

Schuknecht, Ludger; Ursprung, Heinrich W.

**Working Paper**

## Die Anti-Dumping-Politik der EG und der USA: Ein Vergleich aus der Sicht der neuen politischen Ökonomie

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 98

**Provided in Cooperation with:**

Department of Economics, University of Konstanz

*Suggested Citation:* Schuknecht, Ludger; Ursprung, Heinrich W. (1990) : Die Anti-Dumping-Politik der EG und der USA: Ein Vergleich aus der Sicht der neuen politischen Ökonomie, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 98, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101796>

**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.

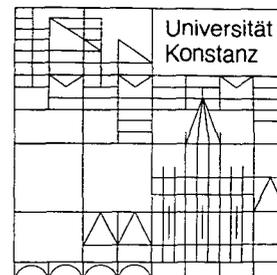
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**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.*



**Sonderforschungsbereich 178  
„Internationalisierung der Wirtschaft“**

Diskussionsbeiträge

Juristische  
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-  
wissenschaften und Statistik

---

Ludger Schuknecht  
Heinrich W. Ursprung

**Die Anti-Dumping Politik  
der EG und der USA:  
Ein Vergleich aus der Sicht der  
Neuen Politischen Ökonomie**

14. MRZ. 1990 Wirtschaft  
Kiel

W 113-98

---

**DIE ANTI-DUMPING POLITIK DER EG UND DER USA:  
EIN VERGLEICH AUS DER SICHT DER NEUEN  
POLITISCHEN ÖKONOMIE**

**Ludger Schuknecht  
Heinrich W. Ursprung**

Serie II - Nr. 98

Januar 1990

## Zusammenfassung

### Die Anti-Dumping Politik der EG und der USA: Ein Vergleich aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

Anti-Dumping Politik wird üblicherweise als nicht-politische Protektion angesehen. Diese Einschätzung beruht auf der US-amerikanischen Praxis, die stark, wenn auch nicht vollständig, technisch/administrativ ausgerichtet ist. Diese Arbeit untersucht, inwiefern die in den Vereingten Staaten gewonnenen Einsichten auf die AD-Politik der Europäischen Gemeinschaft übertragen werden können. Wir gelangen zum überraschenden Schluß, daß die AD-Entscheidungen der EG - institutionell bedingt - starken politischen Einflüssen ausgesetzt sind, während in den USA eben tendenziell technisch/administrative Faktoren dominieren.

Im zweiten Teil der Arbeit untersuchen wir die Auswirkungen der beiden unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen der AD-Politik auf die Höhe der Protektion. Da administrierte Protektion für die einzelnen importkonkurrenzierenden Wirtschaftszweige ein öffentliches Gut darstellt, politische Protektion jedoch ein privates Gut, ist es naheliegend, bei politischer Protektion ein höheres Protektionsniveau zu erwarten als bei administrierter Protektion. Wir zeigen jedoch, daß diese Schlußfolgerung nicht ohne weiteres aufrecht erhalten werden kann, wenn es den betroffenen ausländischen Interessen gelingt, den inländischen politischen Prozeß nachhaltig zu beeinflussen.

## Die Anti-Dumping Politik der EG und der USA: Ein Vergleich aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

Anti-Dumping (AD) Politik wird üblicherweise als nicht-politische Protektion angesehen [Baldwin (1985); Finger (1989); Hillman (1989), Kapitel 10]. Diese Einschätzung beruht auf der US-amerikanischen Praxis, die stark, wenn auch nicht vollständig, technisch/administrativ ausgerichtet ist [Finger et al. (1982)]. Diese Arbeit untersucht, inwiefern die in den Vereinigten Staaten gewonnenen Einsichten auf die AD-Politik der Europäischen Gemeinschaft übertragen werden können. Dazu unterziehen wir in Abschnitt 1 den Ablauf des AD-Verfahrens der EG einer politisch-ökonomischen Analyse und vergleichen in Abschnitt 2 unsere Ergebnisse mit den einschlägigen amerikanischen Untersuchungen. Wir gelangen zum überraschenden Schluß, daß die AD-Entscheidungen der EG - institutionell bedingt - starken politischen Einflüssen ausgesetzt sind, während in den USA eben tendenziell technisch/administrative Faktoren dominieren.

Im dritten Abschnitt untersuchen wir die Auswirkungen der beiden unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen der AD-Politik auf die Höhe der Protektion. Da administrierte Protektion für die einzelnen importkonkurrenzierenden Wirtschaftszweige ein öffentliches Gut darstellt, politische Protektion jedoch ein privates Gut, ist es naheliegend, bei politischer Protektion ein höheres Protektionsniveau zu erwarten als bei administrierter Protektion. Wir zeigen jedoch, daß diese Schlußfolgerung nicht ohne weiteres aufrecht erhalten werden kann, wenn es den betroffenen ausländischen Interessen gelingt, den inländischen politischen Prozeß nachhaltig zu beeinflussen.

### 1. Die Anti-Dumping Politik der Europäischen Gemeinschaft

Die Anti-Dumping Massnahmen (ADM) stellen wahrscheinlich das wichtigste Protektionsinstrument der EG dar. Einschlägige quantitative Untersuchungen finden sich z.B. in Tharakan (1988) und Messerlin (1989).

Die AD-Politik der EG basiert auf Artikel VI des GATT, insbesondere auf den AD-Codes von 1968 und 1979. Die Bestimmungen des GATT sind in Art. 113 des EWG-Vertrags und in verschiedene EG-

Verordnungen zur AD-Politik eingeflossen.<sup>1</sup> ADM sind in der EG erstmals 1970 angewandt worden. Seither ist eine zunehmende Regelbindung der AD-Politik festzustellen.

### 1.1 Das Verfahren

Der Ablauf des AD-Verfahrens der EG ist in Abbildung 1 schematisch dargestellt. Das Verfahren durchläuft die folgenden Phasen:

(1) Bewerbung, (2) Selektion, (3) Konsultation, (4) Untersuchung, (5) Entscheidung und, sofern die Entscheidung angefochten wird, (6) gerichtliches Urteil. Die beteiligten Akteure sind der Rat (mit seinem beratenden Ausschuß), die Kommission, der europäische Gerichtshof, die Regierungen der Mitgliedsstaaten, sowie verschiedene Interessengruppen.

In der ersten Phase beantragen nationale Interessengruppen oder Wirtschaftszweige (direkt oder durch ihre Regierung) eine Untersuchung. In der zweiten und dritten Phase wird eine Vorauswahl getroffen. Die Kommission selektiert zuerst die eingegangenen Bewerbungen und empfiehlt, ob ein Verfahren eingeleitet werden soll oder nicht. Danach diskutiert der beratende Ausschuß des Rats in der Konsultationsphase die Empfehlung der Kommission. Nach Rücksprache mit den Regierungen der Mitgliedsstaaten und dem Rat entscheidet der beratende Ausschuss, ob der Antrag zur Untersuchung weitergeleitet werden soll. Weil es keine Regeln für die Vorauswahl gibt, kommt dem Rat, bzw. dessen beratendem Ausschuss ein entscheidender Einfluß zu. Eine detaillierte Analyse der drei ersten Phasen des Verfahrens ist jedoch nicht möglich, da es keine veröffentlichten Informationen über Bewerbungen, Selektion und Konsultation gibt. Gerade auch dieser Umstand weist darauf hin, daß der diskretionäre Spielraum in diesem Stadium des Verfahrens sehr groß sein dürfte.<sup>2</sup>

Die eigentliche AD-Untersuchung ist Gegenstand der vierten Phase des Verfahrens und wird von der Kommission geleitet. Hier stellt sich die Frage, ob die Administratoren bzw. Bürokraten bei der Gestaltung des Untersuchungsablauf und der Ergebnisfindung über einen diskretionären Spielraum verfügen.

Es zeigt sich, daß der Untersuchungsablauf nur teilweise verbindlichen Regeln unterworfen ist. Das Prozedere ist unverbindlich auf ein Jahr beschränkt. Die beteiligten Parteien haben jedoch gewisse festverbriefte Rechte, z.B. das Recht auf Informationserhalt, auf Informationsbereitstellung und auf Anhörung. Wenn die Kommission den Tatbestand des Dumping als

erwiesen betrachtet, können von ihr temporäre Zölle eingeführt werden, die maximal sechs Monate gelten. Die Kommission hat auch die Möglichkeit, freiwillige Preiserhöhungsabkommen zwischen den Parteien herbeizuführen und zu genehmigen. Ansonsten steht am Ende der Untersuchung ein Antrag der Kommission auf Einführung von Zöllen oder auf Einstellung des Verfahrens ohne Schutzmaßnahmen. Wenn freiwillige Maßnahmen nicht eingehalten oder Zölle nicht über erhöhte Preise weitergegeben werden, kann die Kommission weitere Maßnahmen ergreifen.

Allerdings fehlt in der EG das US-amerikanische "protective order" System, das den Parteien die Einsicht in die gegnerischen Unterlagen gestattet und somit den diskretionären Spielraum der Entscheidungsträger verringert. Ohne diese Institution ist natürlich dem Kläger eine wirksame Kontrolle der Kommission bei der Dumpingfeststellung und dem Beklagten bei der Schädigungshöhe verwehrt.

AD-Untersuchungen sind in der EG nur für Produkt- und Komponentendumping möglich.<sup>3</sup> In der Untersuchung muß Dumping von gleichen Produkten, ursächliche Schädigung einer einheimischen Branche nachgewiesen werden. Darüber hinaus muss eine ADM im Gemeinschaftsinteresse liegen.

Der Tatbestand des Dumping wird dabei dann als gegeben betrachtet, wenn Produkte unter ihrem Normalwert verkauft werden. Der Normalwert ist der Verkaufspreis im Exportland, oder bei Unzuverlässigkeit dieses Indikators der Verkaufspreis in einem Drittland.<sup>4</sup> Liegt dieser Verkaufspreis unter den vollen Produktionskosten inklusive einer angemessenen Gewinnmarge, so definieren diese Kosten plus Gewinnmarge den Normalwert. Als Dumpingmarge bezeichnet man die Differenz zwischen dem Normalwert und dem EG-Verkaufspreis. Der diskretionäre Spielraum der Untersuchungsinstanz beschränkt sich hier im wesentlichen auf die Abschätzung der Produktionskosten, die Anrechnung der Vertriebskosten etc. und die Festlegung der Gewinnmarge.

Das zweite entscheidende Kriterium ist das Vorliegen von Schädigung. Bis 1984 gab es keinerlei Regeln für die Feststellung von Schädigung. Seitdem dienen die Entwicklung der Produktion, Kapazitätsauslastung, Lagerhaltung, Verkäufe, Marktanteile, Preise, Renditen, Cash Flows und Beschäftigung als mögliche Indikatoren für Schädigung. Die Höhe der Dumpingmarge dient u.a. als Indikator für Kausalität. Da es keine exakten Grenzwerte für die oben genannten Indikatoren gibt, verfügt die Kommission bei

der Schädigungsfeststellung über einen erheblichen diskretionären Spielraum.

ADM können im Prinzip nur eingeführt werden, wenn eine einheimische Branche geschädigt wird. Diese Anforderung wird bei der Beurteilung jedoch nicht beachtet, da sonst Probleme mit der Einschätzung ausländischer Beteiligungen und joint-ventures entstünden. In der Praxis entscheidet deshalb der Firmensitz. Außerdem ist die Gleichheit der Produkte vorgeschrieben. Diese Vorschrift wird de facto jedoch vernachlässigt, da ADM auch gegen Produkte verhängt werden, für die es keine gleichen Produkte in der EG gibt. Auch hier sind wichtige Fragen nicht geregelt, wie z.B. die Vergleichsgrundlage, wenn keine ähnlichen oder gleichen Produkte innerhalb der EG produziert werden.

Zusätzlich zu diesen Kriterien muß eine ADM im Interesse der Gemeinschaft liegen. Die Interessen der am Verfahren nicht direkt beteiligten Konsumenten und Produzenten werden dabei berücksichtigt [Vermulst (1987)]. Es gibt keine administrativen Regeln für die Evaluierung des Gemeinschaftsinteresses. Dies bedeutet natürlich, daß auch hier ein erheblicher diskretionärer Spielraum besteht.

In der fünften Phase muß im Rat über das Untersuchungsergebnis mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden.<sup>5</sup> Im Fall der Zustimmung werden Zölle in Höhe der Schädigung (maximal in Höhe der Dumpingmarge) erhoben. Nach einem Jahr kann eine Aufhebung der ADM beantragt werden. ADM gelten nur für fünf Jahre. Nach Ablauf dieser Zeit ist ein Neuantrag nötig. Die Ergebnisse der Untersuchung und der Abstimmung werden im Amtsblatt veröffentlicht.

Nach Abschluß des Verfahrens können die direkt beteiligten Parteien gegen das Ergebnis Einspruch erheben. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof die richtige Anwendung der Verfahrensregeln bisher nicht überprüft.

Zusammenfassend kann man festhalten, daß das AD-Verfahren der Kommission einen erheblichen diskretionären Spielraum überträgt, der weder durch den Europäischen Gerichtshof noch durch ein "protective order" System eingeschränkt wird. (vgl. dazu auch Tabelle 1)

## 1.2 Der politische Einfluß

Dumping ist in der ökonomischen Theorie lange mit Preisdifferenzierung gleichgesetzt worden. ADM sind dementsprechend dann gerechtfertigt, wenn sie monopolistische Preisdifferenzierung oder ruinösen Wettbewerb verhindern. In der modernen Literatur wird Dumping jedoch als "Verkauf unter Grenzkosten" definiert.<sup>6</sup> Wir haben jedoch gezeigt, daß in der EG die vollen Produktionskosten und nicht die Grenzkosten die Grundlage für ADM bilden, ein Kriterium also, das mit der ökonomischen Rechtfertigung von ADM nichts zu tun hat. Ruinöser Wettbewerb oder monopolistische Preisdifferenzierung spielen bei der Evaluierung ebenfalls keine Rolle. Es liegt deshalb nahe, eine politische Motivation von ADM zu vermuten.

In folgendem Abschnitt untersuchen wir, ob politische Akteure in der Lage sind, den vorhandenen diskretionären Spielraum in der EG für sich zu nutzen. Dabei wird der relative Einfluß des Rats, der Kommission, des Gerichtshofs, der Regierungen der Mitgliedsstaaten und der Interessengruppen untersucht. Der Einfluß dieser Akteure auf das Verfahren, sowie die gegenseitigen Abhängigkeiten der Akteure sind in Abbildung 1 dargestellt.

Der Rat ist das wichtigste Organ, mit dessen Hilfe politische Interessen durchgesetzt werden können. Er ist das Forum der Regierungen der Mitgliedsstaaten. Die dem Rat inhärente Neigung zum Stimmentausch [Pierce (1989)] fördert die Unterstützung von ADM. Da die Politiker der Mitgliedsstaaten Handelspolitik als Instrument zur Popularitätsmaximierung einsetzen, werden sie oft als "Broker" der nationalen Interessen angesehen. Ihre handelspolitischen Vorstellungen sind eindeutig politisch motiviert.

Der Einfluß des Rats auf der Verfahrensebene ist sehr groß. Der beratende Ausschuß sichert den Informationsfluß zu den Regierungen der Mitgliedsstaaten. Dies erleichtert natürlich die Einflußnahme. Außerdem hat der Rat in der Konsultationsphase und bei der Abstimmung über die Untersuchung das entscheidende "letzte Wort". Ohne Zustimmung des Rats können weder Anträge zur Untersuchung weitergeleitet noch ADM eingeführt werden. Da der Rat die AD-Politik dominiert, kann man von einer politischen Ausnützung des diskretionären Spielraumes ausgehen. Die Nominierung der Kommissare (4 Jahre mit Wiederernennungsmöglichkeit) und die Möglichkeit der institutionellen Reorganisation sichert dem Rat zusätzlich eine gewisse Abhängigkeit der Administration

(Kommission).

Die Kommission kann ihre Interessen nur begrenzt durchsetzen, da sowohl die Vorauswahl wie auch das Untersuchungsergebnis vom Rat abgesegnet werden müssen. Es ist zu erwarten, daß keine politisch wichtigen Fälle abgelehnt werden. Obwohl die AD-Abteilung der Kommission sicher an einer Ausdehnung ihrer Tätigkeit interessiert ist [Niskanen (1971)], bleibt ihr relativ wenig Spielraum. Sie kann lediglich durch Preisfestsetzungsabkommen mit den ausländischen Exporteuren den Widerstand der Ausländer verringern. Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der Protektion.

Dem Gerichtshof ist vor allem an einer möglichst präzisen rechtlichen Regelung der AD-Politik gelegen, weil dies die Autorität des EG-Rechts und damit die Bedeutung des Gerichtshofs erhöht. In diesem Sinn hat der Europäische Gerichtshof durch verschiedene Urteile eine zunehmende Regelbindung herbeigeführt. Eine Revision von AD-Entscheidungen liegt jedoch nicht in seinen Möglichkeiten. Damit tritt der Gerichtshof als wichtiger Einflußfaktor kaum in Erscheinung.

Aus diesen Ausführungen kann geschlossen werden, daß Nachfrager nach ADM ihre Lobbying-Aktivitäten auf den Rat bzw. die Regierungen der Mitgliedsstaaten und eventuell die Kommission konzentrieren.<sup>7</sup> Wegen der bekannten Organisations-, Informations- und Partizipationskosten sind Produzenteninteressen gegenüber den Konsumenteninteressen in diesem Prozess überrepräsentiert. Darüber hinaus benachteiligen die hohen Verfahrenskosten von bis zu 250.000 US\$ die kleinen und schlecht repräsentierten Branchen. Potentielle Gegner von ADM sind die inländischen Exporteure und die Konsumenten. Ausländer sind prinzipiell ebenfalls gegen ADM, können aber durch "freiwillige" Exportrestriktionen ausgekauft werden.

Insgesamt kann für die EG gefolgert werden, daß AD-Politik nur beschränkt durch Regeln determiniert ist. Der erhebliche diskretionäre Spielraum kann von politischen Interessen vereinnahmt werden.<sup>8</sup> ADM sind deshalb in der Regel Schutzmaßnahmen für politisch einflußreiche Interessengruppen. Damit übernimmt die AD-Politik in der EG tendenziell die Rolle, die in der USA von der "escape clause protection" eingenommen wird.

## 2. Die Anti-Dumping Politik der USA

### 2.1 Das Verfahren

Die gegenwärtige Praxis der amerikanischen AD-Politik beruht im wesentlichen auf dem Trade Agreement Act von 1979, in dem die Abmachungen der Tokyo-Runde vom selben Jahr übernommen wurden. In den USA fallen ADM unter die sogenannten "less than fair value" Maßnahmen, die - wie nun gezeigt werden soll - den politischen Akteuren nur wenig diskretionären Spielraum bieten.<sup>9</sup>

Abbildung 2 illustriert das amerikanische Verfahren, das in vier Phasen (Bewerbung, Untersuchung, Entscheidung und eventuell gerichtliche Beurteilung) zerfällt. Die beteiligten Akteure sind der Kongreß, die International Trade Administration (ITA), die International Trade Commission (ITC), die Judikative (Court of International Trade, Court of Appeals for the Federal Circuit) und die antragstellenden Parteien. Tabelle 1 gibt wiederum einen Überblick über den diskretionären Spielraum der involvierten Institutionen.

In der ersten Phase beantragt ein nationaler Wirtschaftszweig, eine Gewerkschaft, eine einzelne Firma oder das Commerce Department selbst ein AD-Verfahren. Der Antrag muß Informationen enthalten, die den Vorwurf des Dumping und der Schädigung belegen. Die ITA muß ein Verfahren einleiten, wenn die formalen Kriterien erfüllt sind. Es gibt keine Vorauswahl durch die ITA oder die ITC und keine direkte Einflußmöglichkeit des Kongresses vor der Einleitung des Verfahrens.

Die Untersuchung wird von der ITA (für Dumping) und von der ITC (für Schädigung und Kausalität) getrennt durchgeführt. Das Procedere ist stark regelgebunden. Der Zeitrahmen der Verfahrensdurchführung ist fest vorgegeben. Innerhalb von fünf Monaten muß eine vorläufige Entscheidung getroffen werden. Wenn diese positive ausfällt, sind die Importeure verpflichtet, Sicherheiten oder Bargeld in Höhe der vorläufigen Dumpingmarge zu hinterlegen, was in der Regel schon eine stark importhemmende Wirkung hat, da dieser Betrag bei einer positiven endgültigen Entscheidung verloren geht. Innerhalb von weiteren maximal 135 Tagen muß die ITC und die ITA eine endgültige Entscheidung treffen. Die beteiligten Parteien haben fest verbrieft Rechte auf Datenbereitstellung und -einsicht, sowie auf Konferenzen und "Hearings" mit den Klägern und der Administration. Die Verteidigung der angeklagten Partei wird jedoch durch hohe

Partizipationskosten (meist über 100000\$), kurze Fristen (30 Tage) für die Bereitstellung von entlastendem Material und strikte formal-juristische Kriterien erschwert. Ein Verfahren kann durch ein freiwilliges Abkommen zwischen den Parteien vorzeitig beendet oder suspendiert werden. Damit besteht die Möglichkeit, AD-Anträge als Vehikel zum Erhalt von Selbstbeschränkungsabkommen einzusetzen. Umgehungsversuche durch Komponenteneinfuhr sind sofort durch Anwendung der AD-Regeln auf Komponentendumping verhindert worden.

Die ITA stellt fest, ob Dumping vorliegt. Sie ist dabei an recht strikte Kriterien gebunden. Analog zur EG liegt Dumping vor, wenn die ausländische Firma ihre Produkte in den USA unter dem Preis auf dem heimischen Markt bzw. in einem Drittland oder unter den vollen Produktionskosten verkauft. Die Kriterien für den Nachweis von Schädigung sind ähnlich wie in der EG: Importvolumen, ausländischer Marktanteil, Preisentwicklung, Gewinne, etc... Ebenso wie in der EG geht man von einer drohenden Schädigung aus, wenn das Volumen der gedumpten Importe und die Exportkapazitäten im Ausland zunehmen. Der Nachweis von Schädigung durch die ITC ist somit mit deutlichem diskretionärem Spielraum verbunden. Es gibt keine Klausel zum "Gesamtinteresse" wie in der EG. Der diskretionäre Spielraum von ITA und ITC wird im Vergleich zur EG durch folgende zwei Faktoren zusätzlich eingeschränkt: Die Gerichte können für jeden Untersuchungsabschnitt überprüfen, ob die Entscheidung willkürlich oder unbegründet ist oder ob der administrative Spielraum mißbraucht wurde. Außerdem erlaubt die "protective order" Regelung eine Verfahrenskontrolle durch die beteiligten Parteien und erleichtert somit die Informationsgewinnung für Klagen.

Ein positives Untersuchungsergebnis von ITA und ITC gibt dem Kläger das Recht auf ADM. In der dritten Phase muß deshalb das Commerce Department einen Zoll in Höhe der Dumpingmarge erheben.

In der vierten und letzten Phase können die Parteien gegen die Entscheidung gerichtlich Einspruch erheben. Die Arbeit der Gerichte ist auf technische Kriterien beschränkt und unpolitisch [Vermulst (1987)].

Zusammenfassend kann man festhalten, daß das AD-Verfahren der USA den Akteuren nur wenig diskretionären Spielraum beläßt.

## 2.2 Der politische Einfluß

Auch in den USA spielt die ökonomische Rechtfertigung von ADM keine große Rolle. Eine politisch-ökonomische Erklärung ist deshalb naheliegend. Im folgenden Abschnitt untersuchen wir, welche Akteure den relativ geringen diskretionären Spielraum zu nutzen vermögen.

Der Kongreß und auch der Präsident können nicht direkt in ein laufendes Verfahren eingreifen. Politiker können jedoch indirekt über die Nominierung der Kommissare der ITC und des Leiters der ITA auf den Prozeß begrenzt Einfluß nehmen, denn der Senat und der Präsident müssen einer Nominierung zustimmen. Der Leiter der ITA wird in der Regel für eine Präsidentschaftsperiode, die Kommissare für 9 Jahre ohne Wiederernennungsmöglichkeit ernannt. Damit ergibt sich ein Opportunismusproblem seitens der Kommissare, die trotz gegenteiligen Versprechungen bürokratischen und administrativen Interessen folgen können. Eine weitere politische Einflußmöglichkeit besteht in der Androhung einer Reorganisation. Finger et al. (1982) haben empirisch gezeigt, daß z.B. die Umlegung der Dumpingermittlung vom Treasury zum Commerce Department einen signifikanten Effekt auf das Verhalten der ITC hatte.

ITA und ITC sind in ihrer Interessenlage mit der EG-Kommission vergleichbar. Da sie in der Untersuchung von AD-Anträgen autonom sind, kann erwartet werden, daß sie den vorhandenen diskretionären Spielraum für ihre Interessen nutzen und weniger auf Grund von politischen Erwägungen zwischen Antragstellern diskriminieren als dies in der EG zu erwarten ist. Die Unabhängigkeit wird auch durch die interne Nominierung des Verwaltungsapparates gefördert.<sup>10</sup>

Wie schon erwähnt, verringern die Gerichte den diskretionären Spielraum von ITA und ITC. Da die Richter unabhängig sind und für Lebenszeit ernannt werden, haben sie keinen Anreiz, politisch motivierte ADM mit besonderer Rücksicht zu behandeln. Sie verstärken die technisch/administrative Orientierung von ADM.

Zusammenfassend stellen wir fest, daß der relativ geringe diskretionäre Spielraum nur bedingt von den Politikern (Kongreß und Präsident) ausgenutzt werden kann. Deshalb brauchen die Nachfrager nach ADM nicht unbedingt politisch starke Interessengruppen zu sein. AD wird deshalb in der USA auch als die "Protektion des kleinen Mannes" bezeichnet [Finger et al. (1982)].<sup>11</sup>

### 3. Administrierte versus politische Protektion

In den beiden vorhergehenden Abschnitten haben wir gezeigt, daß die AD-Politik der EG weniger regelgebunden ist als diejenige der USA. Dies bedeutet jedoch nicht, daß dem diskretionären Spielraum der europäischen Politiker und Bürokraten keine Grenzen gesetzt sind. Die ADM werden also keineswegs ausschließlich von rein politischen Überlegungen bestimmt, die AD-Politik der EG ist vielmehr in ein Regelwerk eingebunden. Dieses Regelwerk gewährt den politischen Instanzen jedoch einen beträchtlichen diskretionären Spielraum. Ebenso falsch wäre es anzunehmen, daß die US-amerikanische AD-Politik vollständig regelgebunden sei. Auch in den Vereinigten Staaten können die Politiker und Bürokraten einen gewissen Einfluß auf die laufenden AD-Entscheidungen ausüben. Im Vergleich zur EG ist diese Einflußmöglichkeit jedoch relativ beschränkt. Wir gelangen somit zum Schluß, daß die laufende AD-Politik der EG eher als politische Protektion, diejenige der USA eher als regelgebundene bzw. administrierte Protektion charakterisiert werden kann.

In diesem Abschnitt wollen wir die institutionellen Unterschiede zwischen der AD-Politik der EG und der USA, sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Ausmaß an Protektion anhand eines formalen Modells herausarbeiten. Um die Charakteristiken der beiden institutionellen Ausprägungen möglichst scharf hervortreten zu lassen, stellen wir ein System rein politischer Protektion einem System rein administrierter Protektion gegenüber. Die Bezeichnung "administrierte Protektion" ist dabei vielleicht etwas irreführend, weil sich damit die Vorstellung einer dem politischen Kräftespiel vollständig entzogenen Regelungen verbindet. Dies trifft jedoch nur auf den laufenden politischen Entscheidungsprozeß zu. Die Gestaltung der entsprechenden Regeln ist natürlich eine eminent politische Angelegenheit. Insofern muß also auch die rein administrierte Protektion als ein politisches Phänomen betrachtet werden.

#### 3.1 Protektion als öffentliches und privates Gut

Der wesentliche Unterschied zwischen administrierter und politischer Protektion ist der, daß bei der administrierten Protektion jeder importkonkurrenzierende Wirtschaftszweig gleichermaßen in den Genuß der rechtlichen Regelung gelangt. Jeder Wirtschaftszweig hat ja einen Anspruch auf AD-Protektion in dem Maß, wie dies eben

in der entsprechenden Regelung verankert ist. Administrierte Protektion stellt also ein öffentliches Gut für die importkonkurrenzierenden Branchen dar. Ist der Schutz vor Dumping jedoch nicht allgemein rechtlich geregelt, so muß sich jeder einzelne betroffene Wirtschaftszweig auf politischem Weg gegen Dumping schützen. Das bedeutet, daß politische Protektion für die jeweiligen geschützten Branchen offensichtlich ein privates Gut darstellt. Zentral für die vergleichende Analyse von administrierter und politischer Protektion ist mithin der Umstand, daß die Nachfrage nach Protektion in einem Fall die Nachfrage nach einem öffentlichen Gut beinhaltet, im anderen Fall die Nachfrage nach einem privaten Gut.

Auf die Tatsache, daß Protektion die Eigenschaft eines öffentlichen Guts aufweisen kann, ist in der Politischen Ökonomie des Protektionismus schon verschiedentlich hingewiesen worden. Die einschlägigen Arbeiten beziehen sich dabei jedoch regelmäßig auf die Ebene einer einzelnen importkonkurrenzierenden Branche, die sich aus mehreren Firmen zusammensetzt. Protektion der betrachteten Branche stellt dann natürlich ein öffentliches Gut für die einzelnen Firmen dar. Die Kollektivgutproblematik, die auf der Ebene des gesamten importkonkurrenzierenden Sektors einer Volkswirtschaft auftritt, ist unseres Wissens bisher noch nicht angesprochen und untersucht worden.

Die uns hier interessierende Kollektivgutproblematik auf der Ebene des importkonkurrenzierenden Sektors ist natürlich mit derjenigen auf der Branchenebene eng verwandt. Es ist deshalb sinnvoll, an dieser Stelle kurz auf die Ansätze einzugehen, die sich mit der Kollektivguteigenschaft von Importprotektion auf der Branchenebene beschäftigen. Im wesentlichen gibt es deren drei. Der erste Ansatz stammt von Rodrik (1986). Rodrik geht davon aus, daß die Höhe des zum Schutz eines spezifischen Wirtschaftszweigs erhobenen Importzolls funktional von der Summe der Lobbyinganstrengungen aller in diesem Wirtschaftszweig tätigen Firmen abhängt. Das von den einzelnen Firmen betriebene Lobbying erzeugt somit einen öffentlichen Nutzen, ist aber mit privaten Kosten verbunden. Wenn man von einem nicht-kooperativen Verhalten der einzelnen Firmen ausgeht, so fallen die individuellen Lobbyinganstrengungen geringer aus als in einer Situation, in der das Lobbying einen privaten Nutzen erzeugt, so wie dies z.B. bei einer Subventionierung individueller importkonkurrenzierender

Firmen der Fall ist. Der Unterschied ist natürlich auf den "easy-riding" Effekt [Cornes und Sander (1986)] zurückzuführen. Rodrik schließt daraus, daß Zollprotektion ceteris paribus weniger restriktiv ist als Protektion mittels firmenspezifischen Subventionen.

Die Schwachstelle von Rodriks Ansatz liegt in der ad hoc Annahme einer "Protektions-Produktionsfunktion". Obwohl der funktionale Zusammenhang zwischen der Summe der individuellen Lobbyinganstrengungen und der Höhe der Protektion plausibel ist, macht sich die fehlende mikroökonomische Fundierung unangenehm bemerkbar. Ein Ansatz, der diese Schwäche nicht teilt, ist in Ursprung (1989) zu finden. In diesem Ansatz wird der Zusammenhang zwischen Lobbying und Politikerverhalten im Rahmen eines politischen Wettbewerbs endogen bestimmt. Die Lobbyinganstrengungen determinieren hier nicht direkt die implementierte Politik, sondern vielmehr die Wahlchancen der beiden konkurrierenden Kandidaten, die ihrerseits danach trachten, mit Hilfe geeigneter Wahlplattformen, ihr jeweiliges Einkommen zu maximieren. Im handelspolitischen Kontext bedeutet dies, daß die inländischen Firmen den protektionistischeren der beiden Kandidaten unterstützen.<sup>12</sup> Der handelspolitisch liberalere Kandidat wird demgegenüber von den betroffenen ausländischen Firmen unterstützt. Die mikroökonomische Fundierung des Politikerverhaltens geht in diesem Ansatz also einher mit der Einführung einer ausländischen Gegenlobby<sup>13</sup>. Ebenso wie bei Rodrik, steht auch hier die Untersuchung des "easy-riding"-Verhaltens im Vordergrund.

Sowohl der Ansatz von Rodrik (1986) wie auch derjenige von Ursprung (1989) arbeiten mit einer unverzichtbaren Symmetrieannahme. Es wird nämlich davon ausgegangen, daß alle Firmen identisch sind. Diese Symmetrieannahme ist notwendig, weil bei unterschiedlichen Firmengrößen nur die größte Firma Lobbying betreiben würde; die kleineren Konkurrenten würden sich alle als Trittbrettfahrer verhalten. Ein derartig asymmetrisches Verhalten widerspricht aber den empirischen Gegebenheiten. Bei gewissen Fragestellungen ist die Symmetrieannahme sicherlich vertretbar. Sie muß jedoch im besten Fall als eine unschöne Vereinfachung angesehen werden.

Ohne diese Symmetrieannahme kommt der Ansatz von Hillman (1988) aus. Ebenso wie Rodrik geht auch Hillman von einer gegebenen Pro-

tektions-Produktionsfunktion aus. Im Gegensatz zu den beiden oben referierten Ansätzen wird die politische Aktivität der Firmen aber nicht auf die Leistung von rein finanziellen Inputs reduziert. Hillman wählt vielmehr einen industrieökonomischen Ansatz und geht von einem gegebenen firmenspezifischen Managementpotential (monitoring ability) der "residual claimants" aus. Dieses Managementpotential kann entweder für Überwachungsaktivitäten in der eigenen Firma oder für politischen Aktivitäten eingesetzt werden. Überwachungsaktivitäten erhöhen dabei die Effizienz der Firma, politische Aktivitäten erhöhen die Protektion der ganzen Branche. Wiederum verursacht also das Lobbying private, d.h. firmenspezifische Opportunitätskosten und einen öffentlichen, d.h. branchenspezifischen Nutzen. Auch bei Hillmans Ansatz steht also die Kollektivgutproblematik im Vordergrund der Analyse. Der Vorteil des gewählten industrieökonomischen Ansatzes besteht nun darin, daß unterschiedliche Firmengrößen nicht zu einer vollständig asymmetrischen Verteilung der Lobbyingaktivitäten führen; es sind vielmehr "innere Lösungen" möglich, bei denen sich alle, oder doch ein großer Teil der Firmen politisch engagieren.

Bei der Übertragung der Betrachtung von der Branchenebene auf die Ebene des importkonkurrenzierenden Sektors einer Volkswirtschaft ist diese Eigenschaft des Ansatzes von Hillman deshalb besonders nützlich, weil man beim besten Willen nicht davon ausgehen kann, daß alle importkonkurrenzierenden Wirtschaftszweige identisch sind. Aus diesem Grund übernehmen wir bei der Modellierung der hier zur Diskussion stehenden Zusammenhänge die industrieökonomische Betrachtungsweise von Hillman (1988). Aber auch von den beiden anderen Ansätzen lassen wir uns inspirieren. Von Rodrik (1986) übernehmen wir den direkten Vergleich von Protektion in der Form eines privaten und eines öffentlichen Guts, und von Ursprung (1989) die Einbeziehung der Gegenlobby der ausländischen Interessen.

### 3.2 Das Modell

Der importkonkurrenzierende Sektor der betrachteten Volkswirtschaft bestehet aus  $n$  Branchen, die jeweils ein homogenes Gut produzieren, das mit einem Importgut unvollständig substituierbar ist. Die inländischen Nachfragefunktionen für das in Branche  $i$  ( $i = 1, \dots, n$ ) produzierte Gut und das entsprechende Importgut lauten

$$P_i = a_i - b_i x_i + \delta_i P_i^* \quad \text{und}$$

$$P_i^* = a_i - b_i x_i^* + \delta_i P_i,$$

wobei  $x_i$  und  $x_i^*$  die im In- und Ausland produzierten Mengen bezeichnen,  $P_i$  und  $P_i^*$  die entsprechenden Preise und  $\delta_i$  ein im Einheitsintervall liegender Parameter, der die Substituierbarkeit zwischen dem inländischen Gut und dem Importgut misst.

Da wir von der Kollektivgutproblematik innerhalb der einzelnen Branchen abstrahieren wollen (diese Problematik ist ja in den in Abschnitt 3.1 referierten Arbeiten schon zur Genüge analysiert worden), gehen wir von einer monopolistischen Struktur der betrachteten in- und ausländischen Branchen aus. Die Gewinne der Branchen sind folgendermaßen definiert:

$$\pi_i = (P_i - c_i m_i^{-s}) x_i$$

$$\pi_i^* = (P_i^* - c_i^* m_i^{*-s}) x_i^*$$

Wir unterstellen also konstante Durchschnittskosten in der Höhe von  $c_i m_i^{-s}$  bzw.  $c_i^* m_i^{*-s}$ . Die Variablen  $m_i$  bzw.  $m_i^*$  bezeichnen dabei das Ausmaß der im in- bzw. ausländischen Wirtschaftszweig  $i$  entfaltetten Überwachungsaktivitäten. Je intensiver die Überwachung der Produktion, desto niedriger sind die Produktionskosten. Diese Überwachungsaktivitäten sind begrenzt durch das vorhandene Managementpotential  $h_i$ , das entweder zur Überwachung der Produktion oder aber für politische Aktivitäten eingesetzt werden kann. Das Ausmaß der im In- bzw. Ausland getätigten politischen Aktivitäten bezeichnen wir mit  $l_i$  bzw.  $l_i^*$ , wobei der Buchstabe  $l$  für "Lobbying" steht. Es gelten also die Restriktionen

$$h_i = m_i + l_i = m_i^* + l_i^*$$

Den Zusammenhang zwischen Lobbying und Protektion bilden wir mit einer Protektions-Produktionsfunktion, d.h. einer Reaktionsfunktion der handelspolitischen Entscheidungsträger ab:

$$P_i^* = \bar{P}_i^* [1 + \sum l_j - \tau \sum l_j^*]^\beta \quad [\text{AP}]$$

$$P_i^* = \bar{P}_i^* [1 + \mu_i (l_i - \tau l_i^*)]^\beta \quad [\text{PP}]$$

Die Protektions-Produktionsfunktion weist zwei Ausprägungen auf, eine für das Regime der administrierten Protektion (AP) und eine für das Regime der politischen Protektion (PP). In beiden Fällen wird eine Preisuntergrenze für das Importgut festgelegt. Dieser Mindestpreis berechnet sich aus dem Importgüterpreis  $\bar{P}_i^*$ , der sich auf dem Markt ohne politische Einflüsse bilden würde, und einem Multiplikator  $h(.) \equiv [.]^\beta$ . Der Parameter  $\tau$  misst das relative Gewicht des politischen Einflusses der ausländischen Interessen. Da die "residual claimants" der ausländischen Produktion im Inland nicht wählen können, darf man davon ausgehen, daß  $\tau$  im Einheitsintervall liegt:  $0 \leq \tau \leq 1$ . Darüber hinaus gehen wir von der Restriktion  $0 < \beta < 1$  aus; Lobbying soll also mit abnehmenden Grenzerträgen verbunden sein.

Es ist leicht einzusehen, daß bei einem monopolistischen Angebot  $h \geq 1$  gelten muß. Dies bedeutet, daß der politisch festgelegte Minimalpreis dem effektiv gesetzten Preis entspricht. Lobbying der inländischen Wirtschaftszweige führt also zu einer Erhöhung des Preises des konkurrierenden Importguts und somit zu einer Erhöhung des Gewinns der Inländer. Die Ausländer können jedoch durch Gegenlobbying einer Preiserhöhung entgegenwirken und damit die drohende Reduktion ihres Gewinns zumindest in Grenzen halten.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Regimen liegt darin, daß im AP-Regime ein Protektionsniveau  $h$  festgelegt wird, das für alle Wirtschaftszweige gilt. Dieses Protektionsniveau entspricht den in der AD-Regelung garantierten Vorteilen der inländischen Produzenten. Protektion stellt im AP-Regime somit ein öffentliches Gut dar. Im PP-Regime dagegen wird das Ausmaß der Protektion für jeden Wirtschaftszweig separat festgelegt. In diesem Regime stellt Protektion ein privates Gut dar.

Um die beiden Regime miteinander vergleichen zu können, muß eine Annahme bezüglich der relativen Effizienz des Lobbying in den beiden Regimen getroffen werden. Diese relative Effizienz des Lobbying wird mit Hilfe des Parameters  $\mu$  gemessen. Im Anschluß an Roderik (1986) gehen wir davon aus, daß die Effizienz des Lobbying im AP-Regime bei einem kooperativen Verhalten der einzelnen Wirtschaftszweige gleich groß ist wie im PP-Regime. Im AP-Regime gilt:

$$\pi_i = (1/4b_i) [a_i + \delta_i \bar{P}_i^* \{1 + \sum (h_j - m_j) - \tau \sum (h_j - m_j^*)\}^\beta - c_i m_i^{-s}]^2$$

Kooperation impliziert die Maximierung des gemeinsamen Gewinns  $\pi = \sum \pi_j$ . Es ergeben sich die folgenden Bedingungen erster Ordnung:

$$\frac{\delta \pi}{\delta m_i} = 0 \quad \Leftrightarrow \quad h' = (\sum \delta_j \bar{P}_j^* x_j)^{-1} x_i \quad s c_i m_i^{-s-1}$$

Im PP-Regime hingegen gilt:

$$\pi_i = (1/4b_i)[a_i + \delta_i \bar{P}_i^* \{1 + \mu[(h_i - m_i) - \tau(h_i - m_i^*)]\}]^\beta - c_i m_i^{-s}]^2$$

und die Bedingung erster Ordnung lautet:

$$\frac{\delta \pi_i}{\delta m_i} = 0 \quad \Leftrightarrow \quad h' = (\mu \delta_i \bar{P}_i^*)^{-1} s c_i m_i^{-s-1}$$

Die Bedingungen erster Ordnung der beiden Regime stimmen also genau dann überein, wenn

$$\mu_i = \sum \delta_j \bar{P}_j^* x_j / \delta_i \bar{P}_i^* x_i \quad \equiv \quad 1/r_i$$

gilt.<sup>14</sup> Von dieser Beziehung wollen wir im folgenden ausgehen.

### 3.3 Der Vergleich der beiden Regime

In diesem Abschnitt wollen wir nun das sich endogen ergebende Protektionsniveau im AP-Regime mit demjenigen im PP-Regime vergleichen.<sup>15</sup> Dazu untersuchen wir in einem ersten Schritt den Spezialfall, in dem die ausländischen Interessen keinen Einfluß auf den inländischen politischen Prozeß ausüben können. In einem zweiten Schritt wollen wir uns fragen, inwieweit sich das hergeleitete Ergebnis ändert, wenn ausländisches Lobbying zugelassen wird.

Modelltheoretisch bedeutet dies, daß wir vorderhand den Parameter  $\tau$  gleich null setzen. Die Bedingungen erster Ordnung der Gewinnmaximierung im PP-Regime und die entsprechenden Reaktionsfunktionen im AP-Regime sehen dann folgendermaßen aus:

$$F \equiv \beta \{1 + (1/r_i) - (h_i - m_i)\}^{\beta-1} - r_i (s c_i / \delta_i \bar{P}_i^*) m_i^{-s-1} = 0 \quad [\text{PP}]$$

$$G \equiv \beta \{1 + S_i + h_i - m_i\}^{\beta-1} - (s c_i / \delta_i \bar{P}_i^*) m_i^{-s-1} = 0, \quad S_i \equiv \sum_j (h_j - m_j) \quad [\text{AP}]$$

Es ist leicht einzusehen, daß im PP-Regime mehr Lobbying betrieben wird als im AP-Regime. Ist nämlich  $S_i = 0$ , entfaltet also bloß der  $i$ -te Wirtschaftszweig politische Aktivitäten, so gilt  $m_i(\text{PP}) < m_i(\text{AP})$  bzw.  $l_i(\text{PP}) > l_i(\text{AP})$ , denn  $\delta m_i / \delta r_i > 0$  für  $F=0$ . Ist  $S_i$  jedoch positiv,

betreiben also auch andere Branchen Lobbying, so reduziert der  $i$ -te Wirtschaftszweig seine Lobbyinganstrengungen, denn es gilt  $\delta m_i / \delta S_i > 0$  für  $G=0$ .

Wir gelangen somit zum Schluß, daß das AP-Regime weniger protektionistisch ist als das PP-Regime. Diese Schlußfolgerung ist natürlich ziemlich trivial, haben wir doch explizit angenommen, daß das Protektionsniveau im AP-Regime bei einem kooperativen Verhalten der importkonkurrenzierenden Wirtschaftszweige dem Protektionsniveau im PP-Regime entsprechen soll. Es dürfte deshalb kaum überraschen, daß bei einem Cournot-Nash Verhalten weniger Lobbying betrieben wird und somit das politisch-ökonomische Gleichgewicht weniger protektionistisch ausfällt.

Man sollte sich jedoch davor hüten, aus diesem Ergebnis unbesehen Schlußfolgerungen für eine optimale Gestaltung der Wirtschaftsverfassung ziehen zu wollen. Die relative Attraktivität des AP-Regimes vermindert sich nämlich signifikant, wenn die ausländischen Interessen den inländischen politischen Prozeß beeinflussen können, wenn also der Parameter  $\tau$  in unserem Modell positive Werte annimmt. Es ist zwar auch dann immer noch so, daß im PP-Regime absolut mehr Lobbying betrieben wird als im AP-Regime. Da nun aber im PP-Regime auch die Gegenlobby aktiver ist als im AP-Regime und nur die Differenzen der Anstrengungen von Lobby und Gegenlobby in die Protektions-Produktionsfunktion eingehen, müssen sich die unter den beiden Regimen erzeugten Protektionsniveaus bei wachsendem Einfluß der Gegenlobby - d.h. bei zunehmendem  $\tau$  - angleichen. So ist z.B. ohne weiteres klar, daß im (unrealistischen) Extremfall, in dem nur die ausländischen Interessen den inländischen politischen Prozeß wirksam beeinflussen können ( $\tau \rightarrow \infty$ ), in beiden Regimen überhaupt kein Lobbying betrieben wird. Der Unterschied zwischen administrativer und politischer Protektion verschwindet dann vollständig: In beiden Regimen resultiert Freihandel.

Es folgt somit, dass mit zunehmendem Einfluß der ausländischen Interessen der Unterschied zwischen administrativer und politischer Protektion - zumindest was die Höhe der Protektion angeht - immer geringer wird. Abbildung 3 illustriert dieses Ergebnis anhand eines numerischen Beispiels.<sup>16</sup> Als Maß für das Protektionsniveau dient hier der Importgüterpreisindex  $P^*$ . In dem von uns durchgerechneten Zahlenbeispiel ändert sich das Niveau der

Protektion im AP-Regime nicht, solange sich der Einfluß der Gegenlobby im relevanten Bereich ( $\tau \in [0,1]$ ) befindet. Erst für Parameterwerte von  $\tau > 1$  wird es für die ausländischen Wirtschaftszweige profitabel, Lobbying zu betreiben; der Importgüterpreisindex vermindert sich denn auch in diesem Bereich. Demgegenüber ist im PP-Regime eine Reduktion des Protektionsniveaus zu beobachten, wenn der Einfluß der ausländischen Interessen von  $\tau = 0$  auf  $\tau = 1$  erhöht wird. Es resultiert somit die vorhergesagte Angleichung der Protektionsniveaus in den beiden Regimen.

Bisher sind wir immer davon ausgegangen, daß Lobbying in beiden Regimen dieselbe Wirkung hat. Es ist nun aber in der einschlägigen Literatur gezeigt worden, daß es schwieriger ist, politische Protektion zu erhalten als administrierte Protektion. Dies hat zwei Gründe. Erstens ist administrierte Protektion mit für den Außenstehenden kaum durchdringbaren technischen und juristischen Detailfragen verbunden. Dies bewirkt fast automatisch den Ausschluß der handelspolitisch liberalen Öffentlichkeit. Zweitens ist politische Protektion im allgemeinen "sichtbarer" als administrierte Protektion. Es ist deshalb mit einem größeren Widerstand der Konsumenten bzw. Wähler zurechnen. Anders formuliert: Der politische Widerstand, der im Gegenlobbying zum Ausdruck kommt, ist im PP-Regime wirksamer als im AP-Regime. In unserem Modell kann man diesen Sachverhalt am einfachsten dadurch zum Ausdruck bringen, indem man die Protektions-Produktionsfunktion für das PP-Regime folgendermaßen erweitert:

$$P_i^* = P_i^* [1 + \mu(\Sigma l_i - \tau \Omega \Sigma l_i^*)] \quad [PP']$$

Für  $\Omega = 1$  stimmt die obige Spezifikation mit der bisherigen überein. Gilt nun aber  $\Omega > 1$ , so ist das ausländische Lobbying wirksamer als das Lobbying der inländischen Wirtschaftszweige und das Erlangen von politischer Protektion wird verhältnismäßig schwieriger. Für  $\Omega = 2$  ergibt sich z.B. in unserem numerischen Beispiel der in Abbildung 3 mit PP' bezeichnete Zusammenhang zwischen dem Parameter  $\tau$  und dem Protektionsniveau.

Es zeigt sich also, daß administrierte Protektion durchaus restriktiver sein kann als politische Protektion. Dieses vielleicht etwas überraschende Phänomen kann dann auftreten, wenn politische Protektion relativ schwer durchsetzbar ist und die ausländischen Interessen zusätzlich einen relativ starken Einfluß auf den inländischen politischen Prozeß ausüben vermögen.

Fußnoten:

- 1 Einen detaillierten Überblick über das EG Anti-Dumping Recht und seine Praxis geben Bael und Bellis (1985), Beseler und Williams (1986), Vermulst (1987), Bierwagen und Hailbronner (1988), Grolig und Bogaert (1987) und Bierwagen (1989).
- 2 Eine alternative Hypothese besagt, daß die Mitgliedsstaaten ihre (protektionistische) Haltung in AD-Verfahren verschleiern und die Verantwortung der EG zuschieben (dirty-work hypothesis; Vaubel, 1986).
- 3 Unter Produktdumping versteht man das Dumping von fertigen Produkten. Komponentendumping bezieht sich auf Produktteile, die nur noch geringer Transformation oder Montage bedürfen.
- 4 Zur besseren Vergleichbarkeit werden die Werte um Steuerunterschiede, Rabatte, Verkaufskosten und Unterschiede in den Produkteigenschaften korrigiert.
- 5 Die qualifizierte Mehrheit beträgt 54 von 76 Stimmen. Die Stimmen werden nach einem Länderschlüssel den Mitgliedsländern zugewiesen.
- 6 Zu den Klassikern der AD-Literatur gehören Viner (1923) und Haberler (1936). Der moderne AD-Ansatz wird z.B. von Ethier (1982) und Hillman und Katz (1986) vertreten.
- 7 Diese Aussage wird von Tharakan (1988) bestätigt.
- 8 Erste empirische Untersuchungen [Schuknecht (1989)] deuten auf eine Unterstützung dieser Hypothese hin.
- 9 Einen kurzen Überblick über die AD-Politik der USA geben Hillman (1989), Kapitel 10, und Finger (1989). Vermulst (1987) enthält eine ausführliche Darstellung aus juristischer Perspektive.
- 10 Allerdings zeigen Finger et al. (1982), daß politische Faktoren einen signifikanten Einfluß auf die Feststellung von

Schädigung, nicht aber auf die Feststellung von Dumping haben.

- 11 In der EG ist die unter Art. 115 geregelte nationale Handelspolitik ein Beispiel für relativ administrativ determinierte Protektion, obwohl auch dort wie bei den ADM in den USA politische Kriterien eine gewisse Rolle spielen [Schuknecht (1989)].
- 12 Anwendungen des Modells auf handelspolitische Fragestellungen finden sich in Hillman und Ursprung (1988 und 1989).
- 13 Vgl. dazu auch Ursprung (1987).
- 14  $r_i$  bezeichnet also einen gewogenen Anteil der Branche  $i$  am Volumen des importkonkurrenzierenden Sektors.
- 15 Man beachte, daß bei diesem Vergleich implizit von der zeitlichen Dimension abstrahiert wird: Lobbying auf der konstituionellen Ebene [AP Regime] wird gleich behandelt wie post-konstitutionelles Lobbying [PP-Regime]. Die Einführung eines entsprechenden Diskontfaktors würde die qualitativen Resultate unserer Untersuchung jedoch nicht beeinflussen.
- 16 Die dem numerischen Beispiel zugrundeliegenden Parameterwerte sind die folgenden:  $n=2$ ,  $a_1=a_2=15$ ,  $b_1=b_2=1$ ,  $\delta_1=\delta_2=1/2$ ,  $c_1=c_2=4$ ,  $c_1^*=c_2^*=2$ ,  $h_1=h_2=1$  und  $\beta=1/2$ .

Literaturverzeichnis

- Bael, I. van und F. Bellis (1985): International Trade Law and Practice of the European Community. Bicester: CCH Editions.
- Baldwin, R.E. (1985): The Political Economy of U.S. Import Policy, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Beseler, J.F. und A.N. Williams (1986): Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law. The European Communities. London: Sweet & Maxwell.
- Bierwagen, R. M. (1989): The Protectionist Bias in National Anti-Dumping Laws: An Appraisal of GATT Article VI and its Implementation, and Proposals for Negotiation in the Uruguay-Round. Unveröffentlichte Dissertation, Konstanz.
- Bierwagen, R. M. und K. Hailbronner (1988): "Input, Downstream, Upstream, Secondary, Diversionary, and Components- or Subassembly Dumping," Journal of World Trade Law 22.
- Cornes, R. und T.Sandler (1986): "The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods," New York, Cambridge University Press, Oxford.
- Ethier, W.J. (1982): "Dumping," Journal of Political Economy 90,487-506.
- Finger, J.M., H.K. Hall and D.R. Nelson (1982): "The Political Economy of Administered Protection," American Economic Review 72,452-464.
- Finger, M. (1989): "Protectionist Rules and Internationalist Discretion in the Making of National Trade Policy." in H.J. Vosgerau, (Hrsg.): New Institutional Arrangements for the World Economy. Springer-Verlag, 311-323.
- Grolig, O. und P. Bogaert (1987): "The Newly-Amended EEC Anti-Dumping Regulation: Black Holes in the Common Market?" Journal of World Trade Law 21, 79-87.
- Haberler, G. (1936): The Theory of International Trade with its Applications to Commercial Policy. London: Hodge.
- Hailbronner, K. und R.M. Bierwagen (1989): "Neuere Entwicklungen im Außenwirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaften," Neue Juristische Wochenschrift 42, 1385-1394.
- Hillman, A. L. (1988): "Market Structure and Protection: Theory and Interpreting the Evidence," Diskussionspapier, Bar-Ilan University.
- Hillman, A.L. (1989): The Political Economy of Protectionism. Fundamentals of Pure and Applied Economics, No. 32. Chur: Harwood Academic Publishers.

- Hillman, A.L. und E. Katz (1986): "Domestic Uncertainty and Foreign Dumping," Canadian Journal of Economics 19, 404-416.
- Hillman, A.L. und H.W. Ursprung (1988): "Domestic Politics, Foreign Interests, and International Trade Policy," American Economic Review 78, 729-745.
- Hillman, A.L. und H.W. Ursprung (1989): "The multinational firm and international trade policy," Diskussionspapier, Universität Konstanz.
- Hine, R.C. (1985): The Political Economy of European Trade: An Introduction to the Trade Policies of the EEC. Whitstable: Harvester Press.
- Messerlin, P. A. (1989): The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980-85. Weltwirtschaftliches Archiv 125, 563-587.
- Niskanen, W.A. (1971): "Bureaucracy and Representative Government." Chicago/New York.
- Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.
- Peirce, W.S. (1989): "Unanimous Decisions in a Redistributive Context: The Council of Ministers," Diskussionspapier, Case Western University.
- Rodrik, D. (1986): "Tariffs, subsidies and welfare with endogenous policy," Journal of International Economics 21, 285-296.
- Schuknecht, L. (1989): "The Political Economy of EC Anti-Dumping Policies," Diskussionspapier, Universität Konstanz.
- Schuknecht, L. (1989a): "The Political Economy of EC Protectionism: National Protectionism Based on Art. 115, Treaty of Rome," Diskussionspapier Nr. 81, Universität Konstanz.
- Tharakan, P.K.M. (1988): "The Sector-Country Incidence of Anti-Dumping and Countervailing Duty Cases in the European Communities." In L.B.M. Mennes und J. Kol (eds.): European Trade Policies and the Developed World. London: Croom Helm.
- Ursprung, H.W. (1987): "Die Einführung politischer Elemente in die Theorie der internationalen Handelspolitik: Einige neuere Ergebnisse," Geld und Währung: Monetary Affairs 3, 28-44.
- Ursprung, H.W. (1989): "Public Goods, Rent Dissipation and Candidate Competition," paper presented at the Conference on Markets and Politicians, Bar-Ilan University, Israel, June 19-22
- Vaubel, Roland (1986): "A Public Choice Approach to International Organization," Public Choice 51, 39-57.
- Vermulst, E.A. (1987): Antidumping Law and Practice in the United States and the European Communities: A Comparative Analysis. Amsterdam: North-Holland.

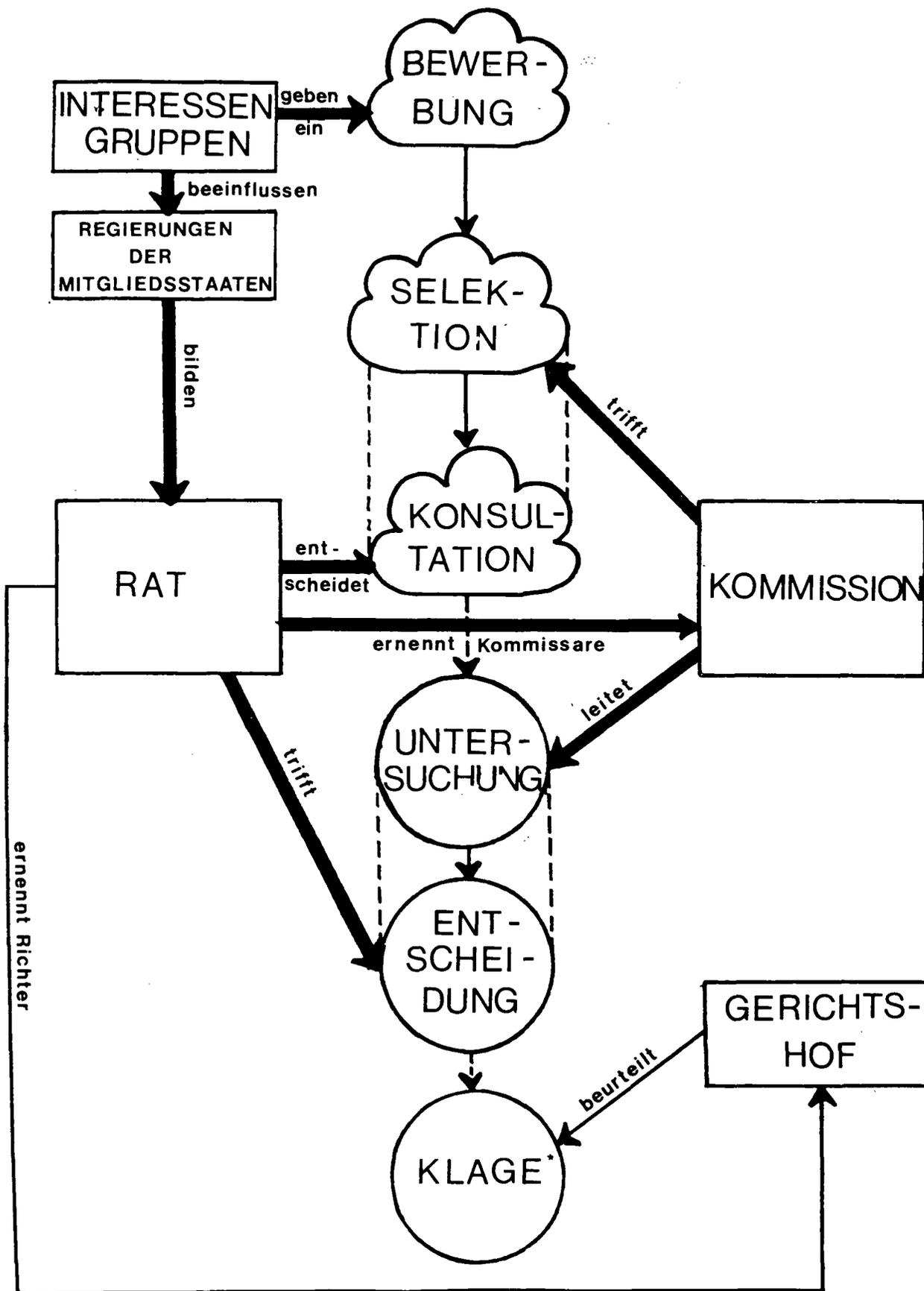
Tabelle 1:

Diskretionärer Spielraum im AD-Verfahren der EG und der USA

	EG	USA
Vorauswahl	++	nv
Untersuchung		
1) Procedere: Zeitrahmen	+	0
Rechte der Parteien	0	0
vorläufige Zölle	+	0
Preiserhöhungsabkommen	++	++
Zolldurchsetzung/Umgehungsverhinderung	+	0
2) Kriterien: Dumping	+	0
Schädigung	++	+
Gemeinschaftsinteresse	++	nv

Legende:

- 0 wenig oder kein Spielraum  
+ mäßiger Spielraum  
++ grosser Spielraum  
nv nicht vorhanden



\* alle direkt beteiligten Parteien können klagen

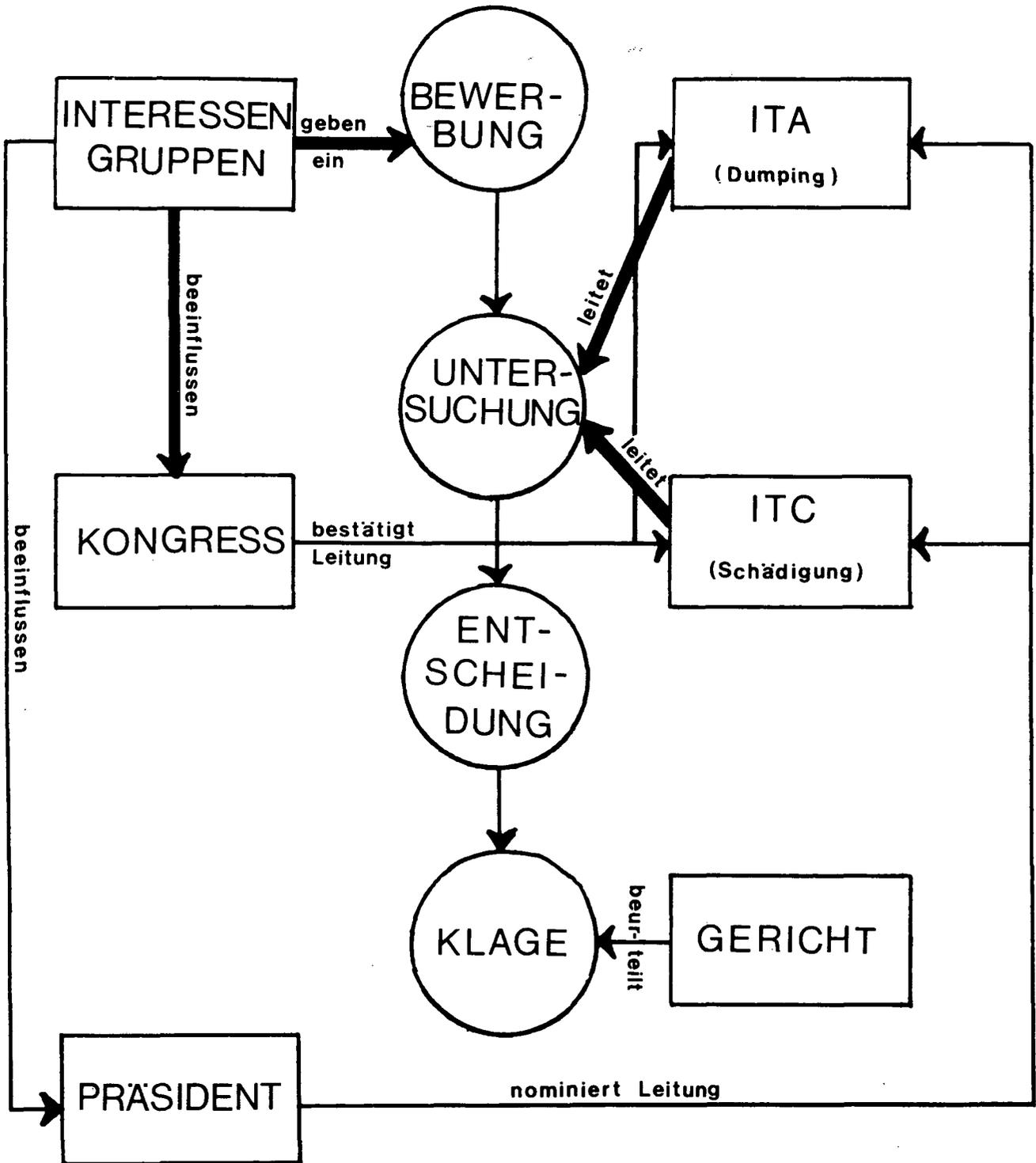


Abbildung 3

