

Grimm, Klaus; Hasenpflug, Hajo

Article — Digitized Version

Die handelspolitische Kontroverse EWG-USA

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Grimm, Klaus; Hasenpflug, Hajo (1973) : Die handelspolitische Kontroverse EWG-USA, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 4, pp. 187-190

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134527>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Die handelspolitische Kontroverse EWG—USA

Klaus Grimm, Hajo Hasenpflug, Hamburg

Im Zusammenhang mit der internationalen Währungs- und Zahlungskrise wurden wieder einmal die Konfliktpunkte in den Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EWG deutlich, die nach wie vor einer Lösung harren. Besondere Aktualität erhält die Auseinandersetzung zwischen den beiden Kontrahenten im Hinblick auf die GATT-Runde, die für den kommenden Herbst geplant ist. Jeder ist bemüht, jeweils der anderen Partei nachzuweisen, daß sie der größte Protektionist ist, wobei letztlich ein undurchsichtiges Geflecht von Klagen und Gegenforderungen auf beiden Seiten entsteht, das die akute Gefahr der Entfremdung zwischen den USA und der EWG in sich birgt und Vorstufe für einen Handelskrieg zwischen den beiden größten Handelsmächten sein kann.

Gegenseitige Exportabhängigkeit

Der Außenhandel zwischen den USA und der EWG zeichnet sich durch ein außerordentlich hohes Handelsvolumen (16,7 Mrd. \$ 1971) aus. Hinzu kommt, daß die USA für die EWG der bedeutendste Exportmarkt sind, wie auch umgekehrt die EWG der wichtigste Handelspartner der USA ist. Die Bedeutung des US-Marktes für die EWG-Ausfuhren ist durch die Erweiterung der Gemeinschaft noch gestiegen. Waren vor der Erweiterung etwa 15 % für den amerikanischen Markt bestimmt, so stieg der US-Anteil am Drittlanderhandel der EWG danach auf 16,4 %. Auffallend stark ist hierbei die Orientierung der europäischen Pkw-Industrie auf den Export in die USA. So werden 42 % der Pkw-Exporte in Drittländer auf dem amerikanischen Markt abgesetzt¹⁾.

Die Bedeutung des EWG-Marktes für die amerikanische Exportwirtschaft ist sogar noch größer. Gingen 17,8 % in die Gemeinschaft der Sechs, so entfallen nunmehr 25,7 % der Gesamtexporte aus den USA auf die erweiterte Gemeinschaft. Für viele Bereiche ist eine überdurchschnittliche Abhängigkeit der USA von europäischen Märkten zu verzeichnen. So wurden z. B. 1970 47 % der NEMetalle, 31 % der chemischen Erzeugnisse, 31 %

der optischen, phototechnischen und der feinmechanischen Erzeugnisse sowie 20 % der Maschinen und Fahrzeuge in den Staaten der Gemeinschaft abgesetzt²⁾.

Schließlich muß noch ein anderer Bereich wirtschaftlicher Interdependenz erwähnt werden. An die Stelle des traditionellen Warenaustausches sind zunehmend Direktinvestitionen getreten. Aus zollpolitischen Überlegungen sowie aufgrund der Tatsache, daß die Herstellungskosten in den USA über denen der EWG liegen, gehen immer mehr amerikanische Unternehmen dazu über, in der EWG selbst zu produzieren. So wurden von amerikanischer Seite bis zum Jahre 1970 in den EWG-Mitgliedsländern Direktinvestitionen in Höhe von 11,7 Mrd. \$ getätigt. Direktinvestitionen von europäischer Seite in den USA machten dagegen nur ein Drittel dieser Summe aus³⁾.

Vor dem Hintergrund dieser starken wirtschaftlichen Interdependenzen ist die verstärkte handelspolitische Auseinandersetzung zwischen den USA und der EWG zu sehen. Den Vorwürfen der Gemeinschaft gegen Handelspraktiken der USA im Bereich der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse steht seitens der USA eine scharfe Verurteilung des Agrarprotektionismus der EWG gegenüber. Außerdem wird die EWG-Assoziierungs- und Präferenzpolitik mit den Staaten des Mittelmeerraumes und Afrikas angegriffen, da die USA

¹⁾ Errechnet aus Daten in: OECD, Trade by Commodities, 1970, Series B, sowie UN, Statistical Papers, Commodity Trade Statistics, 1970, Series D.

²⁾ Vgl. ebenda.

³⁾ Vgl. EG-Kommission: Die Europäische Gemeinschaft und die Vereinigten Staaten: 1972, Brüssel 1972, Tabelle II.

Klaus Grimm, 24, Diplom-Volkswirt, ist Mitarbeiter in der Abteilung Entwicklungspolitik des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Hajo Hasenpflug, 28, Diplom-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Außenwirtschaft und Integrationspolitik dieses Instituts.

hierin eine stark zunehmende Regionalisierung des Welthandels zu ihren Lasten sehen, die durch eine mögliche Assoziierung von 20 Commonwealth-Staaten noch verstärkt werden kann.

Zollpolitik und American-Selling-Price-System

Während die EWG mit 8,7 % die höheren Zollsätze bei industriellen Fertigprodukten aufzuweisen hat (USA: 8,1%), erheben die USA höhere Zölle bei Rohstoffen (3,8 %) und Halbfertigwaren (8,3 %); EWG: 0,6 % bzw. 6,2 %⁴⁾. Von größerer Bedeutung als diese geringfügigen Unterschiede bei den durchschnittlichen Zöllen sind aber die Häufigkeit und die protektionistische Wirkung von Spitzenzollsätzen. Hier gehen von der Zollpolitik der USA weitaus stärkere Handelshemmnisse aus als von der der EWG. So werden in der EWG von einem Zollsatz von mindestens 15 % lediglich 3 % aller Halb- und Fertigwarenimporte betroffen, in den USA sind es dagegen 10 % aller Importe⁵⁾.

Auch im Bereich solcher Handelshemmnisse, die in engem Zusammenhang mit dem Zolltarif stehen, ist die Handelspolitik der USA restriktiver als die der EWG. Hier fordert die EWG die Beseitigung diskriminierender Praktiken der USA bei der Zollwertermittlung. Im Mittelpunkt der Diskussion steht insbesondere das American-Selling-Price-System (ASP), das bekanntlich schon aufgrund von Vereinbarungen im Rahmen der Kennedy-Runde beseitigt werden sollte.

Das ASP findet Anwendung bei der Errechnung der Zölle von bestimmten Chemieprodukten – insbesondere von Farben, Lacken und Medikamenten. Anstelle des Importwertes wird als Zollobmessungsgrundlage der Wert amerikanischer Konkurrenzprodukte angesetzt, deren Preis oft beträchtlich über dem der Importwaren liegt. Nur in dem Falle, daß kein konkurrierendes amerikanisches Produkt der Berechnung zugrunde gelegt werden kann, wird das Importprodukt nach den normalen Zollwertbestimmungen verzollt⁶⁾. Das ASP gewährt auf diese Weise weiten Bereichen der amerikanischen Chemieindustrie einen extrem hohen Zollschutz.

EG-Kritik an den DISC

Ende 1971 wurde in den USA ein Gesetz über die Gründung von Domestic Sales Corporations (DISC) verabschiedet. Danach können von US-Firmen spezielle Ausfuhr-Handelsgesellschaften gegründet werden, denen erhebliche Steuervergünstigungen zugestanden werden. Sofern diese DISC-Gesellschaften mindestens 95 % ihres Umsatzes im Exportgeschäft erzielen, brauchen sie aufgrund des neuen Steuergesetzes bis zu 50 % der DISC-Exportgewinne nicht zu versteuern, solange diese nicht ausgeschüttet und weiterhin für Exportge-

schäfte und deren Förderung angelegt werden⁷⁾. Inzwischen sind schon über 3400 dieser Ausfuhr-Handelsgesellschaften in den USA gegründet worden⁸⁾.

Den EWG-Staaten sind diese DISC ein Dorn im Auge, weil sie in ihnen eine starke Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen sehen. Sie weisen mit Recht auf die Unvereinbarkeit mit entsprechenden Bestimmungen des GATT hin. Danach sind bei der Ausfuhr von anderen Waren als Grundstoffen keine Subventionen erlaubt, die den Export dieser Waren zu einem Preis ermöglichen, der unter dem vergleichbaren Inlandspreis einer gleichartigen Ware liegt⁹⁾.

Harte US-Kritik an der Agrarpolitik

Die USA üben ihrerseits harte Kritik an der Agrarpolitik der EWG-Staaten, auf deren Märkten sie immerhin rund 25 % ihrer Agrarprodukte absetzen. Mit einem System von Abschöpfungen – wonach anstelle eines gemeinsamen Außenzolls bei Agrarprodukten Abschöpfungssätze erhoben werden, die dem Unterschied zwischen europäischem Preis und Weltmarktpreis entsprechen – hätte die EWG ein handelspolitisches Instrumentarium gefunden, das der einheimischen Produktion einen absoluten Schutz gewährt, auch wenn das inländische Preisniveau beispielsweise um mehr als hundert Prozent über dem Weltmarktniveau liegt. Den Produzenten landwirtschaftlicher Erzeugnisse werden innerhalb der EWG Mindestpreise garantiert, während die ausländische Konkurrenz durch das Abschöpfungssystem ganz erheblich eingeschränkt wird.

Betrachtet man im Zusammenhang mit dieser Kritik die Entwicklung der Agrarexporte der USA in die EWG, so läßt sich zwar für den Zeitraum von 1959 bis 1969 eine Steigerung von rund 78 % verzeichnen¹⁰⁾. Dabei muß jedoch berücksichtigt werden, daß in der Zeit von 1964 bis 1969 die EWG-Agrarimporte aus den USA nahezu stagnierten. Die USA weisen darauf hin, daß ihre Agrarexporte in die EWG seit 1964 nur noch bei solchen Produkten zugenommen haben, die keinen Beschränkungen durch Marktverordnungen unterla-

4) Vgl. GATT, Basic Documentation for Tariff Study, Genf 1970.

5) Die errechneten Angaben beziehen sich auf alle Zölle, die im Bereich der Kapitel 25-99 der Brüsseler Zollnomenklatur erhoben werden.

6) Vgl. o. V.: Verhandlungen über das American-Selling-Price-System. In: Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, März 1965, Heft 3, S. 88.

7) Vgl. Kommission der EG: Folgen der derzeitigen währungs- und handelspolitischen Lage für die Gemeinschaft, SEK (71) 3274 endg., Brüssel, 15. 9. 1971.

8) Vgl. Gerd Janssen: Diskussion über die DISC. In: Handelsblatt, Nr. 47, vom 1. 3. 1973, S. 4.

9) Vgl. GATT, Artikel XVI, Ziff. 4.

10) Errechnet aus: OECD, Foreign Trade 1961, Series B; OECD, Trade by Commodities 1969 und 1970, Series B. Zum Agrarexport sind die Exporte der SITC-Gütergruppen 0, 1 und 4 zusammengefaßt worden.

gen; dagegen seien die durch Restriktionen belasteten Exporte beträchtlich gesunken.

Hinzu kommt die Befürchtung der Amerikaner, daß die in der EWG aufgrund verfälschter Wettbewerbsverhältnisse erzeugten Überschüsse mit Hilfe von Exportsubventionen auf Drittmärkten abgesetzt werden, wodurch die US-Produkte von dort mit europäischen Dumping-Preisen vertrieben werden könnten.

So berechtigt die Kritik an der gemeinsamen Agrarpolitik auch sein mag, so darf nicht übersehen werden, daß die USA ihre Landwirtschaft ebenfalls in hohem Maße durch Subventionen stützen. Darüber hinaus ist anzumerken, daß die EWG im Agrarhandel mit den USA in den letzten Jahren immer ein Defizit in der Größenordnung von rd. 1 Mrd. \$ aufzuweisen hatte (1971: 1,3 Mrd. \$ ¹¹⁾).

EWG-Assoziierungs- und Präferenzpolitik

Die USA werfen der EWG weiterhin vor, daß ihre Assoziierungs- und Präferenzpolitik nicht im Einklang mit der Meistbegünstigungsklausel des GATT stehe, wonach an einzelne Nationen gewährte Zollpräferenzen auch für alle anderen Handelspartner gelten müßten. Hier stehen im Mittelpunkt der Diskussion das Arusha- und Jaunde-Abkommen sowie Abkommen der EWG mit Staaten des Mittelmeerraumes. Kernpunkt dieser Abkommen ist die gegenseitige Freizügigkeit im Warenverkehr sowie die gemeinsame Finanzhilfe der EWG-Staaten. Die USA behaupten, die merkantilistische Ausrichtung der EWG-Assoziierungspolitik werde durch die Inanspruchnahme von Gegenpräferenzen bei diesen Abkommen deutlich. Dieses führt nach ihrer Ansicht zu einer diskriminierenden Präferenzstellung für EWG-Erzeugnisse in diesem Raum.

Die Kritik an der EWG-Assoziierungspolitik verschärft sich überdies im Hinblick auf die noch zu erwartenden Handels- und Präferenzabkommen, die im Zuge der Erweiterung der EWG abgeschlossen werden. So sehen die USA die Gefahr, daß ihr Handel mit Entwicklungsländern zukünftig dadurch beeinträchtigt wird, daß durch den Beitritt Großbritanniens die Staaten des Commonwealth in Assoziierungsabkommen mit der EWG eingeschlossen werden sollen ¹²⁾. Die USA fordern daher strikt den Verzicht auf die Inanspruchnahme von Gegenpräferenzen.

Die meisten EG-Staaten haben jedoch bereits zu erkennen gegeben, daß sie nicht unbedingt auf der weiteren Gewährung von Gegenpräferenzen

bestehen, ungeachtet der Tatsache, daß das GATT nach Artikel XXIV Freihandelszonen nur unter der Bedingung gestattet, daß *annähernd* der gesamte Handel in dieser Zone liberalisiert wird, d. h. daß auch Gegenpräferenzen in Anspruch genommen werden müssen. Lediglich Frankreich drängt nach wie vor darauf, diese Präferenzen in Anspruch zu nehmen, um die GATT-Konformität dieser Abkommen zu wahren.

Mit der Gewährung einseitiger Präferenzen bei allen Gütergruppen durch die EWG, die allerdings vom GATT sanktioniert werden müßten, wäre demnach bereits weitgehend Zündstoff aus der handelspolitischen Konfrontation zwischen der EWG und den USA genommen.

Politische Hintergründe der Kontroverse

Während die Kontroverse über diese verschiedenen Handelspraktiken beider Seiten schon beinahe zur guten alten Tradition zählt und kennzeichnend für die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Partnern des westlichen Bündnisses ist, scheinen sich die wirtschaftlichen Konflikte in den letzten zwei Jahren mehr zuzuspitzen. Es ist sogar zu befürchten, daß der Atlantik zum Handelsgraben werden könnte. Präsident Nixon drohte im Zusammenhang mit dem Reglement der Wechselkurse wieder einmal massiv mit neuen Handelsbarrikaden.

So soll neben der Erhöhung von „tax credits“ (Steuerbegünstigungen für amerikanische Exporte) erneut eine drastische Importsteuer eingeführt werden. Mit der Vorlage dieses neuen Handelsgesetzes, das mit protektionistischen Ausnahmeklauseln geradezu gespickt ist, demonstriert die Nixon-Administration deutlich die Aufwertung der Wirtschaftspolitik im Rahmen der amerikanischen Außenpolitik. Nach dem Waffenstillstand in Vietnam sowie dem allgemeinen Disengagement der USA in Asien und außenpolitisch durch die neuen Beziehungen zur Sowjetunion und vor allem zur Volksrepublik China abgesichert wendet man sich in den USA verstärkt der Herausforderung weltweiter Integrationsbestrebungen zu.

Hierin kommt die tiefere Ursache der sich zuspitzenden handelspolitischen Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EWG zum Ausdruck. Der Grund liegt in dem Unbehagen der USA gegenüber einer zunehmenden Blockbildung unter Führung Westeuropas. Obwohl man in politischen Führungskreisen Amerikas die europäische Einigung als politische Entlastung begreift und deshalb die Integration und die Erweiterung der EWG im Hinblick auf ihr starkes Gegengewicht gegen die Ostblockstaaten begrüßt, so empfindet man doch seit geraumer Zeit diese Entwicklung immer mehr als ökonomisch störende Heraus-

¹¹⁾ Vgl. EG-Kommission: Die Europäische Gemeinschaft und die Vereinigten Staaten: 1972, Brüssel 1972, S. 4.

¹²⁾ Vgl. Hajo Hasenpflug: Basic Issues for a New GATT Round. In: INTERECONOMICS, H. 5, 1972, S. 143.

forderung. Nixon will daher die Gemeinschaft für die amerikanische Wirtschaft offen halten und die zunehmende Blockorientierung verhindern, indem er den Abbau des Netzes von wirtschaftlichen Sonderbeziehungen fordert, das für die europäischen Länder, die Mittelmeerstaaten und die Länder Afrikas existiert, und indem er mit protektionistischen Maßnahmen droht.

Protektionistische Drohung

Hinzu kommt, daß selbst die amerikanischen Gewerkschaften protektionistische Vorlagen unterstützen. Ihre traditionell liberale Haltung zum Welthandel ist in letzter Zeit merklich restriktiver geworden. In dem von Senator Burke und dem Abgeordneten Hartke vorgelegten Gesetzentwurf drückt sich das Gewicht der Gewerkschaften deutlich aus: Importquoten sollen die ausländische Konkurrenz gerade von den alten Industriezweigen, in denen der überwiegende Teil der Gewerkschaftsmitglieder tätig ist, abhalten. Die verstärkte Kontrolle des Kapitalexports soll es den multinationalen Unternehmen erschweren, Arbeitsplätze aus den USA in Länder mit niedrigerem Lohnniveau zu exportieren, um mit billigen Erzeugnissen den Absatz der in den USA verbleibenden Industrien zu gefährden.

Der wohl wichtigste aktuelle Grund für den Umschwung in der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik und der gegenwärtigen aggressiven Handelspolitik gegenüber Westeuropa ist die US-Handelsbilanz für 1972: Amerika hatte das größte Handelsbilanzdefizit seiner Geschichte. Die USA führten in diesem Jahr für 6,4 Mrd. \$ mehr Waren ein, als sie im Ausland verkauften.

Zwar wurden zwei Drittel dieses Defizits durch die Exportoffensive der Japaner verursacht, die USA zählen jedoch auch die Agrar- und Assoziierungspolitik der EWG zu den wesentlichen Ursachen für die Verschlechterung ihrer Handelsbilanz. In diesem Zusammenhang führt Washington seine ungünstige handelspolitische Position gegenüber der EWG an. Die USA erwirtschafteten 1972 im Handel mit den EWG-Staaten erstmals einen bilateralen Passivsaldo von 500 Mill. \$.

In erster Linie geht es daher der neuen Nixon-Administration darum, über die Handelspolitik eine permanente Verbesserung der Handelsbilanz durchzusetzen. Indem Washington mit harten handelspolitischen Maßnahmen droht, will es Japan und die EWG-Staaten zu handelspolitischen Zugeständnissen zwingen. Nixon will das von ihm immer beteuerte übergeordnete Ziel eines liberalen und gerechten Handelssystems mit einer protektionistischen Handelsgesetzgebung erreichen. Er ist der Ansicht, die USA könnten nur dann einen „fairen“ Anteil am Welthandel be-

kommen, wenn sie jederzeit Handelsbarrieren auf- und abbauen können.

Unvermeidliche Konfrontation?

Im kommenden Herbst sollen die GATT-Verhandlungen über eine weltweite Zollsenkungs- und Liberalisierungsrunde beginnen. Hier wird sich entscheiden, ob es zwischen den beiden Handelsriesen zu einem harten Schlagabtausch kommen wird oder ob man sich angesichts der Tatsache, daß sich wohl keiner von beiden einen Handelskrieg sowohl wirtschaftlich als auch politisch leisten kann, zu Kompromissen durchringen wird. Die bevorstehenden Verhandlungen werden vor allem durch nichttarifäre Handelshemmnisse stark belastet, weil es außerordentlich problematisch ist, sie gegeneinander aufzurechnen. Gerade aufgrund dieser Tatsache kommt den gegenseitigen Vorwürfen, die andere Seite sei protektionistischer als die eigene, immer eine höchst subjektive Note zu.

Sicher ist, daß die USA mit ihrem schweren handelspolitischen Geschütz die EWG-Staaten zu einer liberaleren Handelspolitik zwingen werden. Ein Ansatzpunkt für eine weitgehende Liberalisierung könnte durch eine Erfassung der nationalen Stützungsbeiträge einschließlich der Ausfuhrsubventionen gefunden werden. Durch die Konsolidierung dieser Beträge und durch den etappenweisen Abbau würde man sicherlich eine Vielzahl von kontroversen Punkten ausräumen.

Die EWG-Präferenz- und Assoziierungspolitik wird in dem Maße weniger Kritik von Seiten der USA ausgesetzt sein, als die Gemeinschaft den Belangen aller Entwicklungsländer im Rahmen eines allgemeinen Präferenzsystems Rechnung tragen wird. Dies gilt insbesondere für den Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen bei landwirtschaftlichen Produkten und dem grundsätzlichen Verzicht auf jegliche Gegenpräferenzen. Dies gilt aber gleichermaßen für die Handelspolitik der USA.

Inwieweit Nixon aber gegen die starken protektionistischen Strömungen innerhalb des amerikanischen Kongresses angehen und zu einer liberaleren Handelspolitik zurückkehren kann, hängt weitgehend davon ab, ob die währungspolitischen Beschlüsse der letzten Wochen und Monate positiv auf die Handelsbilanz der USA durchschlagen werden. Kommt es zu keiner Verbesserung, dann bleibt die „Trade Bill“ Nixons nicht mehr bloß ein Rahmengesetz; vielmehr wird sie sich immer mehr als eine scharfe Waffe gegen die EWG-Staaten erweisen. Amerika wird dann seine politische Stärke einsetzen – notfalls mit der Drohung der Truppenreduzierung in Westeuropa –, um ökonomische Vorteile zu gewinnen.