

Hasenpflug, Hajo; Keschull, Dietrich

Article — Digitized Version

Handelshemmnisse beim transatlantischen Warenaustausch

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hasenpflug, Hajo; Keschull, Dietrich (1976) : Handelshemmnisse beim transatlantischen Warenaustausch, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 3, pp. 129-132

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134926>

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.

Handelshemmnisse beim transatlantischen Warenaustausch

Hajo Hasenpflug, Dietrich Kebschull, Hamburg

Die US-Administration konstatierte Anfang dieses Jahres eine „merkliche Verbesserung der Beziehungen zwischen der EG und den USA für den Zeitraum der letzten drei Jahre“. Diese Feststellung ist angesichts der zunehmenden nichttarifären Handelshemmnisse beim Warenaustausch zwischen der EG und den Vereinigten Staaten erstaunlich.

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und den Staaten der Europäischen Gemeinschaft zeichnen sich nach wie vor durch einen expansiven Warenaustausch aus, von dem für den Welthandel entscheidende Impulse ausgehen, denn die USA und die Gemeinschaft vereinigen auf sich rund 50 % des gesamten Weltexports. Die Handelsbeziehungen werden jedoch durch Bestrebungen amerikanischer Protektionisten, die wie in jedem Wahljahr auch diesmal wieder Auftrieb haben, gefährdet. Allerdings wäre es ungerecht, nicht auch darauf hinzuweisen, daß die EG – zumindest im Agrarhandel – ebenfalls nicht die Fahne der Freihändler hochhält.

Auffällig ist, daß es in der Regel bei den handelspolitischen Auseinandersetzungen nicht mehr um die Zollsätze geht, obwohl hiervon noch erhebliche handelshemmende Wirkungen trotz der in der Kennedy-Runde vereinbarten 35 %igen Zollsenkung ausgehen. In der EG wird lediglich die Hälfte der Industriegütereinfuhren zollfrei abgewickelt, in den USA nur wenig mehr als ein Viertel. Das durchschnittliche *Zollniveau* für Industriegüterimporte liegt in den USA je nach Berechnungsmethode zwischen 6,2 und 10,9 %. Damit ist es in jedem Falle spürbar höher als in der EG, die allerdings auch noch mit Zöllen zwischen 3,9 % und 6,9 % arbeitet. Hinzu kommen Spitzenzollsätze zwischen 15 und 30 %, die in den USA etwa doppelt so häufig wie in der Gemeinschaft sind.

Anlaß zur Kritik bieten vielmehr andere Einfuhrbehinderungen, die den nichttarifären Handels-

hemmnissen zugerechnet werden. Dabei handelt es sich um nationale und gemeinschaftliche Gesetze, Verwaltungsvorschriften und -praktiken, die neben den Zöllen dazu beitragen, den Handel mit Gütern und Diensten in Volumen, Güterzusammensetzung und regionaler Ausrichtung zu verzerren.

Einen ersten Eindruck von der Bedeutung dieser im Rahmen des Enthusiasmus – Freihandel durch Zollsenkungen herbeiführen zu können – stark vernachlässigten Ein- und Ausfuhrhemmnisse gewinnt man schon aus ihrer großen Zahl. Für die laufende GATT-Runde wurden in fünf Gruppen und 30 Untergruppen insgesamt 854 nichttarifäre Handelshemmnisse aufgelistet.

Die wichtigsten nichttarifären Hemmnisse in den transatlantischen Beziehungen sind in folgenden Erscheinungsformen anzutreffen:

- Quantitative Importbeschränkungen,
- Importabgaben,
- quantitative Exportbeschränkungen,
- Festsetzung des Zollwertes,
- staatliche Beschaffungspolitik,
- Subventionen und Beihilfen,
- Antidumpingmaßnahmen.

Quantitative Importbeschränkungen und Ausgleichsabgaben haben bei dem Industriegüterhandel zwischen der EG und den USA eine relativ begrenzte Bedeutung. Sie können aber auf längere Sicht zunehmend durch „freiwillige“ Selbstbeschränkungsabkommen verstärkt werden. Unübersehbar ist dagegen ihr Einfluß auf den Agrarbereich. So haben die USA Importbeschränkungen für verschiedene Produkte eingeführt, die seit 1955 vom GATT sogar durch einen „waiver“ gestattet sind. Erfaßt sind Weizen, Weizenerzeugnisse, Baumwolle, Erdnüsse, Milchprodukte und Zucker (durch den United States Sugar Act).

Demgegenüber schützt die EG ihre Produzenten durch Einfuhrabgaben, die fester Bestandteil von

Dr. Dietrich Kebschull, 35, ist Leiter der Abteilung Entwicklungspolitik im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Hajo Hasenpflug, 31, Dipl.-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Außenwirtschaft und Integrationspolitik des HWWA-Instituts.

mittlerweile 20 Agrarmarktverordnungen sind. Durch variable Einfuhrabgaben, durch die der Einfuhrpreis auf das gewünschte Niveau angehoben werden kann, wurde hier ein Protektionssystem errichtet, das in der Welt kaum seinesgleichen findet und mit dem liberalen Grundprinzip des Außenhandels der westlichen Welt völlig unvereinbar ist. Sein Effekt wird noch dadurch verstärkt, daß die Agrarexporte stark subventioniert werden.

Im Gegensatz zu den Importbeschränkungen wurde den quantitativen Exportbeschränkungen in der 25jährigen Geschichte des GATT wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Sie tauchen deshalb auch in der Tokio-Deklaration, mit der die laufende GATT-Runde eingeläutet wurde, nicht auf. Eine Bedeutung erlangten sie erst – neben der Aktion der OPEC-Staaten – durch die Ausfuhrbeschränkungen der USA für Soja und andere Futtermittel am 2. 7. 1973. Für Weizen wurde im vergangenen Jahr ähnliches befürchtet. Solche Maßnahmen mögen befristet eventuell noch zulässig sein, doch darf der Zugang zu Rohstoffen nicht eingeschränkt und die Dispositionsfreiheit von Unternehmen nicht behindert werden. Das GATT müßte hier jedoch zunächst klare Regelungen schaffen, die eine Berücksichtigung der Interessen der importabhängigen Länder – wie im Soja-Fall nicht geschehen – garantieren.

Problematische Zollfestsetzung

Eine große Bedeutung als nichttarifäres Handelshemmnis kommt in den EG-US-Handelsbeziehungen der Festsetzung des Zollwertes zu, die in der Vergangenheit Anlaß zahlreicher Auseinandersetzungen war. Dabei geht es zum einen um die Erfassung der Güter im Rahmen der Zollnomenklatur und zum anderen um die Art der Bestimmung des Zollwertes einer Ware, die strittig ist.

Die Zollnomenklaturen der USA und der EG unterscheiden sich bis heute grundlegend. Der EG-Außenzoll für ca. 3000 Positionen bestimmt sich nach der Brüsseler Zollnomenklatur (BTN), die 1079 Hauptpositionen enthält. Demgegenüber besteht das US-Verzeichnis aus mehr als 10 000 Positionen. Bei unterschiedlichen Zollsätzen führt dies – vor allem wegen verschiedener Zurechnungsmöglichkeiten – zu einer erheblichen Unsicherheit bei den Exporteuren hinsichtlich der zu erwartenden Zollbelastung.

Das Brüsseler Schema wird heute von den meisten Ländern der Welt angewendet. Auch die USA haben bereits zu erkennen gegeben, daß sie zur Übernahme bereit wären. Bis heute ist es jedoch bei mehr oder weniger vagen Versprechungen geblieben.

Wenig Fortschritte ergeben sich auch bei der Zollwertermittlung. Hier hatten die USA während der

Kennedy-Runde eine Änderung ihres Systems und die Angleichung an die international üblichen Vereinbarungen zugesagt. Doch auch in diesem Falle geschah bisher tatsächlich nichts. Der handels-hemmende Effekt der US-Zollwertermittlung ergibt sich aus folgenden Methoden:

Nach dem Brüsseler Zollwertabkommen wird für die Verzollung der Preis zugrundegelegt, den das Einfuhrgut am Einfuhrort erzielen dürfte. Das ist üblicherweise der Kostenpreis des Herstellers plus Transport- und Versicherungskosten (cif-Basis). Demgegenüber gehen die USA (sowie auch Kanada und Australien) vom Preis ohne Transportkosten aus (fob-Basis). Das allein wäre nicht weiter problematisch, wenn nicht zahlreiche unterschiedliche Bestimmungen zur Feststellung des Wertes im Lande bzw. an der Grenze hinzukommen würden.

Eine Vereinheitlichung dieser Bestimmungen wurde zwar 1956 im „Customs Simplification Act“ vorgenommen. Dabei wurden allerdings Güter, bei denen durch die Vereinfachung die effektive Zollbelastung um mehr als 5% sank, in eine sogenannte „Final List“ aufgenommen. Nach dieser Liste sind mindestens fünf verschiedene Bewertungsverfahren möglich, deren Anwendung der Exporteur zuvor nicht kennt. Üblicherweise wird der „foreign value“ (im Exportland) oder der „export value“ (auf den wichtigsten Märkten des Absatzlandes) angesetzt, und zwar je nachdem, welcher von beiden Werten höher ist. Sind diese Werte nicht feststellbar, so setzt man den in den USA üblichen Preis abzüglich Transportkosten u. ä. an (US-value). Falls das wiederum nicht möglich ist, wird der Material- und Arbeitskostenpreis als Basis benutzt (Costs of production).

Manipulierte Großhandelspreise

Möglich ist jedoch auch die Anwendung des „American Selling Price System“, das bereits im Jahre 1922 eingeführt worden ist, um die im Aufbau befindliche amerikanische Farbstoffindustrie gegen die europäische Industrie zu schützen. Heute wird es noch bei verschiedenen Importen chemischer Erzeugnisse angewendet und legt anstelle des fob-Wertes einen Preis zugrunde, der vom amerikanischen Großhandel für vergleichbare US-Erzeugnisse erzielt wird. Dabei steht es der Zollbehörde frei, unter mehreren amerikanischen Vergleichspreisen den ihr am richtigsten erscheinenden auszusuchen; in der Praxis ist das häufig der höchste auf dem Markt zu findende Preis. Da aber zu diesem Preis keine Verkäufe stattgefunden zu haben brauchen, kann die amerikanische Industrie den „American Selling Price“ stark manipulieren. Der chemischen Industrie der USA wird daher in diesem Zusammenhang vorgeworfen, daß die offiziellen Preislisten in vielen Fällen nicht die Preise

wiedergeben, zu denen tatsächlich Verkaufsabschlüsse zustandekommen.

Neben der Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Anbieter durch den hohen Zollschatz ist auf einen weiteren diskriminierenden Aspekt des „American Selling Price System“ hinzuweisen, der sich aus der langwierigen Zollwertermittlung, die zur Nichteinhaltung von Lieferterminen führen kann, ergibt. Zur Feststellung des Zollwertes muß die Zollbehörde in den USA die chemische Struktur des importierten Gutes kennen; ist das Produkt unbekannt, so muß es analysiert werden. Zu diesem Zweck sind zum Teil umfangreiche und langwierige Analysen in den Laboratorien der Zollverwaltung notwendig.

Diskriminierende Beschaffungspolitik

Kräftige Protektion wird auch mit Hilfe der staatlichen Beschaffungspolitik betrieben. Nach einer Untersuchung der OECD haben die USA hier mit dem „Federal Buy American Act“ von 1933 und seinen Ergänzungen die eindeutig außenhandelsfeindlichste Position inne. Ein typisches Beispiel bildet die „Buy American Clause“ vom Oktober 1972. Sie bestimmt, daß das Verteidigungsministerium keine Waffen und Geräte kaufen darf, in denen sich Edelstahl oder Edelmetalle ausländischer Herkunft befinden. Die Betonung liegt hier vor allem auf Geräten. Denn gemeint sind nicht allein Waffen, sondern auch Kraftfahrzeuge, Büroausrüstungen, Computer etc.

Neben dem direkten diskriminierenden Effekt der Bevorzugung inländischer Produkte ist hier vor allem ein indirekter negativer Einfluß auch auf die Verwendung von ausländischem Edelstahl und Edelmetall bei der Herstellung von Erzeugnissen für den privaten Verbrauch zu befürchten. Großkonzerne wie z. B. Ford oder General Motors differenzieren bisher in ihrem Produktionsprozeß nicht danach, ob Edelmetalle für Zivil- bzw. Militärfahrzeuge aus dem Inland oder Ausland stammen. Um aber sicherzugehen, daß sie im Rahmen der Beschaffungspolitik des Pentagon nicht übergangen werden, könnten Industrien, die auch Rüstungsgüter wie z. B. Lkw produzieren, nunmehr dazu übergehen, den Bezug von ausländischem Stahl bzw. von Edelmetallen – auch für zivile Fertigungszwecke – abzubauen, wodurch die „Buy American Clause“ einen noch weiterreichenden diskriminierenden Effekt hätte.

GATT-widrige Exportsubventionierung

Mit den diskriminierenden Beschaffungspraktiken ist die Liste der nichttarifären Handelshemmnisse jedoch noch nicht erschöpft. Erhebliches Konfliktpotential in den EG-US-Beziehungen liegt nämlich auch noch in tatsächlichen oder vermeintlichen Ex-

portsubventionen und damit im Zusammenhang stehenden Antidumpingmaßnahmen. Ein schon seit längerer Zeit vorhandener Streitpunkt betrifft den Ausgleich von indirekten Steuern beim Export. Die USA werfen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft vor, sie würden durch den Mehrwertsteuerausgleich, der Exporte von der Steuer entlastet und Importe entsprechend belastet, ihre Ausfuhren erheblich subventionieren. Der Mehrwertsteuerausgleich der EG-Staaten entspricht jedoch dem GATT, das in den Artikeln II und VII eindeutig bestimmt, daß indirekte im Gegensatz zu direkten Steuern an der Grenze ausgeglichen werden dürfen.

Da sich die USA, die in ihrer Steuerstruktur im Gegensatz zu den EG-Staaten hauptsächlich direkte Steuern aufweisen, durch die geltende GATT-Regelung diskriminiert fühlen, haben sie ihren Unternehmen die Gründung der sogenannten „Domestic International Sales Corporations (DISC)“ gestattet. Durch den „Revenue Act of 1971“ vom 10. Dezember 1971 ist die Gründung spezieller Ausfuhrhandelsgesellschaften ermöglicht worden, deren nicht ausgeschüttete Gewinne von der Körperschaftsteuer befreit werden, sofern ihre Tätigkeit sich zu mindestens 95 % auf die Ausfuhr bezieht bzw. mit dem Export in Zusammenhang steht. Hinzu kommt, daß für 50 % der ausgeschütteten Gewinne eine Steuerstundung gewährt wird, solange der Gewinn bei der DISC verbleibt und weiter für Exportgeschäfte und deren Förderung verwendet wird. Bis Anfang 1974 hatten bereits 3400 Unternehmen von der Möglichkeit der DISC-Gründung Gebrauch gemacht.

Weil es sich bei den Steuervergünstigungen für die DISC, die vor ihrer Gründung in der Regel mit der Exportabteilung einer Firma identisch war, um die Befreiung bzw. Stundung von direkten Steuern handelt, haben die EG-Staaten und Kanada den USA im GATT vorgeworfen, eine Subventionierung ihrer Exporte zu betreiben, die nicht GATT-konform sei. Insbesondere wird darauf hingewiesen, daß die USA Ende 1960 eine interpretative Note zum Art. XVI angenommen haben, in der eine Freistellung von direkten Steuern für Industrie- und Handelsunternehmen bei Ausfuhrgeschäften verboten wird.

Bedenkliche Antidumping-Verfahren

Die meisten Schlagzeilen machten die US-Protektionisten jedoch, als sie im vergangenen Jahr mehrmals Antidumping-Untersuchungen gegen europäische Produkte einleiteten, und zwar bei Flachglas, Käse, Dosenschinken, Stahlprodukten und Automobilen. Auch wenn man im Falle der Agrarprodukte Käse und Dosenschinken, die zur Exportstimulierung mit europäischen Steuergeldern auf das Weltmarktpreisniveau heruntersubventioniert worden sind, Verständnis für die US-Unter-

suchungen aufbringt, so sind die Anträge im Falle der Industrierzeugnisse ein Ausdruck tiefsten Protektionismus. Die Gemeinschaft und andere Handelsnationen beklagen bereits seit längerem die GATT-widrigen Verhaltensweisen in den USA bei den Antidumping-Untersuchungen. Im GATT wurde 1968 mit Zustimmung der USA der Antidumping-Kodex in Kraft gesetzt, der die Dumping-Untersuchung beschleunigen sollte. Hinzu kommt, daß im GATT-Artikel VI festgelegt ist, daß Antidumping-Maßnahmen nur ergriffen werden können, wenn eine bedeutende Schädigung eines bestehenden Wirtschaftszweiges verursacht wird oder werden könnte.

Nach den Antidumping-Regulations des Treasury Department gilt eine Ware als Gegenstand von Dumping, wenn ihr Ausfuhrpreis im Handelsverkehr nach den USA geringer ist als der vergleichbare Preis einer zum Verbrauch im Ausfuhrland bestimmten gleichartigen Ware. Stellt das Treasury Department aufgrund dieser Bewertungsgrundsätze ein Dumping fest, so übergibt sie gemäß § 201 a des „Antidumping Act“ aus dem Jahre 1921 den Fall der Zollkommission zum Zwecke der Feststellung, ob durch das Dumping ein inländischer Wirtschaftszweig geschädigt zu werden droht. In allen Entscheidungen bis 1967 legte die Zollkommission bei der Feststellung der Schädigung immer einen „material injury“-Standard an. Danach mußte das Dumping eine bedeutende Schädigung verursacht haben. Die Folge dieses relativ strengen Standards war, daß bei 49 Verfahren in der Zeit von 1955 bis 1966 nur in elf Fällen eine Schädigung festgestellt wurde. Im Jahre 1967 hat die Zollkommission jedoch den „material injury“-Standard fallengelassen und an seine Stelle den „de minimis“-Standard angewendet. Nach ihm gilt jede auch nur geringfügige wirtschaftliche Störung als Schädigung im Sinne des Gesetzes. Seit 1967 gelangte die Zollkommission daher in fast allen ihr übertragenen Fällen zu dem Ergebnis, daß ein inländischer Wirtschaftszweig geschädigt wird oder geschädigt zu werden droht.

Der Übergang vom „material injury“- zum „de minimis“-Standard wurde auch bei der Feststellung der Verursachung des Dumping vollzogen: Während die Kommission in früheren Entscheidungen verlangte, daß die Dumpingimporte die Hauptursache für die Schädigung sein müssen, ist dieser Nachweis seit 1971 nicht mehr erforderlich. Die Zollkommission begnügt sich vielmehr mit der Feststellung, daß Dumpingimporte mehr als ein geringfügiger Faktor bei der Verursachung der Schädigung waren.

Diese enge Auslegung des „Antidumping Act“ durch die Zollkommission steht in eindeutigem Gegensatz zu den Bestimmungen des im Rahmen des GATT – unter Zustimmung der USA – international

vereinbarten Antidumping-Kodex. Darin verpflichten sich nämlich alle Vertragsparteien, nur dann Antidumping-Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Dumpingimporte nachweislich die Hauptursache (principal cause) einer bedeutenden Schädigung (material injury) eines inländischen Wirtschaftszweiges sind.

Solange Regierungen internationale Regeln völkerrechtlich anerkennen, die Legislative jedoch deren Einhaltung boykottiert, nutzen die besten international eingegangenen Vereinbarungen nichts. Dies trifft speziell auf die Situation in den USA zu, denn der Antidumping-Kodex ist (lediglich) ein Regierungsabkommen, an dessen Zustandekommen die US-Regierung ohne eine spezielle Ermächtigung des Kongresses allein aufgrund ihrer allgemeinen Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten teilnahm. Nach dem amerikanischen Verfassungsrecht kann aber der Kongreß ungeachtet der von der Exekutive eingegangenen internationalen Verpflichtungen per Gesetz bestimmen, daß das „executive agreement“ für die Auslegung eines nationalen Gesetzes nicht verbindlich sein soll: Der Kongreß machte beim Antidumping-Kodex von dieser Möglichkeit Gebrauch und bestimmte im „Renegotiations Amendment Act of 1968“, daß das Treasury Department und die Zollkommission nur insoweit die Bestimmungen des Antidumping-Kodex zu beachten hätten, als sie mit dem US-Antidumping-Gesetz von 1921 in Einklang stehen.

Unsichere Zukunftsaussichten

Insgesamt läßt sich also feststellen, daß die nichttarifären Handelshemmnisse gerade im Handel zwischen der EG und den USA viel Zündstoff enthalten. Die Theorie eines liberalen Außenhandels wird dabei zur Farce, insbesondere wenn man sich vergegenwärtigt, daß die USA und auf der EG-Seite die Bundesrepublik in Sachen einer neuen Weltwirtschaftsordnung fast deckungsgleich für einen ungehinderten Güteraustausch plädieren und angesichts der Forderungen der Entwicklungsländer auf verschiedenen UN-Sitzungen um den Bestand der freien internationalen Handelsordnung fürchten.

Die Zukunftsaspekte des Handels zwischen der EG und den USA sind angesichts der unsicheren weltwirtschaftlichen Situation sehr ungewiß. Es gehört wenig Prophetie dazu, um sagen zu können, daß diese Fragen in den nächsten Jahren wachsende Bedeutung in den internationalen Handelsvereinbarungen erhalten werden. Was man im günstigsten Falle nach langwierigen Verhandlungen erwarten kann, sind schrittweise Fortschritte in Einzelbereichen. Im Agrarsektor werden wahrscheinlich auch kleine Fortschritte kaum erreichbar sein.