

Ameling, Dieter; Falke, Andreas; Schäfer, Wolf; Dieckheuer, Gustav

Article

Importquoten und Schutzzölle: Droht ein Handelskrieg zwischen der EU und den USA?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ameling, Dieter; Falke, Andreas; Schäfer, Wolf; Dieckheuer, Gustav (2002) : Importquoten und Schutzzölle: Droht ein Handelskrieg zwischen der EU und den USA?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 10, pp. 3-13

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163777>

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.

Die Entscheidung der USA im März dieses Jahres, der amerikanischen Stahlindustrie umfassenden Schutz zu gewähren, hat zu einer tief gehenden Verstimmung in den transatlantischen Handelsbeziehungen geführt. Die EU reagierte mit der Ankündigung eines WTO-Überprüfungsverfahrens und mit unmittelbaren Vergeltungsmaßnahmen. Droht ein Handelskrieg zwischen den beiden Blöcken?

Schutzzölle auf amerikanische Stahleinfuhren – ein Spiel von Präsident Bush mit dem Feuer

Mit seiner Entscheidung, ab dem 20. März 2002 bestimmte Stahleinfuhren mit Schutzmaßnahmen bis hin zu Zöllen in Höhe von 30% zu belegen, könnte Präsident Bush einen Flächenbrand entzündet haben. Die von Präsident Bush nach »Section 201 Trade Act of 1974« in Kraft gesetzten Maßnahmen betreffen rund die Hälfte aller amerikanischen Stahleinfuhren. Da der Lieferschwerpunkt aus Europa bei den besonders betroffenen Flachenerzeugnissen liegt, werden Stahlimporte aus der EU in die USA zu einem überproportionalen Anteil von fast 70% behindert.

In Europa stellte sich natürlich sofort die Frage, was können die hiesigen Stahlunternehmen sowie die Politik insbesondere in Brüssel in dieser Situation an Initiativen ergreifen, um Schadensbegrenzung zu betreiben?

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit haben die europäischen Stahlhersteller sich bei den vorgeschalteten Untersuchungen durch die amerikanische »International Trade Commission (ITC)« umfassend verteidigt. Gescheitert sind sie nicht am Mangel überzeugender Argumente, sondern an der Einlösung von Versprechen des jetzigen amerikanischen Präsidenten im letzten Wahlkampf und den Ambitionen von Bush für eine Wiederwahl. Das »Wall Street Journal« schlussfolgerte dazu: »Dies ist bisher der schwärzeste Tag von Präsident Bush«.

Doch das ist Vergangenheit. Richtet man den Blick nach vorne, so konzentrieren die europäischen Stahlhersteller ihre Kraft nunmehr darauf, Ausnahmen – so genannte »product exclusions« – von den

Zöllen in den USA genehmigt zu erhalten. Chancen hat dieses Unterfangen dann, wenn die amerikanische Stahlindustrie bestimmte Produkte nicht in der geforderten Spezifikation, Qualität oder Menge selbst herstellen kann. Die deutsche Stahlindustrie hat hier gute Argumente, die sie zusammen mit ihren Kunden in den USA sowie der dankenswerten Hilfe der Bundesregierung durchzusetzen versucht.

In erster Linie ist jetzt aber die Politik in Brüssel gefordert, die »Schulter an Schulter« mit den Mitgliedsregierungen und der Industrie zunächst einmal ein wichtiges Signal gesetzt hat: Sie hat wenige Tage nach dem Inkrafttreten der amerikanischen Schutzzölle Zollkontingente als Vor-sorge gegen Umleitungslieferungen in den EU-Markt erlassen. Ebenfalls im Wege eines Schutzklauselverfahrens legte die EU-Kommission für 15 Produktkategorien Mengen fest, bei deren Überschreitung ein Zoll von 25% fällig wird. Diese Regelung gilt zunächst für 200 Tage, in denen die EU-Kommission eingehend untersucht wird, ob und gegebenenfalls welche endgültigen Vorkehrungen gegen einen Umleitungseffekt zu treffen sind. Diese würden dann voraussichtlich solange Bestand wie die amerikanischen Maßnahmen haben.

Glücklicherweise haben sich die besseren Argumente gegen Zweifler durchgesetzt. Selbst handelsliberal eingestellte Staaten in der EU – namentlich Deutschland und Großbritannien – standen in dieser Frage fest hinter der EU-Kommission, und das völlig zu Recht:

- Traditionelle Lieferströme in die EU aus Drittländern werden von der Maßnah-



Dieter Ameling*

* Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling ist Präsident der Wirtschaftsvereinigung Stahl in Düsseldorf.

me nicht berührt, da der Zoll erst beim Überschreiten einer großzügigen Referenzmenge einsetzt. Anders als in den USA werden in der EU also Drittlandimporte nicht verdrängt. Es handelt sich lediglich um eine Maßnahme gegen eine Überschwemmung des EU-Marktes infolge der weitgehenden Abschottung des amerikanischen Stahlmarktes.

- Die vorläufige Entscheidung der EU-Kommission für solche Schutzklauselmaßnahmen wurde auf solider Grundlage getroffen. In Vorbereitung auf den in den USA eingetretenen »worst case« hat die EU-Kommission bereits frühzeitig fundierte Informationen vom Dachverband der europäischen Stahlindustrie »Eurofer« erhalten und die großen Stahlhersteller in der EU konsultiert. Sie wurde dann von mehreren Mitgliedstaaten offiziell mit der Angelegenheit befasst, die ein bei »Eurofer« erstelltes umfassendes Dossier mit fundierter Begründung dazu vorlegten.

Die EU ist nicht der einzige Stahlmarkt, der an der Einfuhrfront tätig wird. Man gewinnt den Eindruck, dass eine Reihe von Staaten schlicht das amerikanische »Vorbild« kopieren wollen, also die Bush-Entscheidung zum Vorwand nehmen, ebenfalls Stahlimporte soweit wie möglich durch hohe Zölle »von der ersten Tonne an« aus ihren Märkten zu verdrängen. Es wird daher eine weitere wichtige Aufgabe der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten sein, hiergegen zu intervenieren und zu fordern, wie die EU jegliche Maßnahmen strikt auf den Ausgleich der in Nordamerika ausgelösten Umlenkungsgefahr zu beschränken. Sollte dies nicht gelingen, wird ein Domino-Effekt des Protektionismus einsetzen. An solch einem »race of protectionism« kann und sollte weltweit keiner interessiert sein. Das Spiel von Präsident Bush mit dem Feuer würde dann zu einem Flächenbrand führen, bei dem es nur Verlierer gäbe, und zwar weit über die Stahlindustrie hinaus. Freier Zugriff auf den mit Abstand wichtigsten Werkstoff könnte für die Verarbeiter die Ausnahme werden und so weltweites Wachstum und Globalisierung gefährden.

Außerdem hat die EU-Kommission durch die Beantragung offizieller Konsultationen mit den USA bereits den ersten Schritt für eine Klage gegen die amerikanischen Schutzmaßnahmen vor der Schiedsgerichtsbarkeit der Welthandelsorganisation WTO unternommen. Der Optimismus der EU-Kommission, das Schiedsverfahren vor der WTO mit dem Ziel einer Abschaffung der amerikanischen Maßnahmen zu gewinnen, ist berechtigt. Es ist offensichtlich, dass die Stahlmisere in den USA hausgemacht ist und nicht durch Importe verursacht wurde. Allerdings nehmen solche Schiedsverfahren einen relativ langen Zeitraum in Anspruch. Sollten die USA alle Rechtsmittel nutzen, liegt ein endgültiger Schiedsspruch erst im Juli 2003 vor. Neben der EU haben noch Japan, Korea, China, Australien und Neuseeland den WTO-Weg beschritten. Wei-

tere Länder – zum Beispiel Norwegen und Indien – werden sicherlich folgen.

Letztendlich hat die EU ein weiteres Recht aus der WTO wahrgenommen, das bei Schutzklauselmaßnahmen von dem Anwender Kompensation an anderer Stelle – also die Liberalisierung von Einfuhren bei anderen Waren als Ausgleich für die getroffenen Schutzmaßnahmen – fordert. Die EU verlangt in diesem Zusammenhang von den USA Kompensation in Höhe von 2,4 Mrd. €. Die Konsultationen hierüber mit den USA wurden von der EU am 7. März 2001 nachgefragt und dauern nach den WTO-Vorgaben maximal 30 Tage. Nach den bisherigen Erkenntnissen steht nicht zu erwarten, dass die USA auf die europäische Kompensationsforderung eingehen werden. Nach Ansicht der EU-Kommission kann sie dann innerhalb weniger Monate Retorsionen gegen die USA in Form von Zöllen auf die Einfuhr amerikanischer Waren in Europa verhängen. Ob es dazu kommen sollte, ist politisch und rechtlich in der EU umstritten. Bei der Entscheidung hierüber wird letztendlich die Erfolgsaussicht eines spürbaren Drucks auf die USA gegen die Gefahr einer aus dem Ruder laufenden Eskalation des Handelsstreits abzuwägen sein.



Andreas Falke*

Hintergründe des Stahlkonfliktes zwischen der EU und den USA

Droht ein Handelskrieg?

Die Entscheidung von Präsident Bush vom März dieses Jahres, der amerikanischen Stahlindustrie umfassenden Schutz nach einem positiv entschiedenen Schutzklauselverfahren unter Abschnitt 201 (Sec. 201) der amerikanischen Handelsgesetzgebung zu gewähren, hat zu einer tief gehenden Verstimmung in den transatlantischen Handelsbeziehungen geführt. Die EU verurteilte das amerikanische Vorgehen auf das Schärfste und reagierte mit der Ankündigung eines WTO-Überprüfungsverfahrens, der Ankündigung von unmittelbarer Vergeltung und eines Verfahrens zum Schutz des eigenen Stahlmarktes zum Abblocken von Umleitungsimporten von Drittstaaten. Der Eindruck musste entstehen, als riskierten es die USA, alle Bemühungen des amerikanischen Handelsbeauftragten Robert Zoellick und des EU-Handelskommissars Pascal Lamy, die transatlantischen Handelsbeziehungen wieder in ein ruhigeres Fahrwasser zu bringen, zunichte zu machen. Die Beilegung des Bananenstreits und die Einleitung einer neuen WTO-Runde in Doha sowie Zurückhaltung bei der Reaktion auf den von den USA verlorenen FSC-Fall auf Seiten der EU und bei der Behandlungen der Beschränkungen der Importe gentechnisch veränderter Futtermittel auf Seiten der USA ließen, wenn nicht auf einen neuen Frühling, so doch auf einen konstruktiven Waffenstillstand in den europäisch-amerikanischen Handelsbeziehungen schließen. Das Stahlschutzklauselverfahren wirkte da wie ein Blitz auf dem wenig heiteren Himmel des amerikanischen Protektionismus und des politischen Ränkespiels zwischen Interessengruppen, Kongress und Administration.

Doch die Stahlkrise hat eine längere Vorgeschichte, die bis auf die Asienkrise und den Dollaranstieg seit 1997 zurückgeht, und war schon lange auf dem Radarschirm der handelspolitischen Entscheidungsträger. Sie hat zudem eine globale Dimension in der Gestalt von weltweiten Überkapazitäten. Schließlich hat sie eine innenpolitische Dimension, die sowohl mit dem Versuch des Präsidenten zusammenhängt, ein Mandat für Handelsliberalisierung vom Kongress zu erhalten (trade promotion authority), und den kurzfristigen Wahlaussichten republikanischer Abgeordneter in »Stahlwahlbezirken« und den langfristigen Wahlaussichten des Präsidenten.

Der amerikanische Stahlprotektionismus ist kein neues Problem. Seit den sechziger Jahren zeigen sich Krisenerscheinungen in der amerikanischen Stahlindustrie, die sich stets in Konflikten im internationalen Stahlhandel niedergeschlagen haben und Krisen und Spannungen in den transatlantischen Beziehungen ausgelöst haben, von dem so genannten »trigger price mechanism« über Erleichterung bei Antidumping- und Ausgleichszollverfahren bis zu den freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen (VERs), die bis zum Abschluss der Uruguay-Runde toleriert wurden. Gleichfalls gilt es zu betonen, dass die Vereinigten Staaten nicht allein waren in der Verhängung von protektionistischen Maßnahmen, sondern gerade gegenüber Entwicklungs- und Transformationsländern eifrige Nachahmer fanden.

Globale Dimensionen der Stahlkrise

Der Stahlprotektionismus hat seine Ursache in hohen Produktivitätszuwächsen in allen Volkswirtschaften der Triade (EU, USA und Japan), bei gleichzeitig schwacher Stahlnachfrage. Dies bedeutete bei durchschnittlich 50%igem Produktivitätszuwachs ein Personalabbau von etwa einem Drittel. Derartige Verwerfungen haben fast automatisch handelspolitische Friktionen zur Folge. Zudem bestehen global erhebliche Überkapazitäten, verbunden mit erheblichen Marktverzerrungen in Form von Kartellen und Subventionen. Das Institute for International Economics schätzte die Überkapazitäten 1998 auf 275 Mill. Tonnen bei einer Gesamtproduktion 776 Mill. Tonnen, etwa ein Drittel der Produktionsmenge. Derartige Überkapazitäten führen zu einem erheblichen Preisverfall. Gerade für große integrierte Stahlproduzenten mit hohen Fixkosten besteht so ein Anreiz, solange weiter zu produzieren, wie die Grenz-einnahmen zumindest die variablen Kosten decken, was industrieweiten Preisverfall und Betriebsverluste zur Folge hat.

Der Marktaustritt wird erschwert durch Marktverzerrungen in der Gestalt von Subventionsprogrammen, die die ineffizienten Produzenten mit hohen Fixkosten am Leben erhalten und den Abbau von Überkapazitäten verhindern.

* Prof. Dr. Andreas Falke ist Inhaber des Lehrstuhls Auslandswissenschaften an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Das gilt eingeschränkt auch für die Vereinigten Staaten durch Pensionssicherungsfonds und staatliche Kreditbürgschaften. Für die Handelspolitik sind jedoch kartellartige Verhältnisse auf den Märkten der Partnerländer der USA von Bedeutung, die es diesen erlauben, auf dem Heimatmarkt ein hohes Preisniveau zu halten und die Überschüsse auf ausländischen Märkten zu niedrigen Preisen abzusetzen. Das gilt nach Meinung amerikanischer Experten insbesondere für Japan und die EU. Nach der International Trade Administration betragen die Überkapazitäten in der EU 30% der Produktion, Korea und Japan 30%, in Russland 37% und in den Vereinigten Staaten etwa 15%. Die Vereinigten Staaten sind das einzige Land, dessen Stahlverbrauch erheblich über der eigenen Produktion liegt und sind neben Kanada der einzige Nettoimporteur von Stahl. Eine Lösung für das Überkapazitätsproblem wäre ein multilateral verhandelter weltweiter Kapazitätsabbau, wie er in den OECD-Verhandlungen angestrebt wird. Diese Verhandlungen kommen jedoch nicht voran, solange kein Land einen Anfang macht und Anreize setzt, etwa durch Verzicht auf Antidumping-Maßnahmen bei Kapazitätsabbau bei den Partnern. Eine derartige Strategie ist jedoch nur ein Element des Maßnahmenpaketes der Bush-Administration.

Die gegenwärtige Krise der amerikanischen Stahlindustrie hat ihren Ursprung in weltweiten wirtschaftlichen Entwicklungen. Hier ist besonders die 1997 beginnende Asienkrise und die anschließenden Finanzkrisen in Russland und Brasilien zu nennen, die zu Marktzusammenbrüchen in den betroffenen Ländern und erheblichen Abwertungen der nationalen Währungen führten. Bei gleichzeitig starker Konjunktur und einem Ansteigen des Dollar lenkten die von der Finanzkrise betroffenen Länder ihre Überschussproduktion auf den amerikanischen Markt. 1998 kam es zu einem Anstieg der Exporte um 33% gegenüber 1997, wo Importe schon einen Höchststand erreicht hatten. Bei einigen Produktgruppen wie Walzstahl und Stahlträgern lag der Anstieg sogar bei 74 bzw. 170%. Die Importpenetration erreichte im November 1998 mit 33% einen Höchststand im Vergleich zu 18% Anfang der neunziger Jahre. Die Vereinigten Staaten fungierten als importer of last resort. Die Importpenetration in Folge der Asienkrise belegt, dass die Vereinigten Staaten in Zeiten schwachen globalen Wachstums und der Dollarstärke als Ventil für einen globalen Markt mit chronischen Überkapazitäten dienen. Die Importvolumen blieben auf dem hohen Niveau bis 2000. Erst im Gefolge der amerikanischen Wirtschaftsabschwächung 2001 fielen sie um 21%. Von dem drastischen Importanstieg hat sich der amerikanische Stahlsektor nicht richtig erholt. (Kein umfassender Schutz durch Clinton). Gleichfalls haben die großen amerikanischen integrierten Produzenten mit erheblichen Strukturproblemen zu kämpfen. Die Krise hat auch hausgemachte Aspekte.

Die Krise der amerikanischen Stahlindustrie

Entgegen der landläufigen Meinung in Europa ist die amerikanische Stahlindustrie im Ganzen gesehen wettbewerbsfähig. Nach erheblichem Arbeitsplatzabbau in den achtziger Jahren, der die Gesamtbeschäftigtenzahl praktisch halbierte, bleibt die Arbeitsproduktivität der amerikanischen Stahlindustrie nicht hinter der der wichtigsten Wettbewerber zurück, wobei die aggregierten Daten den Unterschied zwischen den so genannten mini-mills, die mittlerweile einen Marktanteil von 45% haben, und den großen integrierten Erzeugern etwas verwischen.

Die Krise der großen integrierten Produzenten ist unübersehbar. 29 Firmen haben Insolvenz angemeldet, darunter etablierte Erzeuger wie Bethlehem Steel, der zweitgrößte Erzeuger, Republic Technologies und Wheeling Pittsburgh. Der drittgrößte Erzeuger, LTV, steht nach Beendigung des Gläubigerschutzes vor der Liquidierung. Selbst einige mini-mills stehen vor Insolvenzverfahren. Seit der Asienkrise 1997 ist die Beschäftigung von 163 000 auf 142 000 gesunken. Diese Probleme der größten Erzeuger verweisen auf Strukturprobleme des amerikanischen Stahlsektors. Der amerikanische Stahlmarkt ist äußerst fragmentiert. Kein Erzeuger hat über 10% Marktanteil. Die nötige Konsolidierung und Restrukturierung wird durch fehlenden Zugang zum Kapitalmarkt, das amerikanische Konkursrecht, das durch den Gläubigerschutz unter Chapter 11 viele Unternehmen länger am Markt lässt, das Kartellrecht und durch Bundesgarantien für die Pensionsfonds erschwert.

Ein Hauptgrund für die zögerliche Konsolidierung ist jedoch das Problem der legacy costs. Darunter versteht man die laufenden und zugesagten Pensions- und Gesundheitsleistungen für pensionierte Stahlarbeiter, die über gesetzliche Ansprüche von den Stahlunternehmen gewährt werden. Diese Ansprüche wurden von den großen integrierten Unternehmen und ihren Gewerkschaften in Tarifverträgen ausgehandelt, um Rationalisierungen und Produktivitätsfortschritte durchzusetzen. Ihre Durchsetzung wurde erleichtert durch die hohen Importbarrieren, die in den siebziger und achtziger Jahren bestanden. Die amerikanische Stahlarbeitergewerkschaft schätzt, dass sich die nicht abgedeckten Pensionskosten für Krankenversicherungsschutz auf 10,6 Mrd. US-\$ belaufen. Die vier Firmen mit den größten ungedeckten Verpflichtungen sind die vier größten integrierten Produzenten, U.S. Steel, Bethlehem Steel, LTV und AK Steel. Die Kosten für die Gesundheitsleistungen der 400 000 Stahlpensionäre belaufen sich auf knapp 1 Mrd. US-\$, was sich in etwa 65 US-\$ Kostenanteil für Pensions- und Gesundheitsleistungen pro Tonne Stahl oder in 14% des gewichteten Durchschnittspreises übersetzt. Die amerikanischen Stahlgewerkschaften haben also Sozialleistungen etwa auf europäischem Niveau durchgesetzt, die aber nicht von der Solidargemeinschaft zu tragen sind, sondern

von den Unternehmen. Das Problem der Soziallasten behindert sowohl die Konsolidierung wie den Kapazitätsabbau. Unternehmen mit derartigen Verpflichtungen sind unattraktiv für Übernahmen und Fusionen, denn die Pensionsverpflichtungen erreichen häufig den Restwert der Produktionsanlagen, bei Bethlehem Steel etwa 3 Mrd. US-\$. Der Kapazitätsabbau innerhalb eines Unternehmens wird durch Bestimmungen in den Tarifverträgen behindert, die vorsehen, dass bei Teilschließungen Leistungen für Frühpensionierung für die freigesetzten Arbeiter fällig werden und damit neue Belastungen entstehen. Bei völliger Liquidierung des Unternehmens müssen Pensionäre wie entlassene Arbeiter mit dem völligen Verlust ihrer Ansprüche auf Gesundheitsleistungen rechnen.

Sowohl die großen Stahlproduzenten wie die Stahlgewerkschaften fordern deshalb eine Übernahme der Pensionslasten durch den Bund als Voraussetzung für die erforderliche Konsolidierung des integrierten Stahlsektors. Im Dezember haben die beiden größten Erzeuger US Steel und Bethlehem Steel Fusionsverhandlungen mit zwei kleineren Erzeugern unter Einbeziehung der verbliebenen Anlagen von LTV begonnen, den Erfolg der Verhandlungen aber an eine Ablösung der Pensionslasten durch den Bund, einen weitgehenden Außenschutz unter einem Schutzzollverfahren nach Sec. 201 und Konzessionen der Gewerkschaften gebunden. Es ist interessant, dass die mini-mills der Ablösung der Pensions- und Krankheitskosten kritisch gegenüberstehen, da sie als gewerkschaftlich unorganisierte Betriebe nicht mit diesen Kosten belastet sind. Für eine interne Lösung der Stahlkrise wird es entscheidend darauf ankommen, ob sich Stahlindustrie, Gewerkschaften, Kongress und Administration auf ein umfassendes Restrukturierungspaket einigen können, das die Auswirkungen auf die Handelspartner minimiert.

Stahlprotektionismus versus Restrukturierung

Der starke Importdruck führte zu handelspolitischen Beschränkungen vor allem durch Einsatz von Antidumping- und Ausgleichszollinstrumenten. Bis 1999 wurden 95 erfolgreich abgeschlossene Verfahren für den Stahlsektor gezählt, die 42% aller positiv beschiedenen Verfahren ausmachen. Gary Hufbauer vom Institute for International Economics schätzt, dass bis zu 79% aller Stahlimporte mit Antidumping-Bescheiden belegt sind. Der amerikanische Stahlsektor genießt also schon einen relativ hohen Außenschutz. Schutzklauselzölle nach Sec. 201 werden somit dem bestehenden Schutz bei gleichen Produktkategorien aus gleichen Bezugsländern übergestülpt. Im Falle der Überschneidung ist es fragwürdig, ob hier dann noch ein zweites Mal von einer Schädigung gesprochen werden kann. Es ist in diesem Fall interessant, dass die Clinton-Administration trotz heftigen Drängens des Kongresses nach einer

restriktiven Quotenregelung sich einem umfassenden Importschutz verweigerte und nur Verfahren in zwei begrenzten Produktkategorien zuließ. Angesichts des Anstiegens der Importe im Gefolge der Asienkrise wäre ein Schutzklauselverfahren vor der WTO wahrscheinlich nur sehr schwer angreifbar gewesen. Die USA verzichteten auf die Verhängung legaler protektionistischer Maßnahmen aus Gründen systemischer Stabilität. Die Clinton-Administration fürchtete nämlich, dass weitergehender Protektionismus die Finanzkrise noch verstärken würde und zu einer weiteren Destabilisierung der Exportländer führen würde. Deshalb bediente sie schutzbedürftige inneramerikanische Klientele mit dem »weichen« Protektionismus der Forderung nach Arbeits- und Sozialstandards im Welthandelssystem. Dieser Ansatz war allerdings für das Scheitern der WTO-Konferenz von Seattle mitverantwortlich.

Die Bush-Administration, die von ihrer Grundorientierung wesentlich freihändlerischer ist und im Prinzip die eher den Demokraten zuneigenden Stahlarbeiter und deren Gewerkschaften nicht zu ihren traditionellen Klientelen zählt, setzte mit der Entscheidung von Präsident Bush vom 5. März umfassenden Schutz für die Stahlindustrie mit Zöllen von 13 bis 30% durch, wobei er die Schädigungsfeststellung (16 von 33 Produktgruppen und damit 75% aller Stahlimporte) übernahm. Im Dilemma zwischen Protektionismus und einem Programm zur internen Konsolidierung der Stahlindustrie wählte die Administration die protektionistische Lösung der Stahlkrise, während eine umfassende Restrukturierung der Stahlindustrie, z.B. durch Ablösung der legacy costs, sich noch nicht abzeichnet. Während ein gewisses Maß an Außenschutz unumgänglich ist, wäre ein Restrukturierungspaket denkbar gewesen, das einen moderaten Außenschutz (z.B. einen geringen Zollsatz oder eine moderate Zollquote) mit Übernahme eines Teils der Pensionslasten und zusätzliche Leistungen für entlassene Arbeiter (trade adjustment assistance) verbindet im Gegenzug für einen Kapazitätsabbau in der sich konsolidierenden Stahlindustrie, wobei ein Teil der Leistungen aus den Zolleinnahmen hätte bestritten werden können.

Die Bush-Administration konnte sich zu derartigen Maßnahmen nicht durchringen. Hier spielten ordnungspolitische und wahltaktische Überlegungen eine Rolle. Ein bail-out einer Industrie, die sich aus Sicht der Administration zu völlig überhöhten Sozialleistungen verpflichtet hatte, kam nicht in Frage, zumal man damit einen Präzedenzfall für andere unter Importdruck leidende Industrien wie den Textilsektor gesetzt hätte und auch andere Antworten auf die Pensionsproblematik nach dem Enron-Debakel hätte finden müssen. Schließlich hatte die Administration sich auf einen Kuhhandel mit dem Kongress eingelassen, der die Zustimmung einer wichtigen Gruppe von Abgeordneten zur Trade Promotion Authority an das Schutzklauselverfahren band. Hierbei

stellte es sich heraus, dass eine kleine Gruppe von republikanischen Abgeordneten aus Stahl produzierenden Staaten (Pennsylvania, Ohio, West-Virginia) entscheidend sind für die Erhaltung der knappen republikanischen Mehrheit im Repräsentantenhaus. Und schließlich diente die Einleitung des 201-Verfahrens der Verhinderung eines höchst protektionistischen Quotengesetzes. Der innenpolitische Druck war übermächtig.

Handelspolitische Implikationen

Als größter Stahlexporteur auf dem amerikanischen Markt ist die europäische Betroffenheit angesichts der Schutzzölle verständlich. Man schätzt den Schaden auf 2,5 Mrd. US-\$. Das Verfahren der USA birgt die Gefahr in sich, dass es zu erheblichen Friktionen in den transatlantischen Handelsbeziehungen kommt. Gleichfalls ist zu betonen, dass Schutzklauselverfahren legale WTO/GATT-Instrumente sind, die allerdings an bestimmte Voraussetzungen gebunden sind. Inwieweit diese erfüllt sind, muss ein Streitbeilegungsverfahren vor der WTO klären. Die EU dagegen hat mit der Ankündigung von direkten Vergeltungsmaßnahmen bei Ausbleiben amerikanischer Kompensationen, noch einmal die Schraube angezogen. Das Safeguard-Übereinkommen in der WTO äußert sich nicht eindeutig, ob die EU dazu berechtigt ist. Möglicherweise verstößt sie damit selbst gegen WTO-Regeln wie auch bei ihrem Versuch, präventiv ein eigenes Schutzklauselverfahren zur Abwehr abgelenkter Importe einzuleiten. Der Schaden für die europäische Wirtschaft bei Retorsionsmaßnahmen wäre wahrscheinlich groß. Besser wäre es, wenn die EU, sollte ein amerikanisches Kompensationsangebot ausbleiben, versuchen würde, Ausnahmen für ihre wichtigsten Produktlinien auszuhandeln.

Schließlich sollte sich die EU daran erinnern, dass die Stahlkrise ein globales Problem ist, das die Vereinigten Staaten nach den Finanzkrisen 1997/98 auch als ein solches behandelt haben, als sie wahrscheinlich mit guten Gründen die protektionistischen Maßnahmen hätten ergreifen können, die sie 2002 mit vierjähriger Verspätung realisierten. Die EU sollte auch stärker auf multilaterale Verhandlungen zum Kapazitätsabbau drängen. Allerdings müssten dazu die Vereinigten Staaten mit einem glaubwürdigen Restrukturierungspaket in Vorleistung treten. Alternativen zum Handelskrieg gibt es jedenfalls.



Wolf Schäfer*

Protektion und Gegenprotektion – ein Negativsummenspiel

Das gegenwärtige Konfliktszenario

Mit Wirkung vom 20. März dieses Jahres haben die USA Schutzzölle auf verschiedene Stahlimporte in Höhe von 8 bis 30% mit einer Gültigkeit von zunächst drei Jahren verhängt. Ausgenommen sind Stahlimporte aus Kanada und Mexiko, weil beide Länder Mitglieder der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) sind, sowie aus Entwicklungsländern. Die offizielle Begründung für diese Protektionsmaßnahme bezieht sich auf Artikel 201 des US-Handelsgesetzes, nach dem US-Branchenverbände Importbeschränkungen erwirken können, wenn sie nachweisen, dass durch die Einfuhren die Existenz der heimischen Unternehmen gefährdet ist. Dies stünde auch im Einklang mit der WTO-Schutzklausel. Es sind denn auch erhöhte Stahlimporte, die die US-Stahlindustrie für die über 30 Konkurse in den letzten fünf Jahren verantwortlich macht, obwohl die Wirklichkeit eine andere Sprache spricht: Die US-Stahlimporte sind seit 1998 um etwa ein Drittel gesunken.

Die Europäische Union (EU), aus der rund 25% der US-Stahlimporte stammen, sieht etwa die Hälfte der in die USA exportierten Stahlmengen durch diese neuerliche US-Stahlprotektion betroffen und hat zusammen mit anderen Staaten bei der Welthandelsorganisation (WTO) in Genf gleich zwei formale Schritte gegen die US-Maßnahmen eingeleitet. Erstens fordert sie, weil sie die US-Zölle für WTO-regelwidrig hält, im Rahmen der WTO-Schlichtungsprozedur Konsultationen mit den USA. Kommt es in den Konsultationen, die binnen 60 Tagen stattfinden müssen, zu keiner Einigung, kann die EU die Einberufung eines Panels (Schlichtungsausschusses) beantragen, dessen endgültiger Schieds-

* Prof. Dr. Wolf Schäfer leitet das Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

spruch unter Berücksichtigung amerikanischer Einspruchsmöglichkeiten vermutlich nicht vor Sommer oder Herbst 2003 zu erwarten ist. Fällt der Schiedsspruch zugunsten der EU aus und nehmen die USA die Zölle dennoch nicht zurück, kann die EU Sanktionen beantragen. Zweitens hat die EU auf Basis des WTO-Safeguard-Agreement einen zweiten Typ von Konsultationen verlangt, um von den USA Kompensationen – etwa Zollsenkungen auf andere Produkte – für verlorene Stahlexporte in die USA zu erreichen, die die EU mit einem Wert von mehr als 700 Mill. € beziffert. Falls auch hier keine Einigung erzielt wird, kann die EU multilaterale Gegenmaßnahmen – z.B. Strafzölle auf Importe aus den USA – einleiten. Darüber hinaus plant die EU eigene Importbeschränkungen, um die Stahlimporte aus Drittländern, vor allem aus Asien und Osteuropa, abzuwehren, die ihren Stahl von den USA nach Europa umlenken.

Gründe der US-Stahlprotektion

Die offiziellen Statements des US-Präsidenten zur Rechtfertigung der Schutzzölle gehen an den wahren Gründen vorbei. Zunächst muss erkannt werden, dass die Stahlpreise sich auf einem 20-Jahrestief bewegen und weltweit, wenn auch regional unterschiedlich, die Überkapazitäten auf über 30% angewachsen sind, die zur Konzentration durch Großfusionen herausfordern, wie sie in Deutschland und Europa bereits stattgefunden haben, aber in den USA auch aufgrund des US-Wettbewerbsrechts schwerer zu vollziehen sind. Der US-Stahlmarkt dagegen ist stark zersplittert, seit 1998 haben 26 Hersteller gemäß Chapter 11 des US-Konkursrechts Gläubigerschutz beantragt, fünf davon haben die Tätigkeit bereits eingestellt. Die US-Stahlindustrie ist international nicht mehr wettbewerbsfähig, weil sie mit veralteten Anlagen, zu geringer Produktivität und zu hohen Kosten produziert. Insbesondere sind hier auch die hohen Sozialkosten (legacy costs) ausgeschiedener Mitarbeiter zu nennen, die auf rund 20 US-\$ pro produzierter Tonne geschätzt werden und die zur Überschuldung der Betriebe beigetragen haben. Kurz: Die US-Stahlbranche versteckt sich seit Jahren hinter hohen Importzöllen, heimischen Subventionen und dem Chapter-11-Insolvenzverfahren, anstatt sich auf einem offenen Markt dem internationalen Wettbewerb zu stellen. Deshalb besteht kein Zweifel: Die US-Stahlbranche wird nicht, wie die Bush-Administration im Einklang mit der US-International Trade Commission (ITC) konstatiert, von ausländischen Stahlproduzenten geschädigt, ihre Probleme sind vielmehr eindeutig hausgemacht. Sie bestätigen die alte Lehrbuchweisheit der Außenwirtschaftstheorie: Protektionsschutz ist das beste Ruhekissen, auf dem man den internationalen Strukturwandel verschläft.

Dem drängenden Verlangen der US-Stahlindustrie nach Protektion kommt die US-Administration trotz ständiger Freihandelsbekundungen durch ein entsprechendes Protektionsangebot (Schutzzölle) entgegen. Dahinter stehen oh-

ne Zweifel handfeste wahltaktische Überlegungen: Bush möchte einen wahlwirksamen innenpolitischen Demonstrationseffekt erzeugen. Im so genannten Rostgürtel von West Virginia über Ohio bis Pennsylvania benötigen die regierenden Republikaner Stimmen für die im Herbst stattfindenden Kongresswahlen sowie zur Bestätigung einer weiteren Amtsperiode von Präsident Bush in zweieinhalb Jahren. Darüber hinaus hofft der US-Präsident seit langem auf die Genehmigung des so genannten fast track-Verfahrens, nach dem er Handelsverträge abschließen kann, die der Kongress nur ganz ablehnen oder befürworten kann. Im Moment können die Abgeordneten noch jedes Vertragswerk zerpfücken oder verändern, was andere Länder eher abhält, mit den USA zu kontrahieren.

Aus der Politischen Ökonomie des Protektionismus kennen wir derartige Verhaltensweisen von Akteuren auf dem politischen Markt für Protektion, auf dem der Schutz vor Auslandskonkurrenz von spezifischen Interessengruppen nachgefragt und von den auf Wiederwahl ausgerichteten Politikern dann auch angeboten wird. Dabei muss in Betracht gezogen werden, dass die Wähler unterschiedlichen Anreizen und Bedingungen unterliegen, sich zu organisieren und politische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. So wird der US-Präsident mit seiner Entscheidung zum Schutz der US-Stahlindustrie die Stahlproduzenten und vermutlich etwa 200 000 Stahlarbeiter samt ihren Gewerkschaftsfunktionären für sich gewinnen können, die mit dieser Protektion verbundene Erhöhung der Stahlpreise trifft jedoch die gesamte stahlverarbeitende Industrie, also auch die Autobranche, in den USA mit ihren rund 12 Mill. Beschäftigten. Dementsprechend hat auch die Koalition der amerikanischen Stahlnutzer (CITAC) heftig protestiert, weil sie höhere Produktpreise und Arbeitsplatzabbau befürchtet.

Offensichtlich vertraut der US-Präsident aber auf den Effekt, dass sich die relativ kleine homogene Gruppe der US-Stahlkocher wahlwirksam besser organisieren und artikulieren kann als z.B. die große heterogene Gruppe der Autonachfrager, die zudem die von ihnen zu zahlenden höheren Autopreise wahrscheinlich gar nicht direkt der politisch inszenierten Protektion für die US-Stahlbranche zurechnet. Wir kennen analoge Effekte ja auch aus der europäischen Agrarprotektion.

Folgen der EU-Gegenmaßnahmen

Die EU erwägt nun Gegenmaßnahmen (Retaliation) gegen die neue US-Protektionsherausforderung. So hat sie beschlossen, für insgesamt 15 verschiedene Stahlkategorien Einfuhrkontingente für zunächst sechs Monate festzusetzen. Wird über diese Kontingente hinaus Stahl importiert, sind Zölle zwischen 14,9 und 26% fällig. Zudem sind die EU-Staaten aufgefordert, spätestens bis zum 20. Mai Vorschläge für Waren

und Produkte zu unterbreiten, die dann auf Basis des WTO-Reglements von Seiten der EU mit Strafzöllen belegt werden sollen. Es existiert bereits eine Liste mit über 300 Konsumgütern, die dem Zollschatz unterliegen könnten. Sie reicht von erhöhten Abgaben auf Agrarprodukte bis hin zur Einfuhr von Motorrädern der Marke Harley-Davidson.

Dies ist das typische Szenario für den Einstieg in einen möglicherweise eskalierenden Handelskrieg. Dabei ist längst bekannt, dass Handelskriege nichts als Schaden anrichten. Sie speisen sich – neben wiederwahlorientierten Strategien – stets auch aus der Vorstellung der politischen Akteure, dass ein Land seine Wohlfahrt durch interventionistische Handelspolitik auf Kosten eines anderen Landes erhöhen kann und dass das andere Land Retorsionsmaßnahmen als eine mit dem entgegengesetzten Effekt wirkende Handelspolitik für nötig erachtet. Diesen Vorstellungen steht allerdings die Erkenntnis der Ökonomen gegenüber, dass Protektion und Gegenprotektion ein Negativsummenspiel sind, bei dem alle Beteiligten verlieren, dass aber Freihandel grundsätzlich ein Positivsummenspiel ist, bei dem alle Beteiligten gewinnen. Dies impliziert auch, dass die Handelsbeschränkungen, die ein Land praktiziert, nicht allein die anderen Länder schädigt, sondern auch das Land selbst. Die Theorie der strategischen Handelspolitik, nachdem sie mittlerweile entzaubert ist, widerspricht dieser Erkenntnis nicht grundsätzlich. Die Freihandelsdoktrin besagt sogar, dass es sich für ein einzelnes Land lohnt, nicht mit Gegenprotektion zu antworten, wenn andere Staaten Handelsbeschränkungen einführen (Theorem des »free trade for one«). Betrachtet man die oben skizzierten von der EU geplanten Sanktionen, so wird die Gültigkeit dieses Theorems deutlich.

Wer in Europa gewinnt und wer verliert in diesem strategischen Spiel? Dem Protektionsschutz der europäischen Produzenten von Stahl und anderen Gütern, die in der Importsubstitutionskonkurrenz stehen, wirkt der negative Preiserhöhungseffekt für die europäische Nachfrage dieser Güter entgegen. Zölle und Quoten implizieren stets einen Umverteilungseffekt von den Konsumenten zu den Produzenten, wobei die Verringerung der Konsumentenrenten regelmäßig die Erhöhung der Produzentenrenten übersteigt. Insgesamt sinkt also die Wohlfahrt. Dass Abschottung darüber hinaus langfristig negative allokativen Wirkungen nach sich zieht, verstärkt das Argument der protektionsbedingten Wohlstandsabsenkung.

Freihandel statt Protektion

Momentan positionieren sich die USA und EU wieder einmal nach den traditionellen Drohritualen der handelspolitischen Interventionsspirale. In diesem handelsstrategischen Szenario spielen Interessengruppen und Politiker als Prinzipale und Agenten ihr egozentriertes polit-ökonomisches

Spiel zulasten der Verbraucher und der allgemeinen Wohlfahrt der direkt und indirekt beteiligten Staaten. Aber auch hier ist die Hoffnung nicht unbegründet, dass letztlich alles nicht so heiß gegessen wird wie gekocht. Die Einsicht, dass ein eskalierender Handelskrieg nur durch ein internationales Freihandelskartell der auf Wiederwahl Bedachten verhindert werden kann, muss immer mehr zu einem internationalen öffentlichen Gut gemacht werden. Hilfe dazu könnte von einer allgemein wachsenden Erkenntnis ausgehen, dass die Globalisierung über kurz oder lang alle nationalen Regulierungen auf den Prüfstand ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit stellt und dass Protektion und Gegenprotektion diesen Effizienztest nicht bestehen. Im Sinne von good governance kann Hilfe auch vom WTO-Regelwerk ausgehen. Allerdings zeigt auch der gegenwärtige Handelskonflikt wieder, dass die WTO-Regeln reformbedürftig sind insofern, als bis zu einer Entscheidung der WTO-Instanzen bis zu zwei Jahre vergehen können – eine zu lange Zeit, innerhalb der ein erheblicher Schaden angerichtet werden kann. Wichtig wäre wohl, dass die WTO ein ihr bislang fehlendes System für den einstweiligen Rechtsschutz erhielte.

Trotz ständiger Bekenntnisse zum Freihandel, wie sie jüngst wieder auf der vor kurzem in Doha eröffneten neuen Welt-handelskonferenz von allen Beteiligten abgegeben wurden, haben sowohl die USA als auch die EU jahrzehntelang ein inakzeptabel großes protektionistisches Sündenregister aufgebaut, das die europäisch-amerikanischen Handelsbeziehungen belastet. Außerhalb des Stahlkonflikts zeugen die drei jüngsten Streitfälle davon: Zum einen handelt es sich um den Import von hormonhaltigem US-Rindfleisch nach Europa, gegen den sich die EU-Kommission trotz eines WTO-Schiedsspruches zugunsten der USA sperrt. Zum anderen fordert die EU von den USA einen Schadensausgleich in Höhe von 4 Mrd. US-\$ wegen unberechtigter Exportsubventionen (Foreign Sales Corporations) für die US-Industrie, wobei die WTO die Europäer unterstützt. Bei diesem Streit handelt es sich offensichtlich um noch größere Summen als beim Stahl. Und drittens sorgt die Aufstockung der US-Agrarsubventionen um 45 Mrd. US-\$ während der kommenden sechs Jahre für transatlantischen Streit angesichts der Tatsache, dass in der EU die Erkenntnis der Notwendigkeit des Abbaus der Agrarprotektion wächst.

Beide Handelsblöcke müssen sich ihres gesamten Sündenregisters durch Protektionsabbau rigoros entledigen, anstatt eine neue Runde staatlich organisierten Protektionismus einzuleiten. Auch wenn gegenwärtig die Muskelspiele der Protektionisten die Oberhand zu gewinnen scheinen, besteht durchaus Hoffnung, dass Globalisierung und WTO-Governance auf Dauer genügend starke Sanktionsmechanismen wirken lassen, um Protektion und Handelskriege auch für politische Akteure immer unattraktiver werden zu lassen.



Gustav Dieckheuer*

Weder für die USA noch für die EU vorteilhaft

Lage

Gerade erst ist der transatlantische Bananenstreit beigelegt und noch sind etliche Verfahren zu Handelsbeschränkungen zwischen der EU und den USA anhängig (z.B. Exportförderung von US-Foreign-Sales-Corporations, Subventionen im Luftverkehr, Importquoten im Agrarbereich), da bricht ein neuer Handelskonflikt aus, der weitaus brisanter werden könnte. Mit Schutzzöllen bis zu 30% auf Stahlimporte haben die USA den Stein ins Rollen gebracht. Noch ist nicht klar, ob der neue Streit zusammen mit den übrigen Konfliktherden in einen Handelskrieg mündet oder auf einige Scharmützel beschränkt bleibt, mit denen der Schaden in Grenzen gehalten wird. Obwohl es Anzeichen dafür gibt, dass beide Seiten auch in diesem Fall nach einer friedlichen Lösung suchen, ist die Gefahr einer Eskalation keineswegs vom Tisch. Der Schwarze Peter wird hin und her geschoben: Die EU sieht in den Stahlzöllen einen eklatanten Verstoß gegen WTO-Richtlinien und kündigt unter Berufung auf das WTO-Safeguard-Agreement Sofortmaßnahmen mit Strafzöllen auf eine Reihe von US-Exportgütern im Umfang von 377 Mill. € an; die USA bezichtigen die EU, damit massiv gegen WTO-Regeln zu verstoßen, rechtfertigen ihre Stahlzölle als legitimes Instrument und drohen der EU ihrerseits mit weitergehenden Maßnahmen. Wie auch immer dieses Pokerspiel ausgeht, es schadet letztlich allen und versetzt dem Prozess der weltweiten Handelsliberalisierung einen weiteren Dämpfer.

Hintergründe

Die jetzt eingeführten US-Schutzzölle sind nur ein – wenn auch besonders gewichtiges – Glied in einer Kette von Ver-

stößen gegen die Grundprinzipien des Freihandels – nicht nur seitens der USA, sondern auch der EU. Trotz einiger beachtlicher Liberalisierungserfolge im Anschluss an die Uruguay-Runde und trotz vieler Bekenntnisse zum Freihandel bedienen sich beide einer Vielzahl interventionistischer Maßnahmen, die direkt (über Zölle und Importkontingente) oder indirekt (über Subventionen) etliche heimische Produktionssektoren vor ausländischer Konkurrenz schützen sollen. In fast allen Fällen lassen sich ähnliche Bedingungen und Zwänge ausmachen, aus denen die protektionistische Politik erwächst:

- Aufgrund gravierender struktureller Schwächen sind die meisten der begünstigten Sektoren weder jetzt noch in Zukunft international wettbewerbsfähig.
- Die Sektoren sind, häufig im Gegensatz zu ihrer ökonomischen Bedeutung, politisch sehr einflussreich.
- Die Sektoren wurden und werden wiederholt mit vielfältigen Schutzmaßnahmen vom Staat verwöhnt. Zum einen fehlte und fehlt deshalb der massive Zwang zu strukturellen Anpassungen; zum anderen sind sie erfahren in der Durchsetzung neuer Forderungen an den Staat.
- Weil vergleichbare Sektoren auch im Ausland häufig unter einem besonderen staatlichen Schutz stehen, lassen sich protektionistische Maßnahmen leicht als »tit-for-tat«-Politik verkaufen, die vielen einleuchtend scheint und deshalb populär ist.
- Die vermeintlich positiven Effekte der sektoral fokussierten Schutzmaßnahmen sind vom Wähler offen erkennbar, wogegen die negativen Effekte dieser Politik verborgen bleiben, weil sie sich mit zeitlichen Verzögerungen auf die gesamte Wirtschaft verteilen.
- Das kurzfristige politische Kalkül ist bei weitem dominierend und verdrängt die auf längerfristige Perspektiven gerichtete ökonomische Vernunft.

All das trifft auch für die jüngsten Stahlzölle zu:

- Die US-Stahlindustrie befindet sich seit vielen Jahren in einer strukturellen Krise mit hohen Kosten, niedriger Produktivität und gemessen am Weltstandard zu geringer Innovationskraft. Sie ist – mit Ausnahme weniger Unternehmungen – international weder dem Preiswettbewerb noch dem Qualitätswettbewerb gewachsen.
- Schon vor Einführung der neuen Zölle wurde diesem Sektor wiederholt staatliche Protektion gewährt, ohne damit das grundlegende Strukturproblem zu lösen. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass viele US-Stahlunternehmen weiterhin Verluste machten, obwohl die Absatzlage auf dem amerikanischen Stahlmarkt zwischen 1997 und 2001 ungewöhnlich günstig war. Die neue Protektionspolitik dürfte daran kaum etwas ändern. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass Carl Levin, der demokratische Senator aus der Stahlregion Michigan, die Stahlzölle als bei weitem zu niedrig kritisiert und wenigstens 40% fordert.

* Prof. Dr. Gustav Dieckheuer leitet das Institut für Industriewirtschaftliche Forschung an der Universität Münster.

- Die Stahlregionen bilden in der Machtverteilung zwischen Republikanern und Demokraten sowohl im Senat als auch im Repräsentantenhaus häufig das Zünglein an der Waage. Und angesichts von 40 Wahlmännerstimmen im amerikanischen »rustbelt« dienen die kurzfristigen industriepolitischen Aktionen den machtpolitischen Zielen (z.B. einer Wiederwahl des Präsidenten) weit mehr als eine langfristig angelegte vernünftige Makropolitik.
- Etliche in die USA Stahl exportierende Länder (insbesondere Brasilien, China und Südkorea) verschaffen ihrer Stahlindustrie Vorteile durch Subventionen und Schutz-zölle, so dass den USA von hierher Argumente für eine Retorsionspolitik geliefert werden.

Wirkungen

Auch wenn es nicht zu Retorsionsmaßnahmen kommen sollte, haben die Stahlzölle erhebliche ökonomische Flächenwirkungen. In den USA selbst verschaffen sie einer gesamtwirtschaftlich relativ unbedeutenden Branche eine kurze Verschnaufpause zu Lasten der Stahl verarbeitenden Industrie, die einen 60-mal größeren Beschäftigungs- und Produktionsanteil besitzt. Deren Produktionskosten steigen aufgrund der zollinduzierten Preiserhöhungen sowohl bei importierten als auch bei heimischen Vorprodukten. Höhere Preise für Endprodukte dürften deshalb unausweichlich sein, so dass zum einen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Stahl verarbeitenden US-Industrie, die durch den starken Dollar ohnehin schon unter Druck steht, weiter verschlechtert wird und zum anderen die Realeinkommen der amerikanischen Endverbraucher sinken. Beides beeinträchtigt andere US-Branchen. Außerdem ist damit zu rechnen, dass die Stahl verarbeitende Industrie aus Kostengründen hochwertige Importprodukte durch qualitativ weniger gute heimische Vorleistungsprodukte substituieren muss. Für die US-Endverbraucher ist das ebenfalls ein Nachteil. Ebenso gravierend ist es, dass neben den Nachteilen im internationalen Preiswettbewerb auch solche im internationalen Qualitätswettbewerb entstehen. Allerdings ist es schwierig, die hier aufgezeigten Effekte zu messen und gegeneinander aufzurechnen. Gleichwohl ist zu erwarten, dass dem Erhalt von Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie Beschäftigungsverluste in anderen Bereichen gegenüberstehen. Man sollte sich deshalb nicht wundern, wenn alsbald auch die Stahl verarbeitende US-Industrie nach Protektion und Subvention ruft.

Mit Blick auf die Produktions- und Handelsstrukturen beim Stahl lässt sich erklären, warum die Europäische Union empfindlich reagiert: Etwa 50% ihrer Stahlprodukte – weit mehr als diejenigen anderer Länder (insbesondere Brasilien, Südkorea, Japan und Russland) – sind von den US-Zöllen betroffen; der Stahlmarkt der EU ist gemessen an Absatz, Eigenproduktion und Importen der größte der Welt. Zum einen ist die EU von der zu erwartenden Handelsvernichtung auf

dem US-Importmarkt betroffen. Zum anderen ist seitens der anderen Stahl produzierenden Länder mit einer Handels-umlenkung in Richtung EU zu rechnen. Angesichts der weltweiten Überkapazitäten in der Stahlproduktion lassen beide Effekte einen starken Preisdruck auf dem europäischen Markt befürchten. Um die Handelsumlenkung zu bremsen, hat die EU bereits zusätzliche Zölle (bis zu 26%) auf eine Reihe von Stahlprodukten für solche Importe eingeführt, die festgelegte Quoten (5,7 Mill. Tonnen) übersteigen. Damit wird deutlich, dass die USA mit ihrer nationalen Schutzmaßnahme auf dem Weltstahlmarkt schon heute eine weitreichende Verletzung des Freihandels verursacht haben.

Inwieweit der in der Stahl verarbeitenden US-Industrie zu erwartende Verlust an Wettbewerbsfähigkeit entsprechenden EU-Unternehmungen Vorteile auf dem US-Markt verschafft und ob solche Vorteile gegebenenfalls die zuvor genannten Nachteile aufwiegen oder gar überkompensieren, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Einerseits ist es auffällig, dass die EU solche potentiellen Vorteile nicht erwähnt. Andererseits ist dieses Verhalten richtig, denn dem Freihandel ist es kaum zuträglich, wenn Verstöße für den Fall akzeptiert werden, dass sich an anderer Stelle Kompensationen ergeben könnten. Im Übrigen sind die zuvor für den Spezialfall Stahl aufgezeigten nationalen und internationalen Wirkungen beispielhaft für fast alle sektoral angelegten Protektionsmaßnahmen.

Aussichten

Es ist kaum damit zu rechnen, dass die USA ihre Schutz-zölle für Stahl vorzeitig zurücknehmen. Denn das käme einer politischen Niederlage der Bush-Administration gleich, die man sich angesichts der politischen Machtverhältnisse in Senat und Repräsentantenhaus auf keinen Fall leisten kann. Stattdessen ist zu erwarten, dass man betroffene Länder mit einer Reihe von Ausnahmeregelungen für Stahlimporte und Sonderkonditionen bei anderen Produkten zu besänftigen versucht und so dem eigenen Bürger Sand in die Augen streut. Überdies könnten die Stahlzölle – wie ursprünglich beabsichtigt – in den nächsten drei Jahren allmählich zurückgeführt und die Handelspartner sowie die WTO so lange hingehalten werden.

Auch wenn man derzeit auf beiden Seiten die Muskeln spielen lässt, massive Drohungen ausstößt und vorgibt, keine Kompromisse eingehen zu wollen, liegt es weder im Interesse der EU noch der USA, den Konflikt auf die Spitze zu treiben und einen Handelskrieg zu provozieren. Denn zumindest auf der wirtschaftspolitischen Entscheidungsebene ist man sich bewusst, dass zusätzliche Handelsstörungen die derzeit ohnehin instabile konjunkturelle Situation rasch weiter verschlechtern können. Nicht zu übersehen sind außerdem die unterschiedlichen Länderinteressen, die eine einheitliche und damit machtvolle Retorsionspolitik der EU verhindern. Im Übri-

gen sind beide Parteien inzwischen höchst erfahren im Umgang mit Handelskonflikten. Hier hat sich eine Streitkultur entwickelt, deren Rituale darin bestehen, dass zunächst ein offener und zugleich medienwirksamer Schlagabtausch stattfindet, ehe hinter verschlossenen Türen letztlich doch eine Konfliktlösung gefunden wird. Aktuelle Beispiele sind der Streit um die EU-Bananenmarktordnung sowie die Zusage der USA, die durch Steuerprivilegien eingeräumten Exportvorteile der Foreign Sales Corporations zu beseitigen. Bedenklich ist allerdings die derzeit erheblich gestörte allgemein politische Stimmungslage zwischen den USA und der EU. Es ist keineswegs auszuschließen, dass die Handelspolitik seitens der USA missbraucht wird, um machtpolitische Interessen insbesondere in der Nahostpolitik durchzusetzen.

Dass bisher friedliche Lösungen gefunden wurden, ist nicht nur auf die Vernunft und den ökonomischen Sachverstand auf der politischen Verhandlungsebene zurückzuführen. Vielmehr sind es insbesondere private Wirtschaftsverbände aus unterschiedlichen Produktionssektoren, die ihre Interessen durch eine punktuelle staatliche Protektions- und Retorsionspolitik verletzt sehen und ihren politischen Einfluss letztlich in Richtung auf Konfliktlösung geltend machen. Im jüngsten Stahlkonflikt sind – wie oben erläutert – in den USA unmittelbar die Stahl verarbeitenden Unternehmungen sowie schließlich all die Unternehmungen betroffen, deren Produkte auf der angekündigten EU-Sanktionsliste erscheinen. In der EU sind es zum einen die Unternehmungen, die mit diesen US-Unternehmen enge Beziehungen unterhalten, und zum anderen Unternehmungen, die weitergehende Retorsionsmaßnahmen der USA befürchten müssen.

Für die Verteidigung der Freihandelsidee erweist es sich als Vorteil, dass im Zuge der Globalisierung zum einen die intra-industriellen Handelsbeziehungen und zum anderen die gegenseitigen Direktbeteiligungen erheblich zugenommen haben. Es sind vor allem die hierdurch vernetzten Unternehmungen, die Druck auf die Politik in Richtung Konfliktvermeidung ausüben. Demgegenüber macht auch der jüngste Fall deutlich, dass vor allem jene Branchen staatliche Protektion einfordern (und vielfach erhalten) und immer wieder Anlass zu Handelskonflikten geben, die ohnehin schon relativ stark von ausländischen Märkten abgeschottet sind und deshalb nur relativ geringe internationale Verbindungen auf der Handels- und der Beteiligungsebene besitzen. Dazu zählen im Verhältnis EU und USA insbesondere die Bereiche Agrar, Textil, Bekleidung und Stahlvorprodukte.

Gefahren

Einerseits scheint die Gefahr eines Handelskrieges zwischen den USA und der EU als Folge der jüngsten Stahlzölle eher gering zu sein, andererseits birgt dieser neue Fall im Verbund mit anderen bereits gelösten und ungelösten Konflik-

ten zwischen den beiden großen Parteien die Gefahr, dass der weltweite Liberalisierungsprozess ins Stocken gerät und die Befürworter eines neuen Protektionismus die Oberhand gewinnen. Ausgerechnet die stärksten Handelsmächte der Welt sind mit ihren anhaltenden Subventionen in etlichen Produktionsbereichen, immer neuen Produktvorschriften, Schutzzöllen, vermeintlichen Antidumpingmaßnahmen sowie der hinhaltenden Umsetzung der Uruguay-Vereinbarungen ein denkbar schlechtes Vorbild. Hinzu kommt der von EU und USA ausgehende Druck auf die WTO, die bestehenden internationalen Handelsregeln zu ihren Gunsten zu verschärfen, z.B. Aufnahme des Prinzips der Multifunktionalität und des Vorsichtsprinzips zum Schutz der Landwirtschaft, Forderungen nach scharfen Umwelt- und Sozialstandards in Richtung der Entwicklungsländer. Man darf sich deshalb nicht wundern, dass die Handelspartner von EU und USA ihrerseits alle Möglichkeiten ausschöpfen, um die Liberalisierung ihrer Märkte hinauszuzögern, und sich mit neuen Maßnahmen zunehmend auf das »Safeguard-Agreement« berufen. Damit wächst die Gefahr weiterer punktueller Handelsbeschränkungen, mit denen man scheinbar einzelne Branchen zu schützen versucht.

Gravierend ist auch der Ansehens- und Machtverlust der WTO, der insbesondere von der EU und den USA dadurch provoziert wird, dass sie einerseits immer wieder die WTO-Schiedsstelle einschalten, andererseits jedoch meistens zu Konfliktlösungen gelangen, die zwar ihren gegenseitigen Interessen entgegen kommen, aber WTO-Regeln zuwider laufen. Für die in Katar vereinbarte neue Welthandelsrunde sind das für wahr keine günstigen Bedingungen. Die aufgestauten Konflikte werden hier offen zu Tage treten und weitere maßgebliche Schritte auf dem Weg zu mehr weltweitem Freihandel schwierig machen.

Es besteht kein Zweifel daran, dass der Wohlfahrt aller Nationen letztlich am besten mit weitergehenden Schritten in Richtung auf die Liberalisierung des Welthandels gedient ist. Es ist verständlich, wenn Entwicklungsländer mehr oder weniger lange Übergangsfristen mit zeitlich differenzierten Schutzmaßnahmen benötigen, um die Anpassung an Marktöffnungen und Integration in die Weltwirtschaft zu bewältigen. Unverständlich aber ist es, wenn hoch entwickelte Industrieregionen wie die EU und die USA zu Schutzmaßnahmen greifen, um ohnehin seit langem als wettbewerbsunfähig erkannte Unternehmungen am Leben zu erhalten. Allein daraus erwächst zwar noch kein Handelskrieg, aber leicht könnte es zu einer Blockade weiterer Liberalisierungsschritte kommen – und das zum Schaden für die gesamte Weltwirtschaft.

Die Beiträge sind auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.