



Instrumente der Stahlhandelspolitik

- Europäische Erfahrungen und Anforderungen an die Zukunft -

Januar 2009

Der europäischen Stahlpolitik wurde oft vorgeworfen, den Stahlimport der Gemeinschaft zu reglementieren. Das traf sicher in einem gewissen Maß für die Zeit der Stahlkrise in Europa zu. Im Gegensatz dazu läuft die Politik in der EU heute Gefahr, unfairen Einfuhren nicht wirksam genug entgegenzutreten. Die deutsche Stahlindustrie fordert daher eine effektivere Handhabung der Antidumping- und Antisubventionsinstrumente in der EU. Dazu ist es insbesondere erforderlich, daß die EU-Mitgliedsstaaten sowie die Europäische Kommission bei ihrer Entscheidung über Maßnahmen sachfremde allgemeinpolitische Erwägungen außer Betracht lassen, Verfahren auch auf der Basis einer drohenden Schädigung eröffnen, die Untersuchung so zügig wie möglich durchführen und nur in besonders begründeten Ausnahmefällen Antidumpingzölle durch Preisvereinbarungen ersetzen.

I. Außenschutz in der Stahlkrise der 70er und 80er Jahre

Die ehemalige Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ergriff in der Vergangenheit Initiativen zur Minderung des Einfuhrdrucks aus Drittländern. Auslöser war die zu Beginn der 70er Jahre einsetzende Stahlkrise, auf die die Kommission Ende 1976 mit einem Krisenmanagement reagierte, das mit freiwilligen Produktions- und Lieferbeschränkungen der einzelnen Stahlhersteller in der Gemeinschaft begann und 1980 für sieben Jahre in ein obligatorisches Quotensystem nach Artikel 58 des EGKS-Vertrages mündete.

Bereits in der Anlaufphase des Krisenmanagements wurde schnell deutlich, daß gemeinschaftsinterne Regelungen zur Verknappung des Angebots nicht ausreichten, um dem ruinösen Preisverfall entgegenzuwirken. Vielmehr bedurfte es ergänzend einer Eindämmung des Angebots von Außen, um eine Kompensation durch stark angestiegene Einlieferungen aus Drittländern zu verhindern. 1978 nahm die Kommission daher die ersten Verhandlungen mit Drittländern zur Begrenzung ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft auf. Diese führten im Laufe der Zeit zu **Selbstbeschränkungsabkommen** mit bis zu 17 Ländern, darunter die heutigen Gemeinschaftsmitglieder Spanien, Portugal, Finnland, Österreich, Schweden, Polen, Ungarn und die ex-CSFR (heutige Tschechei und Slowakei). Von den damaligen Ostblockstaaten gehörte die Ex-UdSSR nicht zu den Abkommensländern, gegen sie

unterhielten die großen Mitgliedsstaaten - darunter Deutschland - eigenständige nationale Einfuhrkontingente.

Die europäischen Selbstbeschränkungsabkommen enthielten keine strikten Einfuhrquoten wie ihr amerikanisches Pendant, sondern lediglich Mengenvorgaben, deren Einhaltung von der Vertragstreue des jeweiligen Drittlandes abhing. Sie wurden jeweils für die Dauer von einem Jahr abgeschlossen und mußten zu ihrer Fortführung durch eine Erneuerung des Abkommens verlängert werden. Die Vereinbarungen mit EFTA-Ländern enthielten nur eine Auflistung der traditionellen Handelsströme mit der EU und eine Reziprozitätsklausel, die bei einer Steigerung von Ausfuhren der Gemeinschaft in diese Länder entsprechend höhere Importe der Gemeinschaft aus diesen Ländern zuließ. Vor allem die kurze einjährige Laufzeit erlaubte es der Kommission, den Außenschutz sukzessive im Lichte der Fortschritte einer Überwindung der Stahlkrise zu lockern. Dies geschah nach und nach sowohl durch eine Verringerung des betroffenen Länderkreises als auch des Umfangs der von den Abkommen erfaßten Erzeugnisse. Zudem wurden die Einfuhrmengen im Laufe der Zeit immer großzügiger gestaltet. Zum letzten Mal vereinbarte die Kommission solche in der Stahlkrise geborenen Abkommen für das Jahr 1991 mit sechs Staaten (Rumänien, CSFR, Bulgarien, Ungarn, Polen und Brasilien).

Darüber hinaus führte die EGKS flankierend zu den Selbstbeschränkungsabkommen zwei weitere Elemente ein, die zum einen die Einleitung von Antidumpingverfahren erleichtern und zum anderen eine zeitnahe Beurteilung der Importentwicklung aus Drittländern ermöglichen sollten. Dabei handelte es sich um die Festlegung eines **Einfuhrbasispreises**, bei dessen Unterschreitung Dumping vermutet wurde, und die Verpflichtung zur Beantragung einer **Einfuhrlizenz** zur Überführung von Drittlandimporten in den freien Verkehr der Gemeinschaft, die von den jeweiligen nationalen Behörden umgehend und in **jeder** beantragten Menge zu erteilen war. Diese sogenannten "automatischen" Einfuhrlizenzen sollten als aktuelles Monitoring den Nachteil des vergleichsweise sehr spät vorliegenden Ergebnisses einer vollständigen amtlichen Außenhandelsstatistik der Gemeinschaft ausgleichen.

Maßnahmen zum Schutz der heimischen Stahlindustrie finden sich nicht nur in der Historie Europas, sie haben bis heute vor allem in den USA Tradition. Dort werden

selbst begründete Schutzbedürfnisse wie Maßnahmen gegen unfaire Handelspraktiken durch Antidumping- und Antisubventionsverfahren derart rigoros und für die heimische Industrie parteiergreifend durchgeführt, daß oftmals von einer mißbräuchlichen Praxis an und für sich WTO-konformer Instrumente gesprochen werden kann. Treffend formulierte Ende des Jahres 2000 die amerikanische "Consuming Industries Trade Action Coalition" (CITAC), daß die amerikanischen Stahlproduzenten in den letzten dreißig Jahren fast durchweg von "trade protection" profitiert haben. Der Zeitraum spielt auf den Beginn des Geflechts von Selbstbeschränkungsabkommen der USA mit zuletzt nahezu allen einliefernden Drittländern an, das 1969 aus der Taufe gehoben wurde und - im wesentlichen lediglich unterbrochen durch einen vierjährigen "trigger price mechanism" - bis März 1992 andauerte. Danach begann in den USA das Zeitalter der "trade laws" mit bis heute andauernden flächendeckenden Antidumping- und Antisubventionsklagen als Speerspitze, aber auch Einfuhrregulierungen nach Section 201 (Schutzklauselmaßnahmen).

II. Situation in der EU heute

Die Stahlindustrie in der EU wird heute außenhandelsrechtlich behandelt "wie jeder andere europäische Industriezweig". Es bestehen noch zwei Ausnahmen:

- Die eine Ausnahme betrifft das **Abkommen mit Rußland** über Einfuhrquoten für Lieferungen von bestimmten Walzstahlerzeugnissen in die Gemeinschaft, die dafür ihrerseits de facto auf Antidumping- und Antisubventionsverfahren hinsichtlich der Abkommenserzeugnisse verzichtet. Ferner bestehen gegenüber Kasachstan autonome Einfuhrkontingente der EU. Bei einem WTO Beitritt müssen solche Maßnahmen allerdings gegenüber dem beitretenden Land umgehend beendet werden.
- Bei der anderen Ausnahme handelt es sich um die ebenfalls bereits erwähnten „automatischen Einfuhrlizenzen“ als Instrument einer „**prior surveillance**“ (vorherigen Einfuhrüberwachung).

Hinsichtlich der **Einfuhrzölle** ist der Stahlbereich in der EU sogar vollständig liberalisiert. Seit dem Jahr 2004 wird in der Gemeinschaft überhaupt kein Einfuhrzoll

mehr auf Stahlimporte erhoben. Dies hängt mit einer Verpflichtung einiger Industriestaaten in der WTO zusammen, in zehn gleichen Jahresschritten bis zum Jahre 2004 Einfuhrabgaben auf Stahlerzeugnisse auf Null zu setzen. Natürlich spielt dieser Zollabbau nur für solche (wenige) Drittländer eine Rolle, die nicht ohnehin schon aufgrund von allgemeinen Zollpräferenzen oder Freihandelsvereinbarungen seit langem ohne Zollabgaben Stahl in die EU exportieren können.

III. Folgerungen

Aus dieser Entwicklung des Stahlaußenhandels der EU lassen sich für die europäische Stahlindustrie zunächst zwei Erkenntnisse festhalten:

- Die europäische Stahlindustrie hat die Lehren aus der Stahlkrise gezogen und sich durch **Privatisierung** und **Restrukturierung** robust neu aufgestellt.
- Die europäischen Stahlunternehmen verhalten sich im **internationalen Stahlhandel verantwortungsbewußt**. Sie versuchen nicht, "um jeden Preis" Mengenverluste im eigenen Markt durch Exporte zu kompensieren. Dies gilt insbesondere für den US-Markt.

Die Stahlunternehmen in der Gemeinschaft können es aber nicht zulassen, daß ihre erfolgreichen Restrukturierungsbemühungen durch gedumpte und subventionierte Drittlandseinfuhren zerstört werden. Nicht nur angesichts der Tatsache, daß immer mehr Länder mit Hilfe von Handelsklagen Importabwehr betreiben, muß es also auch der europäischen Stahlindustrie ermöglicht werden, **exzessive Einfuhren gedumpter oder subventionierter Drittlandsimporte wirksam zu bekämpfen**. Dabei geht es ihr keineswegs um eine möglichst "wasserdichte" Marktabschottung, wie sie in den USA angestrebt wird, sondern um einen punktuellen und verantwortungsbewußten Umgang mit dem WTO-Instrumentarium gegen unfaire Einfuhren.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, daß die **EU-Gesetzgebung** zu den Antidumping- und Antisubventionsverfahren wesentlich **liberaler ausgestaltet ist als**

es die WTO vorschreibt und es in anderen Ländern - insbesondere in den USA - der Fall ist. Als Beispiele seien hier nur die Abwägung des Gemeinschaftsinteresses an einer Maßnahme (sog. public interest clause) und die Absenkung eines Antidumping- bzw. Antisubventionszolls auf das zur Schadensbeseitigung unbedingt erforderliche Maß (sog. lesser duty rule) genannt, die in kaum einem anderen nationalen Antidumpingrecht - und schon gar nicht in den USA - verankert sind. Bereits von daher besteht für die gesamte europäische Industrie keine "Waffengleichheit" gegenüber den Abwehrmöglichkeiten in anderen Ländern.

Im Vergleich mit anderen Ländern weist aber auch die **praktische Umsetzung in der EU Schwächen** auf. Die schwerwiegendsten Mängel, deren Beseitigung notwendig ist, lassen sich wie folgt beschreiben:

- Durch das Einschalten der Mitgliedsstaaten bei der Entscheidung über vorläufige bzw. endgültige Zölle wird das Verhalten der Europäischen Kommission als untersuchende Behörde oftmals durch **sachfremde allgemeinpolitische Erwägungen** beeinflusst. Selbst wenn Dumping, dadurch verursachter Schaden sowie ein **Gemeinschaftsinteresse** durch die Untersuchung offenbar geworden sind, kann also nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß auch eine Maßnahme in Kraft gesetzt wird.
- In aller Regel weigert sich die Europäische Kommission, ein Verfahren aus dem Gesichtspunkt der **drohenden** Schädigung zu eröffnen, sie verlangt stattdessen den Nachweis einer bereits erfolgten Schädigung. Dadurch werden Maßnahmen oft viel zu spät in Kraft gesetzt.
- Hinzu kommt, daß in der EU die **amtlichen Außenhandelszahlen** nur mit **Verspätungen** verfügbar sind.
- Die in der europäischen Antidumping- bzw. Antisubventionsverordnung vorgesehenen Höchstfristen für die einzelnen Untersuchungsabschnitte werden von der Europäischen Kommission fast ausnahmslos ausgenutzt, was zu **weiteren Verzögerungen** führt.

- Die ohnehin nach der "lesser duty rule" abgemilderte Höhe eines Antidumpingzolls wird oftmals ohne Not durch **weniger wirksame Preisvereinbarungen** mit den dumpenden Drittländern ersetzt.

Die deutsche Stahlindustrie fordert daher, diese Mängel zu beseitigen. Nur so kann der europäischen (Stahl-) Industrie ein verlässliches und berechenbares Mittel zur Abwehr unfairer Einfuhren an die Hand geben werden. Zudem sollte sich die EU vehement in der WTO dafür einsetzen, daß die anderen Länder - und hier sind insbesondere wieder die USA zu nennen - in ihren nationalen Antidumping- bzw. Antisubventionsgesetzgebungen auf das EU-Niveau "abrüsten".