

Francois, Joseph; Stöllinger, Roman

Research Report

Neue Schatten des Protektionismus und die Rolle multinationaler Firmen

FIW Policy Brief, No. 2

Provided in Cooperation with:

FIW - Research Centre International Economics, Vienna

Suggested Citation: Francois, Joseph; Stöllinger, Roman (2009) : Neue Schatten des Protektionismus und die Rolle multinationaler Firmen, FIW Policy Brief, No. 2, FIW - Research Centre International Economics, Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121872>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



Policy Brief Nr. 2, Dezember 2009

Neue Schatten des Protektionismus und die Rolle multinationaler Firmen

Joseph Francois

Johannes Kepler Universität, Linz
wiiv

Roman Stöllinger

wiiv

Wie in vergangenen Rezessionen verursachte auch die Wirtschaftskrise 2008-2009 Spannungen im internationalen Handelssystem. Allerdings spielen diesmal Importzölle, das klassische Instrument, um eigene Industrien vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, keine bedeutende Rolle, vor allem nicht in den Industriestaaten. Die WTO-Bestimmungen haben sich diesbezüglich als effizienter Schutz gegen ein Abgleiten in eine protektionistische Handelspolitik erwiesen. In anderen Politikbereichen hingegen, etwa bei Beihilfen und WTO-Schutzmaßnahmen, fällt die Bilanz gemischt aus. Obwohl von keinem ausufernden Subventionswettlauf die Rede sein kann, sind massive staatliche Interventionen in der Automobilindustrie zu verzeichnen. Diese kamen vorwiegend führenden multinationalen Unternehmen zugute, die ihre internationale Präsenz und Mobilität dazu nutzen, bei verschiedenen nationalen Regierungen öffentliche Unterstützungen für sich herauszuschlagen. Weder nationalen Regierungen noch der WTO ist es gelungen, kostspielige Subventionen zu verhindern. Tatsächlich dürften sich Regierungen in einem internationalen Subventionswettbewerb befinden, der von globalen Autoproduzenten initiiert wurde. Dies führte auch dazu, dass sich die Automobilindustrie über die existierenden internationalen Beihilfebestimmungen hinwegsetzen konnte. Dies stellt keinen klassischen Protektionismus zugunsten nationaler Unternehmen dar, sondern eine neue Abwandlung bei der international agierende Firmen lokale Unterstützung für ihre globalen Operationen suchen und dabei Regierungen gegeneinander ausspielen und in einen Subventionswettlauf verstricken.

1. Einleitung

"Der Freihandel ist Gottes Form der Diplomatie" schrieb Richard Cobden 1857. Wirtschaftspolitik ist jedoch nicht von göttlichen Mächten geleitet, sondern vom Druck verschiedener Interessengruppen und einem angestammten Interesse der Politiker an der heimischen Wählerschaft. Dies gilt vor allem in Krisenzeiten. Konjunkturabschwünge sind im Allgemeinen von einem Anstieg an Handelshindernissen begleitet. Die Meinungen darüber, wie weit das Welthandelssystem seit Beginn der Krise bereits in den Protektionismus abgeglitten ist, sind äußerst unterschiedlich: sie reichen von fast täglichen Verstößen gegen Freihandelsver-

sprechen (Evenett, 2009)¹ bis zu einer gelasseneren Beurteilung, die (noch) keine neue Protektionismuswelle sieht (Messerlin, 2009). Faktoren, die dem Auftreten starker protektionistischer Tendenzen entgegen wirken, sind die internationalen Regelungen der WTO sowie eine Verlagerung von Unternehmensinteressen vom Protektionismus hin zu offenen Märkten. Beide Faktoren spiegeln sich in der derzeitigen Entwicklung wider. Es gab keinen systematischen Anstieg der Importzölle, und das Investitionsklima gegenüber ausländischen Direktinvestitionen blieb größtenteils günstig.

Es gibt allerdings Politikbereiche mit potentiell starken Auswirkungen auf den Handel, in denen WTO-Regeln

¹ Laut dem zweiten Bericht des Global Trade Alert hat seit November 2008 ein Mitglied der G20 die Verpflichtung zur Unterlassung von protektionistischen Maßnahmen im Durchschnitt alle drei Tage missachtet.

weniger effektiv sind, handelsverzerrendes Verhalten von Regierungen und Firmen zu verhindern. Dieses Verhalten beinhaltet staatliche Beihilfen und wohl auch die Anwendung von WTO-Handelsschutzmaßnahmen. Es ist zwar höchst unwahrscheinlich, dass die protektionistische Anwendung von WTO-Handelsschutzmaßnahmen wie z.B. Antidumping-Zöllen wesentlich zu dem Einbruch des Handels zwischen November 2008 und Februar 2009 beitrug (Francois – Woerz, 2009) – sowohl wegen des zeitlichen Auftretens als auch wegen des Anteils des betroffenen Welthandels. Der Einsatz von Subventionen in einigen Industrien hingegen war beträchtlich. Zusätzlich gab und gibt es noch immer Staatsinterventionen bei der Restrukturierung der Automobilproduktion, die über direkte Subventionen hinausgehen.

Subventionen müssen nicht notwendigerweise die bestehenden Handelsströme einschränken; ihr Potential zur Verzerrung von Handelsströmen ist allerdings groß, da sie die Wettbewerbsbedingungen zugunsten von Firmen verschieben, die öffentliche Unterstützung erhalten. In der Automobilindustrie wurden allen führenden Herstellern von verschiedenen Regierungen hohe Subventionsbeträge gewährt. Ihre internationale Präsenz versetzte sie in die höchst vorteilhafte Position, öffentliche Mittel für sich herauszuholen, indem sie eine Art von "Subventionswettlauf" zwischen den Regierungen initiierten. Diese Entwicklung hat sich sehr negativ auf das Bekenntnis der G20 zu offenen Märkten und fairem und transparentem Wettbewerb ausgewirkt.

2. Klassischer Protektionismus: Zölle

Der einfachste Weg für Länder, heimische Unternehmen gegenüber ausländischer Konkurrenz zu schützen, besteht in der Einführung neuer Importzölle oder -quoten. Bislang hielt sich der Anstieg in der Anwendung dieser Instrumente in Grenzen, was darauf hinweist, dass die Welthandelspartner weiterhin ihre gegenseitigen Verpflichtungen aus den WTO-Regeln und regionalen Handelsabkommen respektieren. Dies sind gute Neuigkeiten für den weltweiten Warenhandel. Rund 30% des Welthandels werden völlig zollfrei abgewickelt, da es sich dabei um Güterströme innerhalb von Freihandelszonen der Industriestaaten handelt, also Intra-EU- und Intra-NAFTA-Handel (Tabelle 1). Weitere 40% des Welthandels stellen Importe aus OECD-Mitgliedsländern dar, für welche die angewandten Zollsätze gleich (oder sehr nahe an) den Maximumsätzen sind, die unter dem GATT-Abkommen der WTO erlaubt sind (gebundene Zollsätze, bound rates)². Dies bedeutet, dass nahezu 70% des weltweiten Warenhandels strikt an die derzeit angewandten Zollsätze gebunden sind. Darüber hinaus geht ein wesentlicher

Anteil des restlichen Handels auf das Konto der ostasiatischen Länder, für die Zölle gelten, die in der Mehrheit der Tarifpositionen ebenfalls recht nahe an ihren gebundenen Sätzen liegen.

Tabelle 1: Gliederung des Warenhandels

	2006	2007	2008
NAFTA-Importe	21,20	19,48	19,83
Intra-NAFTA	7,15	6,54	6,51
Extra-NAFTA	14,05	12,95	13,32
EU-Importe	38,53	38,73	38,16
Intra-EU	22,84	23,39	22,33
Extra-EU	15,69	15,35	15,83
OECD-Importe insgesamt	70,74	68,95	67,25
davon EU	38,53	38,73	38,16
davon NAFTA	21,20	19,48	19,83
andere	11,01	10,73	9,26

Quelle: UN COMTRADE, WITS. EU bedeutet EU 25.

Daher besteht für die wichtigsten Handelsnationen der Welt so gut wie kein Spielraum für Importprotektionismus durch allgemeine Zollerhöhungen. Die Furcht vor Protektionismus in großem Umfang in diesem Bereich ist also unbegründet – es sei denn, die gesamte globale Freihandelsarchitektur stürzt zusammen.

Zusätzlich zu dem Schutzschild gegen Protektionismus, den die WTO darstellt, fördert die Internationalisierung von Unternehmen ebenfalls niedrige Zollregelungen: Multinationale Firmen sind stark in globale Liefernetzwerke eingebunden und daher auch große Exporteure und Importeure. Die Abhängigkeit von globalen Liefernetzwerken und die potentiell negativen Konsequenzen erhöhter Zölle auf nachgeordnete Fertigungsprozesse machen hohe Zollregelungen weniger wahrscheinlich (Francois – Nelson – Pelkmans-Balaoing, 2008).

Aufgrund der durch WTO- und regionale Handelsabkommen stark eingeschränkten Möglichkeit für Regierungen der Industriestaaten, Importzölle zu erhöhen, müssen diese auf andere Instrumente ausweichen, wenn es heimischen Interessengruppen gelingt, ihre Forderungen nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz durchzusetzen. Diese Instrumente beinhalten WTO-Handelsschutzmaßnahmen (inklusive Antidumping-Maßnahmen, Ausgleichszöllen oder Schutzklauseln) sowie Firmensubventionen. Im Folgenden wird die Entwicklung in beiden Bereichen seit dem Ausbruch der Krise in Hinblick auf die Rolle multinationaler Firmen erörtert.

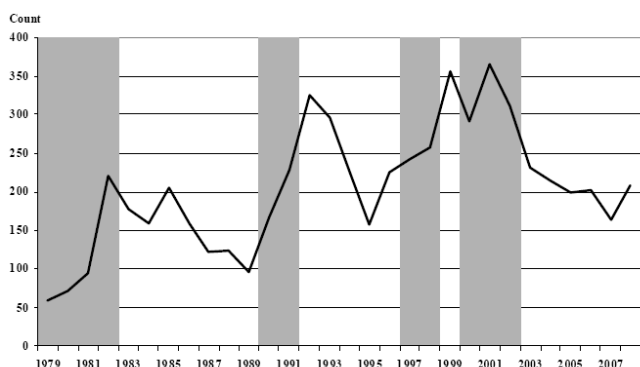
3. Geregelter Protektionismus: Antidumping

Da die Zollsätze der Industriestaaten vor der Krise größtenteils den gebundenen Zollsätzen entsprachen, sind

² Die einzige Ausnahme hierzu ist Australien.

diese Länder gezwungen, Handelsschutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn heimische Produzenten oder Gewerkschaften sich erfolgreich für Importprotektionismus einsetzen. Handelsschutzmaßnahmen stellen einen integralen Teil der WTO-Regeln dar. Diese Notfallmaßnahmen (contingency measures) werden von vielen Handelsexperten als Sicherheitsventil angesehen und geben WTO-Mitgliedern die Möglichkeit, einen drastischen und/oder politisch problematischen Anstieg von Importen spezifischer Güter zu vermeiden (durch Schutzklauseln, Safeguards) und sich gegen unfaire Praktiken anderer WTO-Mitglieder oder ausländischer Firmen zur Wehr zu setzen (durch Ausgleichszölle gegen Subventionen bzw. durch Antidumping-Maßnahmen).

Abbildung 1: Anzahl der eingeleiteten Antidumping-Verfahren 1979-2008



Quelle: WTO.

In der Praxis wird jedoch eine große Anzahl von Antidumping-Maßnahmen, Ausgleichszöllen und Safeguards beantragt und eingesetzt, um heimische Firmen gegen ausländische Konkurrenz zu schützen – und nicht notwendigerweise, um Verfehlungen von Handelspartnern entgegenzuwirken. Da die Forderungen nach Schutz gegenüber ausländischer Konkurrenz in Krisenzeiten zunehmen, kommt es gleichzeitig auch zu einem Anstieg von Notfallmaßnahmen (Francois – Niels, 2006). Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl der Antidumping-Verfahren während Konjunkturabschwüngen charakteristischerweise ansteigt.

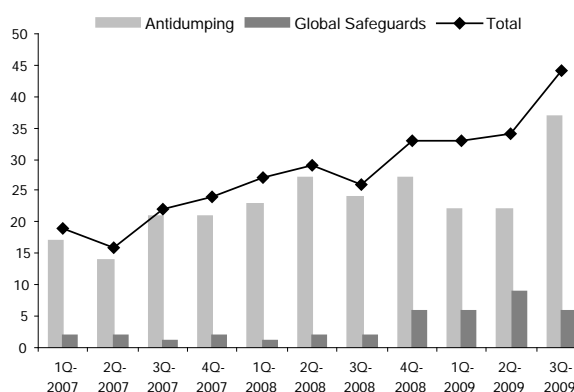
Antidumping-Maßnahmen sind die meistgenutzten Notfallmaßnahmen. Theoretisch geben sie Ländern die Möglichkeit, sich gegen als unfair betrachtete Verkaufspraktiken³ ausländischer Firmen zu verteidigen. Da Antidumping-Maßnahmen gegen bestimmte Firmen gesetzt werden können, sind sie sehr spezifisch. Dieses Charakteristikum macht sie zum bevorzugten Werkzeug, um ganz bestimmten Interessengruppen Schutz zu bieten. Dies bedeutet, dass Handelshindernisse gegen die Importe ausgewählter Firmen aus ausgewählten Ländern eingesetzt werden können, ohne gleichzeitig das bestehende System an Han-

³ Diese beinhalten den Verkauf von Waren im Ausland zu einem Preis, der unter dem inländischen Preis liegt, sowie den Verkauf zu Preisen unterhalb der Produktionskosten.

delshemmnissen zu verändern oder gegen WTO-Regelungen zu verstoßen. So kann einiger Schutz gegenüber der Importkonkurrenz durch die betroffenen Firmen geboten werden, während die übrigen Handelsströme unbeeinträchtigt bleiben, sogar jene innerhalb der Produktkategorien (Tarifpositionen), die durch die Antidumping-Maßnahmen betroffen sind. Dies ist bei allgemeinen Schutzmaßnahmen (global safeguards) nicht der Fall: Solche Maßnahmen setzen eine quantitative Beschränkung des erlaubten Marktanteils aller Importe in den betreffenden Tarifposition(en). Historisch gesehen wurden Safeguards viel weniger häufig als die Antidumping-Option genutzt (Abbildung 2).

Die Entwicklung seit dem Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise zeigt das gleiche Muster: Die Anwendung von WTO-Handelsschutzmaßnahmen ist merklich gestiegen, und die Entwicklung wird weitgehend von Antidumping-Maßnahmen bestimmt. Dieser Verlauf kam nicht überraschend, und bis jetzt ist das Ausmaß der beobachteten Steigerungen nicht größer als bei früheren Krisen. Tatsächlich ist der messbare Einfluss auf die Handelsströme sehr klein. Im Zeitraum vom I. Quartal 2008 bis zum I. Quartal 2009 betrafen die initiierten Handelsschutzmaßnahmen weniger als ein halbes Prozent (0,45%) des globalen Handels (Bown, 2009a). Aktuelle Daten deuten darauf hin, dass die Anwendung von WTO-Handelsschutzmaßnahmen 2009 um 30% gegenüber dem Vorjahr steigen werden (Bown, 2009b). Dies impliziert, dass durch die häufigere Anwendung zusätzlich ungefähr 0,15% des Welthandels von WTO-Handelsschutzmaßnahmen betroffen sein werden.

Abbildung 2: Einsatz neuer Handelsschutzmaßnahmen



Quelle: Bown, 2009: "Global Antidumping Database". Die Differenz zwischen gesamten Handelsschutzmaßnahmen und Antidumping-Maßnahmen plus allgemeine Schutzmaßnahmen stellen Ausgleichszölle und China-spezifische Schutzmaßnahmen (China-specific safeguards) dar.

Der Missbrauch von Handelsschutzmaßnahmen für protektionistische Zwecke ist nichtsdestoweniger eine unerfreuliche Entwicklung, da er das Risiko birgt, Vergeltungsmaßnahmen und einen sich aufschaukelnden Protektionismus (cascading protectionism) nach

sich zu ziehen. Letzteres bezieht sich auf die Tatsache, dass Zölle auf Zwischenprodukte im Allgemeinen den Preis jener heimischen Güter erhöhen, die von diesen importierten Inputs abhängen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Produzenten dieser nachgeordneten Güter Einfuhrschutz fordern (Hoekman – Leidy, 1992; Feinberg – Kaplan, 1993). Was die multinationalen Firmen betrifft, so kann erwartet werden, dass diese weniger Interesse an einer solchen Entwicklung haben, weil dadurch die Effizienz ihrer globalen Liefernetzwerke zu ausländischen Tochtergesellschaften und unabhängigen Firmen reduziert würde. So waren beispielsweise im Fall der jüngst in den USA beschlossenen besonderen Schutzmaßnahmen (special safeguard actions), die Reifen aus China betrafen, die Produzenten gegen die ergriffenen Maßnahmen; es war stattdessen der Druck der Gewerkschaften, der zu der Entscheidung führte, neue Zölle einzuhellen. In manchen Fällen hat sich jedoch herausgestellt, dass multinationale Firmen das System der WTO-kompatiblen Schutzmaßnahmen zu ihrem Vorteil ausbeuten. Tatsächlich ist bei einigen der Antidumping-Maßnahmen, die seit dem I. Quartal 2008 gesetzt wurden, wettbewerbswidriges Verhalten von multinationalen Firmen mit im Spiel. Solche unlauteren Wettbewerbspraktiken sind etwa der Versuch, Märkte zu segmentieren, und die Forderung nach Einfuhrbeschränkungen, sobald eine ausländische Tochtergesellschaft gegründet ist und der Markt nicht mehr durch Exporte bedient wird.

Ein Beispiel, wie Antidumping-Maßnahmen verwendet werden können, um wettbewerbswidrige Praktiken umzusetzen, bezieht sich auf die indische und chinesische Niederlassung von Osram, einem führenden Glühbirnenproduzenten mit Hauptsitz in Deutschland. Im Februar 2009 ergriff Indien eine Antidumping-Maßnahme gegen Energiesparlampen aus China, die in einer freiwilligen Preiserhöhung durch chinesische Produzenten bestand. Wenn ausländische Exporteure höhere Preise verlangen, führt dies üblicherweise zu niedrigeren Importen. Interessanterweise war die indische Firma, welche die Antidumping-Maßnahme beantragte, Osram India Pvt., die indische Tochtergesellschaft von Osram, und unter den von den Maßnahmen betroffenen chinesischen Firmen, die dem Preisabkommen zustimmten, war Osram China Lighting Co. Ltd, die chinesische Niederlassung von Osram. Dies lässt vermuten, dass die indische und chinesische Tochtergesellschaft von Osram das Antidumping-Preisabkommen dazu missbrauchten, die Märkte zu segmentieren.

Ein anderer interessanter Fall, diesmal aus der Stahlindustrie, involviert die Europäische Kommission als initierende Partei. Im Dezember 2008 führte die EU Antidumping-Zölle auf "bestimmte geschweißte Rohre aus Eisen oder nicht legiertem Stahl" aus Belarus, China und Russland ein. Zwei Monate später folgten vorläufige Antidumping-Zölle auf Walzdraht aus China, Moldau und der Türkei, und im April 2009 setzte die EU weitere vorläufige Antidumping-Zölle auf "bestimmte nahtlose Rohre aus Eisen oder Stahl", diesmal aus Chi-

na, ein. Überraschenderweise zielte keine dieser Maßnahmen auf Indien, einen wichtigen Exporteur von Stahlerzeugnissen, ab. Im Jahr 2006 hatte der indische Stahlproduzent Mittal⁴ die europäische Firma Arcelor erworben, und 2007 hatte der indische Mischkonzern Tata mit der britischen Corus fusioniert (Bown, 2009a). Diese beiden Fälle illustrieren also Strategien, mit denen multinationale Unternehmen Antidumping-Bestimmungen zu ihren Gunsten nutzen können. Eine Strategie besteht darin, Märkte zu segmentieren, um so die Produzentenrenten zu erhöhen. Im zweiten Fall machte sich ein multinationales Unternehmen gemeinsam mit heimischen Produzenten des Gastlandes für zusätzlichen Schutz vor Importkonkurrenz stark.

4. Neuer Protektionismus: Subventionspoker

Es ist sehr unwahrscheinlich, dass die Welt erneut in einen althergebrachten, umfassenden Protektionismus im Stile der 1930er-Jahre verfällt. Zollerhöhungen fanden nur in marginalem Ausmaß statt (und waren auf einzelne Länder beschränkt, wie z.B. Ecuador oder Russland, das kein WTO-Mitglied ist). Die GATT-Regelungen der WTO dienen dazu, eine Protektionismuswelle zu verhindern, und die globale Fragmentierung der Produktionsprozesse hat die politische Ökonomie des Protektionismus verändert. Während jedoch globale Produktionsketten tendenziell Zollerhöhungen entgegenwirken, könnten sie andererseits in stärkeres Lobbying um Subventionen münden. Unternehmen mit Produktionsstätten weltweit finden sich in einer günstigen Position, um von Regierungen Subventionen zu fordern.

Staatliche Subventionen zur Förderung sowohl von niedergehenden, ums Überleben kämpfenden Industrien als auch von aufstrebenden neuen Industrien haben in Industriestaaten eine lange Tradition. Ihre Anwendung ist auch nicht auf Krisenzeiten beschränkt. So gaben beispielsweise die EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2007 durchschnittlich 0,53% des BIP für staatliche Beihilfen aus (Eurostat). Die lange Tradition von Unternehmenssubventionen ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass sie in Hinblick auf einen fairen Wettbewerb zwischen auf internationalen Märkten konkurrierenden Firmen problematisch sind. In Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit zeigen Unternehmenssubventionen eine steigende Tendenz. Dies gilt vor allem für Subventionen an etablierte Firmen, die mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Dies zeigt sich an den enormen Beträgen, die bei den Bankenrettungsaktionen im Zuge der Finanzkrise im Spiel waren. Die Ausgaben für die Konjunkturförderung werden allein im Jahr 2009 in den USA mehr als rund 1,7% des BIP

⁴ Rechtlich gesehen handelt es sich bei Mittal um kein indisches Unternehmen mehr, weil sich der Firmensitz in Luxemburg und den Niederländischen Antillen befindet.

betragen, und in der EU rund 1% (Saha – Weizäcker, 2009). Dies bedeutet eine enorme Schuldenlast für die Regierungen, und die Belastung für den Staatshaushalt wird für die nächsten Jahre und wahrscheinlich sogar Jahrzehnte (für den Steuerzahler) zu spüren sein. Staatliche Rettungsaktionen und Beihilfen machten auch 32% aller handelsbezogenen Maßnahmen aus, die von den G20-Mitgliedern seit ihrem ersten Treffen im November 2008 gesetzt wurden (Evenett, 2009). Dieser außerordentlich hohe Anteil an staatlichen Beihilfen erfolgte hauptsächlich zugunsten (bzw. zur Rettung) von systemrelevanten Banken (sprich jenen, die zu groß waren, um sie untergehen zu lassen). Der Finanzsektor ist ein Fall für sich, und die Bankenrettungsaktionen waren wahrscheinlich das kleinere von zwei Übeln. Aber auch die Subventionen in der Realwirtschaft nahmen zu. Da die Transparenz in diesem Bereich nicht gerade beeindruckend ist, gibt es wenig Information über die Beträge, die hierbei im Spiel waren, noch darüber, wer sie erhalten hat. Außerdem ist diese Entwicklung noch nicht zu Ende, sodass die endgültigen Beträge in Dollar, Euro oder Pfund noch gar nicht feststehen. Trotz des spärlichen Ausmaßes an verlässlichen Informationen kann man davon ausgehen, dass die Automobilindustrie der Hauptbegünstigte in Hinblick auf finanzielle Zuwendungen nationaler Regierungen war. Im März 2009 schätzte die Weltbank die Summe der Subventionen, die weltweit an die Autoindustrie vergeben wurde, bereits auf 48 Mrd. \$, wovon 42,7 Mrd. \$ von den Industriestaaten geleistet wurden (Gamberoni – Newfarmer, 2009).

Subventionen sind das beste Beispiel für Maßnahmen, die nicht notwendigerweise bestehende Handelsströme verringern. Allerdings können sie ein mächtiges Werkzeug sein, um den internationalen Wettbewerb und Standortentscheidungen für Produktionsstätten zu verzerren. Der jüngste Plan Frankreichs, den nationalen Autoherstellern PSA Peugeot Citroën und Renault subventionierte Kredite im Ausmaß von je 3 Mrd. € zur Verfügung zu stellen, war ursprünglich an die Bedingung geknüpft, ausländische Produktionseinheiten zurück nach Frankreich zu verlagern. Die Europäische Kommission stoppte nach lauten Protesten seitens der Slowakei und Tschechiens die Subventionen in dieser Form. So wurde die formale Verpflichtung, die Produktion in Frankreich anzusiedeln, verhindert, gleichzeitig aber verließ sich die französische Regierung auf die "moralische Verpflichtung" der Fahrzeughersteller, und diese versprachen, in den nächsten fünf Jahren keine Werke in Frankreich zu schließen (OECD, 2009).

Die Tatsache, dass sich die krisenbedingten staatlichen Beihilfen auf die Automobilindustrie konzentrieren, ist wichtig, da die Automobilindustrie für mehr als 7% des Welthandels verantwortlich ist (Tabelle 2). Für die OECD und speziell für die EU ist dieser Anteil sogar noch größer. Die hohe Handelsintensität der Autoindustrie impliziert, dass staatliche Interventionen in der Restrukturierung von Firmen starke handelsverzerrende Wirkung entfalten können. Es gibt mehrere Faktoren, die zu erklären helfen, warum gerade die Automobil-

industrie von den Regierungen derart großzügige Summen an Steuergeldern erhalten hat.

Erstens ist die Autoindustrie in vielen OECD-Ländern die wichtigste Fertigungsindustrie. Darüber hinaus leidet sie an einer enormen Überkapazität, die für das Jahr 2008 auf rund 20 Mio. Einheiten geschätzt wird (The Deal, 2008), davon 7 Mio. in Europa und 6 Mio. in den USA (The Economist, 2009). Ähnliche Erfahrungen wurden in früheren Krisen mit anderen Industrien, die von massiven Überkapazitäten geprägt waren, gemacht, beispielsweise der Stahl- und der Schiffbauindustrie.

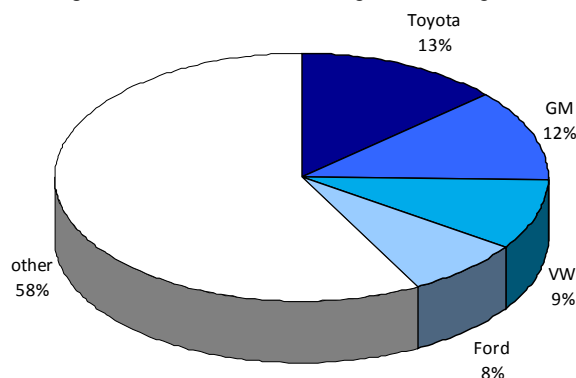
Tabelle 2: Die Bedeutung von Fahrzeugen im Welthandel

	Kraftfahrzeuge und Teile	Kraftfahrzeuge	Teile
Anteil am Welthandel			
2006	7,80	5,71	2,09
2007	7,96	5,85	2,11
2008	7,10	5,21	1,89
Anteil am Intra-OECD-Handel			
2006	11,58	8,90	2,68
2007	11,42	8,88	2,54
2008	10,06	7,90	2,15
Anteil am Intra-EU-Handel			
2006	13,05	9,14	3,91
2007	13,34	9,41	3,93
2008	11,82	8,40	3,43

Quelle: UN COMTRADE. EU bedeutet EU25.

Ein weiterer Grund, warum staatliche Interventionen im Fall der Fahrzeugindustrie problematisch sein können, hat mit der oligopolistischen Marktstruktur der Industrie zu tun. Die Industrie setzt sich aus einer begrenzten Anzahl großer multinationaler Firmen zusammen. Unter diesen Global Players haben die vier wichtigsten Hersteller – Toyota, General Motors (GM), Volkswagen und Ford – einen Marktanteil von mehr als 42% (Abbildung 3).

Abbildung 3: Marktanteile der vier wichtigsten Fahrzeughersteller



Quelle: OICO World Ranking of Manufacturers 2008.

Dies bedeutet, dass diese vier Unternehmen gemeinsam für rund 3% des Welthandels und mehr als 4% des OECD-Handels verantwortlich zeichnen. Absprachen,

auch solche zwischen Firmen, sind wesentlich einfacher, wenn die Zahl der Beteiligten gering ist, da das Problem von Trittbrettfahrern leichter zu kontrollieren ist.

Die oligopolistische Marktstruktur der Automobilindustrie in Verbindung mit der Bedeutung der Industrie für Handel, Industrieproduktion und Beschäftigung ist vom Standpunkt der politischen Ökonomie problematisch. Große Industrien können für politische Entscheidungsträger auch von größerer Bedeutung sein und daher in ihrem Lobbying eher erfolgreich. Von der Fahrzeugindustrie mit ihrer hohen Marktkonzentration kann *erwartet werden, dass sie sich eher für Subventionen als für Schutzzölle einsetzt (Grossman – Helpman, 1994). Überdies werden Subventionen bevorzugt, weil sie komplexe Produktionsketten intakt lassen. Aufgrund der Tatsache, dass die Produktionsstätten der multinationalen Fahrzeughersteller auf der ganzen Welt verstreut sind, befinden sich die Firmen in einer günstigen Position, um nach Subventionen zu verlangen, indem sie die Regierungen gegeneinander ausspielen. Daher macht die Konstellation in der Automobilindustrie – große Überkapazitäten, enge und tiefgreifende Handelsverflechtungen, oligopolistische Marktstruktur und ein hoher Anteil an der Industrieproduktion – die Industrie zum logischen Kandidaten für Subventionen, während ihre wichtige Stellung im Welthandel diese Subventionen gleichzeitig hochproblematisch macht.

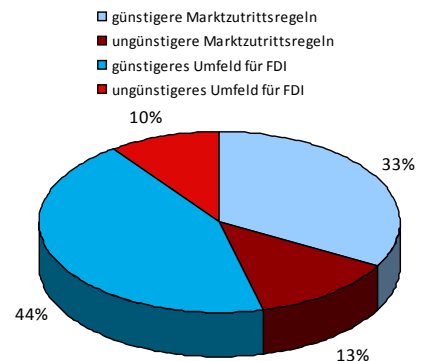
5. Multis auf Subventionstour

Die Integration von Märkten und Produktionsstätten im Zuge der FDI-Aktivitäten multinationaler Konzerne ist zum zentralen Element in der Globalisierung der Weltwirtschaft geworden (Sauvent, 2005). Sämtliche führende multinationale Unternehmen unterhalten zahlreiche Produktionsanlagen in verschiedenen Teilen der Erde. Dies macht die heutige Weltwirtschaft besonders verwundbar durch protektionistische Maßnahmen in Bezug auf ausländische Investitionen. Investitionsprotektionismus bedeutet, dass Regierungen multinationale Firmen daran hindern, Tochtergesellschaften im Ausland zu gründen oder bestehende ausländische Firmen zu akquirieren. Bislang ist dies allerdings noch nicht geschehen, jedenfalls nicht in großem Ausmaß. Der allgemeine Trend in der FDI-Politik geht noch immer in Richtung zunehmender Marktöffnung und investitionsfreundlicheres Klima (UNCTAD, 2009) (Abbildung 4). Ebenso bewirkten, laut dem jüngsten gemeinsamen OECD-WTO-UNCTAD-Bericht über Handels- und Investitionsmaßnahmen (OECD – WTO – UNCTAD, 2009), die von den G20-Mitgliedern gesetzten investitionspolitischen Maßnahmen in Summe eine zunehmende Öffnung und größere Klarheit für ausländische Investoren. Beides erleichtert internationale Investitions- und Finanzströme.

Es gibt jedoch einen besorgniserregenden Aspekt im Zusammenhang mit internationalen Investitionen und

der Fähigkeit multinationaler Konzerne, die Produktion problemlos von einem Land ins andere zu verlagern.

Abbildung 4: Art der FDI-bezogenen Maßnahmen im Jahr 2008



Quelle: UNCTAD, World Investment Report.

Die Standortflexibilität von Multis ist kein neues Phänomen, und die Vorstellung von international völlig frei beweglichem Kapital ("footloose capital") hat aufgrund seiner negativen Effekte auf international weniger mobile Faktoren, wie z.B. gering qualifizierte Arbeitskräfte, Bedenken ausgelöst. Bei niedrigen Kosten für die Verlagerung von Kapital können zusätzliche Kosten (wie z.B. Steuern) für multinationale Unternehmen der Anstoß sein, einen bestehenden Standort aufzugeben und in ein anderes Land zu verlegen. Die zunehmende internationale Integration von Märkten (d.h. die Reduktion der Handelskosten) sensibilisiert multinationale Unternehmen gegenüber finanziellen Anreizen, die von potentiellen Gastländern geboten werden (Ottaviano, 2004). Die Vorteile im Zusammenhang mit der geographischen Flexibilität von Multis und den Auswirkungen auf staatliche Maßnahmen ist ein zentraler Punkt in der Theorie des internationalen Steuerwettbewerbs. Nach dieser Theorie verringert die geographische Flexibilität von Multis die Steuerlast auf Kapital (den mobilen Faktor) auf Kosten des Produktionsfaktors Arbeit (den relativ unbeweglichen Faktor). Für die OECD-Länder gibt es Untersuchungen, die darauf hindeuten, dass Multis vom internationalen Steuerwettbewerb zwischen Regierungen in Form niedrigerer Steuern auf Gewinne profitiert haben – ein Prozess, der sich seit den 1980er-Jahren intensiviert hat (Winner, 2005).

Einer ähnlichen Logik wie der des internationalen Steuerwettbewerbs zwischen Regierungen folgend, konnten die globalen Autohersteller mit ihren Forderungen nach Subventionen nun mehrere Regierungen gegeneinander ausspielen. Die Tatsache, dass diese Branche an großen Überkapazitäten leidet, erwies sich dabei als äußerst vorteilhaft. Der Subventionswettbewerb, der von den globalen Autoherstellern initiiert wurde, folgt recht einfachen Regeln. Regierungen, die sich weigern, mehr Subventionen bereitzustellen, sehen sich mit der Aussicht auf die Schließung lokaler Produktionsstätten konfrontiert. Das Wissen um die Notwendigkeit die globalen Produktions-

kapazitäten zu reduzieren macht diese Drohung glaubhaft. GM hat diese Strategie äußerst erfolgreich gegenüber der australischen Regierung angewandt. Nach der Ankündigung, eine Fabrik in Thailand zu schließen, gelang es GM, von der australischen Regierung Subventionen für ihre australische Tochter Holden zu erhalten (Francois, 2008). In den USA stellten sich GM, Toyota und Chrysler selbstverständlich ebenfalls – mit großem Erfolg – um Subventionen an.

In der EU zog der Verkauf von Opel, dem deutschen Zweig von GM, einen interessanten Subventionswettbewerb zwischen EU-Mitgliedstaaten mit Opel-Produktionsstätten ("Opel-Länder") nach sich. Die deutsche Regierung verpflichtete sich zur Bereitstellung von 4,5 Mrd. € an staatlicher Beihilfe (3 Mrd. € an Garantien, 1,5 Mrd. € für einen Überbrückungskredit) für das Bieterkonsortium bestehend aus dem kanadischen Autozulieferer Magna und der russische Sberbank. Es war von Beginn an klar, dass Deutschlands wichtigstes Interesse darin lag, die heimischen Arbeitsplatzverluste möglichst gering zu halten und zu gewährleisten, dass alle vier deutschen Anlagen geöffnet blieben. In der Tat wurde die staatliche Beihilfe von 4,5 Mrd. € nur dem Magna-Sberbank-Konsortium angeboten, nicht aber den anderen Bietern, vermutlich weil die Restrukturierungspläne von Magna-Sberbank, welche die Streichung von rund 11.000 Arbeitsplätzen in Europa vorsahen (FAZ, 2009), Deutschland weniger betreffen würden als die Pläne der konkurrierenden Bieter. Deutschland lud auch andere Opel-Länder wie Österreich, Belgien, Polen, Spanien und das Vereinigte Königreich ein, sich an der 4,5 Mrd. €-Rettungsaktion für Opel zu beteiligen, und forderte eine faire Aufteilung der Belastung. Der geplante Deal enttäuschte allerdings jene Opel-Länder, die nach den Plänen von Magna überproportional unter der Restrukturierung leiden würden. Die Aussicht auf eine Werkschließung in Antwerpen (mit rund 2.500 verlorenen Arbeitsplätzen) und umfangreichen Arbeitsplatzstreichungen in britischen Vauxhall-Fabriken (rund 1.400) führte in Belgien und dem Vereinigten Königreich zu lautstarken Protesten. Beide Länder beschuldigten Deutschland, seine staatliche Beihilfe für das Magna-Sberbank-Konsortium dazu verwendet zu haben, um Opel-Jobs in Deutschland zu "kaufen" (FAZ-online, 2009a) und im Oktober äußerte dann die Europäische Kommission Zweifel an der Zulässigkeit der Beihilfen für Opel. Die Kritik der Kommission richtet sich allerdings nicht gegen die Beihilfe an sich sondern gegen den Versuch der deutschen Regierung den Bieterprozess für Opel zugunsten von Magna-Sberbank zu beeinflussen. Nach dem Fall der französischen Beihilfen für die nationale Autoindustrie zeigt sich auch bei der Opel Restrukturierung, dass zumindest in Europa, durch die Kompetenzen und die Kontrolle durch die Wettbewerbshüter in Brüssel, Mechanismen existieren, die den Subventionslauf zwischen Mitgliedstaaten beschränken.

Wie sich nun aber herausstellte, wird die Kommission gar nicht über die Rechtmäßigkeit des Opel-Verkauf entscheiden müssen, denn am 3. November über-

raschte GM mit seiner Entscheidung Opel zu behalten (GM media, 2009)⁵. Mit dieser Entscheidung eröffnete GM – das nach Rettungsbeihilfen in Höhe von 50 Mrd. \$ im Juli aus einem Insolvenzverfahren als schuldenfreies und zu 60%-verstaatlichtes Unternehmen, herauskam – die nächste Runde im Beihilfenpoker, in dem die Karten völlig neu gemischt zu sein scheinen. GM selbst wird nun bei diversen Europäischen Regierungen um öffentliche Hilfen ansuchen um die geschätzten Restrukturierungskosten in Höhe von 3 Mrd. € abdecken zu können und hofft dabei auf die Unterstützung aus Großbritannien, Polen, Spanien und Deutschland (WSJ, 2009). Die deutsche Regierung jedoch, von der GM 2 Mrd. € erhofft, könnte nun auf die fristgerechte Rückzahlung des ausstehenden Überbrückungskredites pochen, der Ende November fällig ist. Während der Opel-Betriebsrat nun die Schließung der Werke in Bochum und Kaiserslautern befürchtet (FAZ-online, 2009c) sieht die britische Regierung eine leuchtende Zukunft für die Vauxhall-Standorte in Ellesmere Port und Luton und hat bereits eine enge Zusammenarbeit mit GM bei der Restrukturierung angekündigt, unter expliziter Erwähnung der Möglichkeit staatlicher Beihilfen zur Rettung von Arbeitsplätzen.

Während Unstimmigkeiten zwischen Regierungen über Unternehmenssubventionen nichts Neues sind (wie beispielsweise die gegenseitigen Anschuldigungen der USA und der EU bezüglich der Unterstützung für BOEING und Airbus, oder der Streit zwischen der EU und Korea über staatliche Beihilfen für Werften), ist dieser Fall doch anders gelagert. Hier geht es nicht darum, dass verschiedene Regierungen jeweils ihre nationalen Champions subventionieren – vielmehr subventionieren alle betroffenen Regierungen ein und dasselbe globale Unternehmen. Der Disput hier involviert nur ein großes multinationales Unternehmen, das entscheiden kann, wo es den notwendigen Kapazitätsabbau (und Arbeitsplatzabbau) vornehmen wird und diese Entscheidung könnte auch von der Höhe der in Aussicht gestellten staatlichen Subventionen beeinflusst werden.

Die "Subventionstour" der multinationalen Unternehmen verleiht dem bestehenden Spektrum an Protektionsismus eine neue Schattierung. Sie ist das Ergebnis der internationalen Mobilität von Multis und ihrer Fähigkeit, weltweit internationale Produktionsverlagerungen relativ einfach vorzunehmen. Nachdem sie diesen Vorteil genutzt haben, um Besteuerung durch Gastländer zu vermeiden (internationaler Steuerwettbewerb), haben die globalen Automobilkonzerne nun ihr politisches Gewicht und ihren internationalen Einfluss dazu genutzt, einen Subventionswettbewerb unter den nationalen Regierungen zu initiieren, ein Prozess

⁵ Medienberichten zufolge kam es zu der neuerlichen Befassung des Opel-Verkaufs durch den GM-Verwaltungsrat nur aufgrund des Ansehens der Europäischen Kommission um Bestätigung, dass die Entscheidung Opel an Magna-Sberbank zu verkaufen nicht durch politischen Druck zustande kam (FAZ-online, 2009b; Financial Times, 2009). Offiziell ist die 180-Grad Wendung in GMs Opel-Strategie auf wirtschaftliche Überlegungen zurück zu führen (GM media, 2009).

der gewisse Ähnlichkeit mit dem internationalen Steuerwettbewerb aufweist, der während der Zeit wirtschaftlicher Expansion zu beobachten war.

Die Fähigkeit der multinationalen Firmen, mit ihren Forderungen nach Subventionen nationale Regierungen gegeneinander auszuspielen, erfordert natürlich auch die geeigneten Rahmenbedingungen. Diese wurden von den betroffenen Ländern bereitgestellt, indem sie es verabsäumt haben, die Vergabe von Subventionen an Multis zu koordinieren und gemeinsam zu beschränken. Überdies übt die WTO im Bereich der Subventionen (der durch das "Agreement on Subsidies and Countervailing Measure", ASCM, abgedeckt wird) nicht dieselbe Autorität aus wie durch das GATT im Bereich der Zölle⁶. In der Tat spielte die Europäische Kommission mit dem Gedanken, in der WTO ein Beschwerdeverfahren gegen die von den USA gewährten Unterstützungen für GM und Chrysler einzuleiten. Allerdings ließ sie diese Idee rasch wieder fallen, als offensichtlich wurde, dass große europäische Fahrzeughersteller ebenfalls Hilfe benötigen würden (Hufbauer – Stephenson, 2009). Zwar hindern eigene Beihilfen ein WTO-Mitglied nicht daran, ein Beihilfeverfahren gegen einen Handelspartner einzuleiten, doch ist in dieser Konstellation damit zu rechnen, dass auch die Subventionen des ursprünglichen Beschwerdeführers vor die WTO gebracht werden. Mittlerweile haben die wichtigsten Autoländer, inklusive Japan, Deutschland, die USA, Frankreich, Spanien, Südkorea, China und Brasilien, Subventionsprogramme im Einsatz, um Autohersteller zu unterstützen. Daher ist es äußerst unwahrscheinlich, dass es zu einem WTO-Verfahren über Autobehilfen kommt. Somit hat es die Automobilindustrie wohl geschafft, sich über internationale Bestimmungen, die von der WTO durch das ASCM vorgegeben wurden, hinwegzusetzen.

Auf dem politischen Markt für staatliche Unterstützungen ist es offenbar mittels Innovationen gelungen, existierende Regelungen zu umgehen (Francois, 2009). Das Ergebnis sind zahllose Subventionsprogramme in allen Formen, wie Steuererstattungen, De-minimis-Beihilfen, F&E-Subventionen, grüne Subventionen oder bezuschusste Darlehen und Garantien.

In der EU hätte die Europäische Kommission eine härtere Haltung gegenüber den steigenden Subventionen an die Automobilindustrie einnehmen können, entschied aber dies nicht zu tun. Während die Kommission die geplanten subventionierten Darlehen an die französischen Autohersteller stoppte, weil diese an die Zusage geknüpft waren, französische Fabriken und Arbeitsplätze zu sichern, und auch im Opel-Fall (möglicherweise entscheidend) intervenierte, beschäftigt sie sich doch vorrangig mit den Bedingungen ("strings"), die an nationale Subventionen geknüpft sind und die offen zwischen EU-Mitgliedstaaten aufgrund der Nationalität diskriminieren. Die Effektivität dieser Interventionen sind nicht wirklich klar (siehe die "moralische Verpflichtung", der französischen Au-

tohersteller und die nächste Runde im Opel-Subventionspoker).

Darüber hinaus erleichterte die Kommission im Dezember 2008 die Vergabe von Subventionen durch die Verabschiedung des *Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise* ("Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen")⁷.

Der Vorübergehende Gemeinschaftsrahmen bietet den Mitgliedstaaten erhöhte Flexibilität für ausgewählte Formen staatlicher Beihilfen⁸ wie De-minimis-Beihilfen, zinsbegünstigte Darlehen und Darlehen für "grüne Produkte". Die Mitgliedstaaten haben den Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen intensiv genutzt⁹, und trotz der Tatsache, dass die Kommission ihn als horizontales Programm betrachtet, sind die Subventionen, die in diesem Rahmen vergeben wurden, stark auf die Automobilindustrie konzentriert (Europäische Kommission, 2009). Daher waren auch innerhalb der EU die Rahmenbedingungen nicht gegeben, um der massiven Ausweitung der staatlichen Subventionierung von globalen Aktivitäten multinationaler Konzerne Einhalt zu gebieten.

6. Zusammenfassung

Es ist noch zu früh für eine endgültige Beurteilung der Frage, ob die Krise wiederum einen breit angelegten Protektionismus hervorbringen wird. Zölle sind (in den meisten Fällen) sicher vor Anhebungen, und das Potential von WTO-Handelsschutzmaßnahmen, Handelsströme zum Versiegen zu bringen, ist vergleichsweise gering. Der Interventionismus, der in der Automobilindustrie stattfindet, stellt jedoch sicherlich eine schlechte Entwicklung dar, da er sowohl den Wettbewerb zwischen international konkurrierenden Firmen verzerrt als auch die internationalen Handelsregeln untergräbt. Die Subventionen an die Automobilindustrie sind aus noch einem Grund problematisch: in einigen Fällen konnten globale Autokonzerne Subventionen für sich herausgeschlagen, indem sie nationalen Regierungen mit Fabrikschließungen und Arbeitsplatzabbau drohten. Im schlimmsten Fall könnte diese Form des internationalen Subventionspokers zwischen nationalen Regierungen – bei dem es sich im Grunde um einen unerwünschten internationalen Steuerwett-

⁷ Der Gemeinschaftsrahmen wird "vorübergehend" genannt, da die entsprechenden Maßnahmen nur bis Ende 2010 gesetzt werden dürfen.

⁸ Zusätzliche Maßnahmen unter dem Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen beinhalten die Möglichkeit höherer öffentlicher Beteiligung am Risikokapital von KMUs und öffentliche Exportkreditagenturen dürfen auch am EU-Markt wieder im kurzfristigen Kreditversicherungsgeschäft tätig sein – ein Bereich, der vorher als "marktfähiges Risiko" betrachtet wurde und daher von öffentlichen Exportkreditagenturen nicht bedient wurde.

⁹ Per 9. September 2009 wurden mehr als 50 Maßnahmen der Europäischen Kommission übermittelt und von ihr geklärt.

⁶ Dasselbe gilt für die EU und NAFTA.

bewerb mit umgekehrten Vorzeichen handelt – auf andere Industrien übergreifen. Die Frage ist dann: Wer ist als nächstes an der Reihe?

7. Wirtschaftspolitische Implikationen

Mit der globalen Wirtschaftskrise nahm der Druck auf das Welthandelssystem zu, wie sich am Anstieg im Einsatz von WTO-Handelsschutzmaßnahmen ablesen lässt. Die Auswirkungen dieses Anstiegs sind jedoch sehr gering: auf handelsgewichteter Basis werden 2009 nur rund 0,15% des Welthandels zusätzlich von WTO-Handelsschutzmaßnahmen betroffen sein. Während Antidumpingmaßnahmen und Safeguards kein systemisches Risiko darstellen, besteht Anlass zur Sorge über die gewachsene Bereitschaft staatliche Beihilfen zu vergeben, vor allem im Zusammenhang mit multinationalen Unternehmen, die auf Subventionstour gehen. Ein Grund für diese Entwicklung, ist dass Subventionen eindeutig nicht ausreichend durch internationale Handelsbestimmungen kontrolliert werden können.

Angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich der handelsbezogenen Maßnahmen ergeben sich folgende Vorschläge:

1) Anstelle unsystematischer Subventionswettläufe zwischen Regierungen wäre ein koordinierter Ansatz bei der Restrukturierung der Automobilindustrie gefragt. Dieser könnte unter der Federführung der OECD erfolgen, ähnlich früheren Bemühungen in der Stahlindustrie und dem Schiffbau. Bei fehlender Koordination können multinationale Konzerne ihre internationale Mobilität nutzen, um einen internationalen Subventionswettbewerb zwischen verschiedenen Rechtsordnungen auszulösen (wie es in der Automobilindustrie bereits der Fall ist). Um eine solche Entwicklung zu verhindern, bedarf es Absprachen zwischen nationalen Regierungen.

2) Die politischen Entscheidungsträger sollten die Transparenz im Bereich der Subventionen erhöhen. Selbst in der EU, wo gemeinsame Regeln für staatliche Beihilfen existieren und Beihilfenprogramme an die Europäische Kommission gemeldet werden müssen, ist keine wirkliche Transparenz gegeben. Dies rührt daher, dass häufig nur die staatlichen Hilfsprogramme veröffentlicht werden, nicht aber die einzelnen Subventionen, die im Rahmen dieser Programme gewährt werden. So wurde beispielsweise das österreichische Beihilfenprogramm für große Firmen (Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz), das mit 10 Mrd. € dotiert ist, veröffentlicht, jedoch gibt es keine offiziellen Informationen über die Firmen, die von diesem Programm (das von der Oesterreichischen Kontrollbank abgewickelt wird) profitieren, geschweige denn über die gewährten Beträge. Wer sich dafür interessiert, ist auf

Presseberichte angewiesen¹⁰. Diese Politik der Geheimhaltung in einem Bereich, der große Beträge an Steuergeld involviert, hilft Firmen, hohe Subventionen herauszuschlagen. Wenn Unternehmen staatlich subventioniert werden, sollte das legitime Interesse der Öffentlichkeit Vorrang gegenüber Geschäftsgeheimnissen haben.

3) In der EU sollten Regeln für staatliche Beihilfen (so wie alle Wettbewerbsvorschriften) Teil der Ordnungspolitik sein und nicht der Industrie- oder Konjunkturpolitik dienen. Daraus folgt, dass sie konjunkturunabhängig sein müssen und nicht in Krisenzeiten geändert werden sollten. Für die EU-Mitgliedstaaten würde dies bedeuten, dass sie auf die zusätzlichen Flexibilitäten, die die Europäische Kommission durch den Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen geschaffen hat, verzichten.

4) Wenn Regierungen aufgrund des Drucks heimischer Interessengruppen WTO-Handelsschutzmaßnahmen als unvermeidbar erachten, sollte globalen Safeguards gegenüber Antidumping-Maßnahmen (und Ausgleichszöllen) der Vorrang gegeben werden. Globale Safeguards sind weniger diskriminierend und können auch nicht so leicht für wettbewerbsfeindliche Praktiken missbraucht werden.

8. Literaturverzeichnis

- Bown, C. P. (2009a) "The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and other Trade Remedies Amidst the Economic Crisis", forthcoming in Evenett, S. J. and Hoekman, B. (ed.) Trade Implications of Policy responses to the Crisis, VoxEU.org, e-book, 2009 (in Kürze erscheinend).
- Bown, C.P. (2009b), "The Pattern of Antidumping and Other Types of Contingent Protection: Mixed Messages from the Third Quarter 2009 Data," Development Economics Research Group, The World Bank, 21 October 2009.
- DiePresse, Über 100 Firmen wollen Staatshaftung, 27. September 2009.
- Europäische Kommission (2009) Anzeiger für staatliche Beihilfen. Frühjahrsausgabe 2009. Sonderausgabe "Staatliche Beihilfen in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise", KOM(2009) 164, 8. April 2009
- Evenett, S.J. (2009) "Broken Promises: A G-20 Summit Report by Global Trade Alert", Global Trade Alert Report N° 2, 18. September 2009.
- FAZ, "Opel will in Europa 11.000 Stellen streichen", 21. September 2009.
- FAZ-online (2009a), "Die Deutschen kaufen sich einfach die Opel-Jobs", 13. Oktober 2009.
- <http://www.faz.net/s/RubCE844206AD5543959580E21EDC440854/Doc~EF12E264C1C5041E0B986BBD76BD5D00A~ATpl~Ecommon~Scontent~Afor~Eprint.html>.

¹⁰ Laut Presseberichten haben RHI, ein führender Feuerfestkonzern mit weltweit 32 Produktionsanlagen, und Voestalpine, ein führendes Stahlunternehmen mit internationaler Präsenz in mehr als 60 Ländern, jeweils um Garantien in Höhe von 300 Mio. € angesucht (Die Presse, 2009; Wirtschaftsblatt, 2009).

- FAZ-online (2009b), "GM will seine Tochter doch behalten", 4. November 2009.
<http://www.faz.net/s/RubCE844206AD5543959580E21EDC440854/Doc~EAED8C44CCA4E49C0834F39FD954DE761~ATpl~Ecommon~Scontent.html>
- FAZ-online (2009c), "Betriebsrat ruft zu Warnstreiks auf", 4. November 2009.
<http://www.faz.net/s/RubEC1ACFE1EE274C81BCD3621EF555C83C/Doc~EE19B9733E7FA4C1D96EEDBF892E5757C~ATpl~Ecommon~Scontent.html>
- Feinberg, R., Kaplan, S. (1993). "Fishing Downstream: The Political Economy of Effective Administered Protection," Canadian Journal of Economics, Volume .26-#1, pp. 150-158.
- Financial Times online, "GM pulls out of Opel sale", 3. November 2009.
<http://www.ft.com/cms/s/0/adf1e43e-c8c6-11de-8f9d-00144feabdc0.html>
- Francois, J., (2008) "Prizes for Everyone", The Random Economist, 18. Dezember 2008.
<http://www.intereconomics.com/blogs/jff/labels/motor%20vehicles.html>
- Francois, J., (2009) "The New Protectionism and Negative Engineering", The Random Economist , 4. Februar 2009.
<http://www.intereconomics.com/blogs/jff/blogger.html>
- Francois, J., Nelson, D., Pelkmans-Balaoing, A. (2008), Endogenous Protection in General Equilibrium: Estimating Political Weights in the EU, CEPR Discussion Paper 6979, 2008.
- Francois, J., Niels, G., (2006), "Macroeconomic Determinants of Antidumping in Mexico", Review of Development Economics.
- Gamberoni, E., Newfarmer, R. (2009) "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends, World Bank, International Trade Department, policy note number 37, March 2, 2009.
- GM media, "GM Board Decides to Retain Opel", 3. November 2009
http://media.gm.com/content/media/us/en/news/news_detail.html/content/Pages/news/us/en/2009/Nov/1103_Opel
- Grossman, G., Helpman, E., (1994) "Protection for Sale", American Economic Review 84, pp. 833-850.
- Hoekman, B. M., Leidy, M. P., (1992) "Cascading Contingent Protectionism", European Economic Review 36(4), pp. 883-892.
- Hufbauer, G., Stephenson, S., "Trade Policy in a time of crisis: Suggestions for developing countries", CEPR Policy Insight, (33), Mai 2009.
- Messerlin, P. A. (2009) "A "significant slippage" in protectionism? Not yet!", Sciences Po., Groupe d'Économie Mondiale, Policy Brief, May 12th, 2009.
- OECD, (2009) Status Report: Inventory of Investment Measures taken between 15 November 2008 and 15 June 2009, 23. Juni 2009.
- OECD, WTO, UNCTAD, (2009) Report on G20 Trade and Investment Measures, 14. September 2009.
- Ottaviano, G. I. P. (2004), "Footloose capital, market access and the geography of regional state aid", in Mucchielli, J.-L., Mayer, T., (eds.), Multinational Firms' Location and the New Economic Geography, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2004.
- Saha, D., von Weizsäcker, J., "Estimating the size of the European stimulus packages for 2009: an update", Bruegel Policy Contribution, Issue 2009/02, April 2009.
- Sauvent, K. P., "New Sources of FDI: The BRICS", Journal of World Investment & Trade, vol. 6, Oktober 2005, pp. 639-709.
- The Deal, Auto industry subsidies and global trade tensions, 19 November 2008.
http://www.thedeal.com/corporatedealmaker/2008/11/auto_industry_subsidies_and_gl.php
- The Economist, "Trouble down the road", 17. September 2009
- UNCTAD, (2009) World Investment Report. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development, Geneva.
- Wall Street Journal, "GM Throws Opel Deal Into Reverse", 4. November 2009
<http://online.wsj.com/article/SB125728725957326159.html#>
- Wirtschaftsblatt, voestalpine greift auf Staatsgarantie zu, 5. Oktober 2009.
- Winner, H. (2005) "Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data," International Tax and Public Finance, Volume 12, Number 5/September.

Autoren:

Joseph Francois
Johannes Kepler University, Linz
wiw
Telefon: +43 1 732 2468 - 8239
Email: joseph.francois@jku.at

Roman Stöllinger
wiw
Telefon: +43 1 533 66 10 - 57
Email: stoellinger@wiw.ac.at

Impressum:

Die FIW Policy Briefs erscheinen in unregelmäßigen Abständen zu aktuellen außenwirtschaftlichen Themen. Herausgeber ist das Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft" (FIW). Das FIW wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) im Rahmen der Internationalisierungsoffensive von drei Instituten (WIFO, wiw, WSR) betrieben. Es bietet den Zugang zu internationalen Außenwirtschafts-Datenbanken, eine Forschungsplattform und Informationen zu außenwirtschaftsrelevanten Themen.

Für die Inhalte der Policy Briefs sind die AutorInnen verantwortlich.

Kontakt:

FIW-Projektbüro
c/o WIFO
Postfach 91
A-1103 Wien
Telefon: +43 1 798 26 01 - 333 oder 334
Email: fiw-pb@fiw.at
Webseite: <http://www.fiw.at/>