

Klein, Wolfgang

Article — Digitized Version

Zuschrift: Dumpingschutz in Theorie und Praxis

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klein, Wolfgang (1959) : Zuschrift: Dumpingschutz in Theorie und Praxis, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 39, Iss. 6, pp. 310-312

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132810>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Zuschrift: Dumpingschutz in Theorie und Praxis

In Nummer 1/59 des „Wirtschaftsdienst“ wurde eine Diskussion über die Beurteilung der Dumpingpraxis aus der Sicht von Köln, New York, Neu Delhi, London, Paris, Haarlem und Wien veröffentlicht. Der Bericht gibt einen Überblick über einzelne Betrachtungsweisen und Argumentationen für und wider die Dumpingpraxis. Eine abschließende und umfassende Studie über das Dumping wird nie möglich sein, da die Materie zu vielschichtig ist. Darüber hinaus ist die Staatenpraxis und die Entwicklung an den Märkten ununterbrochen im Fluß. Gerade weil das Gebiet des Antidumpingrechts so umfangreich ist, erscheint mir eine ergänzende und in einigen Punkten klarstellende Beurteilung zu der erwähnten Diskussion geboten. Ich möchte Sie deshalb bitten, die folgenden Ausführungen den Lesern des „Wirtschaftsdienst“ zur Kenntnis zu bringen.

Der einleitende Gesprächsbeitrag steht unter dem Motto „Dumping ist ein problematischer Begriff“. Er ist aber nur darum problematisch, weil es keine allgemeingültige, für alle Staaten verbindliche Definition gibt und die üblichen Definitionen nicht alle Fälle einschließen, die in der Praxis als Dumping bezeichnet werden. Betrachtet man die klassische und spezielle volkswirtschaftliche Literatur zum Dumping¹⁾, so läßt sich dort eine gleichsam „herrschende Meinung“ über das feststellen, was man als Dumping im eigentlichen Sinne zu verstehen hat und was auszuschneiden ist, obwohl der moderne Sprachgebrauch die Dinge nicht so scharf trennt.

Die herrschende Meinung

Diese herrschende Meinung kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß „Dumping Preisdiskriminierung zwischen zwei Märkten ist.“²⁾ Erklärt wird diese anscheinend weitgehende Definition mit dem Verkauf einer Ware zu einem Preis ins Ausland, der niedriger ist als der Verkaufspreis derselben Ware zur gleichen Zeit unter sonst gleichen Umständen im Inland. Mangels vergleichbarer Inlandspreise können auch anstelle des Inlandpreises für den Vergleich die Selbstkosten treten. Soweit die klassische Lehre.

Interessanterweise kehrt diese Abgrenzung inhaltlich in der einzigen nahezu weltweiten Kodifikation des GATT als Blankettvorschrift insoweit wieder, als Art. VI unter bestimmten Voraussetzungen den Mitgliedstaaten die Anwendung einer nationalen Antidumping-Gesetzgebung gestattet. Da bekanntlich die ausschlaggebende

¹⁾ Vgl. Haberler: „Der Internationale Handel“, Berlin 1933, S. 218 ff.

²⁾ Eine Begriffsbildung, die auf Viner zurückgeht, vgl. die bei Haberler angeführten Literaturangaben, a. a. O.

Initiative zum heute zwar modifizierten und eingeschränkten GATT gegen Ende des letzten Krieges von den USA ausging, ist es nicht erstaunlich, daß der genannte GATT-Artikel ein fast genauer Spiegel der amerikanischen Antidumping-Gesetzgebung ist.

Die amerikanische Gesetzgebung

Die heutige amerikanische Gesetzgebung beruht, wenn auch inzwischen mehrfach ergänzt und geändert, auf der Antidumping Act von 1921. Damit wird es verständlich, warum die heutigen in der Welt wichtigen Kodifikationen noch immer auf der klassischen Begriffsbildung des Dumping in der Literatur der Zeit der Zwischenkriegsjahre beruhen und kaum über sie hinausgehen.

Gemessen an der „klassischen“ Begriffsbildung des Dumping ist die Definition des Art. VI GATT keineswegs — wie auch sonst oft behauptet — verworren und unklar. Wenn diese Blankettvorschrift durch eine weitsichtige nationale Gesetzgebung mit einem wohlorganisierten zollbehördlichen Anwendungsverfahren ausgefüllt wird, so ist sie, wie das Beispiel der USA hinreichend zeigt, durchaus in der Lage, die „klassischen“ Dumpingfälle zu erfassen.

In Ubereinstimmung mit der US-Gesetzgebung stellt Art. VI GATT als Anknüpfungspunkt auf den „normalen Wert“ ab.³⁾ Wird dieser Wert unterschritten und dadurch ein Schaden für eine inländische Produktion verursacht, so liegt Dumping vor. Das Schadensmoment ist also nicht allein⁴⁾ maßgebend. Für die Frage, wann der normale Wert unterschritten wird, verlangt

³⁾ In der US-Gesetzgebung „fair value“ genannt.

⁴⁾ Wie im „Wirtschaftsdienst“ Nr. 1/1959, S. 7 behauptet wird.

Art. VI GATT einen Preisvergleich, der völlig der oben erwähnten klassischen Dumpingdefinition entspricht, wenn der Importpreis niedriger als der vergleichbare Preis in dem exportierenden Lande oder niedriger als die Gestehungskosten im Ursprungsland ist. Sogar noch weiter gehend als die klassische Begriffsbildung ist die Bestimmung des GATT-Artikels, daß notfalls beim Fehlen eines Inlandpreises im Exportland der Exportpreis nach einem dritten Lande verglichen werden dürfte.

Das amerikanische Antidumpingverfahren

Wie weitreichend diese völkerrechtliche Ermächtigungsnorm des GATT ist, ist am besten durch die amerikanische Antidumping-Gesetzgebung ersichtlich, die nie als GATT-inkonform bezeichnet worden ist. Das vorzüglich funktionierende amerikanische Antidumpingverfahren wird von Amts wegen ohne Rücksicht darauf, ob die Ware grundsätzlich zollfrei oder zollpflichtig ist, durch alleinige Mitteilung eines Unternehmers oder eines Zollbeamten in Gang gesetzt und in einem dreistufigen Untersuchungsverfahren durch das Schatzamt, die Tarifkommission und die unteren Zollbehörden mit Rechtsschutzmitteln vor den Zollgerichten durchgeführt. Jeder Unternehmer hat es also in der Hand, durch die Mitteilung eines Tatbestandes, der seines Erachtens nach die Vermutung eines Dumpings enthält, das staatliche Untersuchungsverfahren in Gang zu bringen. Andererseits liegt aber auch insofern ein unmittelbarer Initiativzwang vor, als der jeweilige Zollbeamte dienstlich gehalten ist, jeden bei der Einfuhrkontrolle auftauchenden Dumpingverdacht an das Schatzamt zu melden. Beide Möglichkeiten zur Inangriffnahme des Verfahrens bewirken also eine doppelte Absicherung gegen Dumpingpreise.

Läuft das Verfahren vor dem Schatzamt, so können besondere Schatzamts- oder Konsularbeamte in jedem Lande der freien Welt bis in den einzelnen Betrieb des Exportlandes gehen und die erforderlichen Preisfeststellungen treffen. Auch Südafrika und andere Dominionländer bedienen sich solcher Nachforschungs- und Feststellungsbeamten. Mit Beginn des Untersuchungsverfahrens kommt so

VEREINSBANK IN HAMBURG

ÄLTESTE HAMBURGER GIROBANK

ZENTRALE: HAMBURG 11, ALTER WALL 20-30, TELEFON 361 061
25 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN GROSS-HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

fort eine Beschlagnahme der fraglichen Importe zustande, und wenn das Verfahren zu einem positiven Ergebnis führt, hat es bis zu 120 Tagen rückwirkende Kraft vom Tage der Ingangsetzung des Verfahrens an. Selbst wenn das Schatzamt aber zu einem negativen Ergebnis gelangt, also die Feststellung von Dumpingeffekten verneint, so hat doch der Importeur eine mehrmonatige Verzögerung seines Geschäftes erfahren. Daß solche Erfahrungen äußerst abschreckend wirken, liegt auf der Hand. Nur einen Nachteil hat diese Praxis und mit ihr die weltweite Kodifikation des GATT: da sie selbst auf der klassischen Dumping-Theorie fußt, erfaßt sie nur und ausschließlich die klassischen Dumpingfälle.

Die nicht erfassbaren Fälle

Mit dem dieser klassischen Lehre inhärenten Begriff der Preisdiskrimination sind die Fälle der Niedrigpreis- und der Entwicklungsländer (fälschlicherweise und üblich als „Sozialdumping“ bezeichnet), der Staatshandelsländer, der Subventionen und das Valutadumping mit multiplen Wechselkursen nicht erfassbar. In der amtlichen Anmerkung 2 zu Art. VI GATT ist zwar niedergelegt, daß die Anwendung verschiedener Wechselkurse in bestimmten Fällen als Ausfuhrsubvention betrachtet und ihr mit einem Ausgleichszoll begegnet werden könne. Wann aber einer „der bestimmten Fälle“ vorliegt, ist nicht definiert. Praktisch ist auch mit dieser Bestimmung dem Valutadumping nicht beizukommen. Diskrimination setzt begriffsnotwendig eine Schlechterstellung des Diskriminierten gegenüber irgendeinem anderen voraus. Bei den Staatshandelsländern gelingt niemandem der Diskriminationsbeweis, der Beweis des willkürlich manipulierten Preises; beim Valuta- und Sozialdumping liegt eine Diskriminierung effektiv nicht vor, es besteht einfach kein Auseinanderfallen zweier Preise ein und derselben Ware oder des Preises und der Selbstkosten. Die

Staatshandelsländer argumentieren bei dem Vorwurf von Doppelpreisen in der Regel, daß der hohe Inlandspreis nur durch eine Verbrauchssteuer (oft von außerordentlicher Höhe, 100—200 %) zustande komme, die einzelnen Waren auferlegt wird, die durch die staatlichen Handelsorganisationen im Inland vertrieben werden. Diese Begründung ist schwerlich auszuräumen, obwohl es evident ist, daß es sich um eine willkürliche Preismanipulation zu Außenhandelszwecken handelt. Selbst wenn aber bei einem Staatshandelsland ausnahmsweise einmal der Beweis des willkürlich manipulierten Außenhandelspreises gelingt, so ist damit für die Zukunft nichts gewonnen, da diese Länder jederzeit dazu in der Lage sind, ihre Inlands- oder Auslandspreise willkürlich zu verändern. Man kann sie nur als „politische Preise“ bezeichnen.

Die Anwendung des Dumpingschutzes

Nur *colorandi causa* sei vermerkt, daß die Bundesrepublik lediglich auf dem Papier (sic: im § 55 a ZG) eine Antidumping-Ermächtigung besitzt, die erst noch durch das Verfahren regelnde Rechtsverordnungen ausgefüllt werden muß. Dabei wäre der Dumping-Begriff jedenfalls für Importfälle aus den übrigen GATT-Mitgliedsländern analog Art. VI GATT zu definieren. Der übrigen Welt gegenüber brauchten sich die Ausführungsbestimmungen gem. § 55a ZG jedoch nicht an die klassische Dumpingdefinition des GATT zu halten.

Betrachtet man die von einer GATT-Expertengruppe erarbeitete Übersicht über die tatsächlichen Anwendungsfälle des herkömmlichen und klassischen Dumpingbegriffes, so ergibt sich, daß über einen jahrelangen Zeitraum hin nur ganz verschwindend wenige Einzelfälle als klassisches Dumping anerkannt worden sind. Dies gilt zwar nicht ausnahmslos. Z. B. wurde Südafrika schon 1931 von Plant als sehr

weitherzig und protektionistisch bei der Dumping-Bejahung bezeichnet.⁵⁾ Es gilt aber doch überall dort, wo mit rechtsstaatlicher Praxis eine GATT-konforme Gesetzgebung angewendet wird. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß — wie der Pariser Bericht in dem zitierten Gespräch im „Wirtschaftsdienst“ Nr. 1/1959 S. 13 ausführt — auch die neue französische Zollgesetzreform keineswegs Antidumpingbestimmungen aufgenommen hat, die über eine willkürliche Auslegung des Dumpingbegriffes auch das sogenannte Sozialdumping erfassen würden. Der neue Art. 19 bis des französischen Zollkodex knüpft die Dumpingdefinition streng an die herkömmlichen Begriffe der klassischen Theorie und der im Art. VI GATT gegebenen Definition an (vgl. NZZ vom 27. 12. 1958, Nr. 355 der Fernausgabe).

Es muß also festgestellt werden, daß in der Welthandelspraxis die Fälle, die von der klassischen Dumping-Lehre und den entsprechenden modernen Kodifikationen erfaßt werden, heute eine relativ untergeordnete Bedeutung haben, jedenfalls gegenüber den nicht erfaßten Fällen des Staatshandels- und Sozialdumpings.

Wirkungslosigkeit der GATT-Ermächtigung

Ein vollständiges Bild, wie theoretisch die Ermächtigungen des GATT sind und wie wenig sie für die Praxis Abhilfe schaffen können, ergibt sich weiter aus dem Problem der Ausgleichszölle. Art. VI Ziffer 3 GATT ermächtigt die Mitgliedstaaten bei der Feststellung, daß für die Herstellung, Erzeugung oder die Ausfuhr eines Erzeugnisses mittelbar oder unmittelbar eine Prämie oder Subvention gewährt wird, Ausgleichszölle in der gleichen Höhe zu erheben. Praktisch ist es jedoch gar nicht möglich, die Vielzahl aller zur Anwendung kommenden Subventionsarten zu erfassen.

⁵⁾ „The Anti-Dumping Regulations of the South African Tariff“, in: *Economica*, London, Februar 1931.

Wenn die klassische Dumping-Theorie die Fälle der Niedrigpreis- und Staatshandelsexporte noch als „unechtes Dumping“ oder „Dumping sui generis“ bezeichnet, so muß dazu gesagt werden, daß sie heute das allein einen Schaden verursachende und Schutz verlangende Moment des Welthandels für die klassischen Industriestaaten mit weitgehend freihändlerischer Gesinnung darstellen. Wie so oft in der Geschichte gesetzlicher Kodifikationen stehen wir vor der Feststellung, daß im Zeitpunkt der festen Bildung einer Theorie und ihrer Kodifikation die Praxis mit ihren Erfordernissen bereits darüber hinausgegangen ist, weil der Gesetzgeber oder Theoretiker regelmäßig nur rückschauend arbeitet. Eine Theorie, die mit ihrem Anknüpfen an das Diskriminierungsmoment in den Zeiten des berühmten deutschen Eisen- und Stahldumpings (bis zu 50 %) nach England und Holland oder des kontinentalen Zuckerdumpings vor der Brüsseler Zuckerkonvention von 1902 noch richtig und ausreichend war, kann keine praxisgerechte Bedeutung mehr haben, wenn die erheblich niedrigeren Angebotspreise auch ohne Diskriminierung zwischen zwei Märkten zustande kommen und sogar über den Selbstkosten liegen. Das Problem hat sich seit Bildung der Dumping-Theorie völlig verschoben, wenn auch nicht verkannt werden darf, daß eine gut funktionierende Antidumping-Gesetzgebung mit den bisherigen Begriffsvorstellungen zum Schutz gegen einen Teil der Wettbewerbsverfälschungen weiterhin unbedingt erforderlich ist.

Man ist sich andererseits auch einig, daß es sowohl rechtsdogmatisch wie volkswirtschaftlich unmöglich ist, die Voraussetzung der Preisdiskriminierung etwa zu ersetzen durch Vergleich der Konkurrenzgegebenheiten und der Wirtschafts- und Sozialverhältnisse. Es darf nicht bei Aufgabe des heute nicht mehr ausreichenden Anknüpfungspunktes der Preisdiskriminierung in das andere Extrem verfallen werden, alle Unterschiede in den Wirtschafts- und Sozialverhältnissen als Begründung für einen Dumpingschutz zu verwenden. Damit würde man sofort die Prinzipien der Arbeitsteilung und des weltweiten Freihandels verlassen. Es gibt aber Unterschiede in den Wirtschaftsordnungen, über die man sich wirklich nicht weiter hinwegsetzen kann.

Man muß sich einmal über die Realität klar werden, die hinter dem unklaren und oben bereits kritisierten Wort „Sozialdumping“ steht, d. h. über die Faktoren, die zu dem Exportpreis führen: die z. B. in Japan zu kalkulierende Lohnhöhe ist nur einer von vier den Preis beeinflussenden Faktoren. Daneben wirken die außerordentlich starke Konzentration (Vertikalkonzerne) der gesamten Industrie und des Handels verbilligend, ein wohlorganisiertes System der Exportförderung nicht zuletzt durch die Zuteilung verbilligter Rohstoffe (auch zu Doppelpreisen) und endlich Währungsmaßnahmen in vielfältiger Art. Daß die Differenz zwischen den Selbstkosten und dem Exportpreis bei diesem System u. U. gar nicht allein entscheidend sein muß, ist offensichtlich.

Da auch beim Staatshandelsdumping, z. B. durch Rotchina, eine einwandfreie Beweisführung mit klassischen Dumpingbegriffen nicht gelingt, wird die einzig gangbare Lösung für die Zukunft allein in einem verstärkten Schutz durch Escape-Klauseln in den nationalen Handelsgesetzen zu finden sein, wobei es allein auf das Ausmaß des Schadens ankommt, der der heimischen Produktion durch den Billigpreisimport erwächst. Neben freimütig gehandhabten Escape-Klauseln besteht nur die Alternative, den Staatshandelsländern gegenüber mangels Beweisbarkeit das geltende Antidumpingrecht einfach anzuwenden. Eine dritte Möglichkeit gibt es nicht. Dabei muß die Bereitschaft gegeben sein, vom Ermessen der Schadensbejahung zum Schutz der heimischen Industrie großzügig Gebrauch zu machen. Kein Land der Erde kann es sich erlauben, daß ein ganzer Industriezweig oder eine ganze Branche untergeht und durch überseeische Importe oder Lieferungen aus dem Ostblock ersetzt wird, wobei bei den letzteren nie eine Gewähr besteht, ob sie von Dauer sind.

Der klassische Dumpingbegriff reicht nicht mehr!

Man muß also erkennen, daß die klassische Dumping-Theorie mit ihren Definitionen und ihren Anknüpfungspunkten heute nicht mehr ausreicht.

Es wird daher für die Zukunft bei Dumping-Diskussionen, die auch im Rahmen des GATT gerade in letzter Zeit durch Expertengespräche wieder aufgenommen wurden, die überkommene Theorie

weiterentwickelt und viel mehr Gewicht auf die Schädigung der heimischen Industrie gelegt werden müssen als auf die Preisdiskriminierung auf den Märkten. Solange dies nicht Gesetz geworden ist, kann nur durch die Anwendung nicht weniger oder schwächerer Escape-Klauseln, als nach internationalem Recht zulässig ist, geholfen werden. Diese Forderung wird sich mit fortschreitender Zeit stärker aufdrängen, da immer mehr Länder aus dem Kreis der jungen Entwicklungsländer in Südafrika und Südostasien, in allerletzter Zeit insbesondere Malaya, Uganda, Tansania und Kenia, sich durch eine spezielle und GATT-inkonforme Antidumping-Gesetzgebung gegen die Einfuhren der asiatischen Staatshandels- und Niedrigpreisländer abschirmen. Unter Zugrundelegung der Begriffe und des Sprachgebrauches der klassischen Dumping-Theorie dürfte man strenggenommen diese jüngsten Gesetzgebungen eigentlich gar nicht als Antidumpinggesetze bezeichnen, da sie sich zum Schutz ihrer in der Entwicklung begriffenen Industrien allein gegen den Niedrigpreis wenden, ohne auf das Erfordernis des bewiesenen Doppelpreises oder der Unterschreitung der Produktionskosten Gewicht zu legen.

Endlich muß berücksichtigt werden, daß knapp die Hälfte aller GATT-Mitgliedsländer Japan gegenüber sich auf Art. XXXV GATT berufen können, ihm gegenüber also nicht zur Meistbegünstigung verpflichtet sind. In dieser Rechtslage liegt für die betreffenden Staaten ein ganz erheblicher und regional-partieller Dumpingschutz, der der Bundesrepublik fehlt. Es folgt aus dieser Erkenntnis nur um so deutlicher, wie unbrauchbar und wie wenig zeitgemäß der klassische Dumpingbegriff in dem Zeitalter geworden ist, da die alten Industrieländer mit ihrem vielschichtigen, die Kostenstruktur belastenden System der Sozialgesetzgebung einer Expansion von Staaten gegenüberstehen, in denen kein bezahlter Urlaub, keine Altersversorgung, kein Kindergeld, keine über-tariflichen Löhne gezahlt werden, um den Arbeiter zu halten, und wo eine zwölf- und mehrstündige Frauenerbeitszeit mit dem Gegenwert einer Mahlzeit Reim entlohnt wird.

Der viel mißbrauchte Slogan von der Macht des Faktischen zwingt einmal mehr zu einer modifizierten Denkweise beim Dumpingbegriff.

Wolfgang Klein, Frankfurt