits frühzeitig Grundsatzentscheidungen zu treffen, wer in welchem Fall und in welchem Maße die Resilienzkosten oder die durch ausländische Gegenmaßnahmen entstandenen Kosten zu tragen hat. So erschwert die fehlende Klarheit über die Verteilung der zu tragenden Resilienzkosten für den Aufbau der europäischen Batterieindustrie bis heute die politische Zielerreichung.

Darüber hinaus hat die EU durch den gegebenen rechtlichen Rahmen und die liberal-demokratische Grundordnung einen strukturellen Nachteil, geoökonomische Strategien und Maßnahmen wirkungsvoll umzusetzen. Dies zeigt sich einerseits in der beschränkten Fähigkeit, auf die Träger der ökonomischen Interdependenzen, die Unternehmen, zuzugreifen und diese auch für die eigenen strategischen Ziele zu verpflichten. Andererseits wird es auch darin deutlich, dass die demokratische Maßnahmenfindung und die damit einhergehende Einbeziehung der politischen Öffentlichkeit die Umsetzung geoökonomischer Maßnahmen erschwert. So führten die in die Öffentlichkeit gedungenen Überlegungen der EU-Kommission, über mögliche Local Content-Bestimmungen und Joint Venture-Pflichten chinesische Batteriezellhersteller zu einem Technologietransfer nach Europa zu bewegen dazu, dass die chinesische Regierung solchen Regelungen präventiv durch die Einführung von Exportrestriktionen für moderne Batterietechnologien zuvorkam (vgl. Schaal 2025b). Dieses Beispiel sowie die verschiedenen chinesischen Gegenmaßnahmen zur Antisubventionsuntersuchung unterstreichen, dass andere Akteure bei geoökonomischer

Rivalität nicht als statische oder abwartende Akteure zu verstehen sind. Vielmehr müssen geoökonomische Maßnahmen als Schachzüge im Rahmen eines dynamischen gegenseitigen Schlagabtauschs betrachtet werden, bei dem parallel zu den eigenen Handlungen auch Handlungen des Gegenübers vollzogen werden können.

Der schnellen Aushandlung und Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik kommt daher große Bedeutung zu. Die Arbeit zeigt auf, dass langwierige Maßnahmen wie die Anti-Subventionsuntersuchung erhebliche Nachteile mit sich bringen. Dementsprechend wäre es für eine effektivere internationale Positionierung der EU vorteilhaft, wenn die EU-Kommission auch über die Instrumente der Handelspolitik hinaus einen größeren und flexibleren eigenen Entscheidungsspielraum bei der Anwendung geoökonomischer Industriepolitik erhält. Eine Möglichkeit um die eigenen strategischen Ziele effektiver verfolgen zu können wäre es, ihr die rechtlichen Kompetenzen zuzugestehen, auch kurzfristige geoökonomische Eingriffe, ähnlich den Handlungsbefugnissen des US-Präsidenten mit der Begründung der ‚nationalen Sicherheit‘, vorzunehmen (vgl. The White House 2024). Eine solche Kompetenzerweiterung würde zwar einen Bruch mit der konsensorientierten Tradition der EU darstellen und den nationalstaatlichen Handlungsspielraum beschränken, scheint aber im Angesicht der geoökonomischen Herausforderungen dringlichst geboten (vgl. Jaeger 2022). Insbesondere in Anbetracht der herausgearbeiteten ‚divide et impera‘-Strategie Chinas könnte dadurch die Geschlossenheit des Blocks erhöht werden. So zeigte sich auch in der Arbeit, dass ein Erfolgsfaktor für die Erreichung des Ziels der EU-Kommission bei der Antisubventionsuntersuchung war, geschlossen zu agieren und sich von Drohungen und Gegenmaßnahmen nicht zu einer Kurskorrektur zwingen zu lassen. Darüber hinaus kann der EU nahegelegt werden, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, inwiefern es weiterhin im eigenen Interesse ist, sich bei der Maßnahmenauswahl auch zukünftig an WTO-Konformität zu orientieren, wenn andere Staaten diese Verfahrensweise inzwischen offensichtlich ignorieren oder umgehen.

Gleichzeitig verdeutlicht die vor allem von den deutschen Automobilherstellern kritisierte Berechnungslogik der Ausgleichszölle auch die Notwendigkeit, dass die Politik im Vorfeld der Gestaltung geoökonomischer Industriepolitik sicherstellt, dass sie über ausreichende Informationen über die Komplexität der betroffenen wirtschaftlichen Strukturen verfügt. Daher scheint es nach den Erkenntnissen der Arbeit zielführend, dass die EU sich intensiver darum bemüht, wirtschaftliche Interdependenzen nachzuvollziehen und daraus resultierende Abhängigkeiten frühzeitig zu identifizieren. Die Schwierigkeit, bereits zementierte

Abhängigkeiten aufzubrechen, verdeutlicht der Fall der Batteriewertschöpfungskette eindrücklich. Neben dem Aufbau eines Informationsbestandes scheint es für eine enge Einbindung der Wirtschaft ratsam, die betroffenen Unternehmen und Branchen frühzeitig über die von ihnen erwarteten Beiträge für die Umsetzung geoökonomischer Industriepolitik einzuweißen und für Transparenz bezüglich der Folgen fehlender Kooperation zu schaffen. Eine rein auf Selbstverpflichtung der Unternehmen setzende Herangehensweise scheint aufgrund ihrer kosten- und effizienzgetriebenen inneren Struktur sowie der Einbettung im internationalen Wettbewerb wenig aussichtsreich. Vielmehr spricht vieles für eine Mischung aus Verpflichtungen und Anreizen, um die Unternehmen hinter der geoökonomischen Strategie zu versammeln. Innenpolitisch wird die EU daran gemessen werden, ob sie es schafft, die Interessen der verschiedenen an geoökonomischer Industriepolitik beteiligten Branchen auszubalancieren. So kann geoökonomische Industriepolitik für eine Branche die Einkaufspreise für andere Branchen beeinträchtigen, was sich wiederum auf deren Wettbewerbsfähigkeit auswirken kann. Entsprechend zeigten sich bereits eklatante Interessengegensätze zwischen der Automobil- und Stahlindustrie bei den Forderungen der kriselnden Stahlindustrie, den heimischen Markt gegenüber ausländischen Importen stärker abzuschotten (vgl. Reuters 2025c).

Der Fall der Batteriewertschöpfung zeigt die Bedeutung von Subventionen beim Wettstreit um Schlüsselindustrien auf. Die zwischenzeitlich zwar gelockerten, aber weiterhin noch erheblichen Beihilfebeschränkungen sowie die aufwendigen und langwierigen Beihilfeprozesse ermöglichen den Mitgliedstaaten aktuell nur einen begrenzten Handlungsspielraum, die Finanzierungslücke, die auf europäischer Ebene besteht, auszufüllen. Gleichzeitig birgt eine Abwälzung der finanziellen Unterstützung auf die Mitgliedstaaten anstelle einer Finanzierung durch EU-Budgets auch die Gefahr eines politisch nicht gewollten ‚Auseinanderdriftens‘ der EU durch die bessere Ausgangsposition finanzstärkerer Mitgliedstaaten. Die Untersuchungsergebnisse werfen zudem die Frage auf, ob die Europäische Union die politische Entschlossenheit und die finanziellen Mittel aufbringen kann, um in einem umfassenden Subventionswettbewerb mit China und den Vereinigten Staaten bei der Industrialisierung von Zukunftstechnologien langfristig bestehen zu können. In Anbetracht der strukturellen und volkswirtschaftlichen Ausgangslage kann der EU nahegelegt werden, zu evaluieren, welche Schlüsseltechnologien als unverzichtbar angesehen werden und in welchen Bereichen im Gegenzug Abhängigkeiten bewusst in Kauf genommen werden können. Eine strategische Priorisierung auf einzelne Bereiche, in denen die EU eine realistische Chance

darauf hat, durch eine technologische Dominanz gegebenenfalls auch offensive geoökonomische Druckmittel zu generieren, scheint vor dem Erfahrungshorizont der Arbeit empfehlenswert.

Die Untersuchung deckt zudem einen bislang unterbelichteten Aspekt auf, der einen weiteren Schwachpunkt der bisherigen geoökonomischen Industriepolitik der EU darstellt. Nämlich deren fast ausschließliche Ausrichtung auf China. Obwohl sich auch das einst enge politische Verhältnis zu den USA in den vergangenen Jahren eingetrübt hat und US-amerikanische Maßnahmen, wie beispielsweise der Inflation Reduction Act oder die handelspolitische Marktabstottung, erhebliche Implikationen für die industrielle Basis der EU mit sich bringen, ist die Ausrichtung bisher eindimensional (vgl. Brown 2023). Es wäre ratsam, wenn die europäische Politik sich mit der Tragweite dieser ‚offenen‘ Flanke gegenüber geoökonomischen Strategien der USA auseinandersetzt. Auch die im Sommer 2025 getroffene ungleiche Handelsvereinbarung zwischen der EU und den USA, die auf eine Reihe zuvor gegen europäische Branchen verhängter US-Sonderzölle folgte, verdeutlicht letztlich, dass die USA, ähnlich wie China, geoökonomischen Druck effektiv auf die EU ausüben können. Für eine holistische europäische Strategie wäre es daher erforderlich, auch die asymmetrischen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten durch die USA in den Blick zu nehmen und frühzeitige Mitigationsmaßnahmen einzuleiten.

In Bezug auf den Aufbau der europäischen Batteriezellindustrie zeigt die Forschungsarbeit die Schwierigkeiten auf, geoökonomische Industriepolitik umzusetzen, wenn Abhängigkeiten bereits sowohl technologisch als auch in Lieferketten stark zementiert sind. Für die EU wäre es aus mehreren Gründen geboten, einen stärkeren Fokus auf die Reduzierung der Abhängigkeiten der Batteriezellfertigung zu legen und eine einheimische industrielle Fertigungsbasis konsequent aufzubauen: Erstens, um die Schlüsselindustrie der Automobilindustrie und weitere Industriezweige, die auf Hochleistungsbatterien angewiesen sind, zu schützen. Zweitens, um bei Drohnentechnologien, die sich in jüngsten Konflikten als entscheidende Kriegswaffe herausgestellt haben, nicht den technologischen Anschluss zu verlieren (vgl. Diesteldorf 2025; European Commission 2025c). Drittens, um das politische Versprechen einer ‚grünen Transformation‘ einzulösen, bei der die EU eine führende Rolle bei der Entwicklung und Produktion nachhaltiger Technologien einnimmt.

Zudem ist es erforderlich, über die Batteriezellfertigung hinaus die gesamte Batteriewertschöpfungskette stärker in den Blick zu nehmen, in der teilweise in noch größerem

Umfang Abhängigkeiten bestehen. Angefangen vom Zugang zu den hierfür notwendigen Rohstoffen, über den Aufbau von Verarbeitungskapazitäten und Vorprodukten bis zur eigentlichen Zell- und Batteriefertigung hat die EU weiterhin einen langen Weg vor sich, wenn sie am Ziel festhalten möchte, die strategische Autonomie zu stärken (vgl. Greitemeier et al. 2025). Aber auch darüber hinaus verdeutlichen beispielsweise die Abhängigkeiten bei den für die verschiedenen Arbeitsschritte notwendigen Fertigungsmaschinen erheblichen Handlungsbedarf. Es wäre daher im ureigenen Interesse Deutschlands und Europas, die aktuell laufende ‚Pleitewelle‘ im industriellen deutschen Mittelstand und den damit einhergehenden Verlust an Fertigungsmaschinen, Produktionstechnologien und Industrieclustern für strategisch relevante Produkte präventiv zu verhindern. Im Vergleich zur späteren Wiedererlangung der verlorengehenden Kapazitäten dürften die dafür erforderlichen Investitionen deutlich geringer ausfallen.

Ein wirkungsvoller Hebel könnte darüber hinaus eine jetzt frühzeitige Fokussierung auf das Recycling darstellen, bei dem bereits sehr hohe Wiederverwertungsergebnisse erzielt werden konnten (vgl. Ranki-Harloff & Conrad 2024). Hierdurch könnten neben den ökologischen Aspekten vor allem auch die Abhängigkeiten in den frühen Stufen der Batteriewertschöpfungskette abgemildert werden. Es zeigt sich allerdings inzwischen auch hier, dass China bereits im großen industriellen Maßstab daran arbeitet, eine dominante Position aufzubauen, während sich in Europa die Kapazitäten aus fehlender Wirtschaftlichkeit und finanzieller Unterstützung noch auf verhältnismäßig kleine Pilotanlagen beschränken. Der CRMA hat hierfür bereits erste Rahmenbedingungen gesetzt, ist in seiner Ausgestaltung aber nicht ausreichend (vgl. Europäische Union 2024a). Wenn die EU nicht erneut in eine nur schwer aufzuholende Position geraten will, ist es erforderlich, hier zeitnah nachjustieren und zu investieren.

Es scheint offensichtlich, dass all dies nur mit erheblichen gesamteuropäischen Anstrengungen und bedeutenden langfristig angelegten Investitionen gelingen kann. Denn es wäre zu erwarten, dass chinesische Unternehmen in allen Wertschöpfungsstufen die Marktpreise drücken, um den Aufbau neuer europäischer Kapazitäten zu unterminieren. Dennoch bleibt zu unterstreichen, dass China bereits mehrfach bewiesen hat, dass es sehr gezielt und effektiv Abhängigkeiten geoökonomisch auszunutzen weiß und daher die langfristigen Opportunitätskosten vielfach höher sein dürften. Um die Argumentation auf den Punkt zu bringen: Wenn eine europäische Batteriezellfertigung zur Wahrung der europäischen Souveränität langfristig etabliert werden soll, ist es erforderlich, dass der politische Blick auf die europäische

Batteriewertschöpfungskette ein ‚Airbus-Momentum‘ erlebt (vgl. Otte & Albrecht 2025). Dies bedeutet ein Eingeständnis der eklatant schlechten Ausgangsposition und die Entscheidung, durch erhebliche gemeinsame Kraftanstrengungen und politische Flankierung eine strategisch relevante Schlüsselindustrie mitsamt ihren vorgelagerten Wertschöpfungsstufen wettbewerbsfähig aufzubauen.

In Bezug auf die weiteren Entwicklungen im Kontext der EU-Antisubventionsuntersuchung gegen chinesische Elektroautos werden vor allem zwei grundlegende Aspekte entscheidend sein. Erstens, inwiefern die EU bereit oder gezwungen sein könnte, die Ausgleichszölle als Teil einer größeren Streitbeilegung abzuschwächen oder zurückzunehmen, um ein chinesisches Entgegenkommen in anderen drängenden Themen, wie beispielsweise bei Exportkontrollen auf Seltene Erden und kritische Rohstoffe, zu erreichen. Bisher hat die EU eine solche Vermischung der Thematik mit anderen Konfliktpunkten stets abgelehnt und auch bei den seit der Einführung der Zölle weiterhin stattfindenden Verhandlungen über etwaige Mindestexportpreise, stets den Schutz des heimischen Produktionsstandortes priorisiert. Die Zukunft wird zeigen, ob die EU auch bei steigendem Druck weiterhin in der Lage sein wird, diese Linie fortzuführen. Dass aus einer europäischen Perspektive dieser Fokus gewichtig ist, zeigt auch der Vergleich zur Lage bei der Batteriezellproduktion. Während bei den Abhängigkeiten bei Batteriezelltechnologien zumindest noch die theoretische Chance besteht, dass sich durch technologische Disruptionen bei Zellchemien eine neue Ausgangslage ergibt, ist eine solch grundlegende Veränderung bei Elektroautos nicht zu erwarten.

Zweitens bleibt abzuwarten, inwiefern die Höhe und Dauer der Ausgleichszölle dazu beitragen werden, dass Produktionskapazitäten für Elektrofahrzeuge verstärkt in der EU angesiedelt und ausgebaut werden. Erste Zwischenberichte deuten darauf hin, dass ein weiterer Anstieg der chinesischen Elektroautoimporte vorerst zwar abgebremst werden konnte, dagegen aber die Anzahl der chinesischen Importe von Hybridfahrzeugen um ein Vielfaches angestiegen ist (vgl. Gerster 2025). Die EU wird eine frühzeitige Strategie finden müssen, wie sie die heimische Elektrofahrzeugproduktion in Europa nach dem Auslaufen der Ausgleichszölle im Jahr 2029 abzusichern gedenkt. Auch wenn die chinesische Regierung im Sommer 2025 erste Maßnahmen gegen die industriellen Überkapazitäten eingeleitet hat, um die Involution zu bekämpfen, scheint es wahrscheinlich, dass chinesische Elektroautos auch langfristig deutlich günstiger produziert werden können. Die in der Vergangenheit getätigten Subventionen strahlen weiter auf das gesamte industrielle Ökosystem aus und ergeben in der Kombination mit günstigeren Lohn- und Energiekosten sowie Skaleneffekten einen nachhaltigen

Wettbewerbsvorteil. Jüngste Überlegungen in der EU-Kommission über Local Content-Vorgaben bei Fahrzeugen deuten in die Richtung, dass diese graduell eingeführt werden könnten und Ausgleichszölle gegen Ende der Dekade ablösen könnten (vgl. Diesteldorf 2025).

Es zeichnet sich, beispielsweise durch den im Oktober 2025 veröffentlichten 15. Fünfjahresplan Chinas ab, dass geoökonomische Industriepolitik in Zukunft noch weitaus größere Ausmaße annehmen wird als bisher (vgl. Fahrion & Stöhr 2025). Für transnationale Unternehmen, und die deutschen Automobilhersteller im Besonderen, werden daher die damit verbundenen Risiken für ihre Geschäftstätigkeiten weiter ansteigen. Die Arbeit hat aufgezeigt, wie bedeutsam ein enger Kontakt zur nationalen und europäischen Politik für die Unternehmen ist, um politische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, potenzielle Auswirkungen auf das eigene Geschäft zu identifizieren und gegebenenfalls auch Interessenvertretung vornehmen zu können oder unternehmensinterne Prozesse anzupassen. So konnten die deutschen Automobilhersteller beispielsweise über ihre engen Beziehungen zur deutschen Regierung, entgegen den Positionierungen anderer großer Wirtschaftsverbände, diese dazu bewegen, sich gegen die Ausgleichszölle zu positionieren. Gleichzeitig zeigt auch das Agieren der französischen Automobilkonzerne bei der Antisubventionsuntersuchung, dass die Unternehmen durch geschicktes Taktieren geoökonomische Maßnahmen auch im eigenen Interesse lenken können (vgl. Meier 2024).

Ein wichtiger Balanceakt wird daher zukünftig noch stärker die Pflege der Beziehungen zu den verschiedenen geoökonomischen Polen darstellen. Für ein erfolgreiches ‚Manövrieren‘ durch die geoökonomische Großwetterlage ist es für Unternehmen ratsam zu identifizieren, welche Vorteile es für ausländische Regierungen hätte, sie bei geoökonomischen Maßnahmen zu verschonen. Es könnte sich zudem als vorteilhaft erweisen, solche Gründe proaktiv zu generieren, um über Sondergenehmigungen und Ausnahmen von potenziellen geoökonomischen Maßnahmen ausgenommen zu werden. Dennoch bleibt festzuhalten, dass transnationale Unternehmen, trotz der Eingebundenheit in verschiedene wirtschaftliche Strukturen und auch bei guten Verbindungen zu ausländischen Regierungen letztlich stark mit ihrem Herkunftsland identifiziert werden. Es bleibt damit grundsätzlich ein großes Risiko, ins Zielfeld geoökonomischer Maßnahmen zu geraten, was es erforderlich macht, sich auf diese Eventualitäten vorzubereiten. Zu den erfolgversprechendsten aber auch kostenintensivsten Strategien gehört eine weitestgehende Diversifizierung der unternehmenseigenen Wertschöpfungsketten mit dem Aufbau mehrsträngiger lokaler Produktions- und Lieferantennetzwerke sowie eine strukturelle Entflechtung der in verschiedenen Machtblöcken

tätigen Konzernstrukturen (vgl. Kyriasoglou & Wilkes 2025). Zudem ist es aus Unternehmenssicht hilfreich frühzeitig zu prüfen, inwiefern Abhängigkeiten von einzelnen Absatzmärkten abgemildert werden können. Die für diese Maßnahmen erheblichen Restrukturierungskosten wären allerdings mit den möglichen Alternativkosten einer disruptiven, vollständigen Abtrennung einzelner ausländischer Geschäftsbereiche oder -märkte infolge geoökonomischer Ereignisse gegenzurechnen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die vorliegende Arbeit zwar erst einen kleinen Beitrag zur Erschließung dieses Forschungsfeldes liefern konnte. Es gibt allerdings wenig Grund daran zu zweifeln, dass die aktuell weiterhin hochdynamischen Entwicklungen der geoökonomischen Industriepolitik für die Automobilindustrie und darüber hinaus in den nächsten Monaten und Jahren garantiert Anlass dafür geben werden, die Erkenntnisse dieser Arbeit um weitere Aspekte zu ergänzen.

8 Interviewverzeichnis

Zitationskürzel	Organisation des Interviewpartners (Tätigkeitsschwerpunkt)	Datum
Interview 1	Automobilunternehmen (Handels- und Industriepolitik)	16.02.2024
Interview 2	Automobilunternehmen (Bundespolitik, EU-Politik)	19.02.2024
Interview 3	Automobilunternehmen (Geopolitik)	19.08.2024
Interview 4	Automobilunternehmen (Internationale Beziehungen)	29.10.2024
Interview 5	Automobilunternehmen (Handels- und Industriepolitik)	07.11.2024
Interview 6	Automobilunternehmen (Handels- und Industriepolitik)	13.11.2024
Interview 7	Verband der Automobilindustrie (Internationale Politik)	02.12.2024
Interview 8	Automobilunternehmen (EU-Politik)	03.12.2024
Interview 9	Automobilunternehmen (Handels- und Industriepolitik)	22.04.2025
Interview 10	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (E-Mobilität, Industriepolitik)	23.07.2025

9 Literaturverzeichnis

- Abels, J. (2024) Private infrastructure in geopolitical conflicts: the case of Starlink and the war in Ukraine. *European Journal of International Relations* 30 (4), S. 842–866.
- Abels, J. & Bieling, H.-J. (2022) Jenseits des Marktliberalismus? PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 52 (208), S. 429–449.
- Abels, J. & Bieling, H.-J. (2023) Infrastructures of globalisation. Shifts in global order and Europe's strategic choices. *Competition & Change* 27 (3-4), S. 516–533.
- Abels, J. & Bieling, H.-J. (2024) The geoeconomics of infrastructures: viewing globalization and global rivalry through a lens of infrastructural competition. *Globalizations* 21 (4), S. 722–739.
- ACC (2024) Automotive Cells Company beschleunigt sein Wachstum und stärkt seine Position als einer der wichtigsten europäischen Akteure im Bereich der nachhaltigen Mobilität. URL: <https://www.acc-emotion.com/de/node/2877>. Letzter Zugriff: 12.09.2025.
- ACEA (2025) Economic and Market Report Global and EU auto industry: Full year 2024. URL: https://www.acea.auto/files/Economic_and_Market_Report-Full_year_2024-rev.pdf. Letzter Zugriff: 27.11.2025.
- Aggarwal, V. K. & Reddie, A. W. (2021) Economic Statecraft in the 21st Century: Implications for the Future of the Global Trade Regime. *World Trade Review* 20 (2), S. 137–151.
- Ahrens, R. & Eckert, A. M. (2017) Industrial Policy in Western Europe since the 1960s: Historical Varieties and Perspectives. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte / Economic History Yearbook* 58 (1), S. 23–33.
- Aiginger, K. & Rodrik, D. (2020) Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20 (2), S. 189–207.
- Álvarez, S. & Haerder, M. (2023) „Niemand sollte mutwillig unser Land schlecht reden“. *Wirtschaftswoche*, 29.09.2023. URL: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/kanzler-olaf-scholz-niemand-sollte-mutwillig-unser-land-schlecht-reden/29415978.html>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Arregui Coka, D., Bartsch, B. & Jungbluth, C. et al. (2020) Von Trump und Xi lernen?: Globalisierung und Innovation als Treiber einer neuen Industriepolitik. *GED Focus Paper*, S. 1–44.
- Ash, S. & Johnston, I. (2025) Carmakers sound warning over EU's 'very dangerous' local sourcing rules, 11.12.2025. URL: <https://www.ft.com/content/02a52b64-4dc5-49f6-b2bb-b31b5addf1c7>. Letzter Zugriff: 12.12.2025.
- Automobilwoche (2019) Altmaier rechnet mit Batteriezellfertigung in Deutschland spätestens 2024. *Automobilwoche*, 01.12.2019. URL: <https://www.automobilwoche.de/nachrichten/altmaier-rechnet-mit-batteriezellfertigung-deutschland-spatestens-2024/>. Letzter Zugriff: 26.11.2025.
- Automobilwoche (2020) Daimler-Betriebsratschef Brecht: Autoindustrie macht sich "gefährlich abhängig" von asiatischen Batterieproduzenten. *Automobilwoche*, 25.01.2020. URL: <http://www.automobilwoche.de/article/20200125/NACHRICHTEN/200129946/1276/daimler-betriebsratschef-brecht-autoindustrie-macht-sich-gefahrlich-abhangig-von-asiatischen-batterieproduzenten>. Letzter Zugriff: 09.05.2025.
- Babić, M., Dixon, A. D. & Liu, I. T. (2022a) Geoeconomics in a Changing Global Order. In: Babić, M., Dixon, A. D. & Liu, I. T. (Hrsg.). *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*. Springer International Publishing, Cham, S. 1–27.
- Babić, M., Dixon, A. D. & Liu, I. T. (2022b) *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*. Springer International Publishing, Cham.
- Babić, M., Fichtner, J. & Heemskerk, E. M. (2017) States versus Corporations: Rethinking the Power of Business in International Politics. *The International Spectator* 52 (4), S. 20–43.

- Babić, M., Graaff, N. de, Linsi, L. & Weinhardt, C. (2024) The Geoeconomic Turn in International Trade, Investment, and Technology. *Politics and Governance* 12.
- Babić, M. & Linsi, L. (2025) Mapping Corporate Investments Between China and Europe in an Era of Geoeconomic Competition. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 63 (3), S. 932–963.
- Baccaro, L. & Höpner, M. (2022) The Political-Economic Foundations of Export-Led Growth: An Analysis of the German Case. In: Baccaro, L., Blyth, M. & Pontusson, J. (Hrsg.). *Diminishing Returns*. Oxford University Press New York, 238–267.
- Bach, M. (2023) Automobilindustrie in Frankreich: Au revoir Autoland? *Autozeitung*, 05.04.2023. URL: <https://www.autozeitung.de/automobilindustrie-frankreich-203684.html>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Backovic, L. (2023) VW baut Batteriezellwerk in Kanada. *Handelsblatt*, 13.03.2023. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/elektromobilitaet-vw-baut-batteriezellwerk-in-kanada/29034046.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Backovic, L. (2025) VW-Batterietochter Powerco muss mit weniger Geld auskommen. *Handelsblatt*, 10.12.2025. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/elektromobilitaet-vw-batterietochter-powerco-muss-mit-weniger-geld-auskommen/100178020.html>. Letzter Zugriff: 12.12.2025.
- Backovic, L., Fasse, M. & Hubik, F. (2024) Sorge um Europas Batterieproduktion. *Handelsblatt*, 27.06.2024, S. 22.
- Backovic, L., Fasse, M., Hubik, F. & Volkery, C. (2023a) BMW, Mercedes und VW kritisieren China-Fragebogen der EU. *Handelsblatt*, 11.10.2023. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/autoindustrie-bmw-mercedes-und-vw-kritisieren-china-fragebogen-der-eu/29436716.html>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Backovic, L., Greive, M. & Waschinski, G. (2023b) EU grenzt sich von China ab: Frankreich will chinesische E-Autos bei seiner Kaufprämie ausschließen. Und Wirtschaftsminister Habeck spricht sich für neue Investitionskontrollen aus. *Handelsblatt*, 12.05.2023, S. 3.
- Backovic, L. & Hubik, F. (2023) Das hilft auf keinen Fall der deutschen Autoindustrie: Nio-Europachef teilt gegen EU-Untersuchung aus. *Handelsblatt*, 25.10.2023. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/handelsblatt-auto-gipfel-2023-nio-europachef-teilt-gegen-eu-untersuchung-aus/29464390.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.
- Balakrishnan, A. & Neef, C. (2023) Preisschwankungen bei Batterie-Rohstoffen: Wie die Automobilindustrie reagiert und welche Auswirkungen sie auf die Zellkosten haben. URL: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/themen/batterie-update/batterie-rohstoffe-preisschwankungen-wie-reagiert-automobil-industrie-auswirkungen-zellkosten.html>. Letzter Zugriff: 12.08.2025.
- Baldwin, D. A. (1985) *Economic statecraft*. Princeton University Press, Princeton.
- Baldwin, D. A. (2016) *Economic Statecraft*. URL: <https://www.britannica.com/topic/economic-statecraft>. Letzter Zugriff: 04.07.2023.
- Baptista, E. (2024) China warns EU against separate EV price negotiations. *Reuters*, 12.10.2024. URL: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/china-urges-eu-not-affect-ev-tariff-talks-with-separate-price-negotiations-2024-10-12/>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Bardt, H. (2020) Corona in der automobilen Lieferkette. *IW-Kurzbericht* (77/2020).
- Bassi, A., Peters, S. & Candelaresi, D. (2023) Rules for the calculation of the Carbon Footprint of Electric Vehicle Batteries (CFBEV), Luxembourg.
- Bastian, N., Benninghoff, M., Heide, D. & et. al. (2024) Chinas Präsident will mit Technologie die Welt erobern. *Handelsblatt*, 22.03.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/geopolitik-chinas-praesident-will-mit-technologie-die-welt-erobern/100025475.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.

- Battery-News.com (2022a) Batterie-Projekte in Europa (Stand: Januar 2022). URL: <https://battery-news.de/2022/01/14/batterie-projekte-in-europa-stand-januar-2022/>. Letzter Zugriff: 29.07.2025.
- Battery-News.com (2022b) Batterieprojekte in Europa (Stand: März 2022). URL: <https://battery-news.de/2022/03/18/batterieprojekte-in-europa-stand-maerz-2022/>. Letzter Zugriff: 28.07.2025.
- Battery-News.com (2022c) Batterieproduktion in Europa (Stand: Dezember 2022). URL: <https://battery-news.de/2022/12/09/batterieproduktion-in-europa-dezember-2022/>. Letzter Zugriff: 29.07.2025.
- Battery-News.com (2023) Batterieproduktion in Europa (Stand: Februar 2023). URL: <https://battery-news.de/2023/02/03/16260/>. Letzter Zugriff: 31.07.2025.
- Battery-News.com (2024) Batteriezellen-Produktion in Europa. URL: <https://battery-news.de/batterieproduktion/>. Letzter Zugriff: 30.07.2025.
- Battery-News.com (2025) Batteriezellen-Produktion. URL: <https://battery-news.de/batterieproduktion/>. Letzter Zugriff: 08.12.2025.
- Bauerle Danzman, S. & Meunier, S. (2024) The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator. *JCMS: Journal of Common Market Studies*.
- Bayerischer Rundfunk (2024) BMW storniert Milliardenauftrag bei Northvolt. URL: <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/bmw-storniert-milliardenauftrag-bei-northvolt,UGFVnju>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- BDI (2023) Der Inflation Reduction Act: Klimaschutz mit Haken. URL: <https://bdi.eu/artikel/news/der-inflation-reduction-act-klimaschutz-mit-haken>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Becker, T. (2021) *Autopolitik*. Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Beermann, V. & Vorholt, F. (2021) Kurzinformation Q1 Marktupdate. URL: https://www.ipcei-batteries.eu/fileadmin/Images/accompanying-research/market-updates/20210825_Kurzinformation_Q1_Marktupdate_DE.pdf. Letzter Zugriff: 02.10.2025.
- Benninghoff, M. (2023a) EU-Kommissar in China: "Unsere Offenheit wird ausgenutzt". *Handelsblatt*, 25.09.2023. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelsstreit-eu-kommissar-in-china-unsere-offenheit-wird-ausgenutzt/29410538.html>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.
- Benninghoff, M. (2023b) Brüssel erhöht Druck im Handelsstreit. *Handelsblatt*, 06.12.2023.
- Benninghoff, M., Louven, S. & Volkery, C. et al. (2024) Wie China versucht, die EU-Strafzölle zu verhindern. *Handelsblatt*, 24.09.2024.
- Bergsen, P. (2021) The EU's unsustainable China strategy. The Royal Institute of International Affairs, London.
- (2024a) Berlin hofft auf Einigung zwischen EU und China bei E-Autos. *Handelsblatt*, 14.06.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sonderzoelle-berlin-hofft-auf-einigung-zwischen-eu-und-china-bei-e-autos/100045274.html>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.
- Bernhart, W., Hotz, T., Knoche, K. & Haisch, T. (2022) Overarching Market View. In: Kampker, A., Heimes, H. H. & Bernhart, W. (Hrsg.). *Battery Monitor 2022: The Value Chain in the field of tension between economy and ecology*, S. 7–11.
- Bertelsmann Stiftung (2020) Was Chinas Industriepolitik für die deutsche Wirtschaft bedeutet: Szenarien für „Made in China 2025“ am Beispiel des deutschen Maschinenbaus.
- Bickenbach, F., Dohse, D., Langhammer, R. J. & Liu, W.-H. (2024) Foulspiel? Zu Höhe und Umfang der Industriesubventionen in China. *Kiel Policy Brief* (Nr.173).
- Bieling, H.-J. (2010) *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*, 1. Aufl. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bieling, H.-J. (2019) Globalisierungskonflikte. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 49 (194), S. 59–78.

- Birkholz, S., Bochmann, A. & Schank, J. (2019) Ethnografie und Teilnehmende Beobachtung. In: Apelt, M., Bode, I. & Hasse, R. et al. (Hrsg.). Handbuch Organisationssoziologie. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, S. 1–26.
- Blackwill, R. D. & Harris, J. M. (2016) War by other means: Geoeconomics and statecraft. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Blatter, J., Langer, P. C. & Wagemann, C. (2018) Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.
- Blatter, J. K., Janning, F. & Wagemann, C. (2007) Qualitative Politikanalyse. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Blenkinsop, P. (2024) EU countries divided on Chinese EV tariffs in vote, sources say. Reuters, 16.07.2024. URL: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/eu-members-give-mixed-view-vote-chinese-ev-tariffs-sources-say-2024-07-16/>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Blöcker, A. (2015) Industrielle Wertschöpfungsketten: Herausforderungen für das deutsche Industriemodell am Beispiel der Automobilindustrie. WSI-Mitteilungen 68 (7), S. 534–541.
- Blome, F., Lemaignan, B. & Vinent Yann (2025) Who will make our batteries? Europe's moment of truth: By the CEOs of Europe's Own Battery Cell Manufacturers. URL: <https://www.acc-emotion.com/de/stories/who-will-make-our-batteries-europes-moment-truth>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Bloomberg (2024) China droht Kanada mit Gegenmaßnahmen wegen 100 Prozent Strafzoll. Wirtschaftswoche, 26.08.2024. URL: <https://www.wiwo.de/politik/ausland/aussenhandel-kanada-plant-100-prozent-straftoll-auf-chinesische-elektroautos/29961768.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.
- Bloomberg News (2024) China files WTO complaint over US electric-vehicles subsidies. Bloomberg, 26.03.2024. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-26/china-files-wto-complaint-over-us-electric-vehicle-subsidies>. Letzter Zugriff: 04.01.2024.
- Blum, U. & Labucay, I. (2021) Governance vulnerabler strategischer Wertschöpfungsketten im Zeichen der Deglobalisierung. SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 5 (3), S. 239–260.
- Bluth, C. J. (2021) Europe's trade strategy for the age of geoeconomic globalisation: The EU, China and the US competing in the face of the global megatrends of climate, technology and demographic change. CEPR Press, London, UK.
- BMBF (2022) Forschung und Innovation für die Menschen. Die Hightech-Strategie 2025. URL: https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/DE/1/31431_Forschung_und_Innovation_fuer_die_Menschen.pdf?__blob=publicationFile&v=5. Letzter Zugriff: 16.06.2025.
- BMVI (2017) Elektromobilität. kompakt hoch 2a, 01/2017. URL: https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/kompakt-elektromobilitaet.pdf?__blob=publicationFile.
- BMW Group (2020) BMW Group treibt Elektromobilität weiter voran: Langzeit-Liefervertrag mit Northvolt für Batteriezellen aus Europa abgeschlossen. URL: <https://www.press.bmwgroup.com/deutschland/article/detail/T0311274DE/bmw-group-treibt-elektromobilitaet-weiter-voran:-langzeit-liefervertrag-mit-northvolt-fuer-batteriezellen-aus-europa-abgeschlossen?language=de>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- BMW Group (2021) Neue Zelltechnologie für Neue Klasse: BMW Group stärkt Batteriekompetenz als Teil der Initiative European Battery Innovation. URL: <https://www.press.bmwgroup.com/deutschland/article/detail/T0330130DE/neue-zelltechnologie-fuer-neue-klasse:-bmw-group-staerkt-batteriekompetenz-als-teil-der-initiative-european-battery-innovation?language=de>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.

- BMW (2021) Infopapier IPCEIs in der Batteriezellfertigung. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/I/infopapier-ipcei-batteriezellfertigung.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Letzter Zugriff: 19.05.2025.
- BMWi (2019) Nationale Industriestrategie 2030: Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik. URL: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/2019-03-nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Letzter Zugriff: 25.09.2025.
- BMWK (2022) Batteriezellförderung – ein Beispiel erfolgreich transformativer Industriepolitik, Berlin.
- BMWK (2023a) Neue Fördermaßnahme zur Stärkung der Batterie-Wertschöpfungskette. URL: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/09/2023-0925-neue-foerdermassnahme-zur-staerkung-der-batterie-wertschoepfungskette.html>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.
- BMWK (2023b) Industriepolitik in der Zeitenwende: Industriestandort sichern, Wohlstand erneuern, Wirtschaftssicherheit stärken. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriepolitik-in-der-zeitenwende.pdf?__blob=publicationFile&v=16. Letzter Zugriff: 19.06.2025.
- BMWK (2024a) Branchenfokus Automobilindustrie. URL: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Branchenfokus/Industrie/branchenfokus-automobilindustrie.html>. Letzter Zugriff: 08.03.2025.
- BMWK (2024b) Habeck trifft chinesischen Handelsminister Wang. URL: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/09/20240917-habeck-trifft-chinesischen-handelsminister-wang.html>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2014) Interviews mit Experten: Eine praxisorientierte Einführung. Springer VS, Wiesbaden.
- Bonse, E. (2024) Autobranche fürchtet Reaktion aus Peking: Nach der Entscheidung in Brüssel für Strafzölle auf E-Autos könnten hohe Abgaben auf deutsche Wagen in China folgen. Bis Ende Oktober ist eine Einigung noch möglich. TAZ, 07.10.2024.
- Borrell, J. (2020) Why European strategic autonomy matters. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en. Letzter Zugriff: 15.11.2024.
- Boullenois, C., Kratz, A. & Rosen, D. H. (2024) Overcapacity at the Gate. URL: <https://rhg.com/research/overcapacity-at-the-gate/>. Letzter Zugriff: 04.01.2025.
- Bourgery-Gonse, T. (2023) Frankreichs starker E-Automarkt: Stellantis mit enormen Verkaufsanstiegen, 01.11.2023. URL: <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/frankreichs-starker-e-automarkt-stellantis-mit-enormen-verkaufsanstiegen/>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Brinza, A. e. a. (2024) De-risking or de-coupling – the future of the EU strategy towards China. Think Tank European Parliament, Brussels.
- Brösse, U. (1998) Industriepolitik, 2. Auflage. Reprint 2016. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, Berlin, Boston.
- Brown, P. C. (2023) Industrial policy for electric vehicle supply chains and the US-EU fight over the Inflation Reduction Act: Working Paper 23/1.
- Brunnengräber, A. & Haas, T. (2020) Baustelle Elektromobilität. transcript Verlag, Bielefeld, Germany.
- Brunnermeier, M., Doshi, R. & James, H. (2018) Beijing's Bismarckian Ghosts: How Great Powers Compete Economically. The Washington Quarterly 41 (3), S. 161–176.

- Brzozowski, A. (2023) EU will keinen „unfairen Handel“ mit China mehr dulden. Euractiv, 08.12.2023. URL: <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/eu-will-keinen-unfairen-handel-mit-china-mehr-dulden/>. Letzter Zugriff: 04.01.2025.
- Buchenau, M.-W. (2018) Bosch stellt Batteriezellen-Forschung komplett ein. Handelsblatt, 28.02.2018. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/elektromobilitaet-bosch-stellt-batteriezellen-forschung-komplett-ein/21013464.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Buchenau, M.-W., Fasse, M., Witsch, K. & Tyborski, R. (2021) Europa droht eine Batterie-Blase. Handelsblatt, 02.11.2021. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/nachhaltigkeit/elektromobilitaet-europa-droht-eine-batterie-blase/27748868.html>. Letzter Zugriff: 04.08.2025.
- Buckley, P. J. & Casson, M. (1976) *The Future of the Multinational Enterprise*. Palgrave Macmillan UK, London.
- Bulfone, F. (2023) Industrial policy and comparative political economy: A literature review and research agenda. *Competition & Change* 27 (1), S. 22–43.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023) Bekanntmachung der Förderrichtlinie für die Bundesförderung „Resilienz und Nachhaltigkeit des Ökosystems der Batteriezellfertigung.
- Bundesregierung (2024) Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-2294518>. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Cater, L. (2024) China, EU agree to start consultations on electric-vehicle subsidies. Politico, 22.06.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/china-eu-launch-ev-investigation-talks/>. Letzter Zugriff: 02.12.2024.
- Cellforce Group (2022) Cellforce Group legt Grundstein für moderne, nachhaltige Batterieproduktion in Europa. URL: <https://www.cellforce.de/2022/10/18/cellforce-group-legt-grundstein-fuer-moderne-nachhaltige-batterieproduktion-in-europa/>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Choer Moraes, H. & Wigell, M. (2022) Balancing Dependence: The Quest for Autonomy and the Rise of Corporate Geoeconomics. In: Babić, M., Dixon, A. D. & Liu, I. T. (Hrsg.). *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*. Springer International Publishing, Cham, S. 29–55.
- Christ, J. (2023) Handelsbilanz tief im Minus: So abhängig ist Europa von China. RedaktionsNetzwerk Deutschland, 11.12.2023. URL: <https://www.rnd.de/wirtschaft/europas-abhaengigkeit-von-china-handelsbilanz-mit-400-milliarden-euro-defizit-XME5E4XUBVBTBBNMDW3ITHFBE.html>. Letzter Zugriff: 04.01.2025.
- Christiansen, T. (2020) The EU's New Normal: Consolidating European Integration in an Era of Populism and Geo-Economics. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 58 (S1), S. 13–27.
- Coi, G., Busvine, D. & Verhelst, K. (2024) Mission Impossible: Germany's bid to kill EU duties on Chinese EVs. Politico, 24.09.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-duties-electric-cars-european-union-autos/>. Letzter Zugriff: 04.12.2024.
- Congressional Research Service (2024) Proposed U.S.-EU Critical Minerals Agreement. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN12145>. Letzter Zugriff: 14.12.2024.
- Csurgai, G. (2018) The Increasing Importance of Geoeconomics in Power Rivalries in the Twenty-First Century. *Geopolitics* 23 (1), S. 38–46.
- Cutler, A. C. (1999) *Private authority and international affairs*. State Univ. of New York Press, Albany.
- Dadush, U. & McCaffrey, C. (2024) The European Union's proposed duties on chinese electric vehicles and their implications: The European Commission can take a better route than imposing countervailing duties on Chinese electric vehicles.

- Dahl, J. & Vela, J. H. (2024) Europe gives China a taste of its own trade medicine. Politico, 18.06.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/europe-give-china-taste-its-own-medicine-ev/>. Letzter Zugriff: 04.12.2024.
- Dahl, R. A. (1957) The Concept of Power. Behavioral Science 2 (2), S. 201–215.
- Dahmen, C., Degen, F. & Eckstein, M. C. et al. (2024) Mastering Ramp-up of Battery Production. Fraunhofer-Gesellschaft.
- Deiß, M. (2024) "Bester Schutz ist, wettbewerbsfähig zu sein". URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/scholz-china-bmw-mercedes-100.html>. Letzter Zugriff: 10.03.2025.
- Deloitte (2025) Milliardenmarkt für EV-Batterien wächst. URL: <https://www.deloitte.com/de/de/about/press-room/milliardenmarkt-fuer-ev-batterien-waechst-rasant.html>. Letzter Zugriff: 12.09.2025.
- Demling, A. & Keck, C. (2025) Porsches Batteriedesaster. Der Spiegel, 20.08.2025. URL: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/porsche-luxusautobauer-will-seine-batterieeinheit-cellforce-fast-komplett-dichtmachen-a-3048601e-c070-4d03-b402-724dce322b7d>. Letzter Zugriff: 29.08.2025.
- Demling, A. & Sauga, M. (2024) Der Widerstand gegen die Autozölle wächst – auch in Deutschland. Der Spiegel, 28.06.2024. URL: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/autoindustrie-europas-strafoelle-treffen-deutsche-autobauer-haerter-als-chinesische-konzerne-a-0fe2ed2a-cfeb-4db9-ab43-42e8898079ba>. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Deutscher Bundestag (2025) Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. Februar 2025 eingegangenen Antworten der Bundesregierung: Drucksache 20/15008. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015008.pdf>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Deutschlandfunk (2023) Ein Urteil und seine Folgen. URL: <https://www.deutschlandfunk.de/bundesverfassungsgericht-urteil-nachtragshaushalt-folgen-100.html>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.
- Di Carlo, D. & Schmitz, L. (2023) Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market. Journal of European Public Policy 30 (10), S. 2063–2096.
- Die Bundesregierung (2023) Rede zur Lage der Europäischen Union Heute handeln, damit wir für morgen bereit sind. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/eu-bilanz-2222964>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Die Bundesregierung (2025) Entlastungen für alle geplant. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/senkung-energiepreise-2358526>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.
- Die Zeit (2021) Gewinne größter Autokonzerne trotz Lieferkrise auf Rekordniveau. Die Zeit, 29.11.2021. URL: <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2021-11/autoindustrie-halbleiterkrise-absatz-gewinn-engpass>. Letzter Zugriff: 02.10.2025.
- Diesteldorf, J. (2025) „Batterien sind eine Frage europäischer Souveränität“. Süddeutsche Zeitung, 12.09.2025. URL: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eu-auto-iaa-verbrenner-li.3309091?reduced=true>. Letzter Zugriff: 16.09.2025.
- Diesteldorf, J. & Kunkel, C. (2024) So könnte die Lösung im Zollstreit mit China aussehen. Süddeutsche Zeitung, 10.10.2024. URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/zoelle-elektroautos-china-eu-mindestpreise-loesungen-lux.HELsMxWGGKZ8NwvnX4ceu2?reduced=true>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- DiPippo, G., Mazzocco, I. & Kennedy, S. (2022) Red Ink. Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective. Center of Strategic & International Studies.

- Directorate-General for Communication (2021) Our (European) Union makes us stronger. URL: https://commissioners.ec.europa.eu/our-european-union-makes-us-stronger-2021-08-27_en?prefLang=sk. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- dpa (2020) Altmaier hofft auf Renaissance der Batterieprodukt. WELT, 07.02.2020. Letzter Zugriff: 09.05.2025.
- dpa (2023) China schränkt Export von Batterie-Rohstoff Graphit ein. URL: <https://www.dw.com/de/china-schr%C3%A4nkt-export-von-batterie-rohstoff-graphit-ein/a-67161925#:~:text=Der%20weltgr%C3%B6%C3%9Fte%20Graphit%2DProduzent%20China,Anti%2DDumping%2DZ%C3%Bellen%20pr%C3%BCft>. Letzter Zugriff: 04.09.2025.
- dpa (2024a) Deutsche Autobauer gegen Strafzölle auf chinesische E-Autos. Handelsblatt, 13.04.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/mobilitaet/elektromobilitaet/elektromobilitaet-deutsche-autobauer-gegen-strafoelle-auf-chinesische-e-autos/100032126.html>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.
- dpa (2024b) Trotz Krise – Autobauer erzielen weltweit Rekordgewinne. Manager Magazin, 15.04.2024. URL: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/autobauer-erzielen-weltweit-rekordgewinne-mercedes-benz-profitabelster-autokonzern-a-c5c4c4f3-1516-4dfe-8848-471d518431cc>. Letzter Zugriff: 14.09.2025.
- dpa (2024c) Chinesische Kammer in Brüssel warnt vor Vergeltung für E-Autozölle. Handelsblatt, 22.05.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/strafoelle-chinesische-kammer-in-bruessel-warnt-vor-vergeltung-fuer-e-autozoelle/100039149.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.
- dpa (2024d) Scholz will China-Zölle in Verhandlungen verhindern. Handelsblatt, 15.06.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelspolitik-scholz-will-china-zoelle-in-verhandlungen-verhindern/100045449.html>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.
- dpa (2024e) China ermittelt gegen Schweinefleisch: Fachleute sehen das als Reaktion auf die Zolldrohungen der EU. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2024, S. 19.
- dpa (2024f) Die wichtigsten Fragen und Antworten zum Streit um die EU-Strafzölle. Manager Magazin, 04.10.2024. URL: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/elektroauto-kommen-die-strafoelle-fuer-chinas-e-autos-a-61fe302a-5be8-471f-9fbc-69fdd4f40297>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- dpa (2025) Deutsche Autobauer mit niedrigstem Quartalsgewinn seit 2009. Süddeutsche Zeitung, 15.12.2025. URL: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/volkswagen-mercedes-und-bmw-deutsche-autobauer-mit-niedrigstem-quartalsgewinn-seit-2009-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-251215-930-424048>. Letzter Zugriff: 15.12.2025.
- DPMA (2025) Aktuelle Statistiken: Patente. URL: <https://www.dpma.de/dpma/veroeffentlichungen/statistiken/patente/>. Letzter Zugriff: 25.09.2025.
- Drezner, D. W. (2011) Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review* 13 (1), S. 96–108.
- Drezner, D. W. (2021) Introduction The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence: Introduction. In: Drezner, D. W., Farrell, H. & Newman, A. L. (Hrsg.). *The uses and abuses of weaponized interdependence*. Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Drezner, D. W., Farrell, H. & Newman, A. L. (2021) *The uses and abuses of weaponized interdependence*. Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Driftschröer, A. & Freitag, M. (2023) "Wenn Ihr uns Druck macht, können wir das auch". *Manager Magazin*, 08.12.2023. URL: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/batterien-fuer-elektroautos-aus-china-wenn-ihr-uns->

- druck-macht-koennen-wir-das-auch-a-298b43b7-bfea-4d84-84b6-6bf4d19caa9c. Letzter Zugriff: 31.08.2025.
- Dullien, S. & Hackenbroich, J. (2022) European industrial policy: a crucial element of strategic autonomy. IMK Policy Brief (130), S. 1–17.
- Dunning, J. H. (2003) Economic analysis and the multinational enterprise. Routledge, London, New York.
- Dür, A., Mateo, G. & Visart, L. (2025) Geopolitics meets business interests: the EU and European economic security. Journal of European Public Policy, S. 1–28.
- Dürmeier, T. (2015) Politische Macht transnationaler Unternehmen in der ökonomischen Theorie der internationalen politischen Ökonomie. Kassel university press, Kassel.
- Eckert, S. (2024) Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market. JCMS: Journal of Common Market Studies 62 (4), S. 973–992.
- e-mobil BW (2019) Rohstoffe für innovative Fahrzeugtechnologien: Herausforderungen und Lösungsansätze. e-mobil BW GmbH - Landesagentur für neue Mobilitätslösungen und Automotive Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Environmental Defense Fund (2024) U.S. Electric Vehicle Manufacturing Investments and Jobs: Characterizing the Impacts of the Inflation Reduction Act after 18 Months. URL: https://www.edf.org/sites/default/files/2024-03/EDF_US_EV_Manufacturing_Investments_Spring2024.pdf. Letzter Zugriff: 31.01.2025.
- Eppinger, P., Felbermayr, G. J., Krebs, O. & Kukharsky, B. (2021) Decoupling Global Value Chains. SSRN Electronic Journal.
- Erberich, M. (2022) Export-Strategie: Wie China in Australien die Auto-Expansion probt. Automobilwoche, 20.01.2022. URL: <http://www.automobilwoche.de/bc-online/australien-importiert-immer-mehr-autos-aus-china>.
- (2024b) EU erwägt rückwirkende Anwendung von Strafzöllen auf E-Autos. Handelsblatt, 09.08.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/strafzoelle-eu-erwaegt-rueckwirkende-anwendung-von-strafzoellen-auf-e-autos/100058546.html>.
- EU-Kommission (2023) Von der Leyen: Sehr gutes, konstruktives Treffen mit US-Präsident Biden: EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und US-Präsident Joe Biden haben bei ihrem Treffen im Weißen Haus vereinbart, die Wirtschaftsbeziehungen von EU und USA weiter zu vertiefen. URL: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/von-der-leyen-sehr-gutes-konstruktives-treffen-mit-us-prasident-biden-2023-03-11_de. Letzter Zugriff: 10.12.2024.
- EU-Kommission (2024) Durchführungsverordnung 2024/785 zur zollamtlichen Erfassung der Einfuhren neuer batteriebetriebener Elektrofahrzeuge für die Personenbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China.
- Europäische Kommission (2018) Strategischer Aktionsplan für Batterien: Anhang 2. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e8b694e-59b5-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF. Letzter Zugriff: 25.04.2025.
- Europäische Kommission (2019a) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank zur Umsetzung des strategischen Aktionsplans für Batterien: Aufbau einer strategischen Wertschöpfungskette für Batterien. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0176>. Letzter Zugriff: 16.05.2025.
- Europäische Kommission (2019b) Kommission genehmigt Milliardenförderung durch sieben EU-Staaten für paneuropäische Innovationen bei Batterien - Europäische Kommission. URL: <https://germany.representation.ec.europa.eu/news/kommission-genehmigt->

- milliardenforderung-durch-sieben-eu-staaten-fur-paneuropaische-innovationen-bei-2019-12-09_de. Letzter Zugriff: 19.05.2025.
- Europäische Kommission (2019c) Der europäische Grüne Deal: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF. Letzter Zugriff: 15.08.2025.
- Europäische Kommission (2020a) Eine neue Industriestrategie für ein weltweit wettbewerbsfähiges, grünes und digitales Europa. URL: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eine-neue-industriestrategie-fur-ein-weltweit-wettbewerbsfahiges-grunes-und-digitales-europa-2020-03-10_de. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Europäische Kommission (2020b) Europas Unternehmen zukunftsfähig machen: Eine neue Industriestrategie für ein weltweit wettbewerbsfähiges, grünes und digitales Europa. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_416. Letzter Zugriff: 15.08.2025.
- Europäische Kommission (2021a) Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt öffentliche Förderung von 2,9 Mrd. EUR für ein zweites die gesamte Batterie- Wertschöpfungskette betreffendes paneuropäisches Forschungs- und Innovationsvorhaben von zwölf Mitgliedstaaten. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_21_226/IP_21_226_EN.pdf. Letzter Zugriff: 19.06.2025.
- Europäische Kommission (2021b) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF. Letzter Zugriff: 11.11.2025.
- Europäische Kommission (2023) Staatliche Beihilfen: Kommission nimmt Befristeten Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels an, um Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft weiter zu fördern. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_1563. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Europäische Kommission (2024a) Erklärung von Exekutiv-Vizepräsidentin Vestager zur Genehmigung von zwei Beihilfemaßnahmen. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_24_81. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Europäische Kommission (2024b) E-Autos aus China: vorläufige Kommissionsuntersuchung ergibt unfaire Subventionierung. URL: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/e-autos-aus-china-vorlaufige-kommissionsuntersuchung-ergibt-unfaire-subventionierung-2024-06-12_de. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Europäische Kommission (2024c) Kommission führt vorläufige Ausgleichszölle auf Einfuhren batteriebetriebener Elektrofahrzeuge aus China ein – Gespräche mit China laufen weiter. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_3630. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Europäische Kommission (2024d) Antisubventionsuntersuchung zu E-Autos aus China: Entwurf der Kommission für endgültige Ausgleichszölle. URL: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/antisubventionsuntersuchung-zu-e-autos-aus-china-entwurf-der-kommission-fur-endgultige-2024-08-20_de. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Europäische Kommission (2024e) E-Autos aus China: EU erhebt Ausgleichszölle, setzt Gespräche fort. URL: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/e-autos-aus-china-eu-erhebt-ausgleichszolle-setzt-gesprache-fort-2024-10-30_de. Letzter Zugriff: 31.03.2025.

Europäische Kommission (2024f) Kommission stellt im Rahmen des Innovationsfonds 4,6 Mrd. EUR zur Förderung von Netto-Null-Technologien, der Herstellung von Batteriezellen für Elektrofahrzeuge und erneuerbarem Wasserstoff bereit. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_6184. Letzter Zugriff: 08.09.2025.

Europäische Kommission (2025a) Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0085>. Letzter Zugriff: 02.10.2025.

Europäische Kommission (2025b) Kommission fördert globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_635. Letzter Zugriff: 08.09.2025.

Europäische Kommission (2025c) EU investiert 852 Mio. EUR in sechs innovative Batterieprojekte für Elektrofahrzeuge. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_1727. Letzter Zugriff: 08.09.2025.

Europäische Kommission (2025d) Kommission ergreift Maßnahmen für saubere und wettbewerbsfähige Automobilindustrie. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_3051. Letzter Zugriff: 23.12.2025.

Europäische Union (2023) Bekanntmachung der Einleitung eines Antisubventionsverfahrens betreffend die Einfuhren neuer batteriebetriebener Elektrofahrzeuge für die Personenbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China: (C/2023/160).

Europäische Union (2024a) Verordnung (EU) 2024/1252 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 und (EU) 2019/1020.

Europäische Union (2024b) Verordnung (EU) 2024/1735 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologien und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/172.

Europäischer Rechnungshof Sonderbericht 15/2023: EU-Industriepolitik im Bereich Batterien.

European Automobile Manufacturers Association (2024) China anti-subsidy investigation: provisional duties. URL: <https://www.acea.auto/press-release/china-anti-subsidy-investigation-provisional-duties/>. Letzter Zugriff: 14.06.2024.

European Battery Alliance (2025) EBA250 calls for urgent EU battery production support. URL: <https://www.eba250.com/eba250-calls-for-urgent-eu-battery-production-support/>. Letzter Zugriff: 10.09.2025.

European Commission (2018) Speech by Vice-President for Energy Union Maroš Šefčovič at the Industry Days Forum on the Industry-led initiative on batteries / the EU Battery Alliance. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_1168. Letzter Zugriff: 16.05.2025.

European Commission (2019) State aid: Commission approves €3.2 billion public support by seven Member States for a pan-European research and innovation project in all segments of the battery value chain. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_19_6705/IP_19_6705_EN.pdf. Letzter Zugriff: 19.05.2025.

- European Commission (2021) European industrial strategy. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy_en?prefLang=de. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- European Commission (2023a) 2023 State of the Union Address by President von der Leyen. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426. Letzter Zugriff: 14.11.2025.
- European Commission (2023b) Remarks by Executive Vice-President Maroš Šefčovič following the College meeting on EU-UK rules of origin on electrical vehicles and batterie. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_23_6404. Letzter Zugriff: 23.12.2025.
- European Commission (2025a) Speech by President von der Leyen at the 2025 Berlin Global Dialogue. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2515. Letzter Zugriff: 14.11.2025.
- European Commission (2025b) Joint Communication on strengthening Economic Security. URL: <https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/777b1ecb-e7ce-4774-a92c-53f81e64ce76/details?open=true>. Letzter Zugriff: 15.12.2025.
- European Commission (2025c) Communication from the Commission: Battery booster strategy. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/ee3cbc43-0d52-48f2-863f-f93efab77234_en?filename=C_2025_8950_1_EN_ACT_part1_v11.pdf.
- European Council (2023a) 24th EU-China Summit: engaging to promote our values and defend our interests. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/07/24th-eu-china-summit-engaging-to-promote-our-values-and-defend-our-interests/>. Letzter Zugriff: 04.01.2025.
- European Council (2023b) Remarks by President Charles Michel at the press conference following the EU-China summit in Beijing. URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/07/remarks-by-president-charles-michel-at-the-press-conference-following-the-eu-china-summit-in-beijing/>. Letzter Zugriff: 04.01.2025.
- EY (2023) Autokonzerne auf der Überholspur: Rekordumsätze und -gewinne trotz sinkender Verkaufszahlen. URL: https://www.ey.com/de_de/newsroom/2023/03/autokonzerne-auf-der-ueberholspur-rekordumsaetze-und-gewinne-trotz-sinkender-verkaufszahlen. Letzter Zugriff: 02.10.2025.
- F.A.Z. (2023) Viel Geld für Northvolt trotz Haushaltssperre. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.12.2023, S. 15.
- F.A.Z. (2024a) Die G 7 schwingt die Zollpeitsche gegen China: Marktverzerrungen und Gegenmaßnahmen sind Thema auf dem Gipfel - droht ein Handelskrieg? Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.06.2024, S. 22.
- F.A.Z. (2024b) EU verhängt Zölle auf E-Autos aus China: Kommissar Dombrovskis: Verhandlungslösung muss Bedenken Rechnung tragen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.07.2024, S. 19.
- Fahrion, G. & Stöhr, M. (2025) So rüstet Peking im Technologiekrieg mit dem Westen auf. Der Spiegel, 24.10.2025. URL: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/china-neuer-fuenfjahresplan-technologie-krieg-mit-usa-verschaerft-sich-weiter-a-6d14dd29-e188-418c-9a9b-a5090ff74886>. Letzter Zugriff: 24.11.2025.
- Farrell, H. & Newman, A. L. (2019) Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security* 44 (1), S. 42–79.
- Fasse, M. (2023) EU verschickt Fragebögen an Autoindustrie. Handelsblatt, 06.10.2023. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/zollstreit-mit-china-eu-verschickt-frageboegen-an-autoindustrie/29431808.html>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.

- Fasse, M. (2024) Die deutsche Autoindustrie braucht Kooperation statt Konfrontation. Handelsblatt, 10.04.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentar-die-deutsche-autoindustrie-braucht-kooperation-statt-konfrontation/100031388.html>. Letzter Zugriff: 11.10.2024.
- Fasse, M., Heming, T. & Tyborski, R. (2022) Auf diese Batteriestrategien setzen die deutschen Automobilbauer, 04.05.2022. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/elektromobilitaet-auf-diese-batteriestrategien-setzen-die-deutschen-autobauer/28301476.html>. Letzter Zugriff: 29.07.2025.
- Fasse, M., Hubik, F., Koenen, J., Backovic, L. & Tyborski, R. (2024) Autohersteller kritisieren neue Zölle gegen China scharf. Handelsblatt, 12.06.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/mercedes-bmw-vw-autohersteller-kritisieren-neue-zoelle-gegen-china-scharf/100044203.html>. Letzter Zugriff: 08.10.2024.
- Feil, A. S. & Barrett, S. (2024) EU-Zölle: Wie deutsche Autobauer reagieren. Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), 04.10.2024. Letzter Zugriff: 11.10.2024.
- Felbermayr, G. (2023) Krieg mit anderen Mitteln. Wirtschaftsdienst (Hamburg, Germany 1949) 103 (13), S. 5–14.
- Flörecke, K.-D. (2020) Späte Liebe zur Batteriezelle. Automobilwoche, 24.02.2020, S. 40–41.
- Fouriezos, N. (2023) US trade representative backs EU in China anti-subsidy investigation. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/us-trade-representative-backs-eu-in-china-anti-subsidy-investigation/>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Fraunhofer Institut (2024) Energietechnik in der Batteriezellfertigung: Effizienz, Innovation, Nachhaltigkeit. URL: <https://www.ffb.fraunhofer.de/de/news/ffb-blog1/Energietechnik.html>. Letzter Zugriff: 12.12.2025.
- Freitag, M. & Huck, M. (2024) Wie die Batteriezelle zur größten Niederlage der europäischen Autobranche wurde. Manager Magazin, 17.10.2024. URL: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/elektroautos-das-batteriezellen-desaster-von-europas-auto-industrie-abhaengigkeit-von-china-a-12f3b7b0-8ede-4dfe-92d5-03dafd54ebf7>. Letzter Zugriff: 06.08.2025.
- Freyeisen, A. (2023) Weniger China, weniger Risiko? tagesschau.de, 10.05.2023. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/de-risking-china-strategie-100.html>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Freytag, B. Die Gigafabrik in Kaiserslautern wird deutlich teurer. Frankfurter Allgemeine Zeitung. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/gigafactory-in-kaiserslautern-wird-deutlich-teurer-19696124.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Friedrich Merz (2025) Schnittstelle zwischen Forschung und Umsetzung: Pressestatement von Kanzler Merz beim Besuch der Fraunhofer Forschungsfertigung Batteriezelle. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/merz-fraunhofer-muenster-2382432>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.
- Fromm, T. & Wetzel, H. (2024) Droht der deutschen Autoindustrie ein Handelskrieg? Süddeutsche Zeitung, 15.04.2024. URL: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/strafzoelle-autoindustrie-handelskrieg-usa-china-1.7251371>. Letzter Zugriff: 12.12.2025.
- Fuchs, D. (2013) Theorizing the Power of Global Companies. In: Mikler, J. (Hrsg.). The Handbook of Global Companies. Wiley, S. 77–95.
- Fuest, C., Flach, L., Dorn, F. & Scheckenhofer, L. (2022) Geopolitische Herausforderungen und ihre Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell: eine vbw Studie. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., München.

- Gabler Wirtschaftslexikon Internationale Unternehmung. URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/internationale-unternehmung-38931/version-262352>.
- García-Herrero, A. (2021) Chinese Economic Statecraft: What to Expect in the Next Five Years? In: Strobl, J. & Bochart, H. (Hrsg.). *Stroms Ahead: The future geoeconomic world order*. Raiffeisen Bank International AG, Wien, S. 82–103.
- Gebhardt, M. (2025) Wie das Northvolt-Debakel VW trifft. *Automobilwoche*, 17.02.2025. URL: <https://www.automobilwoche.de/e-auto-akku/wie-das-northvolt-debakel-vw-trifft>. Letzter Zugriff: 12.09.2025.
- Gehrke, T. (2022) EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics. *European Foreign Affairs Review* 27 (Special Issue), S. 61–78.
- Gehrke, T. (2024) Recharge or regret: Why the EU must act decisively to secure Europe's struggling battery industry | ECFR. URL: <https://ecfr.eu/article/recharge-or-regret-why-the-eu-must-act-decisively-to-secure-europes-struggling-battery-industry/>. Letzter Zugriff: 03.07.2025.
- Geiger, T. (2023) Warum in die Ferne schweifen? *Automobil Produktion*, 03.01.2023. URL: <https://www.automobil-produktion.de/produktion/warum-in-die-ferne-schweifen-29-867.html>. Letzter Zugriff: 04.09.2025.
- Germann, J. (2023) Global rivalries, corporate interests and Germany's 'National Industrial Strategy 2030'. *Review of International Political Economy* 30 (5), S. 1749–1775.
- Gerster, M. (2025) Strafzölle gegen Chinas E-Autos: Sie wirken, aber anders als geplant. *Focus*, 22.08.2025. URL: https://www.focus.de/auto/die-strafzoelle-gegen-chinas-e-autos-wirken-jedoch-anders-als-geplant_78c95d46-d58a-49cf-9a08-836eedc33e7a.html. Letzter Zugriff: 24.11.2025.
- Gertz, G. & Evers, M. M. (2020) Geoeconomic Competition: Will State Capitalism Win? *The Washington Quarterly* 43 (2), S. 117–136.
- Gilgen, T. (2024) Wie günstig können Elektroautos produziert werden? *Automobil Produktion*, 30.01.2024. URL: <https://www.automobil-produktion.de/produktion/so-hoch-sind-die-produktionskosten-von-elektroautos-745.html>. Letzter Zugriff: 01.10.2025.
- Gill, S. (1990) *American hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gill, S. & Cutler, A. C. (2014) *New Constitutionalism and World Order*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, New York, NY.
- Gill, S. R. & Law, D. (1989) Global Hegemony and the Structural Power of Capital. *International Studies Quarterly* 33 (4), S. 475.
- Gilpin, R. (1976) The Political Economy of the Multinational Corporation: Three Contrasting Perspectives. *American Political Science Review* 70 (1), S. 184–191.
- Gilpin, R. (1981) *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gilpin, R. (1987) *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Princeton.
- Gjesvik, L. (2023) Private infrastructure in weaponized interdependence. *Review of International Political Economy* 30 (2), S. 722–746.
- Glaab, K. & Fuchs, D. (2017) Globalisierung, Global Governance und internationale Politik. In: Sauer, F. & Masala, C. (Hrsg.). *Handbuch Internationale Beziehungen*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, S. 991–1015.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010) *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, 4. Auflage. VS Verlag, Wiesbaden.
- Glaum, M. (1996) *Internationalisierung und Unternehmenserfolg*. Gabler Verlag, Wiesbaden.

- Global Times (2024a) EU mandate for customs registration of Chinese EVs disappointing: China chamber. Global Times, 07.03.2024. URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202403/1308419.shtml>. Letzter Zugriff: 05.01.2025.
- Global Times (2024b) China against EU's increasingly restrictive measures on Chinese EVs: MOFCOM spokesperson. Global Times, 14.03.2024. URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202403/1308844.shtml>. Letzter Zugriff: 05.01.2024.
- Global Times (2024c) This is a just act to maintain the development of electric vehicles: Global Times editorial. Global Times, 28.03.2024. URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202403/1309758.shtml>. Letzter Zugriff: 31.01.2025.
- Goffart, D., Güßgen, F. & Wettach, S. (2023) Wir wollen dein Geld für Amerika. Wirtschaftswoche, 03.02.2023, S. 32.
- Goh, B. (2023) EU does not want to decouple from China but must protect itself, says EU trade chief. Reuters, 23.09.2023. URL: <https://www.reuters.com/world/eu-trade-chief-says-no-intention-decouple-china-amid-rising-tension-2023-09-23/>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Goh, B. & Woo, R. (2023) Beijing blasts 'protectionist' EU probe, German industry wary. Reuters.com, 14.09.2023. URL: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/shares-chinese-ev-makers-fall-after-eu-opens-anti-subsidy-probe-2023-09-14/>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Gold, R. L. (1958) Roles in Sociological Field Observations. Social Forces 36 (3), S. 217–223.
- Goldberg, F. & Hildebrandt, A. (2018) Experteninterviews. In: Wagemann, C., Goerres, A. & Siewert, M. (Hrsg.). Handbuch Methoden der Politikwissenschaft. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, S. 1–18.
- Görg, H. & Kamin, K. (2021) Globalisierung trifft Geoökonomie. Wirtschaftsdienst 101 (11), S. 854–857.
- Gowa, J. & Mansfield, E. D. (1993) Power Politics and International Trade. American Political Science Review 87 (2), S. 408–420.
- Gräf, H. (2024) A Regulatory-Developmental Turn Within EU Industrial Policy? The Case of the Battery IPCEIs. Politics and Governance 12.
- Greitemeier, T., Kampker, A., Tübke, J. & Lux, S. (2025) China's hold on the lithium-ion battery supply chain: Prospects for competitive growth and sovereign control. Journal of Power Sources Advances 32, S. 1–7.
- Greive, M., Heide, D., Koch, M., Volkery, C., Backovic, L. & Gusbeth, S. (2024a) Ungewöhnlicher Vorschlag - Olaf Scholz will EU von E-Auto-Zöllen abbringen. Handelsblatt, 28.06.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/eu-zoelle-china-olaf-scholz-will-eu-von-e-auto-zoellen-abbringen/100048409.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.
- Greive, M., Heide, D., Olk, J. & Scheer, O. (2024b) Ärger um Strafzölle auf chinesische Autos. Handelsblatt, 07.10.2024, 6. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelspolitik-aerger-um-strafzoelle-auf-chinesische-e-autos/100075814.html>. Letzter Zugriff: 11.10.2024.
- Greive, M., Heide, D., Olk, J. & Volkery, C. (2024c) Kanzler-Machtwort im Zollstreit mit China. Handelsblatt, 04.10.2024, S. 10. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelspolitik-kanzler-machtwort-berlin-stimmt-im-eu-zollstreit-mit-nein/100074980.html>. Letzter Zugriff: 11.10.2024.
- Greive, M. & Volkery, C. (2024) Brüsseler Autozölle verärgern die Bundesregierung. Handelsblatt, 23.08.2024.
- Greive, M., Volkery, C. & Waschinski, G. (2024d) Zweifel an E-Auto-Zöllen - Bundesregierung wittert neue Chance. Handelsblatt, 11.09.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/china-zweifel-an-e-auto-zoellen-bundesregierung-wittert-neue-chance/100068287.html>. Letzter Zugriff: 11.10.2024.

- Gropp, M. (2020) Das Rennen um die Batteriezelle. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.02.2020, S. 20.
- Gros, D. (2023) Eine Industriestrategie für Europa. Deutsche Wirtschaftsnachrichten, 12.11.2023. URL: <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/706427/eine-industriestrategie-fuer-europa>. Letzter Zugriff: 08.12.2025.
- Gus, C. & Verhelst, K. (2024a) No deal (yet) on EV duties between EU and China: Brussels allows China to propose another price offer, citing exceptional circumstances for this subsidy investigation. Politico, 19.09.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/china-minister-wang-wentao-electronic-vehicle-valdis-dombrovskis/>. Letzter Zugriff: 04.12.2024.
- Gus, C. & Verhelst, K. (2024b) EU will hit China with electric vehicle duties, but peace talks to go on: Draft document spells out Commission's strategy for keeping EU countries on board ahead of key vote on Chinese electric-vehicle duties. Politico, 30.09.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/brussels-china-electric-vehicle-subsidies-duties-trade-commission-eu/>. Letzter Zugriff: 04.12.2024.
- Gusbeth, S. (2024) China droht EU mit Vergeltungsmaßnahmen im Handelsstreit. Handelsblatt, 20.05.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/strafzoelle-china-droht-eu-mit-vergeltungsmassnahmen-im-handelsstreit/100038525.html>. Letzter Zugriff: 09.12.2025.
- Gusbeth, S., Fasse, M., Hubik, F., Koch, M., Olk, J. & Backovic, L. (2023) EU droht China mit Zöllen auf E-Autos. Handelsblatt, 13.09.2023. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/subventionen-eu-droht-china-mit-zoellen-auf-e-autos/29388114.html>. Letzter Zugriff: 13.10.2024.
- Gusbeth, S., Heide, D., Scheer, O., Volkery, C. & Backovic, L. (2024a) EU führt vorläufige Strafzölle auf E-Autos aus China ein. Handelsblatt, 04.07.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-zoelle-eu-fuehrt-vorlaeufige-strafzoelle-auf-e-autos-aus-china-ein/100050487.html>. Letzter Zugriff: 04.10.2024.
- Gusbeth, S., Volkery, C. & Demircan, O. et al. (2024b) EU kündigt Sonderzölle auf E-Autos aus China an. Handelsblatt, 12.06.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-kuendigt-sonderzoelle-auf-e-autos-aus-china-an/100043412.html>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.
- Hagebölling, D. & Barker, T. (2022) Technologie- und Industriepolitik im neuen Systemwettbewerb: Wie Deutschland seine technologischen Fähigkeiten und industrielle Stärke bewahren kann. DGAP Bericht.
- Hajek, S. (2025) Erst Northvolt, jetzt Porsche: Woran Europas Batteriehoffnungen scheitern. Wirtschaftswoche, 25.08.2025. URL: <https://www.wiwo.de/unternehmen/auto/northvolt-und-porsche-woran-europas-batteriehoffnungen-scheitern/100149684.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Handelsblatt (2019) BMW kauft Lithium für eine halbe Milliarde Euro in China. Handelsblatt, 11.12.2019. URL: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/bmw-kauft-lithium-fuer-eine-halbe-milliarde-euro-in-china-a-1300775.html>. Letzter Zugriff: 09.05.2025.
- Handelsblatt (2024c) Autohersteller kritisiert Strafzölle auf chinesische Elektroautos. Handelsblatt, 15.05.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/bmw-chef-zipse-autohersteller-kritisiert-strafzoelle-auf-chinesische-elektroautos/100037737.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.
- Handelsblatt (2024d) China droht der Autoindustrie mit neuen Zöllen auf Verbrenner. Handelsblatt, 23.08.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelspolitik-china-droht-der-autoindustrie-mit-neuen-zoellen-auf-verbrenner/100062360.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.
- Handelsblatt (2024e) China setzt im E-Auto-Zollstreit mit EU auf Hilfe aus Deutschland. Wirtschaftswoche, 18.09.2024. URL: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/handelsminister->

- in-deutschland-china-setzt-im-e-auto-zollstreit-mit-eu-auf-hilfe-aus-deutschland/29997602.html. Letzter Zugriff: 10.10.2024.
- Handelsblatt (2024f) Chinas Autohersteller könnten ihre EU-Investitionen umschichten. Handelsblatt, 31.10.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/reaktion-auf-strafoelle-chinas-autohersteller-koennten-ihre-eu-investitionen-umschichten-02/100084512.html>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Haroche, P. (2024) Geoeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62 (4), S. 938–954.
- Hauser, C. (2025) Porsche macht Cellforce weitgehend dicht. *zdfheute.de*, 25.08.2025. URL: <https://www.zdfheute.de/wirtschaft/unternehmen/porsche-batteriezellen-cellforce-mitarbeiter-100.html>. Letzter Zugriff: 10.09.2025.
- Hausmann, R., Hwang, J. & Rodrik, D. (2005) What You Export Matters: KSG Working Paper No. RWP05-063. SSRN Electronic Journal.
- Hefeker, C. (2023) Conflicts over Industrial and Trade Policy: Europe Between China and the United States. In: Bungenberg, M., Chi, M., Jusoh, S., Ranjan, P. & Rustambekov, I. (Hrsg.). *Asian Yearbook of International Economic Law 2023*. Springer Nature Switzerland, Cham, S. 53–70.
- Heide, D. (2023) Autofriedhöfe und Start-up-Sterben: - die Folgen des E-Auto-Booms in China. Handelsblatt, 31.08.2023, S. 27.
- Heide, D., Benninghoff, M., Volkery, C. & Meiritz, A. (2024a) USA fordern Europa zur Zusammenarbeit bei Strafzöllen gegen China auf. Handelsblatt, 15.05.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handel-usa-fordern-europa-zur-zusammenarbeit-bei-strafoellen-gegen-china-auf/100037718.html>. Letzter Zugriff: 11.10.2024.
- Heide, D. & Koch, M. (2024) China droht mit Zöllen auf deutsche Luxus-Autos. Handelsblatt, 08.10.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/china-droht-mit-zoellen-auf-deutsche-luxus-autos/100077319.html>. Letzter Zugriff: 08.10.2024.
- Heide, D., Koch, M. & Scheer, O. (2024b) Wie es im Zoll-Streit mit China jetzt weitergeht. Handelsblatt, 13.06.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelsstreit-wie-es-im-zoll-streit-mit-china-jetzt-weitergeht/100044943.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.
- Heide, D., Olk, J. & Louven, S. (2024c) Chinesischer Handelsminister auf Anti-Zölle-Tour durch Europa. Handelsblatt, 17.09.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wang-wentao-chinesischer-handelsminister-auf-anti-zoelle-tour-durch-europa/100070161.html>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Heide, D., Scheer, O., Volkery, C., Fasse, M., Olk, J. & Backovic, L. (2024d) Druck auf Brüssel - EU-Strafzölle dürfen kein Tabu sein. Handelsblatt, 15.05.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/e-autos-druck-auf-bruessel-eu-strafoelle-duerfen-kein-tabu-sein/100037606.html>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.
- Herranz-Surrallés, A., Damro, C. & Eckert, S. (2024) The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62 (4), S. 919–937.
- Hildebrandt, A., Jäckle, S., Wolf, F. & Heindl, A. (2015) *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.
- Hirschmann, A. (1945) *National Power and the Structure of Foreign Trade*. University of California Press, Berkeley.
- Hofstede, G. (1993) *Interkulturelle Zusammenarbeit*. Gabler Verlag, Wiesbaden.
- Holzer, H. (2024a) Wie die Batterieproduktion durch die Krise navigiert. *Automobil Produktion*, 27.06.2024. URL: <https://www.automobil-produktion.de/management/wie-die-batterieproduktion-durch-die-krise-navigiert-739.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.

- Holzer, H. (2024b) Deshalb sinken Batteriepreise für E-Autos auf unter 100 Dollar. Handelsblatt, 19.12.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/mobilitaet/elektromobilitaet/elektroautos-deshalb-sinken-batteriepreise-fuer-e-autos-auf-unter-100-dollar/100094123.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Homeland Security Department (2024) Notice Regarding the Uyghur Forced Labor Prevention Act Entity List.
- Hoppe, T., Fasse, M., Buchenau, M.-W. & Höpner, A. (2018) Europa will mehr Batterien bauen. Handelsblatt, 22.02.2018, S. 20.
- Hoppe, T. & Stratmann, K. (2019) Starthilfe für die Batterieindustrie. Handelsblatt, 10.12.2019, S. 8.
- Höra, E. & Weiss, S. (2024) Die neuen geoökonomischen Werkzeuge der Europäischen Union. Bertelsmann Stiftung.
- Hua, S. (2018) Wie CATL zu Chinas größtem Batteriezellen-Hersteller wurde. Handelsblatt, 04.07.2018. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/bmw-partner-wie-catl-zu-chinas-groesstem-batteriezellen-hersteller-wurde/22766260.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Hubik, F. (2021) Zellfabrik in Bitterfeld wackelt: Daimler-Partner Farasis kämpft mit gravierenden Problemen. Handelsblatt, 12.07.2021. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/batteriehersteller-zellfabrik-in-bitterfeld-wackelt-daimler-partner-farasis-kaempft-mit-gravierenden-problemen/27410738.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Hubik, F. (2024) EU-Sonderzölle treffen auch westliche Autobauer hart. Handelsblatt, 13.06.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/tesla-smart-bmw-eu-sonderzoelle-treffen-auch-westliche-autobauer-hart/100044999.html>. Letzter Zugriff: 11.10.2024.
- Hubik, F. (2025) Ola Källenius erwartet "drei bis sechs" harte Jahre. Handelsblatt, 20.03.2025. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/mercedes-chef-ola-kaellenius-erwartet-drei-bis-sechs-harte-jahre/100113005.html>. Letzter Zugriff: 12.09.2025.
- Huntington, S. P. (1993) Why International Primacy Matters. *International Security* 17 (4), S. 68.
- letto-Gillies, G. (2012) *Transnational corporations and international production: Concepts, theories and effects*. E. Elgar, Cheltenham (UK), Northampton (MA).
- Ifo Institut (2022) Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten?: Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien. HK für München und Oberbayern, München.
- IGM (2024) Statement IG Metall und GBR-Vorsitzende der deutschen Automobilhersteller zu geplanten Importzöllen. URL: <https://www.igmetall.de/presse/pressemitteilungen/statement-ig-metall-und-gbr-vorsitzende-der-deutschen-auto>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- IISS (2024) The EU's approach to tariffs on Chinese electric vehicles. *Strategic Comments* (30).
- Inclán, I. R. & Wicke, T. (2023) Analyse der globalen Batterieproduktion: Produktionsstandorte und -mengen von Zellen mit LFP- und NMC-/NCA-Kathodenmaterial. URL: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/themen/batterie-update/globale-batterieproduktion-analyse-standorte-mengen-zellen-lfp-nmc-nca-kathoden.html>. Letzter Zugriff: 18.08.2025.
- International Energy Agency (2025) Global EV Outlook 2025.
- IPCEI Batteries (2025) France: IPCEI projects and accompanying measures. URL: <https://www.ipcei-batteries.eu/accompanying-research/news/eubatin-quarterly-issue-8/france-ipcei-projects-and-accompanying-measures>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Jaeger, M. (2022) Defense and Deterrence Against Geo-Economic Coercion: What Germany and the EU Can Learn from China and the United States. *DGAP Report* (No. 4.), S. 1–17.
- Jahn, T. (2020) „Das können wir nicht allein schaffen“: Northvolt-Chef erfreut über Pläne von Konkurrent Tesla. Handelsblatt, 25.11.2020. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/batterietechnik-das-koennen-wir->

- nicht-allein-schaffen-northvolt-chef-erfreut-ueber-plaene-von-konkurrent-tesla/26655258.html.
 Letzter Zugriff: 20.05.2025.
- Jahn, T. & Stratmann, K. (2021) Elon Musk lehnt Milliardenförderung ab. Handelsblatt, 29.11.2021.
- Johnston, I. & Inagaki, K. (2025) Europe's battery plants need local content rules to stay competitive, bosses say. Financial Times, 21.12.2025. URL: <https://www.ft.com/content/16012fe8-829a-44c8-b840-1dd83044740b>. Letzter Zugriff: 23.12.2025.
- Juhász, R., Lane, N. & Rodrik, D. (2023) The New Economics of Industrial Policy. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kafsack, H. (2024a) Handelspolitik unter China-Schock: Das aggressive Vorgehen der EU gegen China zeigt keine Stärke. Es hat etwas Verzweifelteres. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.07.2024, S. 15.
- Kafsack, H. (2024b) Scholz kann Autozölle nicht verhindern. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.10.2024, S. 19.
- Kafsack, H. & Meyer, K. de (2023) "Wir wollen unsere Unternehmen verteidigen": Handelskommissar Valdis Dombrovskis hat keine Zweifel am Verfahren gegen E-Autos aus China: Die Gefahr für die hiesige Industrie sei offensichtlich. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.09.2023, S. 22.
- Kafsack, H. & Theile, G. (2024) Zölle sind ein destruktiver Ansatz. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.06.2024, S. 19.
- Kafsack, H., Theile, G. & Záboji, N. (2024a) Brüssel verschärft Zolldrohung: Im Namen des fairen Wettbewerbs sollen in China produzierte E-Autos mit Strafzöllen belegt werden. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.06.2024, S. 17.
- Kafsack, H., Welter, P. & Piller, T. (2024b) Das neue Zoll-Zeitalter: Gegen Berliner Widerstand führt die EU Zölle auf Chinas E-Autos ein. Das sind die Folgen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.10.2024, S. 17.
- Kaiser, R. (2019) Offene Interviews – Von Semistrukturiert bis Narrativ. In: Apelt, M., Bode, I. & Hasse, R. et al. (Hrsg.). Handbuch Organisationssoziologie. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, S. 1–20.
- Kaiser, R. (2021) Qualitative Experteninterviews. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.
- Kaiser, T. (2024) Ambitionierter Plan: Mit dem großen China-Pakt will Meloni Italiens Autoindustrie wiederbeleben. WELT, 28.08.2024. URL: <https://www.welt.de/wirtschaft/plus253117400/Mit-dem-grossen-China-Pakt-will-Meloni-Italiens-Autoindustrie-wiederbeleben.html>.
- Kapalschinski, C. & Bosse, S. (2025) Volkswagens einsamer Kampf um die Batterie. WELT, 11.09.2025. URL: <https://www.welt.de/wirtschaft/plus68bf46746234bf3bcff956db/Aus-Salzgitter-gegen-China-Volkswagens-einsamer-Kampf-um-die-Batterie.html>. Letzter Zugriff: 12.09.2025.
- Keller, P. & Wicke, T. (2024) Verkaufszahlen von Elektroautos: Vorübergehende Flaute oder anhaltende Trendumkehr? URL: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/themen/batterie-update/elektroautos-verkaufszahlen-hybrid-flaute-deutschland-europa.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Kennedy, S. (2024) The Chinese EV Dilemma: Subsidized Yet Striking. URL: <https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/chinese-ev-dilemma-subsidized-yet-striking>. Letzter Zugriff: 08.12.2024.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977) Power and interdependence: World politics in transition. Little Brown and Comp, Boston.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (2012) Power and Interdependence: World Politics in Transition, 4. Auflage (erste Auflage 1977). Longman, Boston.
- Kharpal, A. (2023) Jeep, Dodge maker Stellantis to invest \$1.6 billion in Chinese EV startup Leapmotor. URL: <https://www.cnbc.com/2023/10/26/stellantis-to-invest-1point6-billion-in-chinese-ev-start-up-leapmotor.html>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.

- Kiel Institut für Weltwirtschaft (2024) Simulationsrechnung: Verhängte US-Zölle haben für sich genommen kaum Auswirkungen auf EU-China Handel. URL: <https://nachrichten.idw-online.de/2024/05/15/simulationsrechnung-verhaengte-us-zoelle-haben-fuer-sich-genommen-kaum-auswirkungen-auf-eu-china-handel>. Letzter Zugriff: 31.01.2025.
- Kim, D. J. (2021) Making Geoeconomics an IR Research Program. *International Studies Perspectives* 22 (3), S. 321–339.
- Kirkegaard, J. F. (2024) The EU chooses engagement, not confrontation, in its EV dispute with China. Peterson Institute for International Economics.
- Klebaner, S. & Ramírez Pérez, S. (2022) The European automotive industry: a strategic sector in search of a new industrial policy. In: Defraigne, J.-C., Traversa, E., Wouters, J. & Zurstrassen, D. (Hrsg.). *EU industrial policy in the multipolar economy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, S. 304–331.
- Klößner, J. (2024) Driving on empty: The German government has few options to help an ailing car industry. *Politico*, 23.09.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/germany-volkswagen-robert-habeck-electric-vehicle-bmw-plant/>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Knauer, M. (2022) Carlos Tavares: Stellantis erwägt Rückzug aus China. *Automobilwoche*, 17.10.2022. URL: <https://www.automobilwoche.de/bc-online/carlos-tavares-fordert-verzicht-auf-euro-7-regulierung>.
- Knauer, M. (2023) "Es wird einen furchtbaren Kampf geben". *Automobilwoche*, 06.01.2023. URL: <https://www.automobilwoche.de/bc-online/stellantis-chef-carlos-tavares-warnt-europaer-vor-naivitat-gegenuber-chinesischer>.
- Kober, C. (2024) Mehr Macht für die Partei. *tagesschau.de*, 11.03.2024. URL: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/china-volkskongress-202.html>. Letzter Zugriff: 04.01.2024.
- Koch, M. (2023) Ursula von der Leyen droht den Rückhalt für ihre Chinapolitik zu verlieren. *Handelsblatt*, 14.09.2023. URL: <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-ursula-von-der-leyen-droht-den-rueckhalt-fuer-ihre-chinapolitik-zu-verlieren/29392064.html>. Letzter Zugriff: 12.09.2024.
- Koch, M., Gusbeth, S., Benninghoff, M. & Olk, J. (2024) Gibt es wirklich Bewegung im Zollstreit? So reagiert die EU. *Handelsblatt*, 23.06.2024.
- Koddenbrock, K. & Mertens, D. (2022) Geoeconomics and National Production Regimes: On German Exportism and the Integration of Economic and Security Policy. In: Babić, M., Dixon, A. D. & Liu, I. T. (Hrsg.). *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*. Springer International Publishing, Cham, S. 137–159.
- Köllner, C. (2023) Was bedeutet der Inflation Reduction Act für die Autoindustrie? URL: <https://www.springerprofessional.de/automobilwirtschaft/automobilproduktion/was-bedeutet-der-inflation-reduction-act-fuer-die-autoindustrie-/24608036>. Letzter Zugriff: 25.11.2024.
- Köllner, C. (2024a) So wirkt sich der Inflation Reduction Act aus. URL: <https://www.springerprofessional.de/automobilwirtschaft/elektromobilitaet/so-wirkt-sich-der-inflation-reduction-act-aus/26880612>. Letzter Zugriff: 25.11.2024.
- Köllner, C. (2024b) Autobauer erzielen weltweit Rekordgewinne. URL: <https://www.springerprofessional.de/automobilwirtschaft/automobilproduktion/autobauer-erzielen-weltweit-rekordgewinne/26978668>. Letzter Zugriff: 02.10.2025.
- Köllner, C. (2024c) Droht der Batterieforschung in Deutschland das Aus? URL: <https://www.springerprofessional.de/batterie/automobilwirtschaft/droht-der-batterieforschung-in-deutschland-das-aus-/50135126>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.

- Köllner, C. (2025) Asien setzt europäische Batteriehersteller unter Druck. URL: <https://www.springerprofessional.de/batterie/automobilwirtschaft/asien-setzt-europaeische-batteriehersteller-unter-druck/50625332>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Krebs, T. (2023) Industriepolitische Zeitenwende: Ein europäischer Inflation Reduction Act. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Krell, G. (2023) Theorien in den Internationalen Beziehungen. In: Staack, M. (Hrsg.). Einführung in die Internationale Politik. De Gruyter, S. 27–76.
- Kullik, J. (2022) Zeitenwende heißt auch Rohstoffwende: Warum Rohstoffsicherheit ein Teil der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands werden sollte. BAKS-Arbeitspapiere (5/22), S. 1–5.
- Kullik, J. & Schmid, M. (2021) Strategic Overload: Die neue Rohstoffstrategie Deutschlands zwischen Pragmatismus und Überambition. SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 5 (1), S. 41–50.
- Kundnani, H. (2011) Germany as a Geo-economic Power. The Washington Quarterly 34 (3), S. 31–45.
- Kyriasoglou, C. & Wilkes, W. (2025) Nexperia crunch sees carmakers asking for 'china-free' suppliers. Bloomberg, 14.11.2025. URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-11-14/nexperia-crunch-sees-carmakers-asking-for-china-free-supplies?taid=691758d6a20a7d0001a0f757&utm_campaign=trueanthem&utm_content=business&utm_medium=social&utm_source=twitter. Letzter Zugriff: 24.11.2025.
- Landesmann, M. & Stöllinger, R. (2020) The European Union's industrial policy: What are the main challenges? The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Lane, N. (2020) The New Empirics of Industrial Policy. Journal of Industry, Competition and Trade 20 (2), S. 209–234.
- Lane, N. (2025) Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea. The Quarterly Journal of Economics 140 (3), S. 1683–1741.
- Lau, S. & Gijs, C. (2023) Beijing squares up for big fight with Brussels over EV probe. Politico, 04.10.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/beijing-big-trade-fight-brussels-eu-investigation-subsidies-electric-vehicles/>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Lau, S., Gijs, C. & Posaner, J. (2023) EU talks tough on trade in China as it looks to play defense. Politico, 25.09.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-talk-tough-trade-china-look-play-defense-valdis-dombrovskis-he-lifeng/>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Lavery, S. & Schmid, D. (2021) European Integration and the New Global Disorder. JCMS: Journal of Common Market Studies 59 (5), S. 1322–1338.
- Leali, G. (2022a) Macron calls for Buy European measures for cars. Politico, 17.10.2022. URL: <https://www.politico.eu/article/macron-calls-for-buy-european-measure-for-cars/>. Letzter Zugriff: 01.11.2024.
- Leali, G. (2022b) Emmanuel Macron calls for 'Buy European Act' to protect regional carmakers. Politico, 26.10.2022. URL: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-buy-european-act-cars-united-states-china/>. Letzter Zugriff: 01.11.2024.
- Leonard, M. (2016) Connectivity wars: Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future. European Council on Foreign Relations, London.
- Leonard, M. (2021) The age of unpeace: How connectivity causes conflict. Bantam Press, London.
- Leyen, U. von der (2023) State of the Union Address 2023. URL: <https://audiovisual.ec.europa.eu/de/video/I-245525>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.
- Lilienthal, D. The Multinational Corporation. Management and Corporations 1985, S. 119–159.
- Liu, J. (2025) China puts new restrictions on EV battery technology in latest move to consolidate dominance. URL: <https://edition.cnn.com/2025/07/17/business/china-new-export-controls-ev-battery-intl-hnk>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.
- Löhr, J. (2024) Einer für alles. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.06.2024, S. 15.

- Löhr, J. & Theile, G. (2024) Chinesische Unternehmen schockiert und enttäuscht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.06.2024, S. 19.
- Luttwak, E. (1990) *From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*. The National Interest 1990 (20), S. 17–23.
- Luttwak, E. N. (1993) *The Endangered American Dream: How to stop the United States from becoming a third-world country and how to win the geo-economic struggle for industrial supremacy*. Simon & Schuster, New York.
- Lyngaas, S. & Wanlidenberg, S. (2024) Biden administration opens investigation into foreign-made smart car components, particularly from China. URL: <https://edition.cnn.com/2024/02/29/politics/biden-administration-investigation-smart-cars-china/index.html>. Letzter Zugriff: 07.03.2024.
- Mallin, F. & Sidaway, J. D. (2024) Critical geoeconomics: A genealogy of writing politics, economy and space. *Transactions of the Institute of British Geographers* 49 (1).
- Mans, A. (2022) *Automobilindustrie: Modell der Globalisierung hat nicht ausgedient*. ifo Schnelldienst (1/2022), S. 27–31.
- Mansfield, E. D., Pevehouse, J. C. & Bearce, D. H. (1999) Preferential trading arrangements and military disputes. *Security Studies* 9 (1-2), S. 92–118.
- Martina, M., Shepardson, D. & Freifeld, K. (2025) US adds Tencent, CATL to list of Chinese firms allegedly aiding Beijing's military. *Reuters*, 07.01.2025. URL: <https://www.reuters.com/world/us-adds-tencent-catl-list-chinese-firms-allegedly-aiding-beijings-military-2025-01-06/>. Letzter Zugriff: 24.11.2025.
- Mattheis, P. (2024) Jetzt ausgerechnet China zu kopieren, ist keine gute Idee. *Wirtschaftswoche*, 21.11.2024. URL: <https://www.wiwo.de/unternehmen/industrie/eu-contra-china-jetzt-ausgerechnet-china-zu-kopieren-ist-keine-gute-idee/30098598.html>. Letzter Zugriff: 10.09.2025.
- Matthes, J. (2023) Was eine veränderte Globalisierung für das deutsche Exportmodell bedeutet. *Makronom*, 24.05.2023. URL: <https://makronom.de/was-eine-veraenderte-globalisierung-fuer-das-deutsche-exportmodell-bedeutet-44193>. Letzter Zugriff: 14.10.2024.
- Matthes, J. & Schmitz, E. (2024) Konkurrenzdruck aus China für deutsche Firmen. *IW-Report* 30/24.
- Maull, H. W. (2017) Staat und internationale Politik. In: Sauer, F. & Masala, C. (Hrsg.). *Handbuch Internationale Beziehungen*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, S. 689–705.
- May, C. (2022) Transnationale Unternehmen als internationale Organisationen: Theorieperspektiven und Fallbeispiele. In: Lütz, S. & Menzel, A. (Hrsg.). *Internationale Organisationen*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, S. 239–291.
- Mayring, P. (2010) Qualitative Inhaltsanalyse. In: Mey, G. & Mruck, K. (Hrsg.). *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 601–613.
- Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press, London.
- Mazzucato, M. (2021) *Mission: Auf dem Weg zu einer neuen Wirtschaft*. Campus, Frankfurt.
- McLean, E. V. (2021) Economic Coercion. In: Pevehouse, J. C. W. & Seabrooke, L. (Hrsg.). *The Oxford Handbook of International Political Economy*. Oxford University Press.
- McNamara, K. R. (2023) Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. *Journal of European Public Policy*, S. 1–26.
- Mearsheimer, J. J. (1994) The False Promise of International Institutions. *International Security* 19 (3), S. 5.
- Meier, L. (2024) Carlos Tavares: Der Mann, der Europa die Autozölle einflüsterte. *Capital*, 13.06.2024. URL: <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/carlos-tavares--der-mann--der-europa-die-autozoelle-einfluesterte-34795904.html>. Letzter Zugriff: 31.10.2024.

- Meiritz, A., Gusbeth, S. & Holtermann, F. (2024) USA prüfen Blockade gegen chinesische Elektroautos. Handelsblatt, 29.02.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/strafzoelle-usa-pruefen-blockade-gegen-chinesische-elektroautos/100019496.html>. Letzter Zugriff: 20.10.2024.
- Menzel, S. (2020) Wie CATL zur globalen Nummer eins bei Batterien wurde – mit deutscher Hilfe. Handelsblatt, 26.12.2020. URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/elektromobilitaet-wie-catl-zur-globalen-nummer-eins-bei-batterien-wurde-mit-deutscher-hilfe/26745796.html>. Letzter Zugriff: 20.05.2025.
- Menzel, S. (2022) Teurer Strom gefährdet Europas Autoproduktion. Handelsblatt, 28.12.2022, S. 30.
- Menzel, S. & Murphy, M. (2017) VW setzt sich unter Strom. Handelsblatt, 12.09.2017, S. 4.
- Mercedes-Benz Group AG (2021) Mercedes-Benz beteiligt sich an ACC. URL: <https://group.mercedes-benz.com/unternehmen/news/mercedes-benz-update-batteriestrategie.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Mercedes-Benz Group AG (2022) Mercedes-Benz baut Batteriezellen-Partnerschaft mit CATL weiter aus. URL: <https://group.mercedes-benz.com/innovationen/digitalisierung/industrie-4-0/partnerschaft-catl.html>. Letzter Zugriff: 01.09.2025.
- Meunier, S. & Nicolaidis, K. (2019) The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57 (S1), S. 103–113.
- Mikler, J. (2018) *The Political Power of Global Corporations*. Polity Press, Cambridge, UK, Medford, MA.
- Mikler, J. & Ronit, K. (2020) *MNCs in Global Politics: Pathways of Influence*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, Northampton, MA.
- Moens, B. & Gus, C. (2023) What you need to know about the EU probe into Chinese electric vehicles. Politico, 14.09.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-von-der-leyen-anti-subsidy-investigation-into-chinese-e-cars/>. Letzter Zugriff: 04.12.2024.
- Moens, B., Posaner, J. & Vinocur, N. (2023a) France puts screws on EU chief to hit back against Chinese electric vehicles. Politico, 11.09.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/france-breton-eu-chief-hit-back-against-chinese-electric-vehicles/>. Letzter Zugriff: 01.11.2024.
- Moens, B., Vela, Jakob Hanke, Posaner, Joshua, Burchard, H. von der, Leali, G. & Gijs, C. (2023b) France presses EU to threaten trade war against China. Politico, 15.06.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/french-urge-eu-declare-trade-war-against-china/>. Letzter Zugriff: 01.11.2024.
- Moraes, H. C. & Wigell, M. (2020) The emergence of strategic capitalism: Geoeconomics, corporate statecraft, and the repurposing of the global economy. The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.
- Muno, W. (2015) Fallstudien und Process Tracing in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, H.-J., Kneuer, M. & Pickel, G. (Hrsg.). *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, S. 1–10.
- Müßgens, C., Peitsmeier, H., Theile, G., Wagener Benjamin & Záboji, N. (2024a) Streit um Autozölle verunsichert Investoren: Ein Handelskrieg der EU mit China träge die deutsche Autoindustrie in einer heiklen Phase. Aktien der chinesischen Rivalen dagegen reagieren ganz anders. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.06.2024, S. 27.
- Müßgens, C., Peitsmeier, H. & Wagener Benjamin (2024b) Ein Schutz den niemand will. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 05.07.2024. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/strafzoelle-auf-chinesische-e-autos-die-deutsche-autoindustrie-sagt-nein-19834449.html>. Letzter Zugriff: 30.03.2025.

- Müßgens, C., Peitsmeier, H. & Wagener Benjamin (2024c) Mehr E-Autos aus Europa und Japan statt aus China. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.07.2024, S. 28.
- Mussler, W. & Preuß, S. (2024) EU genehmigt 902 Millionen Euro für Northvolt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.01.2024. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/eu-genehmigt-902-millionen-euro-fuer-northvolt-batteriefabrik-in-heide-19433734.html>. Letzter Zugriff: 04.09.2025.
- Naber, N. & Preker, A. (2025) Wie der Staat mit einem Milliardenbetrag für Northvolt zockte. Spiegel, 09.05.2025. URL: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/northvolt-wie-der-staat-mit-einem-milliardenbetrag-zockte-a-27a212c9-c5ef-4471-a76b-1d375ef7c3cf>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Nehrenheim, E. (2025) European battery industry does not require a rethink, it needs a fair shot. URL: <https://www.sustainableviews.com/european-battery-industry-does-not-require-a-rethink-it-needs-a-fair-shot-a8610ddf/>. Letzter Zugriff: 01.10.2025.
- Neißendorfer, M. (2024) Nur 1 von 7 E-Autoherstellern aus China soll profitabel werden können. Elektroauto-News.net, 15.07.2024. URL: <https://www.elektroauto-news.net/news/e-autohersteller-china-profitabel>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Nettekoven, Z. (2023) Automotive industry transformation and industrial policy in the EU and Germany: A critical perspective. IPE Working Papers 208, S. 1–26.
- Nölke, A. (2017) Transnationale Akteure und internationale Politik: Theoretische Forschungsperspektiven und empirische Illustration am Beispiel Nichtregierungsorganisationen. In: Sauer, F. & Masala, C. (Hrsg.). Handbuch Internationale Beziehungen. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, S. 779–802.
- Nordin, J. (2024) Eco-Economic Balancing Act: The EU's Approach to the China EV Trade Dispute. Institute for Security & Development Policy 2024 (September 5), S. 1–10.
- Norris, W. J. (2016) Chinese economic statecraft: Commercial actors, grand strategy, and state control. Cornell University Press, Ithaca, London.
- Nullmeier, F. (2021) Kausale Mechanismen und Process Tracing: Perspektiven der qualitativen Politikforschung. Campus Verlag, Frankfurt, New York.
- Oatley, T. (2019) Toward a political economy of complex interdependence. European Journal of International Relations 25 (4), S. 957–978.
- OECD (2023a) Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023b) OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln. OECD Publishing, Paris.
- Olk, J., Volkery, C. & Meiritz, A. (2024a) Deutsche Autobauer gehen beim IRA leer aus. Handelsblatt, 05.04.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ira-deutsche-autobauer-gehen-amerikanischen-milliarden-subventionen-leer-aus/100030133.html>. Letzter Zugriff: 28.10.2025.
- Olk, J., Volkery, C. & Meiritz, A. (2024b) Deutsche Autobauer gehen beim IRA leer aus. Handelsblatt, 05.04.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ira-deutsche-autobauer-gehen-amerikanischen-milliarden-subventionen-leer-aus/100030133.html>. Letzter Zugriff: 31.01.2025.
- Olsen, K. (2020) Networked practices of European geoeconomic diplomacy: How diplomatic relations shape the implementation of economic sanctions, Antwerp.
- Otte, H. & Albrecht, M. (2025) Auto-Dialog in Stuttgart nährt Hoffnungen: EU-Kommissar will Plan zur Stärkung der Branche vorlegen. tagesschau.de, 26.11.2025. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/regional/badenwuerttemberg/swr-auto-dialog-in-stuttgart-mit-merz-und-eu-kommissar-kommt-der-strategiewechsel-100.html>. Letzter Zugriff: 27.11.2025.

- Pack, H. & Saggi, K. (2006) Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey. The World Bank Research Observer 21 (2), S. 267–297.
- Paravicini, S. (2025) Tesla plant Batteriezellfertigung in Grünheide von 2027 an. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2025. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/100-millionen-investment-tesla-plant-batteriezellfertigung-in-gruenheide-ab-2027-110804238.html>. Letzter Zugriff: 23.12.2025.
- Passow, A. (2025) Northvolt: Wurden Warnsignale bei der Kreditvergabe übersehen? URL: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Northvolt-Batteriezellenfabrik-Wurden-Warnsignale-uebersehen,northvolt676.html>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.
- Petersdorf, W. von & Kafsack, H. (2022) Beim Geld hört die Freundschaft auf. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2022, S. 22.
- PFA - Platform Automobile (2022) Intervention de Carlos Tavares, CEO de Stellantis, au #ParisAutomotiveSummit. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=afe6Loe6oek>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Piller, T. (2024a) Zoll-Ängste der Autokonzerne. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.05.2024. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/profitiert-renault-von-eu-zoellen-auf-e-autos-aus-china-19716536.html>. Letzter Zugriff: 08.11.2024.
- Piller, T. (2024b) „Die Zölle sind der falsche Ansatz“. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.10.2024. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/eu-strafoelle-auf-e-autos-aus-china-sorge-in-autoindustrie-vor-folgen-110025651.html>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Piller, T. (2025) Immer mehr Hürden für Batteriefertigung. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.06.2025, S. 28.
- Posaner, J. & Burchard, H. von der (2023) <https://www.politico.eu/article/germany-chancellor-olaf-scholz-global-competition-china-electric-cars/>. Politico, 28.09.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/germany-chancellor-olaf-scholz-global-competition-china-electric-cars/>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Posaner, J. & Preussen, W. (2023) Why Berlin will slam the brakes on France’s car war with China. Politico, 19.06.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/volkswagen-mercedes-bmw-berlin-will-slam-the-brakes-on-frances-car-war-with-china/>. Letzter Zugriff: 01.11.2024.
- Preuß, S. (2023) Pokern um die Batteriefabrik. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.01.2023, S. 22.
- Pries, L. (2002) Transnationale Konzerne zwischen globaler Strategie und lokaler Einbettung. Das Beispiel der großen deutschen PKW-Hersteller. In: Mückenberger, U. & Menzl, M. (Hrsg.). Der Global Player und das Territorium. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 99–113.
- Puls, T. (2024) Die Automobilindustrie im Jahr 2024: Globale Trends stellen das erfolgreiche Geschäftsmodell der deutschen Autoindustrie vor Herausforderungen. IW-Report (38).
- Puls, T. & Fritsch, M. (2020) Eine Branche unter Druck: Die Bedeutung der Autoindustrie in Deutschland. IW-Report (43).
- Ragonnaud, G. (2025) Powering the EU's future: Strengthening the battery industry. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767214/EPRS_BRI\(2025\)767214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767214/EPRS_BRI(2025)767214_EN.pdf). Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Ranki-Harloff, T. & Conrad, b. (2024) Mercedes mit erster Batterie-Recycling-Fabrik. Auto Motor Sport, 22.10.2024. URL: <https://www.auto-motor-und-sport.de/verkehr/mercedes-elektroauto-recycling-fabrik-kuppenheim/>. Letzter Zugriff: 14.11.2025.
- Rat der Europäischen Union (2022) „Fit für 55“: Warum verschärft die EU die CO₂-Emissionsnormen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge? URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/fit-for-55-emissions-cars-and-vans/>. Letzter Zugriff: 07.02.2025.
- Rehfeld, D. & Dankbaar, B. (2015) Industriepolitik: Theoretische Grundlagen, Varianten und Herausforderungen. WSI-Mitteilungen 68 (7), S. 491–499.

Renault Group Earnings Report - Full year 2022. URL: https://www.renaultgroup.com/wp-content/uploads/2023/02/rg_2022_fy_results_earnings-report_en.pdf. Letzter Zugriff: 10.10.2024.

Reuters (2018) Daimler sichert sich Batteriezellen für E-Auto-Offensive. Reuters, 11.12.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/markets/daimler-sichert-sich-batteriezellen-fr-e-auto-offensive-idUSKBN1OA0NF/>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.

Reuters (2023) Reactions to EU probe of Chinese electric cars imports. Reuters, 13.09.2023. URL: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/view-reactions-eu-probe-chinese-electric-cars-imports-2023-09-13/>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.

Reuters (2024a) EU set to allow possible retroactive tariffs for Chinese EVs. Reuters, 06.03.2024. URL: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/eu-set-allow-possible-retroactive-tariffs-chinese-evs-2024-03-05/>. Letzter Zugriff: 05.01.2024.

Reuters (2024b) China opens WTO dispute against US subsidies to protect its EV industry. Reuters, 26.03.2024. URL: <https://www.reuters.com/world/china-opens-dispute-against-us-wto-over-discriminatory-subsidies-2024-03-26/>. Letzter Zugriff: 04.01.2025.

Reuters (2024c) Chinese subsidies endanger world economy, says US' Yellen. Deutsche Welle, 04.05.2024. URL: <https://www.dw.com/en/chinese-subsidies-endanger-world-economy-says-us-yellen/a-68745960>. Letzter Zugriff: 31.01.2025.

Reuters (2024d) China startet Anti-Dumping-Untersuchung gegen Chemikalien aus EU und USA. Handelsblatt, 19.05.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handel-china-startet-anti-dumping-untersuchung-gegen-chemikalien-aus-eu-und-usa/100038348.html>. Letzter Zugriff: 09.10.2024.

Reuters (2024e) EU-Kommission verschiebt offenbar Entscheid zu Strafzöllen auf E-Autos aus. Handelsblatt, 30.05.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelsstreit-eu-kommission-verschiebt-offenbar-entscheid-zu-strafzoellen-auf-e-autos-aus-china/100041344.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.

Reuters (2024f) China startet Antidumping-Untersuchung. Handelsblatt, 21.08.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-milchprodukte-china-startet-antidumping-untersuchung/100061822.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.

Reuters (2024g) Volkswagen's German battery plant to stay at half capacity amid cost pressures. Reuters, 06.09.2024. URL: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/volkswagens-german-battery-plant-stay-half-capacity-amid-cost-pressures-2024-09-06/>. Letzter Zugriff: 12.09.2025.

Reuters (2024h) USA beschließen hohe Zölle auf China-Importe. Handelsblatt, 13.09.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelspolitik-usa-beschliessen-hohe-zoelle-auf-china-importe/100068993.html>. Letzter Zugriff: 10.10.2024.

Reuters (2025a) EU-Zölle auf chinesische Autos bedrohen laut Seat Jobs in Europa. Der Spiegel, 07.02.2025. URL: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/zoelle-seat-warnt-vor-1500-stellenstreichungen-durch-eu-zoelle-auf-china-autos-in-europa-a-d9e98b27-277e-48c5-828d-0bcc2832f2d0>. Letzter Zugriff: 13.02.2025.

Reuters (2025b) Mercedes-Benz erteilt Großauftrag an LG Energy Solution. Manager Magazin, 03.09.2025. URL: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/mercedes-benz-erneuter-grossauftrag-fuer-batterien-an-lg-energy-solution-a-d13066ae-d06b-4ecd-9bd5-49ad9c223596>. Letzter Zugriff: 12.09.2025.

Reuters (2025c) EU steel import quota plan goes too far, says European auto lobby. Reuters, 08.10.2025. URL: <https://www.reuters.com/sustainability/eu-steel-import-quota-plan-goes-too-far-says-european-auto-lobby-2025-10-08/>. Letzter Zugriff: 28.10.2025.

- Riegert, B. (2023) EU lässt ab 2035 nur noch E-Autos zu. Deutsche Welle, 14.02.2023. URL: <https://www.dw.com/de/eu-parlament-ab-2035-nur-noch-elektroautos/a-64696744>. Letzter Zugriff: 10.12.2024.
- Roach, B. (2009) A Primer on Multinational Corporations. In: Chandler, A. D. & Mazlish, B. (Hrsg.). *Leviathans*. Cambridge University Press, S. 19–44.
- Roberts, A., Choer Moraes, H. & Ferguson, V. (2019) Toward a Geoeconomic World Order. *Journal of International Economic Law* (4), S. 655–676.
- Robinson, W. I. (2004) A theory of global capitalism: Production, class, and state in transnational world. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Rodrik, D. (2014) Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy* 30 (3), S. 469–491.
- Rottwilm, C. (2020) Shortseller verlieren Milliarden: Tesla-Kritiker haben sich mächtig verzockt. *Manager Magazin*, 06.01.2020. URL: <https://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/tesla-shortseller-machen-milliardenverlust-a-1303768.html>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Rubin, H. J. & Rubin, I. S. (2012) *Qualitative interviewing: The art of hearing data*, 3. Auflage. SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC.
- Ruck, J. (2024) A Geoeconomic Fix? European Industrial Policy on Semiconductors Amidst Global Competition. *JCMS: Journal of Common Market Studies*.
- Rumpelt, T. (2022) BMW-Einkaufsvorstand: „Mehr local for local“. *Automobil Industrie*, 23.11.2022. URL: <https://www.automobil-industrie.vogel.de/bmw-einkaufsvorstand-joachim-post-mehr-local-for-local-a-7459ad64dfe0d08db638b4e78128db6a/>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Salheiser, A. (2014) Natürliche Daten: Dokumente. In: Baur, N. & Blasius, J. (Hrsg.). *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 813–827.
- Sanders, M. (2022) Tesla rockt China: Wie lange kann das gutgehen? *Neue Züricher Zeitung*, 01.02.2022. URL: <https://www.nzz.ch/mobilitaet/tesla-reitet-in-china-auf-einer-erfolgswelle-wie-lange-noch-ld.1665212>. Letzter Zugriff: 16.10.2024.
- Schaal, S. (2022) Northvolt erhält IPCEI-Förderbescheid. *electrive.net*, 11.05.2022. URL: <https://www.electrive.net/2022/05/11/northvolt-erhaelt-ipcei-foerderbescheid/>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Schaal, S. (2023) VW-Tochter PowerCo baut 90-GWh-Batteriefabrik in Kanada. *electrive.net*, 21.04.2023. URL: <https://www.electrive.net/2023/04/21/vw-tochter-powerco-baut-90-gwh-batteriefabrik-in-kanada/>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Schaal, S. (2024) EU-Staaten stimmen für Sonderzölle auf chinesische E-Autos. *electrive.net*, 04.10.2024. URL: <https://www.electrive.net/2024/10/04/eu-staaten-stimmen-fuer-sonderzoelle-auf-chinesische-e-autos/>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Schaal, S. (2025a) Porsche bremst eigene Batterie-Pläne. URL: <https://www.electrive.net/2025/04/29/porsche-bremst-eigene-batterie-plaene/>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Schaal, S. (2025b) China schränkt LFP-Exporte ein. *electrive.net*, 15.07.2025. URL: <https://www.electrive.net/2025/07/15/china-schraenkt-lfp-exporte-ein/>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.
- Schmalz, S. (2018) *Machtverschiebungen im Weltsystem: Der Aufstieg Chinas und die große Krise*. Campus Verlag, Frankfurt.
- Schmid, M. (2019) Kritische Rohstoffe – Die Achillesverse der USA im Wettstreit mit China. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 68 (3), S. 309–330.
- Schmid, M. (2020a) Challenges to the European automotive industry in securing critical raw materials for electric mobility: the case of rare earths. *Mineralogical Magazine* 84 (1), S. 5–17.
- Schmid, M. (2020b) *Unternehmerische Rohstoffstrategien*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.

- Schmidt, H. (2023) EU-Spitze will härteren Kurs gegenüber China. tagesschau.de, 30.03.2023. URL: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-kommission-china-kurs-101.html>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Schmucker, C. (2021) Geo-Economics and Trade: Germany Must Support Open Global Trade. DGAP Memo (08/21), S. 1–4.
- Schneider, E. (2020) Die neue deutsche Industriestrategie und das europäische Wettbewerbsrecht: Zur politischen Ökonomie eines umkämpften Paradigmenbruchs. Kurswechsel (4), S. 27–38.
- Schneider-Petsinger, M. (2021) US and European strategies for resilient supply chains: Balancing globalization and sovereignty. Chatham House, London.
- Schüler-Zhou, Y. (2019) China treibt den globalen Wettbewerb für Elektromobilität an. GIGA Focus Asien (8), S. 1–12.
- Schüler-Zhou, Y., Felizeter, B. & Ottsen, A. K. (2020) Einblicke in die chinesische Rohstoffwirtschaft. DERA, Berlin.
- Schulz, L., Kahlmeyer, A. & Stollhof, S. Baupause bei Batteriezellfabrik auf ehemaligen Opel-Gelände in Kaiserslautern. SWR.de. URL: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/kaiserslautern/baupause-bei-acc-gigafabrik-in-kaiserslautern-angekündigt-100.html>. Letzter Zugriff: 05.04.2025.
- Seabrooke, L. & Wigan, D. (2017) The governance of global wealth chains. Review of International Political Economy 24 (1), S. 1–29.
- Sebastian, G. & Chimits, F. (2022) 'Made in China' electric vehicles could turn Sino-EU trade on its head, 30.05.2022. URL: <https://merics.org/de/kommentar/made-china-electric-vehicles-could-turn-sino-eu-trade-its-head>.
- Seidl, T. & Schmitz, L. (2023) Moving on to not fall behind? Technological sovereignty and the 'geo-dirigiste' turn in EU industrial policy. Journal of European Public Policy, S. 1–28.
- Seiwert, M. (2021) Zusammenarbeit mit Northvolt beendet. Wirtschaftswoche, 15.03.2021. URL: <https://www.wiwo.de/technologie/mobilitaet/e-mobility/volkswagen-in-salzgitter-zusammenarbeit-mit-northvolt-beendet/27007484.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Seiwert, M., Álvarez, S., Wettach Silke & Haerder, M. (2023) „Brutale Auslese“: Deutschlands Autoindustrie fürchtet sich vor China. Wirtschaftswoche, 13.07.2023. URL: <https://www.wiwo.de/politik/europa/china-strategie-brutale-auslese-deutschlands-autoindustrie-fuerchtet-sich-vor-china/29255396.html>. Letzter Zugriff: 12.12.2025.
- Sklair, L. (2003) The transnational capitalist class. Blackwell, Malden, Massachusetts.
- Smith, S. D. (2024) Chinese Brands Flood Europe With EVs To Record Best-Ever Sales: As hefty tariffs come into play, Chinese EV makers have been trying to shift as much as they can, while they can. Carscoops, 03.08.2024. URL: <https://www.carscoops.com/2024/08/chinese-automakers-pile-on-the-incentives-to-record-best-ever-ev-sales-in-europe/>. Letzter Zugriff: 05.05.2025.
- Smolka, K. M. (2025) Niederlande kämpfen um Nexperia. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.10.2025. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/kampf-um-nexperia-systemrelevante-chips-von-lieferstopp-bedroht-accg-110739381.html>. Letzter Zugriff: 11.11.2025.
- Sorge, N.-V. (2015) Hier verscherbelt Daimler eine deutsche Industrie-Hoffnung. Manager Magazin, 06.10.2015. URL: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/daimler-verscherbelt-li-tec-das-ende-einer-deutschen-industrie-hoffnung-a-1053709.html>. Letzter Zugriff: 20.05.2025.
- Starobin, S. M. (2013) Global Companies as Agents of Globalization. In: Mikler, J. (Hrsg.). The Handbook of Global Companies. Wiley, S. 405–420.
- Statistisches Bundesamt (2024a) Neuzulassungen: Anteil von Elektroautos bleibt gering: Datenbankauszug 07.08.2024. URL:

- https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Verkehr/E_PKW_Neuzulassungen.html. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Statistisches Bundesamt (2024b) 14,6 % der in der EU neu zugelassenen Pkw im Jahr 2023 waren Elektroautos. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2024/PD24_37_p002.html. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Steevens, C. (2023) Wie die VW-Batterietochter Powerco vom Start-up zum Global Player werden will. Börsen-Zeitung, 12.07.2023. URL: <https://www.boersen-zeitung.de/unternehmen-branchen/wie-die-vw-batterietochter-vom-start-up-zum-global-player-werden-will>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Stellantis (2023) Stellantis to Become a Strategic Shareholder of Leapmotor with €1.5 Billion Investment and Bolster Leapmotor's Global Electric Vehicle Business. URL: https://www.stellantis.com/en/news/press-releases/2023/october/stellantis-to-become-a-strategic-shareholder-of-leapmotor-with-1-5-billion-investment-and-bolster-leapmotor-s-global-electric-vehicle-business?adobe_mc_ref=. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Stellantis (2024) Leapmotor International nimmt Betrieb auf: Ab September 2024 Verkauf von Elektrofahrzeugen in neun europäischen Ländern zur Steigerung des globalen Absatzes – weitere wichtige Wachstumsregionen folgen. URL: https://www.media.stellantis.com/de-de/corporate-communications/press/leapmotor-international-nimmt-betrieb-auf-ab-september-2024-verkauf-von-elektrofahrzeugen-in-neun-europaeischen-laendern-zur-steigerung-des-globalen-absatzes-weitere-wichtige-wachstumsregionen-folgen?adobe_mc_ref=. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Stölzel, T. (2024) Dieses Schiff ist eine Kampfansage an Deutschlands Autoindustrie. Wirtschaftswoche, 28.02.2024. URL: <https://www.wiwo.de/unternehmen/auto/chinesische-e-autos-dieses-schiff-ist-eine-kampfansage-an-deutschlands-autoindustrie/29675236.html>. Letzter Zugriff: 21.03.2025.
- Strange, S. (1992) States, firms and diplomacy. *International Affairs* 68 (1), S. 1–15.
- Strobl, J. & Bochart, H. (2021) *Stroms Ahead: The future geoeconomic world order*. Raiffeisen Bank International AG, Wien.
- Sundaram, A. K. & Black, J. S. (1992) The Environment and Internal Organization of Multinational Enterprises. *The Academy of Management Review* 17 (4), S. 729–757.
- Swieboda, P. (2025) The art of turning the corner: Towards a competitive comeback for Europe's EV battery sector. *European Policy Centre Policy Brief*, S. 1–10.
- Tagesschau (2018) Zölle auf Autos aus EU: Trump droht mit 20-Prozent-Abgaben. URL: <https://www.tagesschau.de/ausland/trump-zoelle-113.html>. Letzter Zugriff: 22.05.2024.
- Tagesschau (2024a) China untersucht Weinbrand. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/china-eu-untersuchung-brandy-100.html>. Letzter Zugriff: 05.01.2025.
- Tagesschau (2024b) USA erhöhen Zölle auf chinesische E-Autos deutlich. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/us-zoelle-china-114.html>. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Tagesschau (2024c) China will Plastikimporte aus EU und USA prüfen. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/china-anti-dumping-eu-usa-100.html>. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Tagesschau (2024d) EU definiert Zölle für importierte Elektroautos. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/strafzoelle-elektroautos-china-eu-100.html>. Letzter Zugriff: 26.09.2024.
- Tagesschau (2024e) Für Bund und Land stehen Millionen auf dem Spiel. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/northvolt-insolvenz-gelder-kfw-100.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.

- Tagesschau (2025) Preisexplosion bei seltenen Erden. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/seltene-erden-preise-steigen-china-100.html>. Letzter Zugriff: 11.09.2025.
- The White House (2021) Building resilient supply chains, revitalizing American Manufacturing, and fostering broad-based growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017. URL: https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf?utm_source=sfmc%E2%80%8B&utm_medium=email%E2%80%8B&utm_campaign=20210610_Global_. Letzter Zugriff: 25.09.2025.
- The White House (2024) Remarks by President Biden on His Actions to Protect American Workers and Businesses from China's Unfair Trade Practice. URL: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/05/14/remarks-by-president-biden-remarks-by-president-biden-on-his-actions-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/>. Letzter Zugriff: 31.01.2025.
- Theile, G. (2024) Die Zolldrohungen wirken: Peking hat die EU lange vertröstet. Nur mit Härte erreicht Brüssel Zugeständnisse. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.07.2024, S. 17.
- Thierbach, C. & Petschick, G. (2014) Beobachtung. In: Baur, N. & Blasius, J. (Hrsg.). Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 855–866.
- U.S. Mission Germany (2024) Bericht zur Lage der Nation: Wer sitzt wo? URL: <https://de.usembassy.gov/de/wer-sitzt-wo-bericht-zur-lage-der-nation/>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Ueberbach, S. EU will Chinas E-Auto-Subventionen untersuchen. tagesschau.de. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/eu-e-autos-china-102.html>. Letzter Zugriff: 03.01.2025.
- Uhlenbroich, B. (2024) Konzernchef Oliver Blume gegen neue EU-Regeln: So gefährlich sind die China-Strafzölle für VW. Bild am Sonntag, 06.10.2024. URL: <https://www.bild.de/politik/inland/eu-strafoelle-auf-china-autos-vw-chef-oliver-blume-warnt-vor-gegenreaktion-67002538d5c1a11265f0b86c>.
- Uhlenbroich, B. & Horneß, I. (2024) Mercedes-Chef: Können uns den Streit mit China nicht leisten. Bild, 21.10.2024. URL: <https://www.bild.de/politik/inland/auto-mercedes-chef-keilt-gegen-eu-strafoelle-schaden-autobauern-6714bef7be865f7929865846>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Uhly, A. & Harges, H.-D. Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. De Gruyter, Basel/Berlin/Boston.
- van Apeldoorn, B. (2002) Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration. Routledge, London/ New York.
- van der Pijl, K. (1998) Transnational Classes and International Relations. Routledge, London und New York.
- van der Pijl, K. (2006) Global Rivalries From the Cold War to Iraq. Pluto Books, London.
- VDA (2023) Automobilindustrie, Marktentwicklung, Beschäftigungszahlen. URL: <https://www.vda.de/de/themen/automobilindustrie/marktentwicklungen/beschaefigungszahlen-und-beschaefigungsentwicklung>. Letzter Zugriff: 06.05.2025.
- VDA (2024a) Die Elektromobilität weltweit auf dem Vormarsch. URL: <https://www.vda.de/de/themen/elektromobilitaet/marktentwicklung-europa-international>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- VDA (2024b) Resilienz & Diversifizierung ermöglichen. URL: <https://www.vda.de/de/themen/Automobil-Insight-2024/Resilienz-Diversifizierung-ermoeneglichen>. Letzter Zugriff: 12.09.2025.
- VDA (2024c) VDA-Präsidentin Hildegard Müller zur EU-Antisubventionsuntersuchung. URL: https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/2024/240612_Kommentierung_EU-Antisubventionsgesetz. Letzter Zugriff: 03.02.2025.

- Vekasi, K. (2021) The Geoeconomics of Critical Rare Earth Minerals. *Georgetown Journal of International Affairs* 22 (2), S. 271–279.
- Vela, H. J. (2023) Brussels Playbook: EU eyes Chinese cars — Vestager’s Google break-up plan — Ukraine security vows —. *Politico*, 15.06.2023. URL: <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/eu-eyes-chinese-cars-vestagers-google-break-up-plan-ukraine-security-vows/>. Letzter Zugriff: 01.11.2023.
- Verhelst, K. (2024) EU rejects Chinese proposals to avoid duties on EVs: Offer of price floors or volume caps would not offset the injury caused by Chinese subsidies, European Commission says. *Politico*, 12.09.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-rejects-chinese-proposals-to-avoid-duties-on-evs/>. Letzter Zugriff: 04.12.2024.
- Verhelst, K. & Dahl, J. (2024) EU-China staring match on EV duties will continue — even after they take effect: China has been unwilling to acknowledge that it heavily subsidizes its industry. *Politico*, 29.10.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-china-ev-duties-experts-price-guarantee-european-commission-legal-byd/>. Letzter Zugriff: 04.12.2024.
- Verhelst, K. & Gus, C. (2024) EU country vote on Chinese EV duties delayed. *Politico*, 18.09.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-country-vote-on-chinese-ev-duties-delayed/>. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Vernon, R. (1971) *Sovereignty at bay: The multinational spread of U.S. enterprises*, 3. Auflage. Basic Books, New York.
- Vihma, A. (2018) Geoeconomic Analysis and the Limits of Critical Geopolitics: A New Engagement with Edward Luttwak. *Geopolitics* 23 (1), S. 1–21.
- Volkswagen Group (2019) Volkswagen und Northvolt schließen Joint Venture für Batterieproduktion. URL: <https://www.volkswagen-group.com/de/pressemitteilungen/volkswagen-und-northvolt-schliessen-joint-venture-fuer-batterieproduktion-16646>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Volkswagen Group (2023) Gigafactory Valencia: PowerCo gives starting signal for construction of second cell factory. URL: <https://www.volkswagen-group.com/en/press-releases/gigafactory-valencia-powerco-gives-starting-signal-for-construction-of-second-cell-factory-17033?query=>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Wade, R. H. (2012) Return of industrial policy? *International Review of Applied Economics* 26 (2), S. 223–239.
- Waltz, K. (1970) The myth of interdependence. In: Maghroori, R. & Ramsberg B. (Hrsg.). *Globalism versus realism: International relations’ third debate*. Routledge, S. 93–110.
- Warwick, K. (2013) *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, Paris.
- Weinhardt, C., Mau, K. & Hillebrand Pohl, J. (2022) The EU as a Geoeconomic Actor? A Review of Recent European Trade and Investment Policies. In: Babić, M., Dixon, A. D. & Liu, I. T. (Hrsg.). *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*. Springer International Publishing, Cham, S. 107–136.
- Weiss, L. (2021) Re-emergence of Great Power Conflict and US Economic Statecraft. *World Trade Review* 20 (2), S. 152–168.
- Weiss, L. & Thurbon, E. (2021) Developmental State or Economic Statecraft? Where, Why and How the Difference Matters. *New Political Economy* 26 (3), S. 472–489.
- Weiss, L. & Thurbon, E. (2022) Explaining divergent National Responses to Covid-19: An Enhanced State Capacity Framework. *New Political Economy* 27 (4), S. 697–712.
- Wermke, I. (2024) Industrieverbände fürchten Standortverlust bei Batterietechnik. *Handelsblatt*, 04.10.2024. URL: <https://www.handelsblatt.com/technik/forschung-innovation/deindustrialisierung-industrierverbaende-fuerchten-standortverlust-bei-batterietechnik/100076006.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.

- Wesley, M. (2016) Australia and the Rise of Geoeconomics. *Strategic and Defence Studies Centre-Centre of Gravity* (29), S. 1–24.
- Weymann, L. (2022) Batteriezellfertigung in Europa: In welchen Ländern europäische Hersteller dominieren werden – und wo internationale Unternehmen Fuß fassen wollen. URL: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/themen/batterie-update/batterie-zell-fertigung-europa-hersteller-europaeisch-international-kapazitaeten-2030.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- White, E. (2023) Tesla and Chinese rivals signal EV price war truce in ‘socialist values’ pledge. *Financial Times*, 06.12.2023. URL: <https://www.ft.com/content/6e08ea9b-0c4a-4e0f-8a13-0eca06aa76b9>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- White House (2023) A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf>. Letzter Zugriff: 05.05.2024.
- White House (2024a) Statement from President Biden on addressing national security risks to the US auto industry. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/02/29/statement-from-president-biden-on-addressing-national-security-risks-to-the-u-s-auto-industry/>. Letzter Zugriff: 10.09.2024.
- White House (2024b) Remarks by national economic advisor Lael Brainard on responding to the challenges of Chinas industrial overcapacity. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/05/16/remarks-by-national-economic-advisor-lael-brainard-on-responding-to-the-challenges-of-chinas-industrial-overcapacity/>. Letzter Zugriff: 10.12.2024.
- Wicke, T. (2022) E-Mobilität: Wie sich der globale Elektro-Fahrzeugmarkt entwickelt hat – und wie es weitergehen könnte. URL: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/themen/batterie-update/e-mobilitaet-entwicklung-globaler-xev-fahrzeugmarkt.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Wicke, T. (2025) Elektroauto-Verkäufe 2024: Chinesische Hersteller auf dem Vormarsch, Stagnation in Europa. URL: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/themen/batterie-update/elektroauto-verkaeufe-2024-china-vormarsch-stagnation-europa.html>. Letzter Zugriff: 05.09.2025.
- Wicke, T., Weymann, L. & Neef, C. (2025a) Prognose für den Hochlauf der Batteriezellproduktion in Europa: Ein Risikobewertungsmodell. URL: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/themen/batterie-update/batterie-zell-produktion-europa-hochlauf-risiko-bewertung-gescheiterte-projekte.html>. Letzter Zugriff: 04.09.2025.
- Wicke, T., Weymann, L., Neef, C. & Tübke, J. (2025b) Forecasting Battery Cell Production in Europe: A Risk Assessment Model. *Batteries* 11 (2), S. 1–23.
- Wietschel, M., Plötz, P., Kühn, A. & Gnann, T. (2013) Markthochlaufszszenarien für Elektrofahrzeuge – Kurzfassung. Studie im Auftrag der acatech und der Nationalen Plattform Elektromobilität (NPE). Fraunhofer ISI, Karlsruhe.
- Wietschel, M., Thielmann, A. & Plötz, P. (2017) Perspektiven des Wirtschaftsstandorts Deutschland in Zeiten zunehmender Elektromobilität. *Working Paper Sustainability and Innovation* (09).
- Wigell, M. (2016) Conceptualizing regional powers’ geoeconomic strategies: neo-imperialism, neo-mercantilism, hegemony, and liberal institutionalism. *Asia Europe Journal* 14 (2), S. 135–151.
- Wigell, M., Scholvin, S. & Aaltola, M. (2018) *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century*. Routledge, Abingdon, Oxon, New York, NY.
- Wigell, M. & Vihma, A. (2016) Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU. *International Affairs* 92 (3), S. 605–627.
- Wigger, A. (2023) The New EU Industrial Policy and Deepening Structural Asymmetries: Smart Specialisation Not So Smart. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61 (1), S. 20–37.
- Williamson, O. E. (1985) *The economic institutions of capitalism*, 2. Auflage. Free Press, New York.
- Winterhagen, J. (2025) Ohne sie funktioniert nicht einmal der Warnblinker. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.10.2025. URL: <https://www.faz.net/aktuell/technik-motor/technik/chips-von->

- nexperia-darum-sind-sie-fuer-die-autoindustrie-so-wichtig-accg-110743747.html. Letzter Zugriff: 09.11.2025.
- Winton, N. (2023) Renault, Stellantis Could Benefit From Possible EU China Tariffs; BMW, Mercedes Victims. *Forbes*, 13.09.2023. URL: <https://www.forbes.com/sites/neilwinton/2023/09/13/renault-stellantis-could-benefit-from-possible-eu-china-tariffs-bmw-mercedes-victims/>. Letzter Zugriff: 03.05.2025.
- Wirth, G. (2025) Gewinn bei BMW bricht um 37 Prozent ein. *BR.de*, 14.03.2025. URL: <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/gewinn-bei-bmw-bricht-um-37-prozent-ein,UfOjnw2>. Letzter Zugriff: 14.09.2025.
- Wolf, A. (2022) Strategische Reserven kritischer Metalle: Baustein einer resilienzorientierten Rohstoffstrategie. *CEP Input* 2022 (14), S. 1–31.
- Wolf, A. (2023) Versorgung mit kritischen Rohstoffen Für eine nachhaltige europäische Strategie. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 72 (1), S. 84–108.
- World Trade Organization (2024) China initiates WTO dispute complaint regarding EU subsidy duties on electric vehicles. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/ds626rfc_14aug24_e.htm. Letzter Zugriff: 01.04.2025.
- Wright, T. J. (2017) *All measures short of war: The contest for the twenty-first century and the future of American power*. Yale University press, New Haven (Conn.).
- Wübbeke, J., Meissner, M., Zenglein, M. J., Ives, J. & Conrad Björn (2016) *Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*. Mercator Institute for China Studies, Berlin.
- Záboji, N. (2022) Stellantis beerdigt China-Joint-Venture. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.10.2022. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/china-joint-venture-beerdigt-stellantis-geht-auf-distanz-zu-peking-18427436.html>. Letzter Zugriff: 13.12.2024.
- Záboji, N. (2025) Total geht auf Distanz zur Pfalz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 06.02.2025, S. 20.
- Zdfheute (2024a) USA erhöhen Zölle für E-Autos auf 100 Prozent. *zdfheute.de*, 14.05.2024. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/usa-zoelle-china-erhoehung-100.html>. Letzter Zugriff: 03.02.2025.
- Zdfheute (2024b) EU-CO2-Ziele: Auto-Lobby bangt um Jobs. *zdfheute.de*, 14.09.2024. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/auto-lobby-co2-grenzwerte-eu-100.html>. Letzter Zugriff: 07.02.2025.
- Zhang, T., Burke, P. J. & Wang, Q. (2024) Effectiveness of electric vehicle subsidies in China: A three-dimensional panel study. *Resource and Energy Economics* 76, S. 1–22.
- Zimmermann, A., Dahl, J. & Gus, C. (2024) Elon Musk's Tesla gets lower EU duties on made-in-China EVs. *Politico*, 20.08.2024. URL: <https://www.politico.eu/article/tesla-secures-lower-duties-in-brussels-war-on-made-in-china-evs/>. Letzter Zugriff: 04.12.2024.
- Zöllter, J. (2023) Chinas Chance. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.05.2023. URL: <https://www.faz.net/aktuell/technik-motor/elektromobilitaet/elektroautos-aus-china-auf-dem-deutschen-markt-beispiele-zum-staunen-18875902.html>. Letzter Zugriff: 31.12.2025.
- Zwick, D. (2024) Der vergebliche Kampf der EU gegen die China-Autos. *WELT*, 23.10.2024. URL: <https://www.welt.de/wirtschaft/plus254096468/BYD-XPeng-Leapmotors-Der-vergebliche-Kampf-Europas-gegen-die-China-Autos.html>.
