

Großmann, Harald

Article — Digitized Version

Einseitige Schutzmaßnahmen der EG gegenüber unfairen Handelspraktiken

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Großmann, Harald (1993) : Einseitige Schutzmaßnahmen der EG gegenüber unfairen Handelspraktiken, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 9, pp. 487-492

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137047>

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.

Harald Großmann*

Einseitige Schutzmaßnahmen der EG gegenüber unfairen Handelspraktiken

Die Europäische Gemeinschaft verfügt über ein reichhaltiges Instrumentarium zur Abwehr unfairen Handelspraktiken. Über deren Einsatzbereiche wird innerhalb der Gemeinschaft seit längerem gestritten. Inwieweit gefährden einseitige Schutzmaßnahmen die Ausnutzung der Vorteile des internationalen Handels? Kann dieser Schutz überhaupt positive Wirkungen entfalten?

Die weltwirtschaftliche Verflechtung hat in der Nachkriegszeit stetig zugenommen. Diese Entwicklung ist grundsätzlich positiv zu bewerten, bedeutet sie doch eine Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung und eine verstärkte Ausnutzung der sich bietenden Internalisierungs- und Standortvorteile. Die fortschreitende Integration der Märkte erzeugt aber auch zusätzliche Spannungen, da komparative Vorteile in einem schwindenden Maße das Resultat unveränderlicher Standortfaktoren oder abweichender nationaler Faktorausstattungen sind. Neben selektiven Eingriffen in den Außenhandel entfalten zunehmend auch binnenwirtschaftliche Maßnahmen außenwirtschaftliche Nebenwirkungen. Sie verzerren den Wettbewerb und die Wirtschaftsstruktur nicht nur im Inland, sondern auch in den Partnerländern.

Im Zuge der veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten ist die Frage, wie sich gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen sicherstellen lassen, in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussionen gerückt. Auf Dauer erscheint eine befriedigende Lösung nur im Rahmen einer internationalen Wettbewerbsordnung möglich, die den internationalen Handel sowohl vor staatlichen Wettbewerbsverfälschungen als auch vor privaten Wettbewerbsbeschränkungen schützt¹. Solange allerdings multilaterale Regelungen nicht in Sicht sind, liegt es nahe, daß die Einzelstaaten selbst einseitige Maßnahmen ergreifen, um die Spielregeln eines „fairen“ Welthandels durchzusetzen. Der Handelspolitik wird die Aufgabe zugewiesen, Wettbewerbsverzerrungen entgegenzuwirken und für eine Chancengleichheit zwischen in- und ausländischen Unternehmen zu sorgen.

Der EG stehen verschiedene handelspolitische Instrumente zur Verfügung, um heimische Unternehmen vor vermeintlich unfairen Praktiken ausländischer Unternehmen und Regierungen zu schützen. Den höchsten Stellenwert nimmt dabei ohne Zweifel die Antidumpingpolitik ein. Rund 400 Untersuchungen leitete die EG-Kommission im Zeitraum von 1981 bis 1990 ein, die in mehr als 250 Fällen mit der Einführung von Strafzöllen oder der Annahme von Preisverpflichtungen ausländischer Exporteure abgeschlossen wurden². Höchst selten machte die Gemeinschaft dagegen von der Möglichkeit Gebrauch, Ausgleichszölle gegen subventionierte Einfuhren aus Drittländern zu verhängen³. Äußerst zurückhaltend wurde bislang auch das „neue handelspolitische Instrument“ von 1984 eingesetzt, das sich gegen andere ausländische Handelspraktiken richtet, die von den Antidumping- und Antisubventionsvorschriften nicht erfaßt werden, mit den Regeln des Völkerrechts oder „allgemein anerkannten“ Regeln aber dennoch unvereinbar sind⁴.

Über einseitige Ausgleichs- und Vergeltungsmaßnahmen beschließt der Ministerrat auf Vorschlag der EG-Kommission mit qualifizierter Mehrheit. Hierbei beklagt die EG-Kommission mangelnde Effizienz des langwierigen Entscheidungsmechanismus. Schon im Juni letzten

* Dieser Beitrag beruht größtenteils auf einem Forschungsprojekt, das unter der Förderung der Fritz Thyssen-Stiftung durchgeführt wurde. Eine ausführliche Fassung erscheint demnächst in: E. Grabitz, H.-E. Scharrer, A. von Bogdandy, M. Nettesheim (Hrsg.): Access to the Internal Market.

¹ Vgl. C.C. von Weizsäcker und F. Waldenberger: Wettbewerb und strategische Handelspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), S. 403-409.

² EG-Kommission: Ninth Annual Report of the Commission on the Community's Anti-Dumping and Anti-Subsidy Activities (1990), Brüssel 1991.

³ Zwischen 1980 und 1991 kam es lediglich zu sieben Antisubventionsmaßnahmen. Vgl. EG-Kommission: Die EG als Welthandelspartner, in: Europäische Wirtschaft, 52, 1993, hier S. 21.

⁴ Vgl. F. Schoeneveld: The European Community Reaction to the „Illicit“ Commercial Trade Practices of Other Countries, in: Journal of World Trade, 26, 1992, S. 17-24.

Dr. Harald Großmann, 39, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Internationale Finanzen, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Jahres schlug sie daher eine Umkehrung des Verfahrens vor, wonach der Ministerrat sich einem Vorschlag der EG-Kommission nur mit qualifizierter Mehrheit hätte widersetzen können. Die Kompetenzverlagerung zugunsten der Brüsseler Behörde stieß jedoch bei den als liberal geltenden Mitgliedstaaten auf wenig Gegenliebe. Aus Frankreich kommen nun erneut Vorschläge, die darauf abzielen, zum einen die Antidumpingverfahren der EG zu beschleunigen, stärker zu automatisieren und dem politischen Einfluß zu entziehen, zum anderen den Anwendungsbereich einseitiger Abwehrmaßnahmen gegenüber unfairen ausländischen Handelspraktiken auszuweiten⁵.

Die Antidumpingpolitik der Gemeinschaft

Im Gemeinschaftsrecht wird der Tatbestand des Dumpings dann als erfüllt angesehen, wenn Produkte aus Drittländern im EG-Binnenmarkt unter ihrem Normalwert verkauft werden. Bei der Ermittlung des Normalwertes stützt sich die EG-Kommission nach Möglichkeit auf den Marktpreis im Export- oder Ursprungsland, wobei Anpassungen für den Fall vorzunehmen sind, daß die Eigenschaften der Exportware von denen des gleichartigen Produktes im Ausfuhrstaat abweichen. Ist kein vergleichbares Produkt vorhanden, werden von der Gemeinschaft zumeist die geschätzten Produktionskosten zuzüglich einer als angemessen angesehenen Gewinnspanne oder aber die Ausfuhrpreise in andere Drittländer zur Berechnung des Normalwertes herangezogen. Sonderregelungen gelten für Einfuhren aus Ländern mit Zentralverwaltungswirtschaft.

Sieht die EG-Kommission den Tatbestand des Dumpings als erfüllt an, folgt hieraus nicht notwendigerweise, daß eine Untersuchung mit der Einführung von Strafzölen oder der Annahme von Preisverpflichtungen endet. So werden keine Abwehrmaßnahmen ergriffen, wenn die EG-Kommission feststellt, daß kein Wirtschaftszweig der Gemeinschaft durch Dumping geschädigt wurde oder es nicht im Interesse der Gemeinschaft liegt, Antidumpingmaßnahmen zu ergreifen. Der fehlende Nachweis einer Schädigung führte zwischen 1981 und 1990 allerdings nur in weniger als 18% aller Fälle zu einem Verzicht auf Abwehrmaßnahmen. Was die Wahrung des Gemeinschaftsinteresses betrifft, so ist zu bemerken, daß bei einer festgestellten Schädigung fast immer auch Antidumpingmaßnahmen ergriffen wurden⁶.

Wie verschiedene modelltheoretische Analysen zeigen, können Einfuhren zu Dumpingpreisen bei unvollkommener Konkurrenz auf international segmentierten Märkten durchaus mit positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen für das Importland verbunden sein⁷. Zwar sinken die Gewinne in der importkonkurrierenden heimischen Industrie; auf der anderen Seite profitieren aber die

Nachfrager von den niedrigeren Preisen. Dies können Haushalte sein, deren Realeinkommen durch die Preisenkungen steigen, aber auch Unternehmen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch den Bezug günstiger Vorleistungen zunimmt oder deren Inlandsabsatz sich aufgrund des positiven Realeinkommenseffektes erhöht. Wirklich ernsthafte Folgen drohen der Gemeinschaft allenfalls von solchen Unternehmen aus Drittländern, die ihre Mitbewerber in der EG durch Niedrigpreise aus dem Markt drängen wollen, um anschließend ihre marktbeherrschende Stellung zu Preiserhöhungen zu mißbrauchen.

Ein solches „räuberisches“ Dumping ist allerdings wenig wahrscheinlich. Zum einen muß das angreifende ausländische Unternehmen befürchten, daß leistungsfähige EG-Anbieter Preiskämpfe über einen längeren Zeitraum in Kauf nehmen. Zum anderen muß es damit rechnen, daß bei dem Versuch, die zunächst anfallenden Verluste (oder Gewinneinbußen) durch Preiserhöhungen später wieder wettzumachen, möglicherweise neue Wettbewerber angelockt werden oder vorher verdrängte Konkurrenten in den Markt zurückkehren⁸. Im wesentlichen handelt es sich beim „räuberischen“ Dumping um ein Informationsproblem, das weniger durch die Errichtung von Handelsschranken als vielmehr durch eine Verbesserung des Informationsstandes gelöst werden kann⁹. Vorsicht ist jedoch dann geboten, wenn Einfuhren zu Dumpingpreisen in Verbindung mit Subventionen oder Marktzugangsbarrieren im Ausland auftreten.

Die Feststellung ökonomisch schädlicher Dumpingstrategien stößt in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten, da die zu erwartenden Marktergebnisse im einzelnen kaum prognostizierbar sind. Allein aus diesem Grund kann es eine optimale Antidumpingpolitik nicht geben. Die von der EG-Kommission verwendeten Maßstäbe sind allerdings schon vom Ansatz her ungeeignet, eine Trennlinie zwischen schädlichem und unschädlichem Dumping zu ziehen, da sie den Schutz der heimischen Wettbewerber betonen, die Auswirkungen des Dumpings auf den Wettbewerb selbst – einschließlich der Vorteile für die eu-

⁵ D. Buchan: Paris to wheel out big trade guns for EC, in: Financial Times vom 22.7.1993, S. 5.

⁶ EG-Kommission: Ninth Annual Report, a.a.O.

⁷ Vgl. etwa J.A. Brander und P.R. Krugman: A „Reciprocal Dumping“ Model of International Trade, in: Journal of International Economics, 15, 1983, S. 313-321.

⁸ Vgl. L. Philips: The economics of imperfect information, Cambridge 1988, S. 197 ff.

⁹ So weist R. Selten überzeugend nach, daß räuberisches Preisverhalten in einer Welt von Unternehmen, die einen endlichen Planungshorizont besitzen und die jederzeit vollständig über die Aktionen ihrer Konkurrenten informiert sind, eine irrationale Strategie darstellt. Siehe R. Selten: The chain store paradox, in: Theory and Decision, 9, 1978, S. 127-159.

europäischen Verbraucher und/oder die nachgelagerten Produktionsstufen – hingegen vernachlässigen. Erschwerend kommt hinzu, daß die Technik der EG-Kommission auf eine Überschätzung der Dumpingmargen hinausläuft¹⁰. Entsprechend selten enden daher auch Untersuchungen mit der Feststellung, daß der Tatbestand des Dumpings nicht gegeben sei¹¹.

Je stärker die Schutzwirkung ökonomisch unbegründeter oder überzogener Antidumpingmaßnahmen ist, um so größer sind die damit verbundenen wettbewerbspolitischen Gefahren. Denn nur wenn es möglich ist, potentielle Konkurrenten von Markt fernzuhalten, können Unternehmen Marktmacht entfalten und haben Kartelle auf Dauer eine Überlebenschance. Bedenklich stimmt die Tatsache, daß mehr als 20% der in den achtziger Jahren auf der Grundlage von Art. 85 (Verbot wettbewerbsbehindernder Vereinbarungen oder Beschlüsse) und Art. 86 (Mißbrauch einer den Markt beherrschenden Stellung) des EWG-Vertrages eingeleiteten Untersuchungen Produkte betrafen, die gleichzeitig Gegenstand von Antidumpingfällen waren. Umgekehrt betrafen rund ein Viertel der im Zeitraum von 1980 bis 1989 initiierten Antidumping-Untersuchungen Produkte, gegen deren Hersteller in der Gemeinschaft Anti-Kartell-Verfahren eingeleitet wurden¹².

Kosten von Fehlentscheidungen

Einige leistungsfähige Exporteure aus Drittländern, insbesondere aus Japan, versuchten den Antidumpingmaßnahmen auszuweichen, indem sie die Endmontage der Produkte in die Gemeinschaft verlegten oder beim Export den Umweg über ein Drittland wählten. Um zu verhindern, daß Abwehrmaßnahmen durch vordergründige Produktionsverlagerungen umgangen werden, hat die Gemeinschaft im Jahre 1988 den Art. 13 ihrer Antidumping- (und Antisubventions-) Verordnung vom 23. Juli 1984 um einen Absatz 10 erweitert, der es ermöglicht, Antidumpingmaßnahmen auf sogenannte Schraubenzieherfabriken auszuweiten¹³. Gegen eine Absicherung gerechtfertigter Abwehrmaßnahmen wäre kaum etwas

einzuwenden, bei ökonomisch unbegründeten oder überzogenen Strafzöllen und Preisverpflichtungen verstärken Antiumgehungsregeln jedoch die Protektion und deren negative Auswirkungen.

Mit welchen Kosten Antidumping-Fehlentscheidungen im Einzelfall verbunden sein können, zeigt eine von Messerlin und Noguchi durchgeführte Studie, die sich mit den Antidumpingverfahren für die Einfuhren japanischer Photokopiergeräte befaßt¹⁴. Der den europäischen Verbrauchern aus Antidumping- und Antiumgehungsmaßnahmen insgesamt entstandene Schaden betrug etwa 422 Mill. ECU jährlich, das Doppelte des Produktionswertes der vier Unternehmen, die von der EG-Kommission als relevanter Wirtschaftszweig der Gemeinschaft bezeichnet wurden. Der Nutzen der Abwehrmaßnahmen war gleich Null. Tatsächlich wurden die Antragsteller zunehmend zu Vertreibern japanischer Photokopiergeräte. Nicht einmal ansatzweise war der Versuch zu erkennen, den Abstand zur japanischen Konkurrenz durch Investitionen in Forschung und Entwicklung zu verringern.

Ausgleichsmaßnahmen gegen Subventionen

Die Gefahr, daß Unternehmen aus eigener Kraft in der Lage sind, den Wettbewerb durch Dumpingstrategien wirksam zu beschränken, ist verhältnismäßig gering. Eher ist zu befürchten, daß staatliche Eingriffe den internationalen Handel beeinträchtigen. Ein bevorzugtes Instrument staatlicher Einflußnahme stellen Subventionen dar. Werden ausländische Hersteller von ihren Regierungen unterstützt, treten häufig die gleichen Symptome auf, wie sie beim Dumping gegeben sind. Produktionsbeihilfen beispielsweise können bewirken, daß weder die Inlands- noch die Exportpreise einer Ware die bei ihrer Produktion anfallenden Durchschnittskosten decken. Exportbeihilfen liefern den Unternehmen darüber hinaus einen Anreiz, internationale Preisdiskriminierung zu betreiben. Es ist somit durchaus möglich, daß die EG zur Abwehr subventionierter Einfuhren Antidumpingmaßnahmen ergreift.

Durch Subventionen, welche die Ausfuhr über das bei ungehindertem Wettbewerb bestehende Ausmaß hinaus erweitern, werden die Produzenten in Drittländern nicht nur häufig zu einem Preisverhalten veranlaßt, das dem des Dumpings entspricht, auch hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen bestehen zahlreiche Gemeinsamkeiten. Nutznießer subventionierter Einfuhren sind – zumindest bei statischer Betrachtung – wiederum die europäischen Verbraucher, während sich für die importkonkurrierende EG-Industrie der Konkurrenzdruck verschärft. Wie im Falle von Einfuhren zu Dumpingpreisen kann es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht für die Gemeinschaft sehr verlockend sein, ausländische Subven-

¹⁰ Vgl. z.B. C. Norall: New trends in antidumping practice in Brussels, in: *The World Economy*, 9, 1986, S. 97-111; B. Hindley: Dumping and the Far East Trade of the European Community, in: *The World Economy*, 11, 1988, S. 445-464.

¹¹ Zwischen 1981 und 1990 war dies nur bei etwa 3% der im gleichen Zeitraum eingeleiteten Untersuchungen der Fall. Vgl. EG-Kommission: Ninth Annual Report, a.a.O.

¹² P.A. Messerlin: Anti-Dumping Regulations or Pro-Cartel Law? The EC Chemical Cases, in: *The World Economy*, 13, 1990, S. 465-492.

¹³ Verordnung (EWG) Nr. 2423/88 des Rates vom 11. Juli 1988 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern, in: *Abl. L 209* vom 2.8.1988.

¹⁴ P.A. Messerlin und Y. Noguchi: The EC Antidumping and Anticircumvention Regulations; A Costly Yet Futile Exercise. The Case of the Photocopier, 1991.

tionen einfach als ein Geschenk anzunehmen und auf Ausgleichszölle zu verzichten. Andererseits läßt sich aber nicht ausschließen, daß ausländische Beihilfen der heimischen Volkswirtschaft Schaden zufügen, insbesondere dann nicht, wenn sie marktbeherrschende Stellungen ausländischer Produzenten in der Gemeinschaft fördern oder verfestigen.

Der entscheidende Unterschied zwischen unternehmerischen Dumpingstrategien und staatlichen Subventionen liegt darin begründet, daß Politiker und Bürokraten die finanziellen Folgen ihrer Fehleinschätzungen nicht zu tragen haben. Wird die Förderung bestimmter Industriezweige von den Wählern als verantwortungsbewußtes Handeln der Politiker interpretiert, erhöhen sich sogar deren Chancen auf eine Wiederwahl. Gleichzeitig gewinnt der Verwaltungsapparat an Ansehen, Einfluß und Macht bei „seiner“ Klientel. Ausländische Produzenten, die Dumpingstrategien verfolgen, müssen demgegenüber befürchten, vom Markt verdrängt zu werden. Insofern lassen sich Ausgleichszölle der Gemeinschaft gegenüber ausländischen Subventionen eher rechtfertigen als Strafzölle oder erzwungene Preisverpflichtungen zur Abwehr unternehmerischen Dumpings. Auch könnte die EG Schwierigkeiten bekommen, wettbewerbskonformes Verhalten auf Dauer in den Mitgliedstaaten durchzusetzen, wenn sie die Diskriminierung heimischer Unternehmen toleriert¹⁵.

Mangelnde Transparenz

Nicht immer geht es bei der Gewährung von Beihilfen um die Förderung oder den Schutz von Unternehmen. Allokationstheoretisch rechtfertigen lassen sich Subventionen des Auslandes, die Marktunvollkommenheiten beseitigen oder Wettbewerbsverzerrungen korrigieren. Die Forschungsförderung bildet ein oft zitiertes Beispiel für ökonomisch vertretbare Beihilfen. Ist der gesamtwirtschaftliche Nutzen neuer Technologien höher als der einzelwirtschaftliche Ertrag, kann der Staat für ein wünschenswertes Niveau an Forschungsaktivitäten sorgen, indem er finanzielle Anreize für die Bereitsteller positiver externer Effekte schafft. In ähnlicher Weise lassen sich auch umweltpolitisch begründete Subventionen des Auslandes rechtfertigen. Daß dabei – ebenso wie im Falle verteilungs- oder sicherheitspolitisch motivierter Beihilfen – zuweilen industriepolitische Interessen die Oberhand gewinnen, ist jedoch keineswegs auszuschließen.

¹⁵ Vgl. J. Bhagwati: *Geschützte Märkte*, Frankfurt 1990, hier S. 38f.

¹⁶ Vgl. C. C. von Weizsäcker und F. Waldenberger, a.a.O.

¹⁷ Verordnung (EWG) Nr. 2641/84 des Rates vom 17. September 1984 zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken, in: *Abl. L 252* vom 20. 9. 1984.

Für die Gemeinschaft stellt sich somit die schwierige Frage, inwieweit mögliche Wettbewerbsverzerrungen für das Erreichen der von Drittländern verfolgten Ziele unvermeidbar sind¹⁶.

Die Identifizierung unangemessener ausländischer Subventionen wird ebenso wie die Ausgestaltung der Gegenmaßnahmen durch eine mangelnde Transparenz bei der Gewährung von Beihilfen erschwert. Subventionen umfassen eine ganze Reihe von Aktivitäten, die angefangen von finanziellen Zuwendungen und Steuervergünstigungen über Kredite zu Vorzugsbedingungen und Kapitalbeteiligungen, die von privaten Investoren nicht vorgenommen würden, bis hin zu überhöhten Preisen im öffentlichen Beschaffungswesen sowie zahlreichen anderen versteckten Maßnahmen reichen. Angesichts der verwirrenden Vielfalt möglicher Beihilfeformen überrascht es nicht, daß das Gemeinschaftsrecht den Subventionsbegriff nicht näher definiert, sondern nur Anhaltspunkte darüber enthält, welche ausländischen Beihilfen Anlaß für die Erhebung eines Ausgleichszolls liefern können.

Der Schutz geistigen Eigentums

Um neben Dumping und Subventionen auch andere unerlaubte Handelspraktiken des Auslandes wirkungsvoll bekämpfen zu können, wurde 1984 das „neue handelspolitische Instrument“ in das Schutzzinstrumentarium der Gemeinschaft aufgenommen¹⁷. Die Verordnung 2641/84 sieht als Abwehrmittel gegenüber unerlaubten Handelspraktiken insbesondere die Aussetzung oder Rücknahme von Liberalisierungsmaßnahmen, die Anhebung bestehender Zollsätze und die Einführung mengenmäßiger Beschränkungen vor. Die Maßstabsnormen für das Verhalten von Drittstaaten stellen dabei im wesentlichen die Vorschriften des GATT, die in seinem Gefolge abgeschlossenen Kodices sowie sonstige internationale Abkommen dar. Mit der Verordnung 2641/84 wurde den Unternehmen ein unmittelbares Antragsrecht auf Gegenmaßnahmen gegenüber der EG-Kommission eingeräumt, nicht aber die handelspolitische Kompetenz der Gemeinschaft erweitert.

Das neue handelspolitische Instrument ist von der Gemeinschaft bislang nur sporadisch eingesetzt worden. Fast ausschließlich ging es dabei um Auseinandersetzungen mit Drittländern über den Schutz geistigen Eigentums. Neue Produkte und verbesserte Produktionsverfahren fallen bekanntlich nicht wie „Manna vom Himmel“, sondern sind in der Regel das Ergebnis aufwendiger Forschungsbemühungen. Geistige Eigentumsrechte schaffen den notwendigen Anreiz für Investitionen in Forschung und Entwicklung, indem sie dem Erfinder oder dem forschenden Unternehmen erlauben, die Innovation eine Zeitlang exklusiv zu verwerten. Aus wachstumspoli-

tischen Gründen plädiert die EG eher für eine Durchsetzung hoher materieller Standards, während die weniger weit entwickelten Länder häufig mehr Wert auf eine schnelle Verbreitung neuen technischen Wissens legen.

Da ein unzureichender Schutz geistiger Eigentumsrechte in Drittländern bei freiem Handel die Forschungsbemühungen in der Gemeinschaft schwächen könnte, sind handelspolitische Abwehrmaßnahmen in diesem Zusammenhang durchaus diskutabel. Dabei darf zwar nicht übersehen werden, daß höhere Standards nicht nur Vorteile, sondern auch Kosten mit sich bringen; eine Verteidigung gewisser Mindeststandards scheint aber dennoch geboten. Die daraus resultierenden Gefahren für den internationalen Handel könnten gemindert werden, wenn es zu einem Abschluß der Uruguay-Runde kommt. So enthält der vorliegende Abkommensentwurf sowohl Bestimmungen, die weit über die bisherigen internationalen Vereinbarungen zum Schutz des geistigen Eigentums hinausgehen, als auch detaillierte Anweisungen für den Erlaß von Vollzugsregeln auf nationaler Ebene. Darüber hinaus ist vorgesehen, dem GATT die Aufsichtsfunktion zu übertragen. Es könnte dann Klagen der Vertragsparteien entgegennehmen und ihnen gegebenenfalls sogar sektorübergreifende Sanktionen gestatten.

Der Vorwurf des Sozialdumpings

Von französischer Seite wird insbesondere den Ländern der Dritten Welt und des ehemaligen Ostblocks vorgeworfen, sie würden in erster Linie nicht ihre komparativen Vorteile nutzen, sondern sich auf den europäischen Märkten nur dank eines bewußten Umwelt- und/oder Sozialdumpings behaupten. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussionen steht die Befürchtung, daß vermehrte Importe aus Drittländern, deren Umweltschutzbestimmungen, Arbeitsbedingungen oder Löhne weit unter dem EG-Niveau liegen, Gemeinschaftsproduktion verdrängen. Dem drohenden Anstieg der Arbeitslosigkeit müsse folglich durch handelspolitische Schutzmaßnahmen begegnet werden, da andernfalls die hohen Umwelt- und Sozialstandards in der Gemeinschaft nicht zu halten seien.

Tatsächlich beinhalten überdurchschnittlich hohe Sozialstandards in der Gemeinschaft für die heimischen Industrien einen Kosten- und Standortnachteil, der zur Verlagerung bestimmter Produktionszweige in günstigere Drittländer führen kann. Diese Gefahr ist zweifellos in solchen Bereichen vorhanden, wo mit einheitlicher Technologie standardisierte Güter hergestellt werden, die zudem international handelbar sind. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit reduziert sich dann im wesentlichen auf die Arbeitskosten. Ein Irrtum ist es allerdings, in der Errichtung von Handelsbeschränkungen ein geeignetes

Mittel zu sehen, hohe soziale Standards auf Dauer zu verteidigen. Um langfristig den Wohlstand zu sichern, darf die Gemeinschaft gerade nicht an der Herstellung solcher Produkte festhalten, die günstiger aus Drittländern importiert werden könnten, sondern muß sich statt dessen der Produktion höherwertiger Güter zuwenden.

Die Bedenken, die gegenüber dem sozialen Dumping vorgebracht werden, haben im Grunde nichts mit unfairen Handelspraktiken zu tun. Unterschiede in den Löhnen und Arbeitsbedingungen stellen keine Wettbewerbsverzerrungen dar, sondern sind gewöhnlich das Ergebnis international abweichender Arbeitsproduktivitäten. Die Nutzung von Standortvorteilen aufgrund günstigerer Lohn- und Lohnnebenkosten einschließlich sonstiger Sozialausgaben ist ein legitimer Bestandteil des Standortwettbewerbs. Auch erweist man Drittländern keinen Dienst, wenn man eine Angleichung ihrer Arbeitsbedingungen, Löhne oder gar Sozialleistungen an das EG-Niveau erzwingt. Eine Anhebung der Mindeststandards verringert den Spielraum für höhere Löhne, schafft Arbeitslosigkeit und behindert somit eher den Aufholprozeß unterentwickelter Länder.

Der Vorwurf des Umweltdumpings

Ähnliches gilt für den Umweltschutz, soweit er sich nicht auf grenzüberschreitende Umweltbelastungen bezieht. Es entspricht völlig den Prinzipien der internationalen Arbeitsteilung, wenn Güter dort hergestellt werden, wo die benötigten Produktionsfaktoren besonders reichlich zur Verfügung stehen. Ein an Umweltressourcen reiches Land wird sich demzufolge stärker auf die Herstellung schadstoffintensiv produzierter Güter spezialisieren, während ein umweltarmes Land eher komparative Vorteile bei der Herstellung umweltfreundlich produzierter Güter besitzt. Betreibt die Gemeinschaft eine restriktive Umweltpolitik, so verschlechtern sich dadurch die Standortbedingungen für die schadstoffintensiv produzierenden Sektoren. Die Abwanderung solcher Produktionszweige muß jedoch nicht von Nachteil sein; sie bildet vielmehr die Voraussetzung für eine verbesserte Umweltqualität in der Gemeinschaft¹⁸. Handelsbeschränkungen gegenüber Drittländern würden in diesem Fall der eigenen ökologischen Zielsetzung zuwiderlaufen.

Im Gegensatz zu den rein lokalen Umweltproblemen setzt die Lösung grenzüberschreitender oder globaler Probleme kooperatives Verhalten auf internationaler Ebene voraus. Wenn sich Umweltbelastungen über Ländergrenzen hinweg ausbreiten, ist nämlich durchaus

¹⁸ Vgl. H. Siebert: International Aspects of Environmental Allocation, in: H. Siebert (Hrsg.): Environmental Scarcity: The International Dimension, Tübingen 1991, S. 1-14.

möglich, daß der Verschmutzungsgrad in der Gemeinschaft trotz Einführung überdurchschnittlich hoher Umweltstandards nicht abnimmt; die Umweltbelastungen würden zwar nicht mehr selbst produziert, dafür aber importiert. In diesem Fall könnten sich Handelsbeschränkungen als eine geeignete wirtschaftspolitische Maßnahme erweisen, um in Drittländern den Anreiz zu mindern, als Trittbrettfahrer von einer restriktiven Umweltpolitik der Gemeinschaft zu profitieren. Umgekehrt ließen sich auch Kompensationszahlungen an Drittstaaten rechtfertigen, die positive externe Effekte bereitstellen¹⁹.

Die EG könnte auch Handelssanktionen ergreifen, um Drittländer zu einer Öffnung ihrer Märkte zu bewegen. Gemäß der traditionellen Außenhandelstheorie müßten die Länder eigentlich von sich aus ein Interesse daran haben, auf Handelsbeschränkungen zu verzichten, da sie dadurch ihre eigene Wohlfahrt erhöhen könnten. Auch die neue Außenhandelstheorie liefert weniger eine Rechtfertigung als vielmehr eine Erklärung dafür, daß protektionistische Maßnahmen überhaupt ergriffen werden. Offenbar überschätzen die Politiker ihre Möglichkeiten, durch Eingriffe in den Handel Wohlstand und Lebensstandard der heimischen Bevölkerung zu steigern. Eine alternative Erklärung für die Existenz handelsbeschränkender Maßnahmen bietet die politische Ökonomie der Protektion. Danach lassen sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger nicht (ausschließlich) von gesamtwirtschaftlichen Interessen leiten, sondern beziehen auch Gruppeninteressen in ihr Kalkül mit ein.

Die Strategie einer aggressiven Öffnung von Drittländermärkten ist mit hohen Risiken verbunden, denn von einem Verzicht auf Handelssanktionen würde nicht zuletzt die Gemeinschaft selbst profitieren. Richtig ist zwar, daß sich noch größere Wohlfahrtsgewinne erzielen ließen, wenn sich auch das Ausland zu einem Abbau von Marktzugangsbeschränkungen bereit erklärte; ob jedoch Handelssanktionen den geeigneten Schlüssel zur Öffnung von Drittländermärkten darstellen, ist zweifelhaft. Aus verschiedenen Gründen könnten Drittländer den Abbau von Marktzugangsbeschränkungen trotz Handelssanktionen der Gemeinschaft kategorisch ablehnen, gegebenenfalls sogar Gegenmaßnahmen ergreifen, um die EG von ihren Forderungen abzubringen, und damit eine Eskalation von Vergeltungsmaßnahmen in Gang setzen. Erfolgversprechend erscheint eine aggressive Öffnung von Auslandsmärkten allerdings dann, wenn sie ausländischen Regierungen hilft, ohnehin als wünschenswert erachtete Liberalisierungsmaßnahmen gegen den Widerstand der Interessengruppen im Inland durchzusetzen.

¹⁹ Vgl. M. Rauscher: Außenhandel mit umweltbelastenden Produkten, in: S. Brander, O. Roloff (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der Umweltökonomie, Regensburg 1990, S. 87-111.

Schlußfolgerungen

Einseitige Abwehrmaßnahmen der Gemeinschaft, die darauf abzielen, schädliche Auswirkungen ausländischer Handelspraktiken zu neutralisieren, oder ausländische Unternehmen und Regierungen davon abbringen sollen, wettbewerbswidrige bzw. – wettbewerbsverfälschende Maßnahmen zu ergreifen oder beizubehalten, sind im Grunde ökonomisch vertretbar. Im Idealfall würde so die effiziente Allokation der Ressourcen bewahrt; Richtung und Ausmaß des Handels blieben unverändert. In vielen Fällen wird es jedoch nicht möglich sein, das Ausmaß der Wettbewerbsverzerrungen exakt zu bestimmen und schon gar nicht deren schädliche Konsequenzen durch Ausgleichsmaßnahmen zu beheben oder durch Vergeltungsmaßnahmen entgegenzuwirken. Vielmehr besteht die Gefahr, daß durch den Versuch, Chancengleichheit herzustellen, der Wettbewerb und die internationale Arbeitsteilung noch stärker beeinträchtigt werden.

Erhebliche Schwierigkeiten treten allein schon bei der Identifizierung wettbewerbsverzerrender Handelspraktiken auf. So werden die wirtschaftspolitischen Instanzen gewöhnlich selbst dann dazu gedrängt, Abwehrmaßnahmen zu treffen, wenn Unternehmen aufgrund eigener Fehlleistungen in Bedrängnis geraten. Unter bewußter Verdrehung des ökonomischen Prinzips, wonach gerade die Ausschöpfung der Vorteile von Standortunterschieden den nationalen und internationalen Wohlstand steigert, wird einem „Wettbewerb“ nur unter gleichen Bedingungen das Wort geredet. Um zu verhindern, daß das Argument fehlender Chancengleichheit als Vorwand für eine Abschottung des EG-Binnenmarktes mißbraucht wird, sollten sich die einseitigen Abwehrmaßnahmen der Gemeinschaft nur auf die wenigen Ausnahmefälle beschränken, wo handelspolitische Eingriffe ausländischer Regierungen oder international abweichende Regulierungsstandards eindeutig mit negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen für die Gemeinschaft verbunden sind.

Allgemeine Verhaltensregeln werden sich im Falle einseitiger Ausgleichs- und Vergeltungsmaßnahmen allerdings kaum institutionell festschreiben lassen. Auch durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in Richtung EG-Kommission werden die Probleme nicht gelöst, sondern nur die Durchsetzung protektionistischer Interessen erleichtert. Eine zügige Abwicklung von Verfahren ist sicherlich wünschenswert; sie darf jedoch nicht auf Kosten der nötigen Sorgfalt gehen. Insofern hat der träge Entscheidungsmechanismus der EG in Handelsfragen eine positive Kehrseite: Er verringert zumindest das Risiko, daß von der EG schädliche Gegenmaßnahmen bei Handelskonflikten ergriffen werden.