

**Antidumpingzölle, Preise und China:
Freihandel als Retter in der Not?**

Gabriel Felbermayr (WIFO),
Alexander Sandkamp (IfW)

Antidumpingzölle, Preise und China: Freihandel als Retter in der Not?

Gabriel Felbermayr (WIFO), Alexander Sandkamp (IfW),

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

WIFO Research Briefs 12/2021
Oktober 2021

Inhalt

Die jüngste Kombination aus wieder anziehender Nachfrage und anhaltenden Unterbrechungen der Lieferketten hat zu einer besorgniserregenden Rückkehr der Inflation geführt. In der EU stiegen die Erzeugerpreise der Industrie im Juli 2021 um 12,2% gegenüber dem Vorjahr. In diesem Research Brief wird auf der Grundlage zweier aktueller Arbeiten argumentiert, dass die Abschaffung der EU-Antidumpingzölle den Druck auf die Vorleistungs- und Verbraucherpreise zumindest teilweise mildern würde. Im Gegensatz dazu könnte die jüngste Abschaffung der differenzierten Behandlung Chinas in der EU-Antidumpinggesetzgebung sogar zu einem Anstieg der Importpreise beigetragen haben.

E-Mail: gabriel.felbermayr@wifo.ac.at, alexander.sandkamp@ifw-kiel.de

2021/RB/0

© 2021 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 | Tel. (43 1) 798 26 01-0 | <https://www.wifo.ac.at>

Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/68030>

Antidumpingzölle, Preise und China: Freihandel als Retter in der Not?

Gabriel Felbermayr, Alexander Sandkamp

Themen: Internationaler Handel

Stichworte: Antidumping, Europäische Union, China, Inflation, Protektionismus

Die jüngste Kombination aus wieder anziehender Nachfrage und anhaltenden Unterbrechungen der Lieferketten hat zu einer besorgniserregenden Rückkehr der Inflation geführt. In der EU stiegen die Erzeugerpreise der Industrie im Juli 2021 um 12,2% gegenüber dem Vorjahr. In diesem Research Brief wird auf der Grundlage zweier aktueller Arbeiten argumentiert, dass die Abschaffung der EU-Antidumpingzölle den Druck auf die Vorleistungs- und Verbraucherpreise zumindest teilweise mildern würde. Im Gegensatz dazu könnte die jüngste Abschaffung der differenzierten Behandlung Chinas in der EU-Antidumpinggesetzgebung sogar zu einem Anstieg der Importpreise beigetragen haben.

Wenn von protektionistischer Handelspolitik die Rede ist, denkt man schnell an "America First" oder den sino-amerikanischen Handelskrieg (siehe z. B. Bown, 2018; 2019). Doch auch die EU setzt häufig handelspolitische Schutzinstrumente ein, insbesondere gegen China. Im Juni 2021 einigte sich der Europäische Rat auf ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Beschaffungsinstrument, das die europäischen Beschaffungsmärkte schützen soll. Im Jahr 2019 richteten sich 51% (61 Fälle) aller geltenden EU-Antidumpingzölle (AD-Zölle) – das am häufigsten eingesetzte Handelsschutzinstrument – gegen China (Garcia-Herrero et al., 2020).

China wird in der AD-Verordnung der EU seit langem anders behandelt als andere Länder, weil es den Status einer Nicht-Marktwirtschaft (NMES) hat. Kurz gesagt, der Marktwirtschaftsstatus (MES) wird vom Einfuhrland dem Ausfuhrland zugewiesen und bestimmt die Art und Weise, wie AD-Zölle berechnet werden. Exporteure in MES-Ländern erhalten unternehmensspezifische Zölle, während AD-Zölle, die gegen NMES-Länder verhängt werden, oft für alle exportierenden Unternehmen gleich sind und im Durchschnitt höher als die gegen MES-Exporteure verhängten Zölle. Im Jahr 2017 hat die EU das NMES-Konzept offiziell aufgegeben, während die USA China weiterhin als Nicht-Marktwirtschaft behandeln. Die Rolle, die MES für die Wirksamkeit von AD-Zöllen spielen, wurde in der Literatur bisher fast vollständig ignoriert.

Die korrekte Schätzung der Handelseffekte von Antidumpingzöllen ist zwar von entscheidender Bedeutung für die Ableitung der Wohlfahrtseffekte, die sich aus der Zerstörung des Handels und höheren Einfuhrpreisen ergeben können, aber sie ist auch bekanntermaßen schwierig. AD-Maßnahmen werden häufig als Reaktion auf einen Anstieg der Importe eingeführt, was zu verzerrten Schätzungen des tatsächlichen Effektes führt (Bown und Crowley, 2012; 2013). In diesem Research Brief stellen wir zwei neuere Ansätze vor, um die der Handelspolitik innewohnende

Endogenität anzugehen. Der erste Ansatz nimmt die Perspektive des Importeurs ein und stützt sich auf die EU-Erweiterung von 2004 als natürliches Experiment und exogene Quelle für Variationen in der AD-Politik aus der Perspektive der neuen Mitgliedstaaten (Sandkamp, 2020). Der zweite Ansatz verwendet chinesische Exportdaten auf Unternehmensebene und nutzt die Unterschiede zwischen Unternehmen, die dasselbe Produkt exportieren, um die Auswirkungen von AD Zöllen zu schätzen (Felbermayr und Sandkamp, 2020).

1. Erkenntnisse aus der EU-Erweiterung 2004

Der erste Ansatz verwendet Daten zu Einfuhrpreisen und -mengen auf der CN8-Produktebene für die zehn Länder, die der EU 2004 beigetreten sind (Eurostat, 2017), sowie Informationen über AD-Zölle (Bown, 2015). Bei ihrem Beitritt zur EU im Jahr 2004 übernahmen die neuen Mitgliedstaaten die von der Union gegen Drittländer erhobenen AD-Zölle. Geht man davon aus, dass die Entscheidung, der EU beizutreten, nicht durch ihre AD-Politik motiviert war, führte die Erweiterung zu einer Einführung von AD-Zöllen in den Beitrittsländern, die unabhängig von ihren bestehenden Handelsströmen war. Die Auswirkung von AD-Zöllen auf Importpreise und -mengen kann daher mit Hilfe einer einfachen Differenz-in-Differenzen-Regression mit fixen Effekten geschätzt werden, indem die zeitliche Veränderung von Exporteur-Produkt-Kombinationen, die AD-Zöllen unterliegen, mit denen verglichen wird, die nicht betroffen sind.

Unter Verwendung von Daten für die Jahre 2003 und 2005 zeigt die Schätzung, dass AD-Zölle die Einfuhrpreise vor Zöllen im Durchschnitt um 25% erhöhen, was einen negativen Terms-of-Trade-Effekt für den Importeur bedeutet (der bei normalen Zöllen normalerweise positiv ist). Die Preise für Importe von nicht zollpflichtigen Exporteuren steigen ebenfalls, was ein empirischer Beleg für Zollängste ist (Crowley et al., 2017). Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund des jüngsten Anstiegs der Erzeugerpreise, der in der gesamten Europäischen Union zu beobachten ist, von großer Bedeutung. In Deutschland, der größten Volkswirtschaft der EU, stiegen die Erzeugerpreise im Juli 2021 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 10,4% (Destatis, 2021).

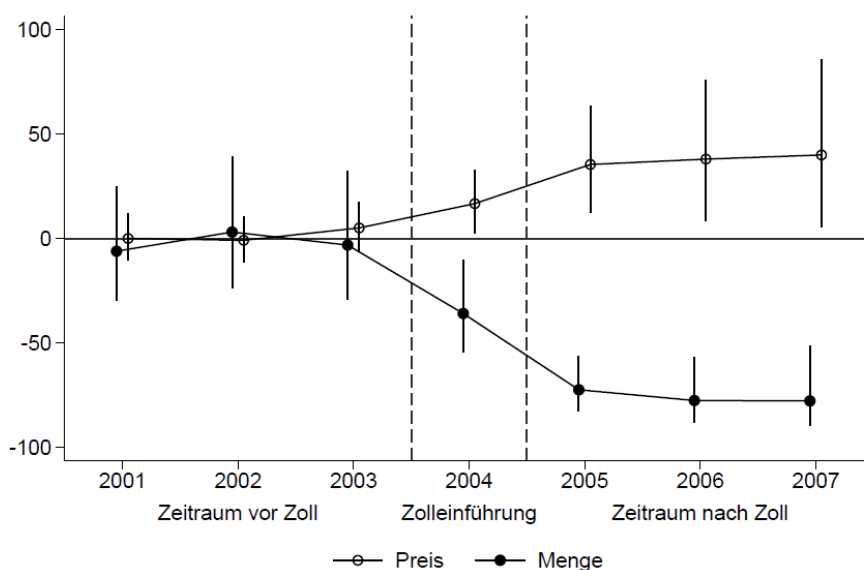
Da AD-Zölle häufig auf Zwischenprodukte erhoben werden, könnte eine Senkung oder Abschaffung dieser Zölle den Preisdruck etwas verringern. AD-Zölle sind vor allem in der Metall- und Chemiebranche verbreitet. 48% (23%) der 2019 geltenden EU-AD-Fälle wurden im Metall- (Chemie-) Sektor verhängt (Bown, 2020). Insbesondere bei den AD-Zöllen der EU gegenüber China belaufen sich die durchschnittlichen Wertzölle in diesen Sektoren auf mehr als 30% (Yalcin et al., 2016). Im Juli 2021 gehörten Metalle und Chemikalien zu den Sektoren, in denen die Erzeugerpreise mit am stärksten anstiegen (in der EU 27: 33,9% in der Metallerzeugung und -bearbeitung und 19,3% im Chemiesektor im Vergleich zum Juli 2020; Eurostat, 2021), was darauf hindeutet, dass die Abschaffung der Zölle zur Stabilisierung der Preise in diesen Sektoren beitragen könnte.

Interessanterweise sind diese positiven Preiseffekte nur bei Einfuhren aus MES-Ländern zu beobachten. Die Vorzollpreise der Einfuhren aus NMES-Ländern bleiben konstant. Dies bedeutet zwar immer noch steigende Nachzollpreise, da die Zölle vollständig an die Importeure weitergegeben werden, aber der Gesamteffekt ist geringer. Wie in Sandkamp (2020) ausführlich erläutert, können Exporteure in MES-Ländern von Preiserhöhungen in Form von niedrigeren Zöllen profitieren. Darüber hinaus erhalten Exporteure mit niedrigen Preisen höhere Zölle und steigen

daher eher aus. Beide Kanäle sind in NMES-Ländern nicht vorhanden. Die Ergebnisse bringen die scheinbar widersprüchlichen Erkenntnisse früherer Untersuchungen in Einklang, indem sie zeigen, dass die Preiseffekte durch den MES des untersuchten Exporteurs bestimmt werden. Paradoxiertweise könnte der Verzicht auf NMES in den AD-Rechtsvorschriften der EU im Jahr 2017 zu einem stärkeren Anstieg der Importpreise nach der Einführung von AD-Zöllen beigetragen haben. Andererseits wird dieser Effekt durch niedrigere durchschnittliche Zölle, die gegen MES-Exporteure verhängt werden, wieder aufgehoben.

Die Importmengen sinken im Durchschnitt um 74%. Der geschätzte Koeffizient ist größer als die Koeffizienten früherer Studien, was darauf hindeutet, dass diese in der Tat mehreren Quellen von Verzerrungen durch ausgelassene Variablen unterliegen könnten. Aufgrund der höheren durchschnittlichen Zölle, die die EU gegen NMES-Exporteure erhebt, gehen die Einfuhren aus diesen Ländern stärker zurück (im Durchschnitt um 85%) als die Einfuhren aus Ländern mit MES (68%). Man könnte also davon ausgehen, dass die jüngste Abschaffung des NMES in der AD-Verordnung der EU die handelsdämpfenden Auswirkungen der AD-Zölle verringert. Die neue Methodik erkennt jedoch das Konzept der Preis- und Kostenverzerrungen an, was letztlich dazu führen könnte, dass China genauso behandelt wird wie zuvor (Garcia-Herrero et al., 2020).

Abbildung 1: **Auswirkungen von AD-Zöllen auf Einfuhrpreise und -mengen**



Q: Sandkamp (2020). EU-Beitritt (Beginn der Behandlung) im Mai 2004. Prozentuale Veränderung der Einfuhrpreise und -mengen der behandelten Produkte auf der vertikalen Achse, Jahr auf der horizontalen Achse. Die Grafik zeigt Punktschätzungen mit 95% Konfidenzintervallen, die auf große und signifikante Preis- und Mengeneffekte von AD-Zöllen seit ihrer Einführung im Jahr 2004 hinweisen.

Abbildung 1 veranschaulicht die Auswirkungen der EU-AD-Zölle auf den Handel im Zeitverlauf, indem sie die geschätzten Effekte vor und nach der Erweiterung im Jahr 2004 zeigt. Sowohl die geschätzten Preis- als auch die Mengenkoeffizienten sind vor Beginn der Behandlung statistisch nicht signifikant. Zum Zeitpunkt des Beitritts können positive (negative) Preis- (Mengen-) Effekte

beobachtet werden. Diese nehmen im Jahr 2005 zu und bleiben bis zum Ende des Stichprobenzeitraums im Jahr 2007 relativ konstant. Dies deutet auf anhaltende Auswirkungen von AD-Zöllen hin, selbst nach deren Aufhebung (mehrere Zölle wurden vor dem Ende des Stichprobenzeitraums aufgehoben, so dass man einen Rückgang der Behandlungseffekte im Laufe der Zeit erwarten würde). Während die Aufhebung von AD-Zöllen also möglicherweise nicht unmittelbar zu einer Senkung der Vorzollpreise führt, dürfte sie mit Sicherheit die Nachzollpreise senken.

2. Erkenntnisse auf Unternehmensebene aus China

Da China von der EU und den USA während des Untersuchungszeitraums als NMES-Land behandelt wird, werden die meisten Zölle auf Produktebene eingeführt. Allerdings haben mehrere chinesische Unternehmen in AD-Untersuchungen der USA und der EU erfolgreich eine Sonderbehandlung beantragt und unterliegen daher einem unternehmensspezifischen Zoll. Ein alternativer Ansatz zur Verringerung der der Handelspolitik innewohnenden Endogenität besteht daher in der Verwendung von Daten auf Unternehmensebene, um die Unterschiede zwischen den Zöllen verschiedener Unternehmen, die dasselbe Produkt exportieren, zu nutzen. Zu diesem Zweck wurden jährliche Exportdaten auf der Ebene des Bestimmungslandes, des Produkts und des Unternehmens von der chinesischen Zollbehörde mit firmenspezifischen AD-Zöllen zusammengeführt (Bown, 2015).

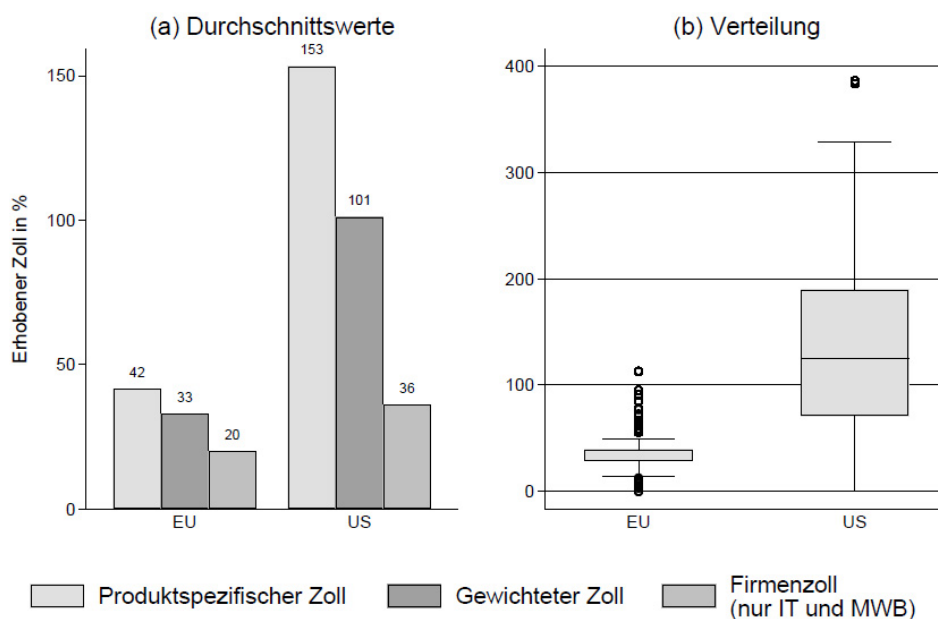
Ausgehend von einer einfachen Gravitationsgleichung auf Unternehmensebene wird für eine Vielzahl unbeobachteter Variablen mit Hilfe einer Reihe von fixen Effekten kontrolliert. Unbeobachtete Variablen auf der Angebotsseite, einschließlich firmenproduktspezifischer Subventionen, werden mit Hilfe von Produkt-Firmen-Zeit fixen Effekten kontrolliert. Importland- Produkt-Zeit fixe Effekte kontrollieren für unbeobachtete Variablen auf der Nachfrageseite und die Lobbykraft der konkurrierenden Importindustrien. Fixe Effekte der Interaktion aus importierendem Land, Produkt und Unternehmen kontrollieren für die Tatsache, dass große Exporteure häufig eine Sonderbehandlung beantragen und daher im Durchschnitt geringere Zölle erhalten. Wir zeigen empirisch, dass diese theoretisch motivierten fixen Effekte mehrere Quellen von Verzerrungen durch ausgelassene Variablen beseitigen und insgesamt zu einem größeren geschätzten Behandlungseffekt führen.

Auf Unternehmensebene verringern die AD-Zölle die Ausfuhren. Insbesondere verringert eine einprozentige Erhöhung der EU-(US)AD-Zölle den Exportwert auf Unternehmensebene um 7,3% (4,7%). Die Auswirkungen auf die Vorzollpreise unterscheiden sich nicht signifikant von Null, was auf eine 100-prozentige Umwälzung des Zolls auf die Importeure hindeutet. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass die Abschaffung von AD-Zöllen (oder zumindest die Nichtauferlegung neuer Zölle) einen gewissen Druck von den Preisen nehmen würde. Entlang der extensiven Marge reduziert eine einprozentige Erhöhung der EU-(US)-Zölle die Zahl der Exporteure um 0,8% (0,4%).

Chinesische Ausfuhren in die EU reagieren anders als diejenigen in die USA. Panel (a) in Abbildung 2 zeigt, dass die USA im Durchschnitt höhere AD-Zölle auf chinesische Exporteure erheben als die EU (für eine detaillierte Diskussion siehe Felbermayr und Sandkamp, 2020). Dies gilt sowohl für produktspezifische Zölle (keine Sonderbehandlung einzelner Unternehmen) als auch für unternehmensspezifische Zölle (die Verteilung der AD-Zölle auf die exportierenden

Unternehmen ist in Panel (b) von Abbildung 2 dargestellt). Berücksichtigt man sowohl die Zollhöhe als auch die Elastizitäten, so ist die handelsdämpfende Wirkung der US-AD-Zölle insgesamt stärker.

Abbildung 2: **AD-Zollsatz gegenüber China in der EU und den USA**



Q: Felbermayr und Sandkamp (2020). Panel (a): "Produktspezifischer Zoll" ist der ungewichtete Mittelwert der landesweiten Zollsätze für alle betroffenen HS6-Waren; "Gewichteter Zoll" ist der nach dem Ausfuhrwert in USD gewichtete Mittelwert der firmenspezifischen Zölle; "Firmenzoll (nur IT und MWB)" ist der ungewichtete Mittelwert der firmenspezifischen Zölle für alle Firmen-Produkt-Kombinationen, die eine individuelle oder marktwirtschaftliche Behandlung erhalten; Panel (b): Boxplots zeigen die Verteilung der Ad-Valorem-AD-Zölle auf alle chinesischen Exporteure in die EU und die USA.

Kleinere, potenziell weniger produktive Exporteure erhalten im Durchschnitt höhere Zölle und steigen daher eher aus dem Exportgeschäft aus. Diese brancheninterne Umverteilung kann die Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Exporteure insgesamt erhöhen und die Schutzwirkung von AD-Zöllen für konkurrierende Importunternehmen in den einführenden Ländern verringern. Schließlich finden wir Hinweise darauf, dass die in der Literatur beobachteten Handelsverlagerungseffekte durch die extensive Marge getrieben werden, da chinesische Exporteure nach der Einführung von EU- oder US-AD-Zöllen neue Märkte erschließen.

3. Schlussfolgerung

Insgesamt werfen die beiden in diesem Research Brief vorgestellten Arbeiten ein neues Licht auf die tatsächlichen handelsdämpfenden Auswirkungen von AD-Zöllen. Die empirischen Analysen zeigen, dass sowohl die EU- als auch die US-AD-Zölle erhebliche Handelshemmnisse darstellen, die die Importe stark reduzieren. Die geschätzten Koeffizienten sind größer als die bisher in der Literatur gefundenen, was auf stärkere negative Auswirkungen auf den Wohlstand

hindeutet als bisher angenommen. Aufgrund höherer durchschnittlicher Zölle ist die handels-hemmende Wirkung in den USA jedoch stärker als in der EU.

Das natürliche Experiment ergab, dass die handelszerstörende Wirkung der AD Zölle bei Einfuhren aus China und anderen Exporteuren mit Nichtmarktwirtschaftsstatus besonders stark ausgeprägt ist. Andererseits zeigen sich für diese Länder keine Preiseffekte (vor Zoll), während sie für MWS-Exporteure positiv sind. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Abschaffung von Antidumpingzöllen den Druck auf die Input- und Verbraucherpreise verringern könnte, unter dem die EU-Volkswirtschaften derzeit leiden, insbesondere in der Metall- und Chemieindustrie.

Schließlich ist zu erwarten, dass die jüngste Abkehr der EU vom NMES-Konzept – sofern es vollständig umgesetzt wird – Auswirkungen auf die Wirksamkeit ihrer AD-Politik haben wird. Insbesondere kann das MES-Konzept zu einem Anstieg der Vorzollpreise führen. Immerhin ist dies das offizielle Ziel des Instruments, wenngleich ein weiterer Preisanstieg angesichts des derzeitigen Umfelds sicherlich nicht wünschenswert ist. Beide Methoden führen zudem zu einer Verringerung der Einfuhrmengen, so dass die EU durch die Umstellung nicht schutzlos gegenüber unfairen Handelspraktiken ist.

4. Literaturhinweise

- Bown, C. P. (2015). *Global Antidumping Database*. The World Bank.
- Bown, C. P. (2018). Trump's steel and aluminium tariffs: How WTO retaliation typically works. VoxEU. <https://voxeu.org/article/potential-retaliation-against-trumps-steel-and-aluminium-tariffs> (abgerufen am 1. 10. 2021).
- Bown, C. P. (2019). The 2018 trade war and the end of dispute settlement as we knew it. VoxEU. <https://voxeu.org/article/2018-trade-war-and-end-dispute-settlement-we-knew-it> (abgerufen am 1. 10. 2021).
- Bown, C. P. (2020). *Global Antidumping Database*. The World Bank.
- Bown, C. P., & Crowley, M. A. (2012). Antidumping as cooperation. VoxEU. <https://voxeu.org/article/antidumping-cooperation> (abgerufen am 1. 10. 2021).
- Bown, C. P., & Crowley, M. A. (2013). Self-enforcing trade agreements: evidence from time-varying trade policy. *American Economic Review*, 103(2), 1071-1090.
- Crowley, M. A., Song, H., & Meng, N. (2017). Protectionist threats jeopardise international trade: Chinese evidence for Trump's policies. VoxEU. <https://voxeu.org/article/protectionist-threats-jeopardise-international-trade> (abgerufen am 1. 10. 2021).
- Destatis (2021). Producer prices of industrial products. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Erzeugerpreisindex-gewerbliche-Produkte/_inhalt.html (abgerufen am 29. 8. 2021).
- Eurostat (2017). Eurostat COMEXT database.
- Eurostat (2021). Producer prices in industry, domestic market – monthly data.
- Felbermayr, G., & Sandkamp, A. (2020). The trade effects of anti-dumping duties: Firm-level evidence from China. *European Economic Review*, 122.
- Garcia-Herrero, A., Wolff, G., Xu, J., Poitier, N., Felbermayr, G., Langhammer, R., Liu, W.-H., & Sandkamp, A. (2020). *EU-China trade and investment relations in challenging times*. European Parliament.
- Sandkamp, A. (2020). The trade effects of antidumping duties: Evidence from the 2004 EU enlargement. *Journal of International Economics*, 123.
- Yalcin, E., Sandkamp, A., & Lang, P. (2016). *Reformen der EU-Handelsschutz-Instrumente. Unter Berücksichtigung des Marktwirtschaftsstatus der Volksrepublik China*. Bertelsmann Stiftung.