ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Peters, Eva-Maria

Article — Digitized Version

Die europäische Antidumping-Politik zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peters, Eva-Maria (1996) : Die europäische Antidumping-Politik zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 6, pp. 295-300

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137362

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Eva-Maria Peters

Die europäische Antidumping-Politik zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik

Mit dem Ergreifen von Antidumping-Maßnahmen soll wettbewerbsverzerrendes Verhalten von Marktteilnehmern sanktioniert werden. Gleichzeitig eröffnen derartige handelspolitische Maßnahmen Spielräume für eine interventionistische Industriepolitik. Wie ist die europäische Antidumping-Politik innerhalb dieses Spannungsfeldes positioniert? Welche Folgen ergeben sich hieraus für die internationale Arbeitsteilung?

Die Durchführung einer gemeinsamen Handelspolitik ist eines der in Art. 3 EG-Vertrag genannten originären Ziele der EU. Die gemeinsame Handelspolitik wird dort gleichberechtigt mit anderen Aufgaben der Union genannt, die neben wettbewerbspolitischen auch industriepolitische Verpflichtungen umfassen. Ziel der gemeinsamen Handelspolitik ist gemäß Art. 110 EG-Vertrag, „zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschranken beizutragen". Damit ist die Handelspolitik einer liberalen Ordnung verpflichtet, die auf die Funktionsfähigkeit des (internationalen) Wettbewerbsmechanismus vertraut[1].

Art. 130 EG-Vertrag befugt die Gemeinschaft aber auch, dafür zu sorgen, „daß die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gewährleistet sind". Industriepoli-

Dr. Eva-Maria Peters ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Wirtschaftspolitik an der Universität Dortmund.

tik, wie sie dadurch legitimiert wird, benutzt erfahrungsgemäß die Instrumente Subventionierung und Protektionismus. Dabei sollen Subventionen die Unternehmen zu einem Engagement auf wachstumsträchtigen (Welt-)Märkten befähigen, auf denen technologieintensive Produkte gehandelt werden. Durch Protektion hingegen wird der heimische Markt dieser Unternehmen geschützt, damit sie rasch in die Losgrößen hineinwachsen können, die zur Nutzung von Massenproduktionsvorteilen erforderlich sind.

Zwischen den Zielen einer liberalen Außenwirtschaftspolitik und den Bemühungen der Industriepolitik kann es somit zu Konflikten kommen. Ein Beispiel dafür ist die Antidumping-Politik, die nach Art. 113 EG-Vertrag zu den Instrumenten der gemeinsamen Handelspolitik der EU gehört[2].

Zielkonflikte vorprogrammiert

Den Antidumping-Maßnahmen kommt im Rahmen der EU-Handelspolitik erhebliche Relevanz zu. „Das Ziel der Antidumping-Maßnahmen besteht in erster Linie darin, den Wettbewerbsverzerrungen infolge unlauterer Handelspraktiken Einhalt zu gebieten und einen offenen und lauteren Wettbewerb auf dem Gemeinschaftsmarkt wiederherzustellen..."[3] Antidumping-Politik ist nach dieser Lesart ein Instrument zur Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, die durch Dumping entstehen. Wettbewerbsverzerrungen werden in der Tradition der ersten Antidumping-Gesetze darin gesehen, daß Exportunternehmen durch „predatory dumping" auf ihren Zielmärkten Marktmacht, im Extremfall sogar eine Monopolstellung anstreben[4]. Die mit dem Dumping verbundene Preisunterbietung der Konkurrenzunternehmen im Importland ist nicht durch Kostenvorteile begründet, sie beruht vielmehr auf Verstößen gegen die Grundsätze eines freien, unverfälschten Leistungswettbewerbs.

Nach EU-Recht ist das Verhängen von Antidumping-Zöllen neben den Vorgaben der Dumping- und Schadensfeststellung an die Voraussetzung geknüpft, daß die Maßnahmen im „Gemeinschaftsinteresse" liegen. Damit ist die für Antidumping-Maßnahmen zuständige Abteilung[5] aufgerufen, in jedem einzelnen Verfahren das Verhängen von Zöllen vor dem Hintergrund der durch den Vertrag vorgegebenen Zielvorgaben abzuwägen. Mit der Implementierung der „Gemeinschaftsinteresseklausel" wurde die europäische Antidumping-Politik quasi politisiert: „Thus a clear ‚policy' element enters the equation after the more objective determinations of ‚dumping' and ‚injury', have been made."[6] Die Entscheidung darüber, ob im Einzelfall wettbewerbspolitische oder industriepolitische Ziele stärker bewertet werden, liegt bei der Kommission.

Konsumenteninteressen gewahrt?

Dabei fällt der Wettbewerbspolitik idealtypisch die Aufgabe zu, die Konsumenteninteressen zu wahren, indem auch auf unvollkommenen Märkten Abweichungen der Preise von den Grenzkosten korrigiert werden[7]. Dementsprechend vertritt die Kommission die Auffassung, daß auch eine Antidumping-Politik im Interesse der Konsumenten liegt[8].

Eindeutig positiv aus Sicht der Konsumenten wirkt eine Antidumping-Politik aber nur, wenn die Maßnahmen ausschließlich gegen ein „predatory dumping" verhängt werden[9]. In diesem Fall wird verhindert, daß das ausländische Exportunternehmen mit Dumpingpreisen den Marktzutritt für Konkurrenten erschwert und eine marktbeherrschende Stellung erringt. Allerdings wird Antidumping-Politik in der EU ausgesprochen selten eingesetzt, um „predatory dumping" zu verhindern[10].

Das Antidumping-Recht der EU entspricht in seinen Grundsätzen dem GATT-Antidumping-Kodex, der vor

---

[1] „Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedstaaten, im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschranken beizutragen." (EG-Vertrag, Art. 110, Abs. 1).

[2] „Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für ... und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Falle von Dumping und Subventionen." (EG-Vertrag, Art. 113).

[3] Europäische Gemeinschaften: VO Nr. 534/94, Amtsblatt Nr. L 68/5, S. 12.

[4] Vgl. beispielsweise J. M. Finger: The Origins and Evolution of Antidumping Regulation, Policy, Research and External Affairs, Working Papers 783, Weltbank 1991.

[5] Abteilung I, Direktorat C der Generaldirektion I (Auswärtige Beziehungen); vgl. I. van Bael, F. Bellis: International Trade Law and Practice of the European Community: EEC Anti-Dumping and Other Trade Protection Laws, Bichester 1990, S. 7.

[6] A. Bell: Anti-Dumping Practice of the EEC: The Japanes Dimension, in: Legal Issues of European Integration, Vol. 2 (1987), S. 1-31, S. 3.

[7] Vgl. H.-J. Vosgerau: Trade Policy and Competition Policy in Europe, Complementaries and Contradictions, Serie II - Nr. 198, Konstanz 1993, S. 22.

[8] Vgl. Europäische Gemeinschaften: Kommission, 11. Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen der Gemeinschaft, KOM (93) 716 endg., Brüssel 1993, S. 9.

[9] Vgl. K. Stegemann: Anti-Dumping-Policy and the Consumer, in: Journal of World Trade Law, Vol. 19 (1985), S. 466-484.

[10] „If anti-dumping policy were aimed exclusively at the prevention of predatory behaviour, it would practically cease to exist..."; vgl. K. Stegemann: Anti-Dumping-Policy and ..., a.a.O., S. 466; vgl. auch K. Stegemann: The Consideration of Consumer Interests in the Implementation of Anti-Dumping Policy (1), in: International Trade and the Consumer, Paris 1986, S. 238-269.

allem deshalb kritisiert wird, weil ausländische und inländische Unternehmen unterschiedlich behandelt werden. Diese unterschiedliche Behandlung resultiert im Fall der EU daraus, daß auf inländische Unternehmen das europäische Wettbewerbsrecht angewandt wird, das erst dann greift, wenn einem Unternehmen Marktbeherrschung und der Mißbrauch dieser Marktstellung nachgewiesen werden kann. Demgegenüber sanktioniert das Antidumping-Recht der EU ausländische Produzenten bereits bei internationaler Preisdifferenzierung und Unterkosten-Verkäufen.

Weiter Ermessensspielraum

Daneben kann aber auch das Verfahren zur Ermittlung von Dumping diskriminierend wirken, weil der Ermessensspielraum der entscheidenden Behörde relativ groß ist und die Antidumping-Bestimmungen teilweise recht unspezifisch sind. Die Einleitung und Durchführung der Antidumping-Verfahren liegt bei der Kommission. Die Kommission untersucht die Dumping- und Schadensvorwürfe, holt die erforderlichen Informationen ein und hat darüber hinaus weitreichende Entscheidungsbefugnisse. In den Bereichen, in denen die Entscheidung nach der Antidumping-Verordnung beim Rat liegt, bereitet die Kommission diese Entscheidung in allen Einzelheiten vor, woraus sich wiederum Möglichkeiten der Einflußnahme ergeben. Das Umsetzen der vom Gesetzgeber eingeräumten Freiräume setzt die Kommission in die Lage, auf den Verfahrensausgang von Antidumping-Fällen einzuwirken[11]. Die Methoden zur Feststellung der Marktabgrenzung, des Dumping und der Schädigung öffnen auch den industriepolitischen Interessengruppen Ansatzpunkte für eine Einflußnahme.

Das bereitgestellte Instrumentarium kann also in den durch die europäischen und internationalen Bestimmungen vorgegebenen weiten Grenzen zum Schutze heimischer, durch internationale faire Konkurrenz bedrängter Industrien eingesetzt werden. Dies gilt zum einen für schrumpfende Industrien wie die europäische Stahlindustrie oder Teile der Textilindustrie, aber auch für zukunftsorientierte „moderne" Industrien, die sich im internationalen Wettbewerb noch nicht so recht durchsetzen konnten und daher Gefahr laufen, auch im Wettbewerb um technologisch wichtiges, schnell alterndes Know-how nicht mithalten zu können. In diesem Sinn kann Antidumping-Politik als industriepolitisches Instrument begriffen werden[12].

Problem der Marktabgrenzung

Dem Problem der Abgrenzung des relevanten Marktes kommt in Antidumping-Verfahren eine entscheidende Rolle zu: „Practitioners in competition cases often say that this stage is the key step in all the cases and that most of the cases are won or lost at this level."[13] Die sachliche Marktabgrenzung wird in Antidumping-Verfahren über die Bestimmung des „gleichartigen Produktes" vorgenommen[14]. Es liegt im Interesse der antragstellenden Unternehmen, den Terminus „gleichartige Ware" möglichst weit zu fassen.

Zum einen fällt nämlich der Schadensnachweis leichter, er wird im Extremfall sogar erst ermöglicht: Produzieren die heimischen Unternehmen beispielsweise kein identisches Gut, sind aber in ihrem Absatz ähnlicher Produkte durch die ausländische Konkurrenz aufgrund von Substitutionsmöglichkeiten im Konsum beschränkt, können sie über das antidumpingpolitische Instrumentarium dennoch Protektion erzielen. Eine sehr strenge, also enge Marktabgrenzung würde dieser Intention zuwiderlaufen.

Damit eng verbunden ist der zweite Anreiz für die Unternehmen, eine sachlich weite Marktabgrenzung zu fordern: Antidumping-Maßnahmen werden am Ende des Verfahrens gegen alle Güter verhängt, die während des Verfahrens als gleichartig eingestuft wurden. Je weiter die Marktabgrenzung ausgedehnt wird, desto effektiver ist der Importschutz. Im Extremfall könnten Antidumpingzölle auch gegen Waren verhängt werden, die nur vergleichbare Nutzen stiften wie die Produkte der in der EU ansässigen Hersteller. Dies gilt beispielsweise, wenn ein Antidumping-Zoll auch gegen zukünftige Produktgenerationen wirkt. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, daß der relevante Markt in Antidumping-Verfahren im Vergleich zur Marktabgrenzung nach dem EG-Wettbewerbsrecht potentiell weiter gefaßt wird[15].

Vorgehensweise der Kommission

Zur Dumping-Feststellung prüft die Kommission Produktions- und Kostendaten der beklagten Unternehmen. Von den betroffenen Unternehmen werden beispielsweise Informationen über Verkaufs- und Gemeinkosten, administrative Kosten und über die mit

---

[11] Vgl. A. Eymann, L. Schuknecht: Antidumping Enforcement in the European Community, in: J. M. Finger: Antidumping. How It Works and Who Gets Hurt, Michigan 1993, S. 221-239, S. 230.

[12] Zur Abgrenzung des Begriffs „Industriepolitik" vgl. H. Berg, F. Schmidt: Industriepolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.): Kompendium der europäischen Wirtschaftspolitik, München 1996.

[13] P. A. Messerlin: Should Antidumping Rules Be Replaced By National Or International Competition Rules? in: Aussenwirtschaft, 49. Jg. (1994), Heft 2/3, S. 351-373, S. 356.

[14] „Im Sinne dieser Verordnung gilt als „gleichartige Ware" eine Ware, die mit der betreffenden Ware identisch ist, ... oder, wenn es eine solche Ware nicht gibt, eine andere Ware, die zwar der betreffenden Ware nicht in jeder Hinsicht gleicht, aber Merkmale aufweist, die denen der betreffenden Ware sehr ähnlich sind." Europäische Gemeinschaften: VO Nr. 3283/94, Art. 1, Satz 4.

dem Produkt realisierte Gewinnmarge angefordert. Je nach Datenlage und Marktkonstellationen entscheidet die Kommission, welche Berechnungsmethode sie dem „Normalwert", also dem niedrigsten, noch als „fair" erachteten Preis zugrunde legt. Die Differenz zwischen Normalwert und tatsächlichem Exportpreis bildet dann die Dumping-Spanne.

Grundsätzlich bestimmen die Preise gleichartiger Güter auf dem ausländischen Heimatmarkt die Höhe des Normalwertes. Läßt der Verkauf der gleichartigen Güter der Exportunternehmen auf dem ausländischen Heimatmarkt keinen Vergleich zu, etwa weil zu geringe Quantitäten gewinnbringend veräußert werden oder weil die ausländische Volkswirtschaft nicht marktwirtschaftlich organisiert ist, kann die Kommission für das Bestimmen des Normalwertes entweder die gewinnbringenden Exportpreise des gleichartigen Produktes in Drittländern oder einen kalkulatorischen Wert zugrunde legen[16].

Entscheidet die Kommission, den Normalwert auf Basis von Drittlandsverkäufen des gleichartigen Produktes zu bestimmen, trifft sie mit der Auswahl des Vergleichslandes eine für den Ausgang der Dumping-Untersuchung wesentliche Entscheidung: Da das Preisgefüge auf dem Drittlandsmarkt den Normalwert determiniert, resultiert aus der Wahl eines Landes, auf dessen Märkten für das gleichartige Produkt ein intensiver Preiswettbewerb beobachtet werden kann, wahrscheinlich die Feststellung einer eher geringen Dumping-Spanne und vice versa[17]. Aber auch wenn die Berechnung der Dumping-Spanne mit Hilfe eines kalkulatorisch bestimmten Normalwertes erfolgt, fällt eine mögliche Einflußnahme der Kommission sehr stark ins Gewicht. Das Problem dieser Vorgehensweise liegt in dem Bemühen, die tatsächlichen Produktionskosten zuzüglich eines Betrags für Vertriebs-, Verwaltungs- und sonstige Gemeinkosten zu bestimmen. Die mangelnde Spezifität der Vorschriften begründet zudem eine sehr geringe Transparenz der Berechnungsmethoden der Kommission. In der Vergangenheit wurde den europäischen Behörden häufig der Vorwurf gemacht, im internationalen Vergleich sehr hohe Dumping-Spannen zu berechnen: „In the ‚construction' and comparison of import and export prices according to, for example, EEC procedures, such conditions lead to the calculation of very large dumping margins."[18] Diese Vermutung wird insbesondere für Antidumping-Verfahren gegen ostasiatische, hier in erster Linie japanische Unternehmen, zutreffend geäußert[19].

Des weiteren kommt der Schadensfeststellung in der europäischen Antidumping-Praxis eine große Bedeutung zu[20]. Mangelnde Spezifität der Vorschriften begründet auch in diesem Bereich Entscheidungsfreiheiten der Kommission. Dies gilt insbesondere für den Nachweis eines kausalen Zusammenhanges zwischen Dumping und Schädigung. Im Ergebnis kann auch in den Fällen, in denen ausländische Exportunternehmen zu Preisen anbieten, die das EU-Preisniveau nicht wesentlich unterschreiten, eine positive Dumping-Spanne berechnet und eine daraus resultierende Schädigung der europäischen Unternehmen konstatiert werden[21].

Daneben lassen die europäischen Antidumping-Bestimmungen Kriterien vermissen, die darauf abzielen, die Wettbewerbssituation bei der Schadensermittlung einzubeziehen. Daher kann durch wettbewerbsbeschränkende Praktiken der heimischen Unternehmen die Schadensermittlung verfälscht werden. Dies mag etwa dann der Fall sein, wenn die heimischen Unternehmen einen Informationsaustausch über Verkaufskosten, Marktanteile, Produktionskosten, Profitabilität etc. pflegen (beispielsweise über ihre Zusammenarbeit in Verbänden)[22]. Kommen diese

[15] „Commission practice however suggests that the complexity of antidumping proceedings and rules on the burden of proof tend to establish one single market even in cases where competition law would call for several product markets." R. Kulms: Competition, Trade Policy and Competition Policy in the EEC: The Example of Antidumping, in: Common Market Law Review, Vol. 27 (1990), S. 285-313, S. 296.

[16] Vgl. Europäische Gemeinschaften: VO Nr. 3283/94, Art. 2.

[17] „In the vast majority of the relevant cases in the E.C. the analogue country proposed by the complainants – who are clearly aware of the potential of this technical artifice – was accepted by the Commission." P. K. M. Tharakan, J. Waelbroeck: Antidumping and Countervailing Duty Decisions in the E.C. and in the U.S., in: European Economic Review, Vol. 38 (1994), S. 171-193, S. 175.

[18] E. Penrose: „Dumping", „Unfair" Competition and Multinational Corporations, in: Japan and the World Economy, Vol. 2 (1990), S. 181-187, S. 182; ebenso argumentiert A. Bell, a.a.O., S. 3.

[19] So wird der EG-Kommission mehrfach vorgehalten, bei den für den Vergleich notwendigen Anpassungen von Exportpreis und Auslandspreis die allgemeinen Verkaufskosten asymmetrisch zuungunsten der Exportunternehmen aufzuschlüsseln und zu verteilen; vgl. F. MacGovern: EC Anti-Dumping Legislation and Practices, in: United Nations Conference on Trade and Development, Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues, New York 1990, S. 224. Weiter noch geht Hindley, der die Auffassung vertritt, daß die Berechnungsmethoden der Kommission bei der Feststellung des Dumping zwangsläufig dazu führen, daß Dumping festgestellt wird, selbst wenn dies durch die Umstände nicht gerechtfertigt ist: „The difference, of course, is a consequence of the Commission's own action in constructing an ex-factory export price for the community"; B. Hindley: Dumping and the Far East Trade of the European Community, in: World Economy, Vol. 11 (1988), S. 449. Weiter heißt es dort: „No independent observer seeking well-documented examples of genuine dumping could rely on the Commisssion's identifications and measurements." Ebenda, S. 454.

[20] Vgl. P. A. Messerlin: Anti-Dumping Regulations or Pro-Cartel Law? The EC Chemical Cases, in: The World Economy, Vol. 13 (1990), Nr. 4, S. 465-492.

[21] Vgl. G. Monti: When Does Dumping Cause Injury?, in: World Competition, Vol. 18 (1995), Nr. 3, S. 97-114.

Unternehmen überein, eine Antidumping-Petition einzureichen, oder initiiert ein marktbeherrschendes Unternehmen mit einigen Mitstreitern eine solche Klage, kann das möglicherweise wettbewerbsschädigendes Verhalten beinhalten: Werden die Preise auf dem Heimatmarkt durch abgestimmtes Verhalten künstlich hoch gehalten und den ausländischen Unternehmen durch eine Antidumping-Klage der Marktzutritt erschwert, werden wettbewerbspolitische Grundsätze verletzt.

Vorrangiges Gemeinschaftsinteresse

Wird der Antidumping-Behörde bekannt, daß die europäischen Unternehmen im Vorfeld des Antidumping-Verfahrens wettbewerbspolitische Verstöße begangen haben[23], kann das Verfahren sofort eingestellt werden. Es kann aber weitergeführt werden, wenn die Kommission die Auffassung vertritt, daß dies im Gemeinschaftsinteresse liegt. Das Gemeinschaftsinteresse gehört aber in den Ermessensspielraum der Kommission, die nicht ausschließlich Konsumenteninteressen und damit wettbewerbspolitische Ziele, sondern auch industriepolitische Ziele berücksichtigt. Die Folge ist, daß bei einer Abwägung die Konsumenteninteressen in Antidumping-Verfahren in aller Regel unbeachtet bleiben: Das Gemeinschaftsinteresse degeneriert allzuhäufig zum Interesse der antragstellenden Parteien[24]. Damit wird eine Instrumentalisierung der Antidumping-Politik zur Wettbewerbsbeschränkung ermöglicht[25].

Das Fehlen einer Marktstrukturanalyse in den Antidumping-Verfahren führt darüber hinaus dazu, daß eine Schadensfeststellung unabhängig von der konkreten Wettbewerbssituation getroffen wird. Die Kommission unterscheidet nicht zwischen einer tatsächlichen und einer „künstlichen" Schädigung, die dadurch verursacht wird, daß (faire) ausländische Konkurrenz einen europäischen Marktpreis unterbietet, der durch wettbewerbsbeschränkendes Verhalten der europäischen Unternehmen auf einem hohen Niveau liegt[26].

Nach Abschluß der Sachaufklärung kann die Kommission entweder endgültige Antidumping-Zölle vorschlagen oder mit den betroffenen Exportunternehmen Verpflichtungen aushandeln. Für die Antidumping-Praxis der EU gilt darüber hinaus, daß die aus Verpflichtungen resultierenden Renten durch das Verhängen eines zusätzlichen, sehr hohen Antidumping-Zolls verteidigt werden[27]. Die Folge ist, daß der Wettbewerbsmechanismus behindert werden kann, so daß „verkrustete" Strukturen entstehen, die weitere Markteingriffe erforderlich machen.

Die EU-Antidumping-Verordnung räumt der Kommission mit der Verantwortung für die Annahme von Preisverpflichtungen eine starke Position ein. Verpflichtungen sind ein Instrument der Antidumping-Politik, das diskriminierend gegen ausgewählte Exportunternehmen verhängt werden kann und durch Preis- oder Mengenfixierung einen sehr effektiven Schutz bietet. Die Wettbewerbsintensität auf dem inländischen Markt nimmt mit der Annahme von Preisverpflichtungen in der Regel ab[28]. Daß die Inhalte von angenommenen Verpflichtungen in den Amtsblättern nicht bekannt gemacht werden müssen, führt zu einer zusätzlichen Intransparenz der Antidumping-Verfahren. In der Folge sind ausländische Unternehmen auf dem europäischen Markt weitreichenden, schwer kalkulierbaren Risiken ausgesetzt[29].

---

[22] „The need for efficient protectionist lobbying and the procedural setting of antidumping proceedings almost inevitably require a close co-operation and exchange of information within the respective Community industry in order to file a well-substantiated complaint." R. Kulms, a.a.O., S. 291.

[23] Hinweise darauf gibt beispielsweise eine Klageschrift, die den Dumping-Vorwurf nur gegen ausgewählte Exportunternehmen begründet. Ein solch „selektiver" Antrag auf Verfahrenseinleitung läßt vermuten, daß mit den vom Dumping-Vorwurf ausgenommenen Unternehmen private Absprachen bestehen; vgl. J. H. J. Bourgeois: Antitrust and Trade Policy: A Peaceful Coexistence? European Community Perspective - I., in: International Business Lawyer, Vol. 17 (1989), Nr. 2, S. 58-67.

[24] Stegemann konstatiert: „... antidumping measures are employed (developed) as instruments of „commercial defence" to protect the interests of import-competing producers. The interests of the latter appear to be treated as identical with the interests of the Community,..."; K. Stegemann: Anti-Dumping-Policy and..., a.a.O., S. 473.

[25] Vgl. zur empirischen Relevanz etwa P. K. M. Tharakan, J. Waelbroeck, a.a.O., S. 183.

[25] Vgl. etwa H. Vandenbussche: How Can Japanese and Central European Exporters to the European Union Avoid Antidumping Duties?, in: World Competition, Vol. 18 (1995), Nr. 3, S. 55-73.

[27] Im Antidumping-Verfahren gegen Hersteller von DRAMs betrug der zusätzlich zu den ausgehandelten Preisverpflichtungen verhängte Zoll 60% des Nettowerts frei Grenze der Gemeinschaft, im Antidumping-Verfahren gegen Hersteller von EPROMs sogar 94%. Vgl. Europäische Gemeinschaften: VO Nr. 1361/90, Amtsblatt Nr. L131/6 und VO Nr. 577/91, Amtsblatt Nr. L 65/1; vgl. auch E. M. Peters: Antidumping-Politik, Baden-Baden 1996 (im Druck).

[28] Vgl. etwa T. J. Prusa: Why are so many Antidumping Petitions withdrawn? in: Journal of International Economics, Vol. 33 (1993), Nr. 1/2, S. 1-19.

[29] Vgl. I. van Bael: Minimising the Damage in an EEC Anti-Dumping or Antitrust Action, in: International Business Lawyer, Oktober 1985, S. 403-409.

[30] Vgl. Europäische Gemeinschaften: Kommission: 7. Jahresbericht der Kommission über die Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen der Gemeinschaft, KOM (90) 229 endg., Brüssel 1990; eigene Berechnungen.

[31] Vgl. Europäische Gemeinschaften: Kommission: 11. Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen der Gemeinschaft, KOM (93) 716 endg., Brüssel 1993, eigene Berechnungen.

[32] Vgl. Europäische Gemeinschaften: Kommission: 12. Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen der Gemeinschaft, KOM (95) 16 endg., Brüssel 1995; eigene Berechnungen.

Ausrichtung auf Ostasien

Ein Blick auf die Antidumping-Praxis der Europäischen Union belegt ihre zunehmende industriepolitische Ausrichtung. Von 1981 bis 1993 initiierte die Europäische Kommission insgesamt 482 Antidumping-Verfahren. Der Anteil der Verfahren gegen Hersteller aus europäischen Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, änderte sich in diesem Zeitraum nur geringfügig: Von durchschnittlich 37% in den Jahren 1980 bis 1989[30] stieg dieser Anteil in den Jahren 1990 bis 1993 auf durchschnittlich 41%[31]. Für 1993 weist die Kommission nur noch einen Anteil von 29% aus[32]. Der Anteil der Antidumping-Verfahren gegen Hersteller aus Ostasien steigt hingegen seit 1990 deutlich an. Der Anteil der Verfahren gegen ostasiatische Hersteller lag in den Jahren 1980 bis 1989 noch bei durchschnittlich 27%[33] und stieg bis 1993 auf durchschnittlich 43% aller Antidumping-Verfahren, die die Kommission initiierte[34]. 1993 weisen die EU-Veröffentlichungen sogar einen Anteil dieser Verfahren von 57% aus[35]. Sehr häufig sind von europäischen Antidumping-Verfahren Hersteller aus Japan betroffen. In den Jahren 1989 bis 1991 wurden zehn Verfahren gegen japanische Unternehmen eingeleitet. Allein 1993 wurden 18 Maßnahmen gegen Exporte japanischer Unternehmen verhängt sowie 12 Maßnahmen gegen koreanische Exporte in die Gemeinschaft. In bezug zum Handelswert stehen japanische Exporte 1993 mit 50% aller von der Kommission verhängten Maßnahmen mit Abstand an erster Stelle[36].

Die zunehmende industriepolitische Ausrichtung der europäischen Antidumping-Politik läßt sich neben der veränderten regionalen Ausrichtung auch aufgrund der Verschiebung des sektoralen Schwerpunkts vermuten. So wurden Antidumping-Maßnahmen in den letzten Jahren verstärkt im Bereich der Elektronik- und Unterhaltungsindustrie eingesetzt, in einem Bereich also, der seit Anfang der neunziger Jahre etwa durch nachfrageschaffende Infrastrukturmaßnahmen und Technologieförderung auch industriepolitisch gefördert wird[37]. Antidumping-Verfahren gegen Hersteller von Hochtechnologieprodukten stellen seit Anfang der neunziger Jahre noch vor Verfahren gegen Produzenten chemischer Erzeugnisse den größten Anteil an allen Verfahren.

Möglichen Erfolgen einer durch Antidumping-Maßnahmen unterstützten Industriepolitik stehen allerdings mannigfache Probleme entgegen. Antidumping-Maßnahmen können die Innovationsaktivität der protegierten Unternehmen durch Informations- und Anreizprobleme ebenso schwächen wie andere industrie- oder handelspolitische Markteingriffe. Eine Verbesserung der Performance der inländischen Industrie durch Antidumping-Politik ist daher unwahrscheinlich[38]. Kurzfristig mögliche „spin-offs" aus den protegierten Industrien werden zudem – mittelbar – von negativen Wirkungen für die nicht geschützten Industrien überlagert, denen Produktionsfaktoren entzogen werden. Werden Antidumping-Maßnahmen gegen Zwischenprodukte verhängt, sind zusätzliche negative Ausstrahlungseffekte aus der weiterverarbeitenden Industrie nachweisbar[39].

Häufig führt das Verfolgen industriepolitischer Ziele auf strategisch als bedeutsam erachteten Märkten zu Zielkonflikten mit einer wettbewerbspolitisch begründeten Antidumping-Politik. Dies ist immer dann der Fall, wenn überlegener Importkonkurrenz der Marktzugang aus industriepolitischen Interessen erschwert wird. Bei den in diesem Beitrag aufgelisteten Feldern handelt es sich um die Bereiche, in denen eine derartige „Instrumentalisierung" der Antidumping-Politik für Zwecke der strategischen Handelspolitik (Industriepolitik) durch die Konstruktion der europäischen Antidumping-Bestimmungen – auch in ihrer nach dem Abschluß der Uruguay-Runde des GATT überarbeiteten Fassung – unterstützt wird.

---

[33] Europäische Gemeinschaften: Kommission: 7. Jahresbericht der Kommission ..., a.a.O.; eigene Berechnungen.

[34] Europäische Gemeinschaften: Kommission: 11. Jahresbericht der Kommission ..., a.a.O.; eigene Berechnungen.

[35] Vgl. Europäische Gemeinschaften: Kommission: 12. Jahresbericht der Kommission, a.a.O.; eigene Berechnungen. Nach Statistiken des DIHT beträgt der Anteil der am 10. April 1995 gültigen Antidumpingmaßnahmen gegen Unternehmen aus Ostasien sogar 64%, wobei die Volksrepublik China mit knapp 13% den größten Anteil stellt; vgl. C. Wolf, G. Bley: Antidumping – DIHT legt aktualisierte Aufstellung vor, in: Außenwirtschaftsrecht, INFO-Dienst, Nr. 0355176B 051003.051, Antidumping-Maßnahmen, Bonn 1995.

[36] Gegenüber Japan weist die EG 1991 ein Defizit im Warenhandel von 29,5 Mrd. ECU aus. Dieses sank bis 1994 auf 18,5 Mrd. ECU. Dabei wird von Japan ein weitaus höherer Anteil technologieintensiver Produkte in die EU exportiert als umgekehrt; vgl. P. Brunner, E. Chenot: Außenwirtschaftsbeziehungen EU-Japan: Kooperation statt Konfrontation, in: ifo-Schnelldienst, 15 (1995), S. 3-9, S. 4.

[37] Vgl. Europäische Gemeinschaften: Kommission: Die europäische Industriepolitik für die 90er Jahre, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/91, Luxemburg, Brüssel 1991, S. 27-44: Die europäische Elektronik- und Informatikindustrie: Situation, Chancen und Risiken, Aktionsvorschläge.

[38] Diese These wird besonders durch das Beispiel des Antidumping-Verfahrens gegen Hersteller von 3,5"-Disketten gestützt: Dem Verfahren gegen Hersteller aus Japan, Taiwan und der Volksrepublik China folgte ein Verfahren gegen Hersteller aus Hongkong und Korea. Inzwischen laufen Verfahren darüber hinaus gegen Hersteller aus Malaysia, Mexiko, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Indonesien, Macau und Thailand.

[39] Dies ist im Fall der Antidumping-Verfahren gegen Hersteller von DRAMs und EPROMs besonders deutlich. Die nachgelagerte Computerindustrie hatte deshalb – allerdings vergeblich – Einfluß auf den Verfahrensausgang zu nehmen versucht; vgl. H. Berg, E. M. Peters: Antidumping: Instrument der EG-Industriepolitik?, in: M. Frenkel, D. Bender: GATT und neue Welthandelsordnung. Globale und regionale Auswirkungen, Wiesbaden 1996, sowie die theoretische Diskussion bei D. M. Bernhofen: Price Dumping in Intermediate Good Markets, in: Journal of International Economics, Vol. 39 (1995), S. 159-173.