

Policy Brief Nr. 50, Mai 2021

Handelspolitische Schutzmaßnahmen: Balanceakt auf einem schmalen Grat zwischen Schutz und Protektionismus

Julia Grübler

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw)

Das oberste Ziel der Welthandelsorganisation ist eine globale Handelsliberalisierung zum Wohl aller Länder. Da der Abbau von Handelsbarrieren jedoch auch in nicht intendierten wirtschaftlichen Effekten resultieren kann, wurden bereits in den 1960er-Jahren Instrumente entwickelt, um Schäden für die heimische Wirtschaft durch stark steigende Importe – insbesondere jene, die unlauteren Handelspraktiken zuzuschreiben sind – entgegenzuwirken. Antidumping-, Antisubventions- und Schutzmaßnahmen werden jedoch nicht nur multilateral im Rahmen der Welthandelsorganisation geregelt. Über 80% der seit 1996 in Kraft getretenen präferenziellen Handelsabkommen enthalten entsprechende Bestimmungen; in EU-Abkommen sind sie noch häufiger verankert als in anderen, allerdings mit wesentlich stärkerem Bezug auf die Welthandelsorganisation und die Erarbeitung einvernehmlicher Lösungen. Die empirische Wirtschaftsforschungsliteratur zeigt allerdings auch auf, dass die stark steigende Nutzung der Instrumente nicht zwingend ein Zeichen vermehrt unfairer Handelspraktiken ist, sondern vielmehr auf protektionistischen Missbrauch der Schutzmaßnahmen hindeutet. Die schweren wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, die durch die Krise beschleunigte Digitalisierung und die geographisch asymmetrische Erholung von der Gesundheits- und Wirtschaftskrise befeuern die Nutzung bestehender und Entwicklung neuer handelspolitischer Schutzinstrumente. Neben der Beleuchtung von bereits seit längerem etablierten Antidumping-, Antisubventions- und Schutzmaßnahmen streift der Policy Brief auch neuere oder wiederbelebte Instrumente, die ebenfalls dem Schutz der Wirtschaft vor schädigenden Handelspraktiken anderer Länder dienen sollen, aber die Diskussionen rund um steigenden Protektionismus und die Rolle der Welthandelsorganisation weiter intensivieren.

1. Bedingte Schutzmaßnahmen

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist der Kern der internationalen Handelsordnung der Welthandelsorganisation (WTO, World Trade Organization), zu dessen Einhaltung sich bisher 164 Mitglieder verpflichtet haben.

Aber wie so oft so gilt auch hier: Keine Regel ohne Ausnahme. Eine davon ist die Anwendung von bedingten handelspolitischen Schutzmaßnahmen, um einem wirtschaftlichen Schaden durch steigende Importe – potenziell ausgelöst durch „unfaire“ Handelspolitik oder Unternehmenspraktiken des Exportlandes – entgegenzuwirken.¹

Man unterscheidet hier insbesondere drei Typen²:

- **Antidumpingzölle** (Antidumping duties): Sie zielen darauf ab, unfairem Preisdumping der Handelspartner entgegenzuwirken und sind die mit Abstand am häufigsten im internationalen Handel eingesetzten Schutzmaßnahmen. Sie werden immer bilateral (sogar auf Unternehmensebene differenziert) und produktspezifisch eingesetzt.
- **Ausgleichszölle** (Countervailing duties) bzw. Antisubventionsmaßnahmen: Sie kommen zum Einsatz, wenn importierte Produkte vom exportierenden Handelspartner direkt oder indirekt subventioniert wurden. Sie werden bilateral gegen bestimmte Länder eingesetzt; die Produkte/Sektoren, die von Ausgleichszöllen betroffen sind, müssen nicht mit den subventionierten Sektoren übereinstimmen.

¹ Günstigere Handelspräferenzen für Entwicklungsländer zur Förderung ihres wirtschaftlichen Aufholprozesses sowie Freihandelsabkommen stellen zwei weitere bedeutende Ausnahmen dar. Siehe dazu beispielsweise den FIW Policy Brief von Grübler und Stöllinger (2018).

² Sie stellen drei von insgesamt 16 von UNCTAD (2019) klassifizierten nicht-tarifären Handelsmaßnahmen dar.

- **Schutzmaßnahmen (Safeguards):** Sie stellen zeitlich begrenzte ad-hoc Maßnahmen dar, die implementiert werden dürfen, um die negativen wirtschaftlichen Konsequenzen stark steigender Importe zu verhindern oder abzuschwächen. Sie sind produktspezifisch, kommen aber typischerweise für alle Handelspartner zur Anwendung. Vorab sei bereits darauf hingewiesen, dass sich globale Schutzmaßnahmen im Rahmen der WTO von in Handelsabkommen verankerten bilateralen oder regionalen Schutzmaßnahmen im Design (betroffene Partnerländer, Bedingungen für die Anwendung als auch Art und Umfang der Maßnahmen) unterscheiden.

Nach einer kurzen Vorstellung, wie diese drei Instrumente im multilateralen Handelssystem und in bilateralen oder regionalen Handelsabkommen verankert sind, bildet die Beschreibung der Nutzung dieser Instrumente den Kern des vorliegenden Policy Briefs: Welche Länder nutzen diese Maßnahmen? Welche Sektoren sind besonders oft betroffen? Welche Veränderungen sind über die Zeit zu beobachten?

Vor dem Hintergrund der auf wirtschaftspolitischer und -wissenschaftlicher Ebene geführten Debatten rund um weltweit steigenden Protektionismus und die Effekte der aktuellen COVID-19-Krise wird zudem auf die Kritik an der Ausgestaltung und Umsetzung von handelspolitischen Schutzmaßnahmen und die jüngsten EU-Reformen eingegangen. Da die drei größten Handelsmächte – die EU, die USA und China – oft im Zentrum handelspolitischer Schutzmaßnahmen stehen und ihre Beziehung untereinander entscheidend für die zukünftige Ausgestaltung der globalen Welthandelsordnung ist, wird zudem hier und da über den Tellerrand der drei „klassischen“ handelspolitischen Schutzmaßnahmen geblickt, um neue oder wiederbelebte Instrumente thematisch zu streifen, welche diese Beziehungen potenziell zusätzlich strapazieren.

Der multilaterale Rahmen

Die Anwendung von handelspolitischen Schutzmaßnahmen ist im Rahmen der Welthandelsorganisation für ihre Mitglieder geregelt. Antidumpingmaßnahmen zur Bekämpfung von aggressivem Preisdumping waren die erste Art von nicht-tarifären Maßnahmen (NTM), die auf multilateraler Ebene während der Kennedy-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade) in den 1960er-Jahren verhandelt wurden. Während der Tokio-Runde in den 1970er-Jahren umfassten NTM neben Antidumping bereits Ausgleichsmaßnahmen gegen Subventionen, Importlizenzverfahren und technische Handelshemmnisse.

Antidumpingzölle und Ausgleichszölle sind im Artikel VI des GATT verankert. Das „Abkommen zur Implementierung von Artikel VI“ (auch bekannt als „Antidumping Abkommen“) spezifiziert, was unter Preisdumping zu

verstehen ist. Preisdumping liegt dann vor, wenn Verkäufe zu Preisen unter einem „fairen Wert“ getätigt werden – das heißt, entweder zu Preisen unter den Herstellungskosten (inklusive eines Aufschlags für den Verkauf und einer Gewinnmarge), oder zu Preisen unter jenen im heimischen Markt des Exportlandes oder in einem anderen Drittland im normalen Handelsverkehr (internationale Preisdiskriminierung).

Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen („SCM-Übereinkommen“; SCM steht für Subsidies and Countervailing Measures) unterscheidet zwischen verbotenen Subventionen (z.B. direkten Exportsubventionen) auf der einen Seite und anfechtbaren Subventionen, die sich an bestimmte Unternehmen, Branchen oder Regionen richten (z.B. Produktionssubventionen) und gegen die über das WTO-Streitbeilegungsverfahren oder mit Ausgleichszöllen vorgegangen werden kann, auf der anderen Seite.

Wichtig dabei ist: Vor der Einführung von Antidumping- oder Ausgleichszöllen muss das Beschwerde führende Land nachweisen, dass das Preisdumping des Exportlandes der heimischen Industrie einen erheblichen Schaden zufügt, oder zuzufügen droht.

Im Vergleich zu Antidumpingzöllen und Ausgleichszöllen sind globale Schutzzölle nicht bilateral ausgerichtet, sondern betreffen alle Handelspartner eines bestimmten Produkts, dessen Importe unerwartet stark angewachsen sind und der heimischen Wirtschaft des importierenden Landes Schaden zufügen könnten. Sie sind in Artikel XIX des GATT und im WTO-Abkommen zu Schutzmaßnahmen geregelt. Schutzmaßnahmen nehmen meist die Form von Zöllen an. Besondere Schutzmaßnahmen gelten für landwirtschaftliche Produkte. Sie finden Anwendung, wenn ein bestimmtes Importniveau überschritten wird, oder wenn der Einfuhrpreis der importierten Waren unter einen festgelegten Richtpreis fällt.

Einzug in bilaterale Handelsabkommen

Zusätzlich werden den handelspolitischen Schutzmaßnahmen in allen modernen präferenziellen Handelsabkommen eigene Kapitel gewidmet.

Etwa im jüngsten EU-Handelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich, welches vorläufig am 1. Jänner 2021 in Kraft trat, werden im Abschnitt „GOODS.17: Trade Remedies“ die Rechte und Pflichten in Bezug auf die WTO-Regulierungen zu Antidumping, Ausgleichszöllen, allgemeinen Schutzmaßnahmen und Agrarschutzmaßnahmen bestätigt. Hierbei wird festgehalten, dass es den Parteien obliegt zu entscheiden, ob sie für ihre Maßnahmen die volle Dumpingspanne oder einen niedrigeren Betrag ansetzen wollen. Zudem wird vereinbart, dass die Parteien nicht gleichzeitig für dasselbe Gut allgemeine Schutzmaßnahmen und spezielle Schutzmaßnahmen für den Agrarbereich anwenden dürfen (OJ, 2020).

Im EU-Abkommen mit Japan, das im Februar 2019 in Kraft trat, wird das Kapitel 5 diesen Handelsschutzmaßnahmen gewidmet. Im Gegensatz zum Abkommen mit dem Vereinigten Königreich enthält es keine Verweise auf die WTO-Abkommen und ist dementsprechend auch wesentlich detaillierter ausgeführt (OJ, 2018a).

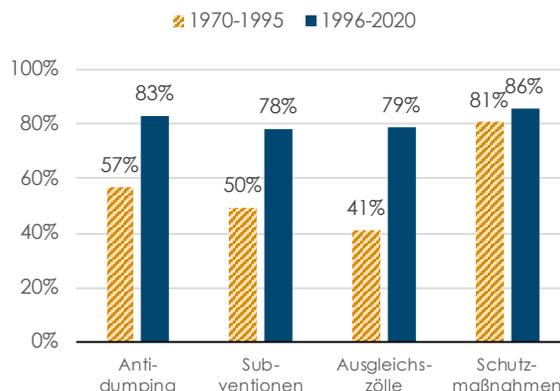
Die Design of Trade Agreements Datenbank gibt Aufschluss darüber, wie sich diese Bestimmungen in einer Vielzahl präferenzieller Handelsabkommen integrieren haben. Eine Aufschlüsselung von 626 Handelsabkommen, die zwischen 1970 und 2020 in Kraft getreten sind, zeigt, dass Schutzmaßnahmen (Safeguards) bereits in den 25 Jahren vor der Etablierung der WTO in über 80% der Abkommen berücksichtigt wurden (Abbildung 1).

Handelsabkommen gehen zumeist sowohl auf globale Schutzmaßnahmen als auch auf bilaterale Schutzmaßnahmen ein. Typische Bestimmungen zu globalen Schutzmaßnahmen beziehen sich darauf, dass die Vertragsparteien ihre Rechte und Pflichten im Rahmen der multilateralen Abkommen auf WTO-Ebene erhalten. Globale Schutzmaßnahmen sind grundsätzlich produktspezifisch und werden auf Basis des Meistbegünstigtenprinzips (Most favoured nation, MFN) gegen alle WTO-Mitglieder³ angewandt und nehmen die Form von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen oder von Zollerhöhungen über die gebundenen Sätze hinaus an. Jedoch finden sich in manchen Handelsabkommen Klauseln, die Vertragspartner bei der Anwendung von globalen Schutzmaßnahmen ausschließen (Kruger et al., 2009).

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, bilaterale bzw. regionale Schutzmaßnahmen in Handelsabkommen zu verankern, die zumeist darauf abzielen, den Übergang zu ausverhandelten niedrigeren Zöllen zu erleichtern. Sie betreffen lediglich die Vertragspartner des Handelsabkommens. Die maximale Anwendungsdauer ist meist kürzer als jene für globale Schutzmaßnahmen. Selten werden quantitative Restriktionen erlaubt; meist adressieren sie Zölle in der Form von (1) einer temporären Aussetzung weiterer Importzollreduktionen, oder (2) einer Anhebung von Importzöllen bis zum MFN-Zollsatz zum Zeitpunkt der Anwendung der Schutzmaßnahme oder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Handelsabkommens (Viljoen, 2016).

Bestimmungen zu Antidumping, Subventionen und Antisubventionsmaßnahmen fanden davor wesentlich weniger oft Einzug in präferenzielle Handelsabkommen, während sie seit 1996 ähnlich wie unilaterale Schutzmaßnahmen in etwa 80% der Abkommen verhandelt werden.

Abbildung 1: Bestimmungen zu handelspolitischen Schutzmaßnahmen in präferenziellen Handelsabkommen



Q: Dür et al. (2014), DESTA Update 2019. Eigene Auswertung.

Hier zeigen sich merkliche Unterschiede zwischen EU-Abkommen und Nicht-EU-Abkommen (Tabelle 1). Vereinbarungen zu Antidumping finden sich in über 90% der EU-Abkommen, im Vergleich zu 67% der übrigen präferenziellen Handelsabkommen. In EU-Abkommen ist öfter explizit die Nutzung von Antidumping erlaubt; dabei zeigt sich jedoch, dass die EU – in Einklang mit ihrer allgemeinen Handelsstrategie, die eine Stärkung der regelbasierten multilateralen Handelsordnung der WTO anstrebt⁴ – wesentlich öfter auf GATT/WTO-Bestimmungen verweist und die Streitbeilegung im Rahmen der WTO sucht.⁵ Der Anteil der EU-Abkommen, die vor der Initiierung von Antidumpingverfahren vorsehen, dass die Parteien gemeinsam nach einer einvernehmlichen Lösung suchen, ist mit 46% mehr als doppelt so hoch als in Abkommen anderer Volkswirtschaften. Doppelt so häufig wird auch die „Regel des niedrigeren Zolls“ (*lesser duty rule*) vereinbart (mit rund 10% der EU-Abkommen), die besagt, dass niedrigere Zölle als die Dumpingspanne eingehoben werden, wenn diese zur Beseitigung der wirtschaftlichen Schädigung ausreichen.

Aus politökonomischer Sicht besonders interessant ist, dass rund ein Zehntel der EU-Abkommen spezifizieren, dass bei der Anwendung von Antidumping ein breiteres öffentliches Interesse berücksichtigt werden soll, als jenes der im heimischen Markt agierenden Produzenten eines betroffenen Wirtschaftszweiges. Hierzu zählen etwa Konsumenten, importierende und outsourcende Unternehmen.

³ Abgesehen von zulässigen Ausnahmen, wie der günstigeren Behandlung von Entwicklungsländern.

⁴ Für den aktuellen Trade Policy Review der Europäischen Kommission siehe EK (2021a).

⁵ Eine Textanalyse von Young (2015) zeigt für eine Auswahl umfassender EU-Handelsabkommen (Kanada, Mittelamerika, Singapur und Südkorea), dass sich die EU auch hinsichtlich Standards darauf konzentriert, eine Äquivalenz verschiedener Regeln der Handelspartner herzustellen oder eine Einigung auf internationale Normen zu erzielen.

Tabelle 1: Bestimmungen in präferenziellen Handelsabkommen der EU und anderen Volkswirtschaften

ANTIDUMPING	EU	Nicht-EU
i. Gibt es Bestimmungen zu Antidumping?	91%	67%
ii. Ist es explizit erlaubt, Antidumpingmaßnahmen zu nutzen?	84%	61%
iii. Gibt es eine Referenz zu GATT/WTO-Bestimmungen für Antidumping?	73%	56%
iv. Suchen die Parteien vor der Untersuchung nach einvernehmlichen Lösungen?	46%	20%
v. Gilt das Streitbeilegungsverfahren des Handelsabkommens nicht für Antidumping?	15%	6%
vi. Sind sich Parteien einig, dass die Beilegung einer Streitigkeit im Rahmen der WTO erfolgen kann?	12%	6%
vii. Sind sich Parteien einig, dass ein breiteres öffentliches Interesse berücksichtigt werden soll?	11%	1%
viii. Vereinbaren die Parteien ausdrücklich eine "Regel des niedrigeren Zolls"?	10%	4%
SUBVENTIONEN UND ANTISUBVENTIONSMASSNAHMEN	EU	Nicht-EU
i. Gibt es Bestimmungen zu Subventionen?	84%	62%
ii. Werden Ausgleichszölle im Abkommen erwähnt?	74%	60%
iii. Gibt es eine Referenz zu GATT/WTO-Bestimmungen für Subventionen und Ausgleichszölle?	52%	47%
iv. Erarbeiten die Parteien eine gemeinsame Subventionspolitik?	40%	6%
v. Gibt es einen expliziten Hinweis auf die Gestattung von Subventionen?	5%	3%
vi. Gibt es einen expliziten Hinweis, dass die Anwendung von Subventionen untersagt ist?	5%	10%
SCHUTZMASSNAHMEN	EU	Nicht-EU
i. Enthält die Vereinbarung spezielle Schutzbestimmungen für die Vertragsparteien?	89%	78%
ii. Verweist das Abkommen auf GATT/WTO-Bestimmungen zu Schutzmaßnahmen?	27%	37%
iii. Einigen sich die Parteien auf eine vom GATT/WTO abweichende Dauer des Schutzzolls?	20%	29%
iv. Erlauben die Parteien Schutzmaßnahmen nur während einer Übergangszeit?	9%	13%
v. Einigen sich die Vertragsparteien auf Bedingungen, unter denen die Partner von allgemeinen/globalen Schutzmaßnahmen ausgenommen werden?	4%	10%
vi. Schließt das Abkommen die Anwendung von Schutzmaßnahmen aus?	0%	1%
ANZAHL DER PRÄFERENZIELLEN HANDELSABKOMMEN	81	631

Q: Dür et al. (2014), DESTA Update 2019. Eigene Auswertung und Darstellung. Sortierung nach der Häufigkeit der Anwendung in EU-Abkommen.

Bei Subventionen und handelspolitischen Maßnahmen gegen ihre negativen Effekte zeigt sich, dass die EU im Vergleich zu anderen Ökonomien stärkeren Fokus auf die Regulierung über Handelsabkommen legt: 84% der EU-Abkommen enthalten Bestimmungen zu Subventionen und 74% nehmen Bezug auf Ausgleichszölle, während sich diese Anteile auf 62% bzw. 60% in Nicht-EU-Handelsabkommen belaufen. Eine besonders große Diskrepanz zeigt sich in dem Bemühen der EU mit den Vertragspartnern an einer gemeinsamen Subventionspolitik zu arbeiten (40%), welches in Handelsabkommen außerhalb der EU noch eine relative Seltenheit ist (6%).

Während sich der Großteil der präferenziellen Handelsabkommen der EU hinsichtlich Antidumping, Ausgleichszöllen und Subventionen auf die GATT/WTO-Bestimmungen berufen, ist das für weniger als ein Drittel der Abkommen für allgemeine Schutzmaßnahmen der Fall. Rund ein Fünftel legt eine Anwendungsdauer fest, die von der von GATT/WTO vorgesehenen (4 Jahre mit

der Option einer Verlängerung um weitere 4 Jahre) abweicht. Hinsichtlich Schutzmaßnahmen scheint die EU ihren Vertragspartnern im Schnitt weniger günstigere Konditionen zu gewähren als andere Ökonomien; so zeigt sich zum Beispiel, dass sich die EU nur in 9% der Abkommen auf die Anwendung während einer Übergangszeit beschränkt und in nur 4% der Verträge die Partner unter bestimmten Bedingungen von allgemeinen Schutzmaßnahmen – die sonst alle Handelspartner betreffen – ausgenommen werden.

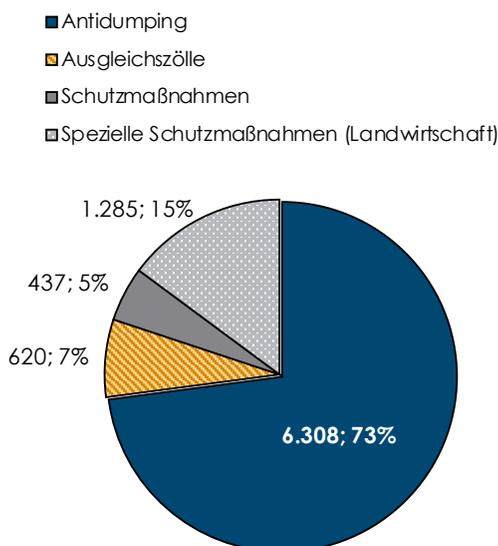
2. Nutzung von Schutzmaßnahmen

Handelspolitische Schutzmaßnahmen von WTO-Mitgliedern sind über das Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) der WTO abrufbar (WTO, 2021). Diese Informationen wurden für die wiiw NTM Datenbank⁶ mit Daten der Temporary Trade Barriers Database (TTBD) von Bown (2016) ergänzt und stellen die Basis für die nachfolgenden Statistiken für den Zeitraum 1996-2018 dar.

Die Liste der häufigsten Nutzer von Handelsschutzmaßnahmen wird – mit großem Abstand – von den USA angeführt, gefolgt von Indien, noch vor der EU auf Platz 3 sowie Brasilien, Argentinien, Australien und China. Auf der Seite der von den Maßnahmen betroffenen Länder steht China an erster Stelle, gegen das mehr als dreimal so viele Maßnahmen gerichtet wurden als gegen das zweitplatzierte Südkorea. Nach Indien und Taiwan folgt die USA auf Rang 5, während die EU erst an zwölfter Stelle steht. Allgemein zeigt sich für bilaterale Maßnahmen, dass Länder des oberen Segments des mittleren Einkommens (upper middle income countries; nach Klassifikation der Weltbank) und jene mit hohen Einkommen zu den häufigsten Anwendern dieser Maßnahmen zählen, gleichzeitig aber auch am öftesten Ziel dieser handelspolitischen Instrumente sind (Grübler und Reiter, 2021).

In Summe ist seit den 2000er-Jahren ein leicht rückläufiger Trend beobachtbar. Die absolute Zahl notifizierter Handelsschutzmaßnahmen fiel im Zeitraum 1996-2004 nie unter 300 und seither nie unter 200.

Abbildung 2: Notifizierte Handelsschutzmaßnahmen, 1996-2018



Q: wiiw NTM Data, basierend auf WTO I-TIP und TTBD. Eigene Auswertung und Darstellung.

⁶ Sie stehen kostenlos zur Verfügung unter: <https://wiiw.ac.at/ds-2.html>

Über alle Jahre und WTO-Mitglieder hinweg dominieren Antidumpingmaßnahmen (Abbildung 2). Der Höhepunkt in der Nutzung von Antidumpingmaßnahmen wurde in den späten 1990er- und frühen 2000er-Jahren erreicht; trotz eines rückläufigen Trends repräsentierten sie durchwegs immer über die Hälfte aller Maßnahmen. Mit Ende des Jahres 2019 hatte die EU 94 Antidumpingzölle in Kraft, 15 Ausgleichszölle, und drei Schutzmaßnahmen (EK, 2020a).

Der Rückgang der Initiierungen von Antidumpingmaßnahmen wurde mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die 2008 startete, unterbrochen. Seither sind einzelne Anstiege – während der globalen Handelsabschwächung in den Jahren 2012/13 sowie 2015 – beobachtbar (Abbildung 3, erstes Diagramm). Über 30% der abgebildeten 6.139 Antidumping-Initiierungen weltweit betreffen unedle Metalle, gefolgt von chemischen Produkten (20%). Im ersten Halbjahr 2020 entfielen sogar 92 (49%) der 188 globalen Antidumping-Initiierungen auf den Metallsektor. Die Bereiche der Lebensmittelindustrie, Textilien und Bekleidung sowie Maschinen und Elektrogeräte haben seit den späten 1990er-Jahren an Bedeutung verloren.

Die Dominanz der Eisen- und Stahlindustrie zeigt sich auch auf Länderebene. Rund 40% der eingeleiteten Antidumpingmaßnahmen der EU betreffen den Metallsektor, weitere 20% die chemischen Industrien. Noch stärker ausgeprägt ist dieses Bild mit Blick auf die USA, wo mehr als 55% der Maßnahmen Metallprodukten zuzuordnen sind und lediglich 13% dem am zweitstärksten betroffenen Sektor der chemischen Industrien. Für China zeigt sich mit über 50% der Maßnahmen in der chemischen Industrie und 10% in der Metallindustrie eine zu den USA fast spiegelbildliche Aufstellung.

Box 1: Aktuelle Beispiele: Antidumpingmaßnahmen gegen Österreich
Drei Antidumpingmaßnahmen sind derzeit gegen Österreich in Kraft: (1) ein Antidumpingzoll Argentiniers von 98% auf beschichtetes Papier [initiiert im Dezember 2010; in Kraft seit Juni 2012; G/ADP/N/230/ARG]; (2) ein Antidumpingzoll der USA von 51,48% auf zugeschnittene Bleche aus Kohlenstoffstahl und legierte Stahlsorten [initiiert im Mai 2016; in Kraft seit Mai 2017; G/ADP/N/328/USA] und (3) ein Antidumpingzoll der USA von 25,9% auf die chemische Verbindung Strontiumchromat, die unter anderem in der Flugzeugbranche zur Korrosionsverhinderung zur Anwendung kommt [initiiert im Oktober 2018; in Kraft seit November 2019; G/ADP/N/335/USA]

Über die gesamte Periode 1996-2018 wurden zehnmal so viele Antidumpingfälle eingeleitet wie Fälle für Ausgleichszölle gegen verzerrten Wettbewerb durch Subventionen. Letzteres Instrument gewinnt jedoch zunehmend an Bedeutung; insbesondere seit der Wirtschafts- und Finanzkrise wird es jährlich stärker genutzt (Abbildung 3, zweites Diagramm), wenn auch noch

verhältnismäßig von weniger und vor allem industrialisierten Ländern.

Ausgleichszölle sind noch stärker auf Eisen- und Stahlprodukte konzentriert. Rund 45% der notifizierten Maßnahmen betreffen Basismetalle und Waren daraus, gefolgt von den chemischen (und verwandten) Industrien sowie der Warengruppe für Harze, Plastik, Kautschuk und Produkte daraus mit jeweils 10%. Im ersten Halbjahr 2020 betrafen 18 von insgesamt 27 Maßnahmen (67%) unedle Metalle.

Beachtlich ist, dass die EU, die USA und China zusammen für rund zwei Drittel aller eingeleiteten Ausgleichsmaßnahmen aufkommen (im Vergleich zu etwas mehr als einem Viertel im Fall von Antidumpingzöllen).

Das Bild der US-Ausgleichszölle über die letzten 25 Jahre gleicht mit 54% im Metallbereich und 10% im Chemie-sektor stark jenem für Antidumping, während die ergriffenen Antisubventionsmaßnahmen Chinas und der EU stärker über Sektoren diversifiziert sind. Für die EU sind insgesamt 27% dem Metallsektor, 20% Produkten aus Kunststoff, und jeweils 11% den Bereichen Textilien und Bekleidung (HS XI), Waren aus Stein, Gips, Zement, oder Glas (HS XIII) sowie Maschinen und elektronischen Erzeugnissen (XVI) zuzuordnen. Chinas Ausgleichszölle adressieren vornehmlich den Agrarbereich (44%; HS I-IV), gefolgt von den chemischen Industrien (33%) sowie den Metallsektor (11%) und den Transportsektor (11%).

Box 2: Nerven aus Stahl: China im Fokus

Über den Zeitraum 2015-2019 wurden von der EU 66 neue Untersuchungen für Handelsschutzmaßnahmen gegen Importe aus 22 Ländern eingeleitet. Davon entfielen 25 auf China, jeweils fünf auf Ägypten und Russland und jeweils drei auf Brasilien, Indien, Südkorea und die Türkei. Im Jahr 2019 betrafen 86 der gesamt 121 EU-Antidumpingmaßnahmen und sieben von 16 EU-Ausgleichszöllen in Kraft Importe aus China.

Eisen-, Stahl- und Glasfaserprodukte dominieren die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU im Allgemeinen, und gegen China gerichtete Maßnahmen im Besonderen.

Drei von 11 EU-Antidumpingmaßnahmen und zwei von fünf EU-Ausgleichsmaßnahmen im Jahr 2019 wurden für den Metallsektor initiiert – alle betrafen mitunter Lieferanten aus China. Einer von vier im Jahr 2019 vorläufig eingeführten Antidumpingzöllen richtete sich gegen Importe von Stahlrädern aus China (50,3%-66,4%) (EK, 2020b).

Die aggressive Handelspolitik der USA unter der Präsidentschaft von Donald Trump führte zusätzlich zur Einführung von allgemeinen Schutzmaßnahmen im Stahlsektor, die im Kontext der COVID-19-Krise verfeinert wurden (OJ, 2020b); nicht zuletzt in Hinblick auf Handelsumlenkungseffekte der US-Politik, Überkapazitäten in China und die raschere wirtschaftliche Erholung in China.

Box 3: Aktuelle Beispiele: Produkte, die gleichzeitig von Antisubventions- und Antidumpingmaßnahmen der EU betroffen sind

Für bestimmte Produkte aus Endlosglasfaserfilamenten aus China etablierte die EU Antidumpingzölle zwischen 7,3% und 13,8%, [(EU) No 248/2011] und in weiterer Folge zusätzlich Ausgleichszölle im Umfang von 4,9% bis 10,3% [(EU) No 1379/2014]. Im Februar 2021 wurden die endgültigen Ausgleichszölle nach Unternehmen differenziert angepasst [(EU) No 328/2021], die voraussichtlich fünf Jahre gelten werden.

Auch E-Bikes aus China sehen sich sowohl mit Antidumpingzöllen (10,3%-70,1%) [(EU) 2019/73] als auch Ausgleichszöllen (3,9%-17,2%) [(EU) 2019/72] konfrontiert.

Temporäre Schutzzölle können unter anderem dabei helfen, bi- und multilaterale Handelsliberalisierungen zu verhandeln, deren Handelskonsequenzen schwer abzuschätzen sind. Unilaterale Schutzmaßnahmen repräsentierten über den Zeitraum 1996-2018 rund 5% der gesamten Handelsschutzmaßnahmen. Für sie sind derzeit keine klaren Auf- oder Abwärtstrends ersichtlich (Abbildung 3, drittes Diagramm).

Im Vergleich zu Antidumpingmaßnahmen fallen die Basismetalle (96 Initiiierungen, 25%) und chemischen Industrien (59 Initiiierungen, 15%) bei Schutzzöllen etwas weniger ins Gewicht. Diese haben dafür eine größere Bedeutung für den Agrar- und Lebensmittelbereich (HS I-IV) sowie für Textilien und Bekleidung (HS XI).

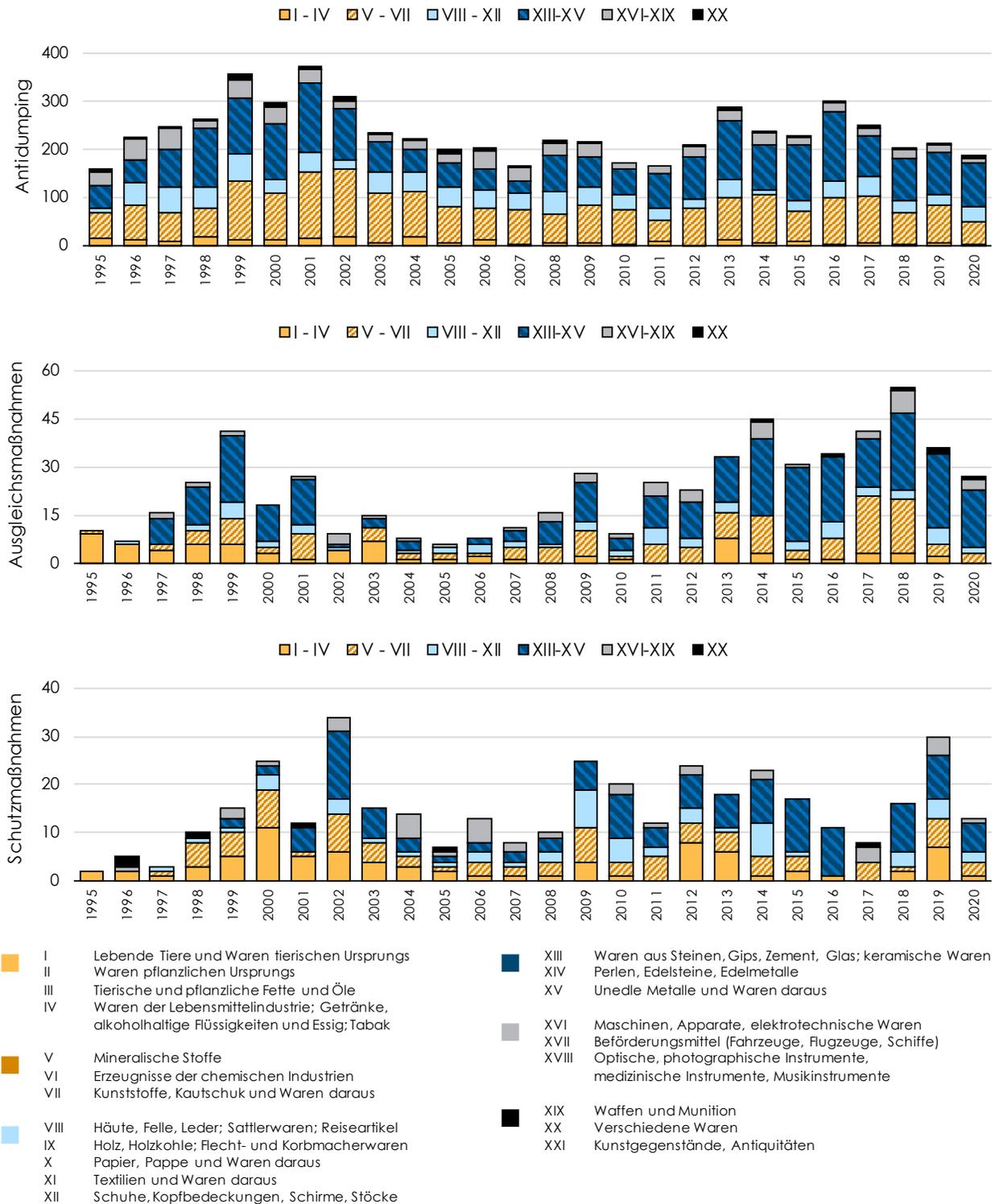
Die WTO rapportiert lediglich zwei tatsächlich ergriffene Schutzmaßnahmen für China, vier für die EU und acht für die USA, womit die drei größten Handelsblöcke der Welt lediglich 7% der gesamt 191 allgemeinen Schutzmaßnahmen seit der Gründung der WTO repräsentieren. Für China und die EU sind diese Maßnahmen auf den Metall- und Lebensmittelbereich beschränkt, während die USA auch für Maschinen und elektronische Geräte da- von Gebrauch machte.

Insgesamt gibt es 39 WTO-Mitglieder, darunter die EU, die sich das Recht reserviert haben, spezielle Schutzmaßnahmen im Agrarbereich zu nutzen (WTO, 2017). Drei Produktkategorien dominieren die speziellen Schutzmaßnahmen der EU: Zucker, Fleisch, und andere tierische Produkte (wie Eier oder Häute).

Informationen zu speziellen Agrarschutzmaßnahmen sind im Allgemeinen weniger transparent als für andere Schutzmaßnahmen und in den verfügbaren Datenbanken unterrepräsentiert, wie sich an einem Beispiel der EU veranschaulichen lässt: In der WTO-Datenbank ist eine einzige EU-Notifizierung spezieller Schutzmaßnahmen angeführt. Diese stammt aus dem Jahr 1995 und enthält eine Liste an Zolllinien mit Richtpreisen, deren Unterschreitung Maßnahmen auslöst. De facto zeigen die jährlichen Berichte, dass die EU regelmäßig Maßnahmen implementiert mit Berufung auf die Notifizierung im Jahr 1995. Beispielsweise wurden im Juli 2020 die Maßnahmen für das „Marketingjahr 2019/20“ (von 1. Juli 2019 bis 30. Juni 2020) kommuniziert. In diesem Zeitraum wurden preisbasierte Maßnahmen für drei Produkte aus Hühnerfleisch ergriffen (Grübler und Reiter, 2020).

2. Nutzung von Schutzmaßnahmen

Abbildung 3: Initiierungen von bedingten Schutzmaßnahmen im Zeitverlauf nach gruppierten HS-Abschnitten, Jänner 1995 bis Juni 2020



Q: Notifizierungen an die WTO bis inklusive 30. Juni 2020. Eigene Auswertung und Darstellung.

Der Jahrhundertstreitfall: Boeing-Airbus

Ein besonderer Streitfall schlägt alle Rekorde. Am 6. Oktober 2004 leitete die USA ein Verfahren⁷ (DS316) wegen Subventionen für den europäischen Flugzeughersteller Airbus ein, während am 27. Juni 2005 die EU eine Beschwerde aus demselben Grund gegen den US-amerikanischen Flugzeughersteller Boeing einreichte. Viele Reports und Jahre später wurden Vergeltungsmaßnahmen in Milliardenhöhe durchgesetzt. Die WTO hat im Oktober 2019 entschieden, dass die USA Ausgleichszölle auf Importe aus der EU im Wert von 7,5 Milliarden US-Dollar erheben kann; im Parallelfall hat sie zugunsten der EU entschieden, dass Vergeltungszölle auf US-Importe im Wert von bis zu 4,0 Milliarden US-Dollar angewandt werden dürfen (EK, 2020c).

Noch im Dezember 2020 änderte die USA ihre Methode zur Berechnung ihrer Sanktionen gegen die EU, wodurch sich die Zahl der in der EU betroffenen Produkte stark erhöhte. Ende Jänner 2021 wurde das Amt des US Präsidenten von Donald Trump an Joe Biden übergeben und bereits im März konnten sich die USA und die EU darauf verständigen, ihre gegenseitigen Sanktionen für eine Dauer von vorerst vier Monaten auszusetzen, um nach einer nachhaltigen Lösung des Konflikts zu suchen (EK, 2021b).

Ganz zentral ist hier zu unterstreichen, dass die wirtschaftlichen Effekte weit über die Sektoren hinausgehen, die Gegenstand dieser Dispute sind.

Im Federal Register der USA lässt sich nachlesen, welche Produkte aus welchen EU-Mitgliedstaaten ab Mitte Oktober 2019 mit zusätzlichen Zöllen (10% für große Zivillflugzeuge und 25% für andere Produkte) belegt wurden (Tabelle 2). Mit über 40% sind Tiere und Produkte tierischen Ursprungs das häufigste Ziel der Maßnahmen, gefolgt von Waren der Lebensmittelindustrie mit rund 24%. Zusammen mit Textilien und Bekleidung (11%) und Produkten pflanzlichen Ursprungs (8%) repräsentieren die Top 4 Produktkategorien 84% der betroffenen Güter, während im Transportbereich lediglich ein Gut – Flugzeuge und andere Luftfahrzeuge mit einem Leergewicht von mehr als 15.000 kg (HS 880240) – adressiert wird.

Auch die EU veröffentlichte eine Produktliste mit Gütern aus den USA, für die zusätzliche Importzölle eingehoben wurden (Tabelle 3). Die meisten der über 300 Produkte sind Waren der Lebensmittelindustrie, Getränke, alkoholische Flüssigkeiten, Essig und Tabak. Darunter fallen über 40 Produkte unter alkoholische Getränke wie Weine, Sekt, Rum und Wodka. Über 100 Produkte der Liste sind dem Agrarbereich und der Lebensmittelindustrie zuzuordnen, gefolgt von 46 Produkten der chemischen Industrien.

Die Abschätzung der wirtschaftlichen Schäden, die sich aus einem Disput in einem einzelnen von beiden Seiten des Atlantiks – wenn auch in unterschiedlicher Form – stark subventionierten Sektor ergeben, verkompliziert sich dadurch ungemein.

Tabelle 2: Anzahl der von US-Strafzöllen betroffenen EU-Güter im Boeing-Streitfall nach Kapiteln des Harmonisierten Systems (HS)

	HS Kapitelnummer und Beschreibung	Anzahl und Anteil d. Produkte	
I	Lebende Tiere und Waren tierischen Ursprungs	66	42%
IV	Waren der Lebensmittelindustrie, Getränke, Alkohol, Essig, Tabak	38	24%
XI	Textilien und Textilwaren	17	11%
II	Waren pflanzlichen Ursprungs	12	8%
XVII	Beförderungsmittel	1	1%
	Übrige	24	15%
	Summe	158	100%

Anmerkung: Top 4 im Vergleich zu Beförderungsmittel und übrige Produktgruppen. Anzahl der Produkte auf 8-Steller-Ebene des US-amerikanischen Harmonized Tariff Schedules. Q: Federal Register (2019), eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Anzahl der von EU-Strafzöllen betroffenen US-Güter im Boeing-Streitfall nach Kapiteln des Harmonisierten Systems (HS)

	HS Kapitelnummer und Beschreibung	Anzahl und Anteil d. Produkte	
IV	Waren der Lebensmittelindustrie, Getränke, Alkohol, Essig, Tabak	108	28%
II	Waren pflanzlichen Ursprungs	55	14%
I	Lebende Tiere und Waren tierischen Ursprungs	53	14%
VI	Erzeugnisse der chemischen Industrie und verwandter Industrien	46	12%
XVII	Beförderungsmittel	31	8%
	Übrige	97	25%
	Summe	390	100%

Anmerkung: Top 4 im Vergleich zu Beförderungsmittel und übrige Produktgruppen. Anzahl der Produkte auf 8-Steller-Ebene der Kombinierten Nomenklatur. Q: EK (2020c), eigene Berechnungen.

⁷ WTO-Mitglieder sind angehalten beim Verdacht von Verstößen gegen multilaterale Handelsregeln auf den Streitbeilegungsmechanismus zurückzugreifen, anstatt einseitige Maßnahmen zu setzen. Dieses Instrument geht über die oben genannten „klassischen“ bedingten Schutz-

maßnahmen hinaus, steht aber in direktem Zusammenhang. Interessanterweise scheinen Länder WTO-Streitbeilegungsverfahren nicht als Substitute, sondern eher komplementär zu einseitigen Maßnahmen zu nutzen (Feinberg und Reynolds, 2018).

3. Braucht es Schutz vor Schutzmaßnahmen?

Der Rahmen des GATT kann den Missbrauch handelspolitischer Schutzmaßnahmen nicht ausschließen. Einige empirische Forschungsarbeiten legen nahe, dass sie verstärkt protektionistisch genutzt werden.

Ungeachtet anderer Faktoren, die zum Rückgang der Produktion im importierenden Land geführt haben, wird die gleichzeitige Entwicklung eines Importanstiegs und Produktionsrückgangs zum Anlass genommen, handelspolitische Schutzmaßnahmen einzusetzen (Vandenbussche und Zanardi, 2008).

Sie zielen insbesondere auf politisch einflussreiche Sektoren mit wenigen großen, gut organisierten, heimischen Produzenten ab und reduzieren dabei den internationalen Wettbewerb (Zanardi, 2004). Forschungsarbeiten von Prusa und Skeath (2002, 2005) deuten darauf hin, dass Antidumpingmaßnahmen nicht nur ökonomischen, sondern auch strategischen Motiven folgen: Es zeigt sich etwa, dass Antidumping als Vergeltungsmaßnahme eingesetzt wird. Bao und Qiu (2011) legen dar, dass die Antidumpingfälle Chinas und der USA mit Vergeltungsmotiven konsistent sind; im Fall Chinas jedoch nicht mehr als für die USA.

Die empirische Forschungsliteratur veranschaulicht deutlich, dass Antidumpingmaßnahmen einem antizyklischen Pfad folgen, mit einer stärkeren Nutzung während Rezessionen (Knetter und Prusa, 2003). Eine vergleichende Analyse von Industrie- und Entwicklungsländern von Aggarwal (2004) legt nahe, dass erstere in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs auf Antidumping als protektionistisches Instrument zurückgreifen, während letztere häufig Antidumping als Substitut für Zollsenkungen nutzen.

Die globale Ausbreitung und intensive Nutzung von bedingten Schutzmaßnahmen lässt zunehmend mehr ÖkonomInnen zu dem Schluss kommen, dass das ange dachte Heilmittel gegen das Dumpingproblem zu einer eigenen Krankheit mutiert ist (Zanardi, 2006), gegen die es aktuellere und präzisere Regeln braucht.

EU-Reform

Bereits im Jahr 2006 wurde von verschiedenen Gesellschaftsgruppen, EU-Mitgliedsstaaten und dem damaligen EU-Handelskommissar eine Reform der Handelsschutzmaßnahmen und insbesondere des Antidumping-Instruments gefordert. Reformüberlegungen betrafen europäische Produzenten, die Teile ihrer Produktion in Drittstaaten ausgelagert hatten, Interessen des Einzelhandels und von Konsumenten, die Überarbeitung und Transparenz der Kriterien bei der Bearbeitung von Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen und die Interessen kleiner und mittelgroßer Unternehmen (KMUs). Nicht zuletzt auch der Anstieg von Maßnah-

men anderer Länder gegen die EU – potenziell als Vergeltungsmaßnahmen – stützten die Befürworter von Reformen.

Für den Status Quo machten sich dagegen traditionelle Produzenten und Nutzer von Schutzmaßnahmen stark, die primär oder ausschließlich in der EU produziert. Diese repräsentierten „konsolidierte“ bzw. „oligopolistische“ Sektoren mit wenigen agierenden Unternehmen, die auf Skaleneffekten aufbauten (Stahlindustrie, chemische Industrie und Unterhaltungselektronik). Für sie war es leichter, die Voraussetzungen für die Einleitung von EU-Schutzmaßnahmen zu erfüllen (De Bièvre und Eckhardt, 2010):

„Der Antrag gilt als ‚von einem Wirtschaftszweig der Gemeinschaft oder in seinem Namen‘ gestellt, wenn er von Gemeinschaftsherstellern unterstützt wird, deren Produktion insgesamt mehr als 50 v. H. der Gesamtproduktion der gleichartigen Ware darstellt, die auf den Teil des Wirtschaftszweigs der Gemeinschaft entfällt, der den Antrag entweder unterstützt oder ablehnt. Eine Untersuchung wird jedoch nicht eingeleitet, wenn auf die Gemeinschaftshersteller, die den Antrag ausdrücklich unterstützen, weniger als 25 v. H. der Gesamtproduktion der gleichartigen vom Wirtschaftszweig der Gemeinschaft hergestellten Ware entfallen“ (EK Regulierung 384/96, ABl L056).

Hierbei ist zu beachten, dass durch Änderungen der Antidumping- und Antisubventions-Grundverordnungen im Jahr 2004 das Beschlussverfahren im Rat geändert wurde, sodass Stimmenthaltungen nicht mehr als Ablehnung eines Kommissionsvorschlags, sondern als Zustimmung zu diesem gewertet wurden.

Das Reformpaket sah unter anderem die Inklusion von outsourcenden Unternehmen sowie eine verstärkte Berücksichtigung der Interessen von konsumierenden und importierenden Sektoren im Rahmen der Prüfung des Gemeinschaftsinteresses (jetzt: Unionsinteresses) vor. Der Reformprozess scheiterte vorerst im Jahr 2008 an der starken politischen Mobilisierung von konzentrierten Produzentengruppen (De Bièvre und Eckhardt, 2010).

Zehn Jahre später wurde das seit der Gründung der WTO kaum veränderte Grundgerüst für Handelsschutzmaßnahmen der EU doch stark überarbeitet. Ein Grund dafür war die Forderung Chinas, dass ihm bei der Berechnung der Höhe von Antidumpingzöllen der Marktwirtschaftsstatus gewährt wird. Das hätte zur Folge, dass die Preise oder die Produktionskosten in China verwendet würden – die für viele chinesische Unternehmen jedoch weiterhin als erheblich verzerrt gelten – und nicht etwa Produktionskosten in Vergleichsländern. China beruft sich bei seiner Forderung auf das Protokoll über den Beitritt Chinas zur WTO, Artikel 15, Absatz (d):

„Once China has established, under the national law of the importing WTO Member, that it is a market economy, the provisions of subparagraph (a) shall be terminated provided that the importing Member’s national law contains market economy criteria as of the date of

accession. In any event, the provisions of subparagraph (a)(ii) shall expire 15 years after the date of accession" (WTO, 2001).

Das wäre im Dezember 2016 der Fall gewesen. Im betreffenden Absatz (a), Ziffer (ii) ist festgehalten, dass WTO-Mitglieder abweichende Methodologien für China anwenden dürfen:

„The importing WTO Member may use a methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China if the producers under investigation cannot clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to manufacture, production and sale of that product“ (WTO, 2001).

In diesem Kontext hat die EU Ende 2017 neue Regeln zur Berechnung von Dumpingspannen eingeführt (OJ, 2017), die den Spielraum für höhere Zölle erweitern. Wenn im Ausfuhrland nennenswerte Verzerrungen durch staatliche Eingriffe bestehen, werden alternative Herstellungs- und Verkaufskosten herangezogen, insbesondere solche in einem repräsentativen Land mit ähnlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand; sollte es mehr als ein derartiges Land geben, wird jenes bevorzugt, in dem angemessene Sozial- und Umweltstandards bestehen. Diese Regel kam im Jahr 2019 gegen organisch beschichtete Stahlprodukte aus China zum Tragen: Hier wurde Mexiko herangezogen, da Malaysia drei von acht Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, International Labor Organization) und ein wichtiges Umweltabkommen (Stockholm Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe) nicht ratifiziert hatte (EK, 2020a).

Im Jahr 2018 folgten weitere Änderungen (OJ, 2018b). Dabei wurde der EU-Rahmen flexibler gemacht: Untersuchungen sollten schneller vonstattengehen (in 14 statt 15 Monaten in Antidumping-, in 13 Monaten in Antisubventionsverfahren) und Maßnahmen rascher eingeführt werden (provisorisch nach sieben oder spätestens acht Monaten anstatt bisher nach neun Monaten). Für die Höhe der Zölle gilt die „Regel des niedrigeren Zolls“ nur mehr mit Einschränkungen.

Für die Kalkulation der Schadensspanne der EU-Industrie als Basis für die Anwendung der Regel des niedrigeren Zolls werden auch Kosten für Investitionen, Forschung und Entwicklung sowie zu erwartende Kostenerhöhungen im Hinblick auf strengere multilaterale Standards in den Bereichen Umweltschutz und Arbeitsbedingungen mit einbezogen.

Andererseits wird die Intention der EU neue Maßnahmen einzuführen drei Wochen im Voraus angekündigt; und sollte auf Basis der Überprüfungen eingeführter Maßnahmen die Entscheidung fallen, dass sie aufgehoben werden, so werden gezahlte Zölle den Importeuren rückerstattet. Nicht zuletzt werden seither neben der Beschwerde führenden Industrie auch Gewerkschaften in die Prozesse voll einbezogen.

4. Aktuelle Entwicklungen im COVID-19-Kontext

Die COVID-19-Pandemie hat sich 2020 rasant zu einer globalen Gesundheits- und Wirtschaftskrise mit multidimensionalen Folgen entwickelt. Handelspolitisch waren gleich zu Beginn der Pandemie Güter des Gesundheitssektors gleichzeitig Ziel von handelsliberalisierenden Maßnahmen auf Importe und von exportthemmen Maßnahmen. In erster Linie wurden Importzölle reduziert und Importverfahren beschleunigt, während Exportrestriktionen auferlegt wurden.

Über das Jahr 2020 hinweg waren rund zwei Drittel der Notifizierungen handelspolitischer Maßnahmen mit direktem COVID-19-Bezug technischen Handelsbarrieren und gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zuzurechnen. Die meisten davon können grob in vier Kategorien untergliedert werden: (1) Vereinfachung von Zertifizierungsmaßnahmen (inkl. verstärkte Nutzung von elektronischen Zertifikaten), (2) Standards zur Gewährleistung sicherer medizinischer Güter (unter anderem zur Ankerbelug der heimischen Produktion), (3) Sicherstellung der Verfügbarkeit von Lebensmitteln und (4) Risikominimierung in Bezug auf den Handel mit lebenden Tieren (WTO, 2020).

Aber auch bedingte Handelsschutzmaßnahmen könnten weiteren Aufwind erfahren. Die in Abbildung 3 dargestellten Initiierungen enden im ersten Halbjahr 2020. Global hat sich die Coronakrise erst im zweiten Quartal entfaltet. Eine Verdoppelung der Fälle für das gesamte Jahr ist entsprechend eine konservative Annahme, die auf über 370 Antidumpingfälle, über 50 Ausgleichsmaßnahmen, und über 25 allgemeine Schutzmaßnahmen schließen ließe. Damit wäre das erste Corona-Jahr, auf welches noch mehrere in abgeschwächter Form folgen werden, jenes mit den seit 1995 häufigsten Antidumping-Initiierungen (gefolgt von 372 Fällen im Jahr 2001), den zweithäufigsten Initiierungen von Antisubventionsmaßnahmen (nach 55 Fällen im Jahr 2018) und den dritthäufigsten Initiierungen von Schutzmaßnahmen.

Es gibt mehrere Gründe zu vermuten, dass handelspolitische Schutzmaßnahmen global und auf EU-Ebene künftig noch häufiger genutzt werden.

Zum einen intensiviert die globale Wirtschaftskrise die Involvierung des Staates zur Stützung der Wirtschaft. Das betrifft in der EU sowohl die nationalen Rettungspakete als auch den Europäischen Aufbauplan mit einem starken Fokus auf Industriepolitik, mit dem Ziel, die Wirtschaft der EU grüner, nachhaltiger und digitaler zu gestalten.⁸ Damit verbreitert sich folglich die Angriffsfläche für Ausgleichszollverfahren.

Mit der zäh voranschreitenden Immunisierung der europäischen Bevölkerung dürfte der Einbruch der Nachfrage bei gleichzeitig ungewollten Produktions- und

⁸ Für einen Überblick siehe z.B. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de#kernelemente-der-einigung

Verkaufseinschränkungen zu vermehrtem Dumping führen, das potenziell einen langfristigen Schaden an der heimischen Industrie verursachen könnte.

Beispielhaft zeigt sich das für die EU an den allgemeinen Schutzmaßnahmen für Stahl. Erstmals seit 2002 wurden von der EU im Jahr 2018 allgemeine Schutzmaßnahmen initiiert als Reaktion auf den im März 2018 von den USA eingeführten 25% Zoll auf Stahlprodukte, sowohl gegen die EU als auch andere bedeutende Handelspartner wie Kanada und Mexiko. Um einer starken Handelsumlenkung – d.h. Handelsflüssen von Stahlproduzenten, die normalerweise in die USA exportiert hätten, aber aufgrund des Zolls nach anderen Absatzmärkten Ausschau hielten – entgegenzuwirken, wurden Zollkontingente eingeführt. Alle über die Kontingente hinausgehenden Importe wurden ebenfalls mit 25% Zöllen belegt (EK, 2019).

Die COVID-19 bedingte Wirtschaftskrise setzte der europäischen Stahlindustrie laut Europäischer Kommission derart zu, dass sie die Schutzmaßnahmen anpasste. Neben dem Einbruch der Nachfrage wurde hier über die asymmetrische Erholung von der Gesundheitskrise und das Risiko opportunistischer Praktiken von Handelspartnern, die inländische Produzenten übermäßig aus dem Markt verdrängen könnten, argumentiert. Die Schutzmaßnahme der EU wurde dahingehend adaptiert, dass (a) länderspezifische Zollkontingente anstatt auf jährlicher Basis auf Quartalsbasis verwaltet werden, und (b) Regeln für den Zugang zu Restkontingenten angepasst wurden, um einer Verdrängung kleinerer Ausfuhrländer entgegenzuwirken (OJ, 2020b). Auch wenn hier China nicht explizit erwähnt ist, kann man davon ausgehen, dass insbesondere China in Bezug auf aggressives Exportverhalten und Verdrängungspotenzial angesprochen ist, da China ein Großteil der weltweiten Stahlüberkapazitäten zugesprochen wird.

Neben den abrupten, unerwarteten Effekten der Pandemie, verstärkte diese – insbesondere auch mobilitätseinschränkende – Krise bereits bestehende „Megatrends“ wie etwa die verstärkte Digitalisierung. Während der Güterhandel sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend einbrach, florierten globale digitale Dienstleister, ohne angemessene Beiträge zur wirtschaftlichen Erholung zu leisten, da sie bislang ungenügend in das Steuersystem integriert sind. Nicht zuletzt deshalb wurden Gespräche zu einer Einigung im Rahmen der OECD intensiviert – eine Einigung gibt es jedoch noch nicht. Österreich gehört zu einem der Länder, das seit Anfang 2020 eine Digitalsteuer auf Online-Werbeleistungen einhebt. Die USA haben darauf mit einer Initiierung einer „Section 301“ Untersuchung reagiert.⁹ Dieses seit der Etablierung der WTO kaum verwendete Instrument wurde unter der Trump-Administration wiederbelebt und wird wohl auch unter Präsident Biden bedingte Schutzmaßnahmen der USA kom-

plementieren. Sie werden einseitig von den USA verhängt, wenn Partnerländer ungerechtfertigte oder unangemessene oder US-Unternehmen diskriminierende Politiken verfolgen, die den Handel oder Investitionen der USA einschränken. Ähnlich wie bei Ausgleichszöllen lässt sich vorab nicht ersehen, welche Sektoren davon betroffen sein könnten. Im Fall der Österreichischen Digitalsteuer wird von der US-Administration vorgesehen, dass zusätzliche Zölle im Ausmaß von bis zu 25% eingehoben werden, die in Summe in etwa dem Schaden entsprechen, welcher der US-Wirtschaft durch die Digitalsteuer entsteht. Die US-Behörden gehen hier von rund 45 Millionen US-Dollar pro Jahr aus. Die dazu angeführte Produktliste zeigt, dass davon unter anderem Leder- und Glaswaren, Kupferlegierungen, Ferngläser, Mikroskope bis hin zu Konzertflügel und damit eine Vielzahl an Branchen betroffen sein könnten, die niemand im Kontext einer Digitalsteuerrdiskussion vermuten würde (USTR, 2021).

Ebenfalls bereits länger diskutiert werden Chinas globale Investitionsstrategien in Infrastruktur und Schlüsseltechnologien.¹⁰ Die EU hat ein ambivalentes Verhältnis zu China: „China ist in verschiedenen Politikbereichen ein *Kooperationspartner*, mit dem die EU eng abgestimmte Ziele verfolgt, ein *Verhandlungspartner*, mit dem die EU einen Interessenausgleich finden muss, sowie zugleich ein *wirtschaftlicher Konkurrent* in Bezug auf technologische Führung und ein *Systemrivale*, der alternative Governance-Modelle propagiert“ (EK und HV, 2019). Entsprechend vielfältig sind die Instrumente, die in dieser schwierigen Beziehung zur Anwendung kommen, mit einem im Jahr 2020 eingeführten EU-Überprüfungsmechanismus für ausländische Investitionen auf der einen Seite und dem Umfassenden Investitionsabkommen (CAI, Comprehensive Agreement on Investment) zwischen der EU und China auf der anderen Seite. Der im Februar 2021 veröffentlichte Trade Policy Review hält zudem fest, dass die EU handelspolitische Schutzmaßnahmen nicht nur gegen unfairen Handel, sondern verstärkt auch Ausgleichsmaßnahmen gegen neue Formen der Subventionierung bei Investitionsfinanzierungen anwenden wird; was durchaus auf Chinas Ambitionen im Bereich internationaler Infrastrukturinvestitionen und -finanzierung und globaler Technologieführerschaft anspielen könnte (EK, 2021a).

5. Schlussfolgerungen

Handelspolitische Schutzmaßnahmen sind wieder auf dem Vormarsch. Sie werden von einer zunehmend größer werdenden Zahl an Ländern angewandt; nicht selten kommen dabei unterschiedliche Instrumente für dieselben Produkte zum Einsatz. Eisen- und Stahlprodukte sowie Güter der chemischen Industrien stehen

⁹ Neben Österreich müssen auch Indien, Italien, Spanien, die Türkei und das Vereinigte Königreich mit Maßnahmen, wie höheren Zöllen, rechnen.

¹⁰ Siehe dazu beispielsweise den FIW Policy Brief zur Chinesischen Seidenstraßeninitiative: http://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publicationen/Policy_Briefs/33_FIW_PolicyBrief_GrueblerStehrer.pdf

hier im Vordergrund. Österreich ist einerseits von den Maßnahmen gegen die EU betroffen, aber auch direktes Ziel von Antidumpingzöllen, etwa der USA.

Die Handelsstreitigkeiten zwischen den USA und China, die Nachwehen der aggressiven US-Handelspolitik unter der Trump Administration und die chinesischen Strategien hinsichtlich internationaler Infrastrukturinvestitionen und globaler Technologieführerschaft prägen die ergriffenen Handelsschutzmaßnahmen und auch Adaptierungen zugrundeliegender nationaler Regeln für deren Anwendung – im Fall der EU hin zu tendenziell höheren Zöllen und schnellerer Anwendung.

Die COVID-19-Pandemie verstärkt die jüngste Tendenz zu aggressiverem Einsatz dieser handelspolitischen Instrumente und trägt möglicherweise dazu bei, dass sie um weitere Anwendungsbereiche ergänzt werden.

Gerade im Stahlsektor, der häufig Ziel von Antidumping-, Ausgleichs- und Schutzzöllen ist, ist ein multilaterales Abkommen für einen strukturierten Abbau von Überkapazitäten unerlässlich für eine nachhaltige Reduktion von Dumpingrisiken und Handelsstreitigkeiten. Um einer Eskalation von Handelsschutzmaßnahmen entgegenzuwirken, sollte sich die EU im Rahmen der WTO für klarere und strengere Regeln für den Nachweis, dass wirtschaftliche Schäden tatsächlich auf Dumping zurückzuführen sind, einsetzen.

Auch wenn die EU hinsichtlich Transparenz vorbildlich voranschreitet, gibt es auch hier großes Potenzial für Verbesserung, insbesondere im Hinblick auf spezielle Agrarschutzmaßnahmen. Gerade im Hinblick auf den im Trade Policy Review der Kommission dargestellten, künftig stärkeren Fokus auf Afrika wäre eine offene Diskussion der aktuellen Regelungen preisbasierter Schutzmaßnahmen angebracht.

6. Literaturverzeichnis

- Aggarwal, A. (2004), 'Macro Economic Determinants of Anti-dumping: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries', *World Development*, Vol. 32, No. 6, pp.1043-1057.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates vom 22. Dezember 1995 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, Nr. L 56/1, 6. März 1996, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996R0384>
- Bao, X. und L.D. Qiu (2011), 'Is China's Antidumping More Retaliatory than that of the US?', *Review of International Economics*, Vol. 19, No. 2, pp. 374-389.
- Bown (2016), Temporary Trade Barriers Database, <https://www.chadpbown.com/temporary-trade-barriers-database/>
- De Bièvre, D. und J. Eckhardt (2010), The Political Economy of EU Anti-Dumping Reform, ECIPE Working Paper, No. 03/2010, European Centre for International Political Economy, Brüssel.
- EK [Europäische Kommission] (2019), 37th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities and the Use of trade defence instruments by Third Countries targeting the EU in 2018, COM(2019) 158 final, Brüssel, 27. März, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157810.pdf
- EK [Europäische Kommission] und HV [Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik] (2019), EU-China – Strategische Perspektiven, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, JOIN(2019) 5 final, Straßburg, 12. März.
- EK [Europäische Kommission] (2020a), 38th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities and the Use of trade defence instruments by Third Countries targeting the EU in 2019, COM(2020) 164 final, Brüssel, 30. April.
- EK [Europäische Kommission] (2020b), Commission staff working document accompanying the document COM(2020) 164 final, SWD(2020) 71 final, Brüssel, 30. April.
- EK [Europäische Kommission] (2020c), Boeing subsidy case: World Trade Organization confirms EU right to retaliate against \$4 billion of U.S. imports, Press release, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2192> (13. Oktober).
- EK [Europäische Kommission] (2021a), Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, COM(2021) 66 final, Brüssel, 18. Februar 2021.
- EK [Europäische Kommission] (2021b), EU and U.S. agree to suspend all tariffs linked to the Airbus and Boeing disputes, Press release, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1047 (5. März).
- Federal Register (2019), Notice of Determination and Action Pursuant to Section 301: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute, Vol. 84, No. 196, 9. Oktober, p. 54245-54264.
- Feinberg, R.M. und K.M. Reynolds (2018), How do countries respond to anti-dumping filings? Dispute settlement and retaliatory anti-dumping, *The World Economy*, Vol. 41, pp. 1251-1268.
- Grübler, J. und R. Stöllinger (2018), Die Evolution und Bedeutung „moderner“ EU-Freihandelsabkommen, FIW Policy Brief, Nr. 43, BMDW und FIW, Dezember, https://fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Policy_Briefs/43_FIW_Policy_Brief_Stoellinger_Gruebler.pdf
- Grübler, J. und O. Reiter (2021), Characterising Non-tariff Trade Policy, *Economic Analysis and Policy*, <https://doi.org/10.1016/j.eap.2021.04.007>.
- Knetter M.M., und T.J. Prusa (2003), Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries, *Journal of International Economics*, Vol. 61, pp. 1-17.
- Kruger, P., W. Denner und J.B. Cronje (2009), Comparing Safeguard Measures in Regional and Bilateral Agreements, Genf: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- OJ [Official Journal of the European Union] (2018a), Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership, L 330/3, 27.12.2018.
- OJ [Official Journal of the European Union] (2017), Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from

- countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, L 338/1, 19. Dezember 2017.
- OJ [Official Journal of the European Union] (2018b), Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, L 143/1, 7. Juni 2018.
- OJ [Official Journal of the European Union] (2020a), Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part, L 444/14, 31. Dezember 2020.
- OJ [Official Journal of the European Union] (2020b), Commission implementing regulation (EU) of 29 June 2020 amending Implementing Regulation (EU) 2019/159 imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products, L 206/27, 30. Juni 2020.
- Prusa T.J. und S. Skeath (2002), The Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings, *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 138, No. 3, pp. 389-413.
- Prusa, T.J. und S. Skeath (2005), *Modern Commercial Policy: Managed Trade or Retaliation*, In: Choi, E.K. und J.C. Harfigan (eds.), *Handbook of International Trade. The Economic and Legal Analysis of Trade Policy and Institutions*, Vol. 2, Oxford: Blackwell Publishing.
- UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development] (2019), *International Classification of Non-tariff Measures - 2019 Version*, New York und Genf, <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2516>
- USTR [Office of the United States Trade Representative], Proposed Action in Section 301 Investigation of Austria's Digital Services Tax, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/FRNAustria.pdf> (26. März 2021).
- Vandenbussche H. und M. Zanardi (2008), What explains the proliferation of antidumping laws?, *Economic Policy*, Vol. 23, No. 53, pp. 93-138, January.
- Viljoen, W. (2016), *Comparing Safeguard Measures in Recent Regional and Bilateral Trade Agreements*, Genf: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- wiiw [Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche] (2020), wiiw NTM Data, August 2020, <https://wiiw.ac.at/wiiw-ntm-data-ds-2.html>
- WTO [World Trade Organization] (2001), Accession of the People's Republic of China, WT/L/432, 23. November
- WTO [World Trade Organization] (2017), Special agricultural safeguard, Note by the Secretariat, TN/AG/S/29/Rev.1, 11. Jänner.
- WTO [World Trade Organization] (2020), Standards, regulations and COVID-19 – What actions taken by WTO members?, Information Note, 4. Dezember 2020, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/standards_report_e.pdf
- WTO [World Trade Organization] (2021), Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP), https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/itip_e.htm
- Young A.R. (2015), Liberalizing trade, not exporting rules: the limits to regulatory coordination in the EU's 'new generation' preferential trade agreements, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 9, pp. 1253-1275.
- Zanardi, M. (2004), Antidumping law as a collusive device, *Canadian Journal of Economics*, Vol. 37, No. 1, pp. 95-122.
- Zanardi, M. (2006), Antidumping: A problem in international trade, *European Journal of Political Economy*, Vol. 22, pp. 591-617.

Autorin:

Julia Grübler
Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw)
Email: gruebler@wiiw.ac.at; julia.gruebler@gmail.com
Twitter: @JuliaGruebler

Impressum:

Impressum: FIW-Policy Briefs erscheinen in unregelmäßigen Abständen zu aktuellen außenwirtschaftlichen Themen. Herausgeber ist das Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft" (FIW). Für die Inhalte der Policy Briefs sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Das FIW bietet eine Forschungsplattform, Informationen zu außenwirtschaftsrelevanten Themen sowie den Zugang zu volkswirtschaftlichen Datenbanken. Es ist ein Kooperationsprojekt der Wirtschaftsuniversität Wien, der Universität Wien, der Johannes Kepler Universität Linz, der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche sowie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Rechenzentrums und wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort finanziert.

Kontakt:
FIW-Projektbüro
c/o WIFO
Arsenal, Objekt 20
1030 Wien
Telefon: +43 1 728 26 01 / 335
Email: fiw-pb@fiw.at
Webseite: <https://fiw.ac.at>