

US-Zölle auf Stahl- und Aluminiumimporte

Welche Maßnahmen sollte die EU ergreifen?

18. April 2018

Kernforderungen

Deutlich positionieren: Die EU sollte den US-Präsidenten deutlich auffordern, vollständig von den Importbeschränkungen auf Stahl und Aluminium abzusehen. Die EU muss ihre Möglichkeiten aufzeigen, entschieden auf protektionistische Maßnahmen der USA zu reagieren.

In Einklang mit der WTO handeln: Die EU sollte besonnen reagieren und jede Entscheidung über Gegenmaßnahmen in Übereinstimmung mit den Regeln der WTO treffen. Das multilaterale Rahmenwerk sollte gestärkt, verbessert und ausgebaut, nicht geschwächt werden.

WTO-Streitschlichtungsverfahren: Die EU und andere betroffene Partner bedrohen nicht die nationale Sicherheit der USA. Dass die EU WTO-Konsultationen beantragt hat, ist richtig. Sollte über den Verhandlungsweg keine Lösung erzielt werden, sollte ein Streitschlichtungspanel eingerichtet werden.

Prüfung möglicher Schutzmaßnahmen ist richtig: Die EU-Kommission prüft, ob die US-Zölle dazu führen, dass Stahl aus Drittländern auf die EU umgelenkt wird und ob dadurch ein ernster Schaden droht oder entsteht. Sie sollte dies auch für Aluminium tun. Mögliche EU-Maßnahmen müssen dabei in Einklang mit der WTO stehen und das Unionsinteresse, also auch das Interesse der weiterverarbeitenden Industrie, berücksichtigen.

Kompensationszölle sorgfältig abwägen: Ausgleichsmaßnahmen könnten dazu beitragen, protektionistische Tendenzen zu verstärken und zu entfachen. Sie müssten sehr sorgfältig abgewogen werden.

Global Forum on Steel Excess Capacity: Dieses sollte gestärkt werden, um dem Stahlstrukturproblem effektiv zu begegnen. Auch sollte die Schaffung eines Forums zu Aluminium geprüft werden.

Klare Positionierung der Bundesregierung gegen Protektionismus und für offene Märkte: Dazu gehört, die finale Ratifizierung von CETA und den Abschluss weiterer Abkommen voranzutreiben.

Im Dialog mit den USA bleiben: Auch über den unmittelbaren Konflikt hinaus sollte der transatlantische Dialog zu Handelsthemen intensiviert werden.

Abbau der transatlantischen Handelsbarrieren: Der Abbau von Zöllen und anderen Hürden im transatlantischen Handel sichert Arbeitsplätze und schafft Wohlstand. Marktöffnung muss dabei auf Gegenseitigkeit beruhen. Der Blick allein auf Zölle sagt wenig aus. Ein reines Zollabkommen wäre zu kurz gegriffen. Es wäre aber wünschenswert, dass die EU und die USA die Aufnahme bilateraler Handelsgespräche sondieren.

Inhaltsverzeichnis

Hintergrund: Worum geht es?	3
Auf welcher rechtlichen Basis beruht die Erhebung der US-Zölle?	3
Offizielle Entscheidung des US-Präsidenten vom 8. März 2018 sowie Entscheidung über Ausnahmen für einzelne Länder vom 22. März 2018	6
Lage auf den Stahl- und Aluminiummärkten sowie Betroffenheit deutscher und europäischer Industrien durch die US-Zölle	7
Stahl	7
Aluminium	9
Welche Gegenmaßnahmen stehen der EU zur Verfügung?	9
1. WTO-Streitschlichtungsverfahren der EU und eventuell weiterer WTO-Mitglieder gegen die US-Importbeschränkungen.....	10
2. Schutzmaßnahmen	12
3. „Rebalancing“ – Kompensationszölle auf US-Importe	13
Empfehlungen der deutschen Industrie im Detail	14
Impressum	17

Hintergrund: Worum geht es?

Bereits im Wahlkampf hatte US-Präsident Donald Trump angekündigt, heimische Wirtschaftszweige wie die Stahlindustrie vor vermeintlich unfairem ausländischen Wettbewerb schützen zu wollen und für die USA nachteilige Handelsbeziehungen zu korrigieren. Am 8. März 2018 beschloss Trump schließlich die Einführung von Zöllen auf Stahl (25%) und Aluminium (10%) per Proklamation. Hintergrund waren Untersuchungen des US-Wirtschaftsministeriums (U.S. Department of Commerce, DOC), die zu dem Ergebnis kamen, dass Importe von Stahl und Aluminium die nationale Sicherheit der USA bedrohen („The reports concluded that quantities and circumstances of steel and aluminum imports ,threaten to impair the national security,‘ as defined by Section 232 [of the Trade Expansion Act of 1962]“).¹ Die Zölle traten am 23. März 2018 in Kraft. Die genauen Produkte sind in den Proklamationen auf Basis der Zolltarifnummern identifiziert.² Die EU ist neben weiteren Ländern (Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, Mexiko) zunächst bis zum 1. Mai 2018 von den Zöllen ausgenommen. Dies wurde per Proklamation am 22. März 2018, also einen Tag vor dem Inkrafttreten der Zölle, beschlossen. Südkorea hat inzwischen im Rahmen der Nachverhandlungen über sein Freihandelsabkommen mit den USA, KORUS, eine dauerhafte Ausnahme von den Zöllen erzielt. Am 16. April stellte die EU einen Antrag bei der Welthandelsorganisation (WTO) auf Konsultationen mit den USA unter dem WTO-Abkommen über Schutzmaßnahmen.

Auf welcher rechtlichen Basis beruht die Erhebung der US-Zölle?

Der offiziellen Proklamation der Zölle auf Stahl und Aluminium ging eine Untersuchung unter Abschnitt 232 des Trade Expansion Act of 1962 voraus. Bei einer solchen Untersuchung werden die Auswirkungen von Importen auf die nationale Sicherheit bestimmt. Kommt das DOC in seiner Untersuchung zum Ergebnis, dass die Sicherheit gefährdet ist, kann der Präsident den Import des betreffenden Produktes einschränken. Für die Untersuchung hat das DOC maximal 270 Tage Zeit. Dazu verfasst das Bureau of Industry and Security, das dem DOC untergeordnet ist, einen entsprechenden Bericht. Im Anschluss wird der Bericht an den Kongress übermittelt. Der Präsident entscheidet innerhalb von 90 Tagen, ob er der Einschätzung des US-Wirtschaftsministers folgt und ob importbeschränkende Maßnahmen ergriffen werden sollen. Danach muss er innerhalb von 30 Tagen seine Entscheidung gegenüber dem Kongress begründen.

Folgende Punkte werden in der Untersuchung des DOC miteinbezogen:³

- die notwendige inländische Produktion zur Erfüllung von Anforderungen der nationalen Verteidigung;
- die inländische industrielle Kapazität, um diese Anforderungen zu erfüllen;
- die damit verbundenen personellen und materiellen Ressourcen;

¹ The White House, *What You Need To Know: Section 232 Investigations and Tariffs*, 8.3.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/need-know-section-232-investigations-tariffs/>> (eingesehen am 12.3.2018).

² Für Stahl, siehe The White House, *Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States*, 8.3.2018, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>>; für Aluminium, siehe The White House, *Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States*, 8.3.2018, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/>> (eingesehen am 12.3.2018).

³ U.S. Department of Commerce, *Fact Sheet: Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security*, 20.4.2017, <<https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2017/04/fact-sheet-section-232-investigations-effect-imports-national-security>> (eingesehen am 12.3.2018).

- die Importe von Waren hinsichtlich ihrer Quantität und ihrer Nutzung;
- die Verbindung von nationalem Wohlstand zur nationalen Sicherheit der USA;
- der Verlust an Fertigkeiten und Investitionen, substanzielle Arbeitslosigkeit und die Verringerung von Staatseinnahmen;
- der Einfluss ausländischen Wettbewerbs auf spezifische inländische Industrien und der Einfluss der Verdrängung sämtlicher inländischer Produkte durch übermäßige Importe.

Seit 1980 hat das DOC insgesamt fünfzehn Abschnitt-232-Untersuchungen vorgenommen, darunter für Erdöl (1982; 1989; 1994; 1999); Bolzen, große Schrauben und Muttern (1983) und metallschneidende und metallformende Maschinenwerkzeuge (1983). Seit der Gründung der WTO im Jahr 1995 gab es – die aktuellen Untersuchungen zu Stahl und Aluminium ausgenommen – nur zwei Untersuchungen unter Abschnitt 232. In den meisten Fällen (mit Ausnahme der Erdölimporte) kam das DOC zu dem Ergebnis, dass die Importe keine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellten.⁴

Die USA und die EU streiten nicht das erste Mal über Stahlimporte. 2002 hatte der damalige US-Präsident George W. Bush Zölle auf Stahl erlassen. Damals begründete die US-Administration ihre Entscheidung allerdings nicht mit nationalen Sicherheitsbedenken, sondern mit Abschnitt 201 des Trade Act of 1974. Dieser definiert das Safeguard-Verfahren im US-amerikanischen Handelsrecht. Bush beschloss Schutzzölle von bis zu 30 Prozent auf verschiedene Produkte, um die US-amerikanische Stahlindustrie vor steigenden Stahlimporten wirksam zu schützen.⁵ Die Zölle sollten drei Jahre gelten und sukzessive abgebaut werden. Die EU und andere Länder reichten unmittelbar Klage bei der WTO ein und drohten mit Zöllen auf US-Produkte. Das WTO-Streitschlichtungspanel und das Berufsgremium (Appellate Body) entschieden im Jahr 2003, dass die Erhebung der US-Schutzzölle unrechtmäßig sei und Retorsionsmaßnahmen der Mitgliedstaaten in Höhe von \$2 Milliarden gestattet seien, sollten die USA die Zölle nicht aufheben. Sie begründeten die Entscheidung damit, dass die Voraussetzung für die Erhebung der Zölle nicht gegeben war: Die Zölle waren nicht in einer Phase stark steigender Stahlimporte eingeführt worden, vielmehr waren entsprechende Importe in den Jahren 2001 und 2002 leicht gesunken. Kurz darauf hob Bush die Zölle auf.

Sowohl Schutzmaßnahmen als auch Maßnahmen zum Schutz der nationalen Sicherheit sind unter der WTO grundsätzlich erlaubt. GATT-Artikel XIX und das WTO Safeguard Agreement erlauben WTO-Mitgliedern, Importe temporär zu beschränken, sofern diese aufgrund unvorhergesehener Entwicklungen oder infolge von Verpflichtungen aus dem GATT-Abkommen so stark ansteigen, dass sie für die heimische Industrie ernsten Schaden verursachen oder zu verursachen drohen. Abschnitt 201 des Trade Act of 1974 setzt GATT-Artikel XIX in US-amerikanisches Handelsrecht um. Artikel XXI des GATT erlaubt WTO-Mitgliedern wiederum, Maßnahmen zu ergreifen, die sie für notwendig erachten, um ihre nationale Sicherheit („essential security interests“) zu schützen. Anders als bei Schutzmaßnahmen, wo das WTO Safeguard Agreement Ausführungsbestimmungen definiert, gibt es kein zusätzliches WTO-Abkommen zu GATT-Artikel XXI. Abschnitt 232 des Trade Expansion Act of 1962 legt die US-Regeln zum Schutz der nationalen Sicherheit („national security“) durch Importrestriktionen dar. Bei unrechtmäßiger Nutzung dieser Maßnahmen können andere Länder bei der WTO Klage einreichen.

Abschnitt 232 enthält keine grundlegende Definition von „nationaler Sicherheit“. Das DOC definiert „nationale Sicherheit“ über „nationale Verteidigung“ (national defense) und „kritische

⁴ Bureau of Industry and Security, *Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security*, <<https://www.bis.doc.gov/232>> (eingesehen am 14.3.2018).

⁵ The White House, *President Announces Temporary Safeguards for Steel Industry*, 5.3.2002, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020305-6.html>> (eingesehen am 12.3.2018).

Infrastrukturanforderungen“ (critical infrastructural needs).⁶ Die nationale Verteidigung umfasst den Bedarf des Verteidigungsministeriums (Department of Defense, DOD) an Stahlprodukten für die nationale Verteidigung. Gemäß dem Untersuchungsbericht des DOC liegt dieser Bedarf bei drei Prozent der US-amerikanischen Stahlproduktion. Stahl sei außerdem notwendig, um die Anforderungen kritischer Industrien zu erfüllen. Dabei handelt es sich laut Bericht um Industrien, die wesentlich sind, um den Mindestbetrieb der Wirtschaft und der Regierung sicherzustellen („[...] critical to the minimum operations of the economy and government“).⁷ Im Jahr 2013 wurden 16 kritische Infrastruktursektoren sowie zugehörige sektorspezifische Ministerien definiert (unter anderem der Sektor Chemie und das dazugehörige Ministerium für Innere Sicherheit sowie der Verteidigungssektor und das dazugehörige Verteidigungsministerium).

Die Gefährdung der Sicherheit begründet das DOC unter anderem mit

- dem Beschäftigungsrückgang in der Stahl- (und Aluminium)industrie,
- der Schließung von Stahlwerken
- und der steigenden Zahl von Anti-Dumping- und Ausgleichszöllen.

Erhöhte Produktionserfordernisse auf Basis nationaler Notfälle oder nationaler Sicherheitsbedürfnisse könnten so gegebenenfalls nicht mehr angemessen erfüllt werden. Das DOC empfiehlt dem US-Präsidenten in beiden Berichten jeweils drei verschiedene Maßnahmen.

Gemäß dem Bericht zu Stahlimporten könnte dies (1) ein globaler Zoll von mindestens 24 Prozent auf alle Stahlimporte aus allen Ländern sein; (2) ein Zoll von mindestens 53 Prozent auf Stahlimporte aus zwölf Ländern (Brasilien, China, Costa Rica, Ägypten, Indien, Malaysia, Südkorea, Russland, Südafrika, Thailand, Türkei und Vietnam) in Verbindung mit einer Quote für alle anderen Länder von 100 Prozent auf das Importvolumen des Jahres 2017; oder aber (3) eine Quote von 63 Prozent des jeweiligen Importvolumens des Jahres 2017 auf die Importe aus allen Ländern.

Hinsichtlich der Aluminiumimporte schlug das DOC (1) einen globalen Zoll von mindestens 7,7 Prozent auf alle Aluminiumimporte aus allen Ländern vor; (2) einen Zoll von 23,6 Prozent auf alle Produkte aus China, Hongkong, Russland, Venezuela und Vietnam in Verbindung mit einer Quote für alle anderen Länder von 100 Prozent auf das Importvolumen des Jahres 2017; oder (3) eine globale Quote auf alle Importe aus allen Ländern von jeweils 86,7 Prozent ihrer Importe in die USA im Jahr 2017. Insgesamt würden die Zölle und Quoten zusätzlich zu allen anderen bestehenden Handelsbeschränkungen, wie beispielsweise Anti-Dumping-Zöllen, gelten.

Die Berichte zu Stahl und Aluminium wurden am 16. Februar 2018 vom DOC veröffentlicht. Sie lagen dem Weißen Haus bereits seit dem 11. Januar 2018 (Stahl) beziehungsweise 17. Januar 2018 (Aluminium) vor. Die Empfehlungen sind nicht bindend. US-Präsident Donald Trump hätte bis zum 11. (Stahl) beziehungsweise 19. April (Aluminium) Zeit gehabt, sich zu positionieren und eine Entscheidung zu treffen, verkündete seine Entscheidung jedoch bereits am 8. März 2018.

⁶ U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Steel on the National Security*, 11.1.2018, S. 23, <https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf> (eingesehen am 12.3.2018).

⁷ The White House, *Presidential Policy Directive -- Critical Infrastructure Security and Resilience*, 12.2.2013, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil>> (eingesehen am 12.3.2018).

Offizielle Entscheidung des US-Präsidenten vom 8. März 2018 sowie Entscheidung über Ausnahmen für einzelne Länder vom 22. März 2018

Am 1. März 2018 kündigte US-Präsident Trump zunächst an, in der darauf folgenden Woche Importzölle von 25 Prozent auf Stahl und 10 Prozent auf Aluminium zu verhängen. Dieser Ankündigung kam Trump am 8. März 2018 nach und unterzeichnete die offiziellen Proklamationen. Damit liegen die erhobenen Zölle über denen, die das DOC empfohlen hatte. Bisher haben die USA regulär keine Importzölle auf Stahl erhoben. Auf Aluminium und Aluminiumprodukte erheben die USA bisher – die angekündigten zusätzlichen Zölle also nicht mitgerechnet – laut den aktuellen Zolltarifen Zölle zwischen 0 und 6,5 Prozent. Beispielsweise gilt für nicht-legiertes Rohaluminium sowie für reguläre Aluminiumlegierungen derzeit ein Zollsatz von 2,6 Prozent. Für diejenigen Länder, mit denen die USA Freihandelsabkommen geschlossen haben, gelten größtenteils entweder niedrigere Zollsätze oder diese Länder sind ganz von Zöllen befreit.⁸

Kanada und Mexiko, so die Proklamationen vom 8. März, seien wegen der engen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Verflechtung zunächst von den Zöllen ausgenommen. Andere Länder, mit denen die USA eine Sicherheitspartnerschaft haben, können sich an das Büro des US-Handelsbeauftragten (USTR) wenden. Eine Aussetzung der Zölle sei möglich, wenn andere Mittel vereinbart würden, durch die Importe aus diesen Ländern zukünftig keine Bedrohung der nationalen Sicherheit mehr darstellten. US-amerikanische Betroffene können sich an das Wirtschaftsministerium wenden, um produktspezifische Ausnahmen zu beantragen, wenn die jeweiligen Produkte nicht in den USA produziert werden können oder es nationale Sicherheitsargumente gibt. Jede Ausnahme würde dazu führen, dass die Zölle oder Quoten für alle anderen Produkte angepasst würden. Am 16. März 2018 veröffentlichte das DOC die Guidelines, wie produktspezifische Ausnahmen für die Stahl- und Aluminiumzölle beantragt werden können:⁹

- Anträge dürfen von Personen oder Organisationen gestellt werden, die Stahl oder Aluminium für Wirtschaftsaktivitäten in den USA nutzen;
- alle Anträge werden veröffentlicht, Dritte können Kommentare/ Widerspruch zu den Anträgen einreichen;
- Anträge müssten produktspezifisch sein (Zolltarifnummer HTSUS);
- gewährte Ausnahmen gelten nur für das beantragte Produkt und die beantragende Person/Organisation, es sei denn das DOC beschließt, die Ausnahme auf weitere Importeure auszuweiten;
- die Bearbeitungszeit beträgt maximal 90 Tage, inklusive der Beschlüsse zu eingereichten Widersprüchen;
- Anträge können jederzeit eingereicht werden.

Die EU und die Bundesregierung hatten bereits zuvor öffentlich angezweifelt, dass die Begründung über die nationale Sicherheit einer WTO-rechtlichen Prüfung standhalten würde und entsprechende Schritte als regelwidrig bezeichnet. Ähnlich reagierten andere Handelspartner der USA. Unterdessen

⁸ U.S. International Trade Commission, *Harmonized Tariff Schedule of the United States (2018) Revision 1.2 (Effective Date 03/01/2018)*, Chapter 72 (Stahl) bzw. Chapter 76 (Aluminium), <<https://hts.usitc.gov/current>> (eingesehen am 12.3.2018).

⁹ Federal Register, *Requirements for Submissions Requesting Exclusions From the Remedies Instituted in Presidential Proclamations Adjusting Imports of Steel Into the United States and Adjusting Imports of Aluminum Into the United States; and the Filing of Objections to Submitted Exclusion Requests for Steel and Aluminum*, 19.3.2018, <<https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/19/2018-05761/requirements-for-submissions-requesting-exclusions-from-the-remedies-instituted-in-presidential>> (eingesehen am 20.3.2018).

hatte US-Präsident Trump wiederholt deutlich gemacht, dass er bereit wäre, Importzölle auf Automobile aus der EU zu verhängen, sollte die EU ihrerseits auf die angekündigten Stahl- und Aluminiumzölle mit eigenen Zollerhöhungen auf US-Produkte reagieren. Die EU bemühte sich in den darauffolgenden Tagen um eine Ausnahmeregelung.

Am 22. März 2018 unterzeichnete Trump schließlich eine weitere Proklamation, mit der er die EU zunächst bis zum 1. Mai 2018 von den seit dem 23. März geltenden Zöllen befreit. Ausgenommen sind neben der EU, Kanada und Mexiko zudem Argentinien, Brasilien, Australien und Südkorea. Südkorea konnte inzwischen im Rahmen der KORUS-Nachverhandlungen eine dauerhafte Ausnahme erzielen. Begründet werden die Ausnahmen mit dem Hinweis auf wichtige Sicherheitspartnerschaften. Japan, das sich ebenfalls um Ausnahmen bemüht hatte, befindet sich nicht auf dieser Liste. Länder, für die bisher keine Ausnahmen gelten, können sich weiterhin beim USTR darum bemühen.¹⁰ In der Proklamation vom 22. März wird ausgeführt, dass mit den Ländern, für die Ausnahmen gelten, Verhandlungen über eine Stärkung der Sicherheitspartnerschaften sowie einen Abbau von Stahlüberkapazitäten geführt werden sollen. Zudem weist der Präsident den USTR an, ihm Maßnahmen zu empfehlen, die verhindern, dass es zu einer Importwelle von Stahl aus den „Ausnahmeländern“ kommt. Sollte es doch zu einer Importwelle kommen, solle eine Quotenregelung greifen.

Die Zölle auf Stahl und Aluminium sind – wie auch der vermehrte Gebrauch handelspolitischer Schutzinstrumente durch die USA – Ausdruck eines Paradigmenwechsels in der US-Handelspolitik, der sich auch in der neuen US-Handelsagenda (Trade Policy Agenda 2018) widerspiegelt. Diese wurde am 22. Februar 2018 veröffentlicht.¹¹ In der Agenda werden, wie auch in der Handelsagenda 2017, die nationalen Interessen der USA allem vorangestellt. Die Administration betont darin insbesondere die enge Verbindung zwischen Handel und nationaler Sicherheit sowie die Absicht der USA, aggressiv auf Chinas Politik zu reagieren. Darüber hinaus wird die WTO stark kritisiert. Mit der Präsidentschaft Donald Trumps ist eine neue Ära der US-amerikanischen Handelspolitik angebrochen.

Lage auf den Stahl- und Aluminiummärkten sowie Betroffenheit deutscher und europäischer Industrien durch die US-Zölle

Stahl

Seit dem Jahr 2000 haben sich die globalen nominellen Stahlkapazitäten von 1,05 Milliarden Tonnen im Jahr 2000 auf 2,39 Milliarden Tonnen im Jahr 2016 verdoppelt.¹² Die globale Rohstahlproduktion erreichte im Jahr 2014 ein Rekordhoch von 1,67 Milliarden Tonnen. Die Folge sind erhebliche Überkapazitäten in der Stahlindustrie, von denen mehr als die Hälfte in China verortet wird. Die OECD schätzt, dass sich der Trend steigender Stahlkapazitäten weiter fortsetzen wird. Grund dafür sind Investitionsprogramme in verschiedenen Regionen dieser Welt.

¹⁰ The White House, *Adjusting Imports of Steel to the United States. By the President of the United States of America. A Proclamation*, 22.3.2018, <<https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/03/US-proclamation.pdf>> (eingesehen am 26.3.2018). Die Proklamation bezieht sich nur auf Stahl. Eine spezifische Proklamation für Aluminium liegt bisher nicht vor. Dennoch gelten die vorläufigen Ausnahmen für Stahl- und Aluminiumimporte, wie in der Pressemitteilung des Weißen Hauses deutlich wird: The White House, *President Trump Approves Section 232 Tariff Modifications*, 22.3.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-approves-section-232-tariff-modifications/>> (eingesehen am 26.3.2018).

¹¹ United States Trade Representative, *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report*, Februar 2018, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>> (eingesehen am 12.3.2018).

¹² OECD, *Capacity Developments in the World Steel Industry*, 7.8.2017, <http://www.oecd.org/industry/ind/CapacityDevelopmentsWorldSteelIndustry_FINAL.pdf> (eingesehen am 12.3.2018).

Eine besondere Rolle spielt dabei die Volksrepublik China, auf die über die Hälfte der weltweiten Stahlproduktion entfällt (808,4 Millionen Tonnen im Jahr 2016).¹³ In Folge dessen überschwemmt Stahl die Weltmärkte, was sich auch darin widerspiegelt, dass die Zahl der weltweiten Anti-Dumping-Verfahren seit 2010 um 160 Prozent gestiegen ist.¹⁴

Die USA sind der größte Stahlabsatzmarkt der Welt und der zweitgrößte Importeur von Stahl (größter Importeur ist die EU). Kanada ist wiederum mit einem Anteil von 16 Prozent der US-Importe der größte Stahllieferant der USA.¹⁵ Die EU-28 ist nach der Volksrepublik China der größte Stahlproduzent weltweit: So produzierte die EU 2016 9,9 Prozent und China 49,6 Prozent des gesamten Produktionsvolumens von 1.630 Millionen Tonnen.¹⁶ Innerhalb der EU wiederum produziert Deutschland am meisten Stahl. Die größten Stahlabsatzmärkte für Deutschland sind Frankreich, Polen und die Niederlande. Außerhalb der EU sind die USA der wichtigste Absatzmarkt für deutschen Stahl.¹⁷ Der Anteil der Exporte, die in die USA gehen, liegt bei vier Prozent. Von den nun angekündigten US-Zöllen wären die derzeit davon ausgenommenen NAFTA-Partner Kanada und Mexiko am stärksten betroffen. Ebenso sind Südkorea, Brasilien und Deutschland (zweit-, viert- und fünftgrößter Lieferant von Stahl in die USA) besonders betroffen. China exportiert nur etwa 1,1 Prozent (insgesamt 0,8 Millionen Tonnen) seiner Stahlexportmenge in die USA.¹⁸ Die Top-Exportmärkte für China sind Südkorea (15% der chinesischen Stahlimporte), Vietnam (10%) und die Philippinen (6%).

Insgesamt wären die EU und auch Deutschland über zwei Effekte betroffen, sollten die USA die Ausnahmen nicht verlängern: Zum einen würden die derzeit rund fünf Millionen Tonnen Stahl- und Rohreexporte der EU in die USA wegfallen und würden voraussichtlich auf dem europäischen Markt bleiben. Zum anderen sind Handelsumleitungen in den offenen europäischen Markt zu erwarten. Ferner wären ebenso deutsche Lieferungen in andere Länder betroffen, sollten diese als Reaktion auf die US-Maßnahmen ihre Märkte ebenfalls abschotten. Insgesamt könnten signifikant steigende Importe zu einem Preisverfall und dem Verlust von Arbeitsplätzen führen.

Die Stahlüberkapazitäten sind insbesondere das Resultat marktverzerrender Subventionen, die über die WTO nicht ausreichend und angemessen bekämpft werden können. Um die marktverzerrenden Subventionen und den Abbau von Kapazitäten anzugehen, wurde im Rahmen der G20 im September 2016 das Global Forum on Steel Excess Capacity ins Leben gerufen. Formell gegründet wurde es im Dezember 2016 in Berlin. In den ersten Monaten lag der Schwerpunkt seiner Arbeit darauf, einen Mechanismus zu entwickeln, wie Informationen über Kapazitätsentwicklungen, Aktivitäten der Mitglieder zum Abbau von Überkapazitäten sowie marktverzerrende Subventionen am besten geteilt werden können.¹⁹ Im November 2017 fand unter der deutschen G20-Präsidentschaft ein Treffen der G20-Handelsminister in Berlin statt. Dort haben sich die Minister grundsätzlich auf einen Abbau von Stahlüberkapazitäten und auf mehr Transparenz bei Subventionen verständigt und diese als Prinzipien festgehalten, wenn auch ohne bereits konkrete Vereinbarungen einzugehen. Die Mitglieder sollen die

¹³ OECD, *Capacity Developments in the World Steel Industry*, 7.8.2017, <http://www.oecd.org/industry/ind/CapacityDevelopmentsWorldSteelIndustry_FINAL.pdf> (eingesehen am 12.3.2018).

¹⁴ Wirtschaftsvereinigung Stahl, *Berliner Gipfel zu Stahl-Überkapazitäten: WV Stahl begrüßt Einigung*, 30.11.2017, <<http://www.stahl-online.de/index.php/medieninformation/berliner-gipfel-zu-stahl-ueberkapazitaeten-wv-stahl-begruesst-einigung/>> (eingesehen am 12.3.2018).

¹⁵ International Trade Administration, *Global Steel Trade Monitor. Steel Exports Report: Canada*, Mai 2017, <<https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/exports-Canada.pdf>> (eingesehen am 12.3.2018).

¹⁶ World Steel Association, *World Steel in Figures 2017*, 2017, <<https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:0474d208-9108-4927-ace8-4ac5445c5df8/World+Steel+in+Figures+2017.pdf>> (eingesehen am 12.3.2018).

¹⁷ International Trade Administration, *Global Steel Trade Monitor. Steel Exports Report: Germany*, März 2017, <<https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/2016/annual/exports-germany.pdf>> (eingesehen am 12.3.2018).

¹⁸ International Trade Administration, *Global Steel Trade Monitor. Steel Exports Report: China*, März 2018, <<https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/exports-china.pdf>>

¹⁹ BMWi, *Global Forum on Steel Excess Capacity Report*, 30.11.2017, <http://www.bmw.de/Redaktion/EN/Downloads/global-forum-on-steel-excess-capacity-report.pdf?__blob=publicationFile> (eingesehen am 27.3.2018).

Prinzipien und Empfehlungen, auf die sich beim Gipfel in Berlin verständigt wurde, im Jahr 2018 zügig umsetzen. Das Global Forum soll künftig mindestens dreimal jährlich tagen und dabei nationale Beihilfen unter die Lupe nehmen, einschließlich Subventionen, die unter der WTO geduldet werden.

Die US-Stahlzölle sind keine Lösung für das Problem der Stahl-Überkapazitäten. Es muss verhindert werden, dass die Zölle die Arbeit im Global Forum unterminieren.

Aluminium

Der Aluminiumhandel der EU-Mitgliedstaaten findet überwiegend unter den Mitgliedstaaten und nicht mit externen Handelspartnern statt. Dennoch sind die USA kein unwesentlicher Absatzmarkt für die deutsche und europäische Industrie. Deutschland exportierte 2017 insgesamt 4.204.424 Tonnen Aluminium. Davon gingen 97.247 Tonnen in die USA, was einem Anteil von 2,3 Prozent entspricht. Der Anteil der deutschen Exporte an den EU-Aluminiumexporten in die USA lag dabei im Jahr 2017 bei 28,4 Prozent.²⁰ Für den Aluminiummarkt Deutschlands und der EU sind die zu erwartenden Handlungsumleitungseffekte, insbesondere aus Russland und China, besonders kritisch.

Im Jahr 2013 produzierten die USA noch etwa zwei Millionen Tonnen Primäraluminium. Im Jahr 2017 lag dieser Wert bei rund 785.000 Tonnen. Die Einfuhren von Aluminium-Halbzeug haben sich seit 2013 um 34 Prozent erhöht. US-amerikanische Handelsexperten machen die Überkapazitäten und Marktverzerrungen, die vor allem von der chinesischen Aluminiumindustrie hervorgerufen werden, für diese Entwicklung verantwortlich und fordern einen Schutz für die US-amerikanische Aluminiumindustrie. In diesem Kontext verfolgen die USA das Ziel, ihre Kapazitätsauslastung von 48 auf durchschnittlich 80 Prozent zu steigern. Um dieses Ziel zu realisieren, greifen die USA auf Abschnitt 232 des Trade Expansion Act of 1962 zurück.

Für die deutsche Nichteisen-Metallindustrie (NE-Metallindustrie) hätten die Aluminiumzölle unterschiedliche Effekte. Prognosen zufolge würden die USA zwar weiterhin Absatzmarkt für die deutsche NE-Metallindustrie bleiben. Gleichzeitig würde aber der europäische Aluminiummarkt unter Druck geraten, und es würden mehr Waren aus Drittstaaten auf den deutschen beziehungsweise europäischen Markt umgelenkt werden. Eine von der Wirtschaftsvereinigung Metalle in Auftrag gegebene Studie²¹ prognostiziert, dass die chinesischen Exporte in die USA 2018 und 2019 um 20 Prozent und 25 Prozent beziehungsweise 95.000 Tonnen und 110.000 Tonnen einbrechen werden. Ungefähr ein Drittel dieser Mengen könnte nach Europa umgelenkt werden und somit auch den deutschen Markt beeinflussen.

Die Einführung eines Zolls in Höhe von zehn Prozent hätte Auswirkungen auf die gesamte Wertschöpfungskette. Die Kosten für Produkte, die Aluminium beinhalten, könnten sich für die US-Konsumenten um bis zu zehn Prozent erhöhen. Aufgrund der Tatsache, dass die USA ein großer Importeur von Aluminium sind, wird der weltweite Markt von dieser Maßnahme betroffen sein. Die Studie kommt zum Ergebnis, dass mit einem sinkenden Preis für Aluminium zu rechnen ist, was die Profitabilität auch der deutschen Aluminiumunternehmen beeinflusst.

Welche Gegenmaßnahmen stehen der EU zur Verfügung?

Derzeit steht die EU-Kommission in Verhandlung mit dem US-Handelsbeauftragten Robert Lighthizer über eine dauerhafte Ausnahme von den Zöllen. Die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström

²⁰ Daten vom Gesamtverband der Aluminiumindustrie.

²¹ Markus Taube, *Protectionist Import Duties under the Trump Presidency. Direct and Indirect Impact on the German Aluminium Industry*, Kurzgutachten, angefertigt für die Wirtschaftsvereinigung Metalle e.V., 19.3.2018.

berichtete nach einem Treffen mit Lighthizer am 10. März 2018, die EU (oder andere US-Verbündete) müsste bestimmte Richtlinien erfüllen, um von den Zöllen ausgenommen zu werden. Laut Medienberichten nannte Lighthizer folgende Kriterien für die Ausnahme einzelner Länder von den Zöllen:²²

- Das historische, also bisher erfolgte Handelsvolumen zwischen dem jeweiligen Land und den USA für Stahl und Aluminium. Dieses würde genutzt, um eine jährliche Quote für Einfuhren zu berechnen, die von den Zöllen ausgenommen werden sollen.
- Der Beitrag des Partners zur Bekämpfung von Überkapazitäten durch Handelsschutzmaßnahmen.
- Ist der Partner Mitglied des Global Forum on Steel Excess Capacity?
- Unterstützt der jeweilige Partner WTO-Klagen im Bereich Anti-Dumping und Anti-Subventionen, die die USA bei der WTO eingereicht haben?
- Ist der Verbündete Sicherheitspartner der USA?

Die genaue Bewertung beziehungsweise Anwendung ist bisher unklar. Sollten die Verhandlungen über eine dauerhafte Ausnahme scheitern, erwägt die EU-Kommission, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Bisher hat die EU-Kommission betont, dass alle Gegenmaßnahmen in Einklang mit den Regeln der WTO getroffen werden müssten.

Folgende drei Optionen werden (neben diplomatischen Mitteln) im Grundsatz diskutiert:

- Streitschlichtungsverfahren innerhalb der WTO (WTO Dispute Settlement Mechanism);
- Schutzmaßnahmen (safeguards);
- Kompensationszölle (rebalancing).

Die Europäische Kommission hat am 27.3.2018 eine Safeguard-Untersuchung eingeleitet.

1. WTO-Streitschlichtungsverfahren der EU und eventuell weiterer WTO-Mitglieder gegen die US-Importbeschränkungen

Die EU und weitere Handelspartner der USA könnten eine Klage bei der WTO einreichen. In einem WTO-Streitlichtungsverfahren würde geklärt werden, ob die von den USA erhobenen Zölle gemäß Artikel XXI des GATT berechtigt sind. Artikel XXI des GATT erlaubt es WTO-Mitgliedern, Maßnahmen zu ergreifen, die sie für notwendig erachten, um ihre nationale Sicherheit („essential security interests“) zu schützen, und kann somit je nach Sachverhalt die 232-Maßnahme rechtfertigen. Gemäß Artikel XXI („Die Sicherheit betreffende Ausnahmen“) des GATT sollen die Bestimmungen des Abkommens nicht dahingehend ausgelegt werden,

- a) „dass sie einem Vertragspartner die Verpflichtung auferlegt, Auskünfte zu erteilen, deren Verbreitung er als den wesentlichen Interessen seiner Sicherheit entgegengesetzt ansieht; oder
- b) dass ein Vertragspartner darin gehindert wird, die Maßnahmen zu treffen, die er zum Schutz seiner

²² Jakob Hanke, Hans von der Burchard, „Politico pro Morning Trade: Steel Tariffs Exemptions – Beef Concessions – Mexico“, in: *Politico*, 13.3.2018, <https://www.politico.eu/pro/politico-pro-morning-trade-steel-tariffs-exemptions-beef-concessions-mexico/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=84a5441b3f-EMAIL_CAMPAGN_2018_03_12&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-84a5441b3f-189626081> (eingesehen am 13.3.2018).

Sicherheit (...) für erforderlich hält, oder dass ein

- c) Vertragspartner darin gehindert wird, eine Maßnahme zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit zu treffen.“²³

Das WTO-Streitschlichtungsverfahren ist kein Schnellverfahren. Es könnte sich über Jahre ziehen. Im Stahlkonflikt zwischen den USA und der Europäischen Union 2002/2003 hatte die WTO relativ schnell die Rechtswidrigkeit der Schutzzölle festgestellt. Bei einem Verfahren zu den aktuell erhobenen Zöllen ist dies unwahrscheinlich. Erstens gibt es bisher keinen Präzedenzfall für die Auslegung des Artikels XXI und somit keine Rechssicherheit.²⁴ Zweitens handelt es sich um einen höchst politisierten Fall. Und drittens ist das Streitschlichtungsgremium der WTO bereits überlastet. Dies liegt unter anderem daran, dass die Trump-Administration die Nachbesetzung von Posten des Berufungsgremiums (Appellate Body) blockiert.

Am 16. April 2018 stellte die EU in einem ersten Schritt in diese Richtung einen Antrag auf Konsultationen mit den USA bei der WTO. Für den Konsultationsprozess sieht das Streitschlichtungsprozedere der WTO 60 Tage vor. Sollten die Parteien in diesem Zeitraum zu keiner Lösung gekommen sein, könnte die EU die Einrichtung eines Panels durch das WTO-Streitschlichtungsgremium beantragen. Im Zentrum des Konsultationsantrags steht allerdings nicht die Frage, ob die US-Maßnahmen unter Artikel XXI des GATT berechtigt sind. Stattdessen bezeichnet die EU die US-Maßnahmen als Schutzmaßnahmen und begründet den Antrag damit, dass die USA diese nach Artikel 12.1(c) des WTO-Abkommens über Schutzmaßnahmen beim WTO-Ausschuss zu Schutzmaßnahmen hätten notifizieren müssen. Am 5. April hatte bereits China Konsultationen mit den USA beantragt, ebenfalls unter dem WTO-Abkommen über Schutzmaßnahmen. Die USA stimmten den Konsultationen mit China am 17. April zu, gaben allerdings an, dass der Antrag nicht gerechtfertigt sei, da es sich bei den US-Zöllen auf Stahl und Aluminiumimporte nicht um Schutzmaßnahmen handele.²⁵

Sollten die USA in einem Streitschlichtungsverfahren unterliegen, wäre die mögliche Rechtsfolge die Genehmigung von kompensatorischen Maßnahmen seitens der Kläger. Über die Höhe der möglichen Kompensation entscheidet das Berufungsgremium. Die Kläger, die den Fall gewonnen haben, können selbst über die Produkte entscheiden, die sie mit Retorsionszöllen belegen wollen. Diese Maßnahmen würden als Schutzmaßnahmen gelten.

Empfehlung der deutschen Industrie:

Dass die EU Konsultationen bei der WTO beantragt hat, ist richtig. Sollte über den Verhandlungsweg keine Lösung erzielt werden, sollte sie die Einrichtung eines Streitschlichtungspanels beantragen.

²³ WTO, *GATT Article XXI Security Exceptions*, <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf> (eingesehen am 13.3.2018); Ignacio Carreno, Tobias Dolle, Lourdes Medina Perez and Paolo Vergano, "First Step of a Global Trade War? President Trump Signs Proclamations to Introduce Import Tariffs on Steel and Aluminum", in: *Trade Perspectives* 5, 9.3.2018, <<http://www.fratinivergano.eu/en/trade-perspectives/>> (eingesehen am 12.3.2018).

²⁴ Die Untersuchung über die Rechtmäßigkeit der US-Schutzzölle unter dem damaligen US-Präsidenten Bush wurde nicht im Sinne des Artikel XXI des GATT vorgenommen, sondern unter Artikel XIX des GATT, der die Regeln für die Anwendung von Schutzmaßnahmen darlegt.

²⁵ WTO, *DS544: United States – Certain Measures on Steel and Aluminum Products*, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm> (eingesehen am 17.4.2018).

2. Schutzmaßnahmen

Die EU könnte als Reaktion auf die US-Maßnahmen Schutzmaßnahmen („safeguards“) ergreifen. WTO-rechtliche Grundlage für die Erhebung von Schutzmaßnahmen sind GATT-Artikel XIX sowie das WTO-Abkommen über Schutzmaßnahmen (Agreement on Safeguards). Artikel XIX GATT, 1. (a) sieht Folgendes vor:

„Wenn infolge unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen der von einem Vertragsstaat auf Grund dieses Abkommens eingegangenen Verpflichtungen, einschließlich von Zollbegünstigungen, eine Ware in das Gebiet dieses Vertragsstaates in derart erhöhten Mengen und unter solchen Umständen eingeführt wird, dass dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in diesem Staate ein ernstlicher Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht, ist es diesem Vertragsstaat gestattet, bezüglich einer solchen Ware und in dem erforderlichen Ausmaße und für den Zeitraum einer solchen Schädigung vorzubeugen oder abzuwenden, eine solche Verpflichtung zur Ganze oder teilweise aufzuheben oder die Begünstigung abzuändern oder zu widerrufen.“²⁶

Die Erhebung von Schutzmaßnahmen würde die EU vermutlich über Artikel 6 des WTO-Übereinkommens über Schutzmaßnahmen begründen, welcher einen Schwerpunkt auf vorläufige Maßnahmen bei einem drohenden Schaden legt.²⁷ Artikel 6 legt fest:

„Wenn in kritischen Umständen eine Verzögerung schwer wiedergutzumachenden Schaden verursachen würde, kann ein Mitglied nach einer vorläufigen Feststellung, wonach ein klarer Beweis vorliegt, daß erhöhte Einfuhren ernsthafte Schädigung verursacht haben oder zu verursachen drohen, vorläufige Schutzmaßnahmen treffen. Die Dauer vorläufiger Schutzmaßnahmen wird 200 Tage nicht überschreiten, während welchen Zeitraums die Erfordernisse der Artikel 2 bis 7 und 12 erfüllt werden. Solche Maßnahmen sollen in Form von Zollerhöhungen getroffen werden, die sofort rückerstattet werden, wenn die folgende Untersuchung gemäß Artikel 4 Absatz 2 nicht feststellt, daß erhöhte Einfuhren für einen inländischen Wirtschaftszweig eine ernsthafte Schädigung verursacht haben oder zu verursachen drohen. Die Dauer einer solchen vorläufigen Maßnahme wird als Teil des Anfangszeitraums und einer Verlängerung nach Artikel 7 Absätze 1, 2 und 3 gerechnet.“²⁸

Voraussetzung für die Anwendung von Schutzmaßnahmen nach diesen beiden rechtlichen Grundlagen (Artikel XIX GATT sowie WTO Safeguards Agreement) ist somit, dass die EU zum einen signifikant steigende Importe von Stahl und Aluminium in den europäischen Markt nachweist. Zum anderen muss eine erhebliche Schädigung der Industrie drohen. Vorläufige Maßnahmen könnten bereits wenige Wochen nach Einleitung des Verfahrens in Kraft treten und wären zunächst für 200 Tage in Kraft. Als Maßnahme könnte die EU für den Zeitraum, in dem die Schädigung entsteht oder droht, einen schützenden Importzoll auf Stahl- und/oder Aluminium erheben. Es wäre auch möglich, dass die EU erst dann Zölle erhebt, wenn eine bestimmte Importmenge überschritten wird („tariff

²⁶ Folgende Übersetzung wurde verwendet: Rechtsinformationssystem des Bundes, *Bundesrecht konsolidiert: GATT - Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen Art. 19, Fassung vom 21.05.2015*, <<http://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006207&FassungVom=2015-05-21&Artikel=19&Paragraf=&Anlage=&Uebergangsrecht=>> (eingesehen am 14.3.2018).

²⁷ Ignacio Carreno, Tobias Dolle, Lourdes Medina Perez and Paolo Vergano. "First Step of a Global Trade War? President Trump Signs Proclamations to Introduce Import Tariffs on Steel and Aluminum", in: *Trade Perspectives* 5, 9.3.2018, <<http://www.fratinivergano.eu/en/trade-perspectives/>> (eingesehen am 12.3.2018).

²⁸ Folgende Übersetzung wurde verwendet: Rechtsinformationssystem des Bundes, *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für WTO-Abkommen - Schutzmaßnahmen, Fassung vom 14.03.2018*, <<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007662>> (eingesehen am 14.3.2018).

quota“).

Schutzmaßnahmen wirken sich auf alle belegten Importe aus, nicht nur aus den USA. Daher könnten andere WTO-Mitglieder ihrerseits gemäß Artikel 8 des WTO Safeguard Agreement Ausgleichsmaßnahmen in Form von Importzöllen beschließen, wenn das WTO-Mitglied, welches die Schutzzölle initial erhoben hat – in diesem Fall die EU –, den betroffenen Mitgliedern keine angemessene Kompensation anbietet. Allerdings heißt es in der WTO-Übereinkunft, dass das Recht auf Vergeltung nach Artikel 8, Absatz 3 erst nach drei Jahren ausgeübt werden kann, wenn die Schutzmaßnahme aufgrund eines starken Importanstiegs ergriffen wurde. Zudem könnte die Höhe der Vergeltungsmaßnahmen begrenzt werden oder möglicherweise komplett entfallen, wenn die EU-Schutzmaßnahme als Kontingent erhoben wird – basierend auf historischen, länderspezifischen Importmengen –, anstelle eines globalen Zollsatzes, wie im Fall einer „tariff quota“.

Dass die EU handelspolitische Schutzmaßnahmen ergreift, ist legitim, wenn die gesetzlich festgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind. Auch dann können sich Schutzzölle – abhängig von der genauen Ausgestaltung – allerdings negativ auf nachgelagerte Industrien auswirken. Daher gilt es, das Unionsinteresse zu berücksichtigen. Nach Vorschlag der Europäischen Kommission werden Schutzmaßnahmen mit qualifizierter Mehrheit der Mitgliedstaaten beschlossen.

Empfehlung der deutschen Industrie:

Die Prüfung möglicher Schutzmaßnahmen ist richtig. Auch für Aluminium sollte geprüft werden, ob Schutzmaßnahmen notwendig sind. Mögliche EU-Maßnahmen müssen in Einklang mit der WTO stehen und das Unionsinteresse, also auch das Interesse der weiterverarbeitenden Industrie, berücksichtigen. Sollten Schutzmaßnahmen verhängt werden, dann sollte dies ausschließlich in Form einer Quotenregelung geschehen. So würden traditionelle Lieferströme in die EU, gemessen am Durchschnitt der letzten Jahre, unangetastet bleiben und erst dann Zölle erhoben werden, wenn diese Importmengen überschritten sind („tariff quota“).

3. „Rebalancing“ – Kompensationszölle auf US-Importe

Die EU könnte die Importbeschränkungen der USA als Schutzzölle im Sinne des GATT-Artikels XIX und des WTO-Übereinkommens über Schutzmaßnahmen umdeuten und damit die Argumentation der USA nicht anerkennen, dass ihre Zölle Maßnahmen zur Sicherung nationaler Sicherheitsinteressen darstellen. Dass die EU die US-Maßnahmen als Schutzmaßnahmen interpretiert, zeigt der Antrag auf Konsultationen bei der WTO unter dem WTO-Abkommen über Schutzmaßnahmen, den die EU am 16. April 2018 gestellt hat. Im Fall einer Schutzmaßnahme besteht im WTO-Recht (Artikel XIX GATT sowie WTO-Abkommen über Schutzmaßnahmen) die Möglichkeit, als von Schutzmaßnahmen betroffener Staat WTO-Konzessionen gegenüber dem sich schützenden Staat zu suspendieren. Dies kann auch in anderen Warengruppen als den von Schutzmaßnahmen betroffenen Warengruppen geschehen. Artikel 8 des WTO-Abkommens über Schutzmaßnahmen gibt vor:

„2. Falls in den Konsultationen nach Artikel 12 Absatz 3 innerhalb von 30 Tagen keine Einigung erreicht wird, steht es den betroffenen ausführenden Mitgliedern frei, spätestens 90 Tage nach Anwendung der Maßnahme die Anwendung von im wesentlichen gleichwertigen Zugeständnissen oder anderen Verpflichtungen nach dem GATT 1994 gegenüber den [sic] die Schutzmaßnahme anwendenden Mitglied auszusetzen und zwar nach Ablauf von 30 Tagen ab Eingang der schriftlichen Mitteilung

dieser Aussetzung beim Rat für den Handel mit Waren, vorausgesetzt, daß [sic] der Rat für den Handel mit Waren die Aussetzung nicht mißbilligt.“²⁹

Diese Maßnahmen würden also der Kompensation der wirtschaftlichen negativen Auswirkungen der US-Maßnahmen dienen. In diesem Fall könnte die EU bei der WTO Kompensationszölle notifizieren (z.B. auf EU-Importe von US-amerikanischem Orangensaft, Kartoffeln, Bourbon-Whiskey, Blue Jeans, Erdnussbutter) und frühestens 30 Tage später einführen. Hier müssten die Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit einem Kommissionsvorschlag zustimmen.

Solche Kompensationszölle sind aus WTO-rechtlicher Sicht nicht unumstritten, da die USA in den Berichten des DOC nicht mit Schutzzöllen für die heimische Industrie, sondern mit essenziellen nationalen Sicherheitsinteressen argumentieren, für die Artikel XXI GATT Ausnahmemöglichkeiten vorsieht.

Rebalancing wäre die schnellste und gezielteste Reaktion, die im WTO-Rahmen möglich ist. Voraussetzung ist, dass sich die US-Zollerhöhungen über das in der WTO gebundene Niveau direkt gegen EU-Importe richten. Die USA könnte ihrerseits ein WTO-Streitschlichtungsverfahren gegen die EU-Maßnahmen anstrengen, da sie gegebenenfalls die EU-Reaktion auf Basis des Artikel XIX GATT auf eine mit Sicherheitsinteressen begründete Ausnahme nicht mit dem WTO-Recht vereinbar hält.

Empfehlung der deutschen Industrie:

Ausgleichsmaßnahmen wie Kompensationszölle könnten dazu beitragen, protektionistische Tendenzen zu verstärken und zu entfachen. Sie müssten daher sehr sorgfältig abgewogen werden.

Empfehlungen der deutschen Industrie im Detail

- **Deutlich positionieren:** Die EU sollte US-Präsident Donald Trump deutlich auffordern, von den Importbeschränkungen vollständig abzusehen. Dabei sollte sie ihm verdeutlichen, welche Risiken von den US-Maßnahmen nicht nur für die Weltwirtschaft und den Welthandel, sondern auch die US-Wirtschaft ausgehen. Die EU muss ihre Möglichkeiten aufzeigen, entschieden auf protektionistische Maßnahmen der USA gegen europäische Wirtschaftsinteressen zu reagieren. Sie darf sich von den USA nicht erpressen lassen.
- **In Einklang mit der WTO und zum Schutz des multilateralen Handelssystems handeln:** Die WTO ist als Hüterin des Welthandels unverzichtbar. Sollte es keine langfristige Lösung über die US-Zölle geben, und sollte die EU in diesem Fall entscheiden, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, dürfen diese Gegenmaßnahmen die WTO nicht untergraben. Die EU sollte besonnen reagieren und jede Entscheidung in Übereinstimmung mit den Regeln der WTO treffen. Die EU darf sich nicht auf ein „wie du mir, so ich dir“ einlassen. Das multilaterale Rahmenwerk hat der Weltwirtschaft gute Dienste erwiesen. Es sollte gestärkt, verbessert und ausgebaut, nicht geschwächt werden.

²⁹ Folgende Übersetzung wurde verwendet: Rechtsinformationssystem des Bundes, *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für WTO-Abkommen - Schutzmaßnahmen, Fassung vom 14.03.2018*, <<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007662>> (eingesehen am 14.3.2018).

- **WTO-Streitschlichtungsverfahren ist der richtige Weg:** Die EU und Deutschland, ebenso wie andere betroffene Handelspartner, bedrohen nicht die nationale Sicherheit der USA. Der BDI unterstützt die EU in ihrem Vorhaben, auf die US-Zölle zu reagieren. Die deutsche Industrie befürwortet grundsätzlich die Einleitung eines WTO-Streitschlichtungsverfahrens. Der Antrag der EU auf Konsultationen mit den USA bei der WTO ist ein erster Schritt in diese Richtung. Sollte über den Verhandlungsweg keine Lösung erzielt werden, sollte die EU die Einrichtung eines Streitschlichtungspanels beantragen. Dabei sollte sich die EU mit anderen Handelspartnern, die ebenfalls betroffen sind, eng abstimmen.
- **Prüfung möglicher Schutzmaßnahmen ist richtig:** Die Europäische Kommission hat am 26.3.2018 eine Safeguard-Untersuchung eingeleitet, um zu prüfen, ob die US-Zölle dazu führen, dass Stahlimporte von Drittländern auf die EU umgelenkt werden und ob dadurch ein ernster Schaden droht oder entsteht. Sollten Schutzmaßnahmen verhängt werden, dann sollte dies ausschließlich in Form einer Quotenregelung geschehen. So würden traditionelle Lieferströme in die EU, gemessen am Durchschnitt der letzten Jahre, unangetastet bleiben und erst dann Zölle erhoben werden, wenn diese Importmengen überschritten sind („tariff quota“). Auch für Aluminium sollte geprüft werden, ob Schutzmaßnahmen notwendig sind. Anders als die Rebalancing-Maßnahmen dient die WTO-konforme Anwendung von Schutzmaßnahmen rein dem Schutz der EU-Stahlindustrie vor Umleitungseffekten. Mögliche EU-Maßnahmen müssen in Einklang mit der WTO stehen und das Unionsinteresse, also auch das Interesse der weiterverarbeitenden Industrie, berücksichtigen. Handelsbarrieren schaden langfristig auch den Verbrauchern: Ein steigendes Preis- und gleichzeitig sinkendes Innovationspotenzial verringert die Wettbewerbsfähigkeit nachgelagerter Industrien. Die Erhebung von Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 6 des WTO-Übereinkommens über Schutzmaßnahmen sollte nur erfolgen, wenn die Bedingungen, also ein signifikanter Anstieg der Importe, dafür vorliegen und nachgewiesen werden können. Insgesamt spricht sich die deutsche Industrie für ein regelbasiertes Handeln aus – ohne vorhandenes Eskalationspotenzial zu verstärken.
- **Kompensationszölle (rebalancing) sorgfältig abwägen:** Diese könnten eine Tit-for-tat-Spirale in Gang setzen und somit dazu beitragen, protektionistische Tendenzen zu verstärken und zu entfachen. Statt den Weg der Kompensationszölle zu gehen, plädiert der BDI für deeskalierendes und besonnenes Verhalten. Kompensationszölle lösen keine strukturellen Probleme, sondern verschieben sie nur – ebenso wie die US-Zölle auf Stahl und Aluminium.
- **Global Forum on Steel Excess Capacity:** Die US-Zölle dürfen nicht dazu führen, dass in den Bemühungen nachgelassen wird, die globalen Stahlstrukturprobleme durch eine vertiefte multilaterale Kooperation zu lösen. Dafür bietet das unter der G20 gebildete Global Forum on Steel Excess Capacity den nötigen Rahmen. Die Gründung des Forums folgte dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs beim G20-Gipfel in Hangzhou (China) im September 2016. Ziel ist es, das Thema Überkapazitäten auf dem Weltstahlmarkt durch eine Stärkung marktwirtschaftlicher Anpassungsprozesse zu adressieren. Statt es in seiner Funktionsfähigkeit und seinem Zweck zu untergraben, wie es die USA derzeit tun, sollte es vielmehr gestärkt werden. Die Initiative kann nur mit dem Engagement der USA Erfolg haben. Die argentinische B20-Präsidentschaft sollte das Thema weiter vorantreiben, nachdem unter deutscher Präsidentschaft im vergangenen Jahr wichtige Weichen gestellt wurden. Alle Mitglieder des Globalen Forums sollten Subventionen transparent zurückfahren. Sie sollten sich auf einen zuverlässigen Überwachungsmechanismus verständigen, der für mehr Transparenz auf den Stahlmärkten sorgt. Die USA bleiben für die EU in der G20 der wichtigste Partner in dem gemeinsamen Bemühen, insbesondere China zu einer Änderung in ihrer Stahl-Industriepolitik zu veranlassen. Darüber hinaus sollte die Schaffung eines ähnlichen Forums zu Aluminium geprüft werden.

- **Klare Positionierung gegen Protektionismus und für offene Märkte:** Die deutsche Bundesregierung sollte ein klares Zeichen für offene Märkte und gegen Protektionismus setzen. In Deutschland sollte sie die vollständige Ratifizierung von CETA vorantreiben. Auf EU-Ebene sollte sie sich für multilaterale Fortschritte in der WTO, wie auch für den Abschluss von Handelsabkommen mit anderen strategischen Partnern wie Japan, dem Mercosur oder Indien, einsetzen. Ziel muss sein, nicht nur neue Handelsbarrieren zu verhindern oder möglichst niedrig zu halten, sondern bestehende Barrieren abzubauen.
- **Im Dialog mit den USA bleiben:** Der Dialog mit den USA sollte gestärkt werden. Im gegenseitigen Austausch gilt es, die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen, vor allem auch in wirtschaftlicher Hinsicht, zu verdeutlichen. Auch über den unmittelbaren Streitfall hinaus sollte der Dialog zu Handelsthemen intensiviert werden: So sollten sich die EU und die USA darüber austauschen, wie die Überwachungsfunktion der WTO gestärkt werden kann, um beispielsweise Überkapazitäten und unerlaubte Subventionen in einzelnen Märkten von vornherein effektiver zu verhindern.
- **Abbau der transatlantischen Handelshemmnisse:** Nach wie vor belasten zahlreiche tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse den Handel zwischen den USA und der EU. Der Abbau dieser Handelsbarrieren würde Arbeitsplätze sichern und Wohlstand schaffen und sollte langfristiges Ziel der Verhandlungen zwischen der EU und den USA bleiben. Weder einseitige noch sektor- oder produktspezifische Zollsenkungen der EU gegenüber den USA, wie sie zurzeit diskutiert werden, sind allerdings konform mit dem Regelwerk der WTO. Wenn die EU ihre Einfuhrzölle auf ein spezifisches Produkt gegenüber den USA unilateral senkt, dann muss sie dies auch den anderen WTO-Partnern gegenüber tun. Denn laut dem Prinzip der Meistbegünstigung (MFN) müssen Zollsenkungen gegenüber einem Partner außerhalb von Freihandelsabkommen auch für alle anderen Partner in der WTO gelten. Derartige unilaterale Schritte wären zudem auch nicht im langfristigen Interesse der EU. Die bestehenden Zollsätze sind Ergebnis früherer Verhandlungen – die EU sollte nicht einseitig handeln und dabei auf Öffnungsschritte der USA verzichten. Ein bilaterales Freihandelsabkommen muss dagegen laut den Regeln der WTO den Handel sehr umfangreich liberalisieren, um überhaupt WTO-konform zu sein. Das heißt, dass sowohl die EU als auch die USA die Zölle auf „substantially all trade“ abschaffen müssten (Artikel XXIV GATT). Ein Blick allein auf Zölle sagt heute zudem wenig über die faktische Marktöffnung aus. In den USA beschränken beispielsweise „Buy America“-Regeln den Zugang für ausländische Unternehmen zum Vergabemarkt. Ein reines Zollabkommen mit den USA wäre daher zu kurz gegriffen. Es wäre aber wünschenswert, dass die EU und die USA die Aufnahme bilateraler Handelsgespräche sondieren und prüfen, ob die Voraussetzungen – gegenseitiges Vertrauen, Bereitschaft der Gesellschaften – gegeben sind.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Redaktion

Dr. Stormy-Annika Mildner
T: +49 30 2028-1562
s.mildner@bdi.eu

Julia Howald
T: +49 30 2028-1483
J.Howald@bdi.eu

Eckart von Unger
T: +32 2 792-1011
e.vonunger@bdi.eu

Lena Elmgren
T: +49 30 2028-1726
l.elmgren@ifg.bdi.eu