

Anti-Dumping-Verfahren und ihre Bedeutung für betroffene Unternehmen

1. Einleitung

Im Rahmen des wirtschaftlichen Zusammenwachsens Europas wurden und werden nationale Handelshemmnisse mehr und mehr beseitigt. Was für die Europäische Gemeinschaft gilt, gilt aber nicht unbedingt in gleichem Maße für den ganzen Welthandel. Die wirtschaftspolitische Debatte der letzten Jahre um die Folgen der Globalisierung der Weltwirtschaft gibt Grund genug, das Augenmerk auf eine besondere Art von Handelshemmnissen zu richten - nämlich den **Dumping-Verfahren**.

Unternehmen, die von einem solchen Verfahren betroffen sind, haben nicht nur mit Strafzöllen zu rechnen, sondern sind auch noch anderen Wettbewerbsnachteilen ausgesetzt. Dieser Artikel zeigt an einem konkreten Fall auf, welche Belastungen sich für ein Unternehmen ergeben, das in ein US-amerikanisches Dumping-Verfahren involviert ist.

Der diesem Beitrag zugrundeliegende Fall ist die Klage eines US-amerikanischen Wälzlagerherstellers gegen Importe von Wälzlagern aus der Herstellung von 9 Ländern. Bedingt durch den Umstand, daß Deutschland eines dieser Länder ist, sind automatisch all jene Unternehmen, die Wälzlager aus deutscher Produktion in die USA exportieren, in die Dumping-Klage verwickelt.

2. Allgemeines zum Begriff Dumping

2.1 Was ist Dumping ?

Nach der allgemein gültigen Definition des GATT liegt Dumping dann vor, wenn Waren eines Landes unter ihrem normalen Wert auf den Markt eines anderen Landes gebracht werden und dort die Schädigung eines Wirtschaftszweiges hervorrufen.

Eine Ware gilt als unter ihrem Wert verkauft, wenn der Preis der Ware im Importland niedriger ist als:

- der vergleichbare Preis der gleichartigen Ware im Exportland,
- der höchste vergleichbare Preis der gleichartigen Ware, die zur Ausfuhr nach einem Drittland bestimmt ist,

Anti-Dumping-Verfahren

- die Herstellkosten dieser Ware im Exportland zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerung und Gewinn.

Dumping ist somit nichts anderes als eine räumliche Preisdifferenzierung und kann nur vorkommen, sobald die beiden Märkte hinreichend voneinander getrennt sind. So können beispielsweise hohe Rücktransportkosten, Schutzzölle oder andere Wettbewerbshemmnisse im Exportland dafür sorgen, daß keine Arbitragebewegungen möglich sind.

2.2 Wo liegen die Ursachen für Dumping ?

Seitens des Exportlandes kann Dumping aus wirtschaftspolitischer Motivation heraus gefördert werden; es gibt aber auch betriebswirtschaftliche Gründe, die einzelne Unternehmen zum "dumpen" bewegen.

So kann eine preisbrecherische Strategie durchaus sinnig sein, um sich auf einem ausländischen Markt zu etablieren. Dabei werden oft Verkäufe unter Kosten in Kauf genommen. Eine andere Ursache kann sein, daß saisonal auftretende Überschüsse abgestoßen werden sollen, ohne das Preisgefüge im Heimatmarkt zu beeinträchtigen.

Desweiteren kann Dumping auch dem Gewinnmaximierungskalkül entsprechen. Sobald auf mindestens einem der beiden Märkte, vorzugsweise am Heimatmarkt, keine vollkommene Konkurrenz herrscht, können auf beiden Märkten unterschiedliche Preiselastizitäten vorliegen. Dies führt dazu, daß ein Unternehmen durch räumliche Preisdifferenzierung seinen Gewinn maximiert.

Klassischer Fall ist hier der Monopolist im Heimatmarkt, der vollkommener Konkurrenz auf dem Exportmarkt gegenübersteht. Er wählt auf dem Exportmarkt einen niedrigeren Preis und maximiert so seinen Gewinn.

Am wesentlichsten für die Praxis der Anti-Dumping-Verfahren ist aber sicherlich das "unbewußte Dumpen". Unternehmen, die viele unterschiedliche Produkte an viele unterschiedliche Abnehmer exportieren, verfügen zwangsläufig auch über ein sehr heterogenes Preisgefüge. In einer solchen Situation kann Dumping nie ganz ausgeschlossen werden, da irgendein Verkauf - und sei es nur ein einziger - sicherlich den Tatbestand des Dumpings erfüllt.

2.3 Wie ist Dumping zu beurteilen ?

In der wissenschaftlichen Beurteilung des Dumpings liegt weitgehende Einigkeit vor. Entscheidend für das Urteil ist hier der zeitliche Charakter des Dumpings. So bedeutet langfristiges Dumping für das Importland einen volkswirtschaftlichen Gewinn, da es vom Exportland quasi subventioniert wird. Kurzfristiges Dumping wird jedoch verurteilt und Gegenmaßnahmen werden als gerechtfertigt angesehen.

In der realen Politik werden meist beide Formen attackiert und als Begründung für protektionistische Maßnahmen benutzt. Dies bringt uns zum Begriff des **Anti-Dumpings**. Mit Anti-Dumping sind alle Maßnahmen gemeint, die eine Beendigung des Dumpings zum Ziel haben. Bevorzugtes Werkzeug sind Strafzölle, die die preisliche Unterbietung im Importland ausgleichen sollen. Die nationale Anti-Dumping-Gesetzgebung soll dabei im Einklang mit den GATT-Regelungen stehen.

3. Ein amerikanisches Anti-Dumping-Verfahren

Im folgenden wird auf die Nennung der einzelnen Paragraphen und zeitlichen Fristen der Gesetzesregelungen verzichtet. Interessierten seien die Literaturhinweise empfohlen.

3.1 Grundsätzliche Vorgehensweise

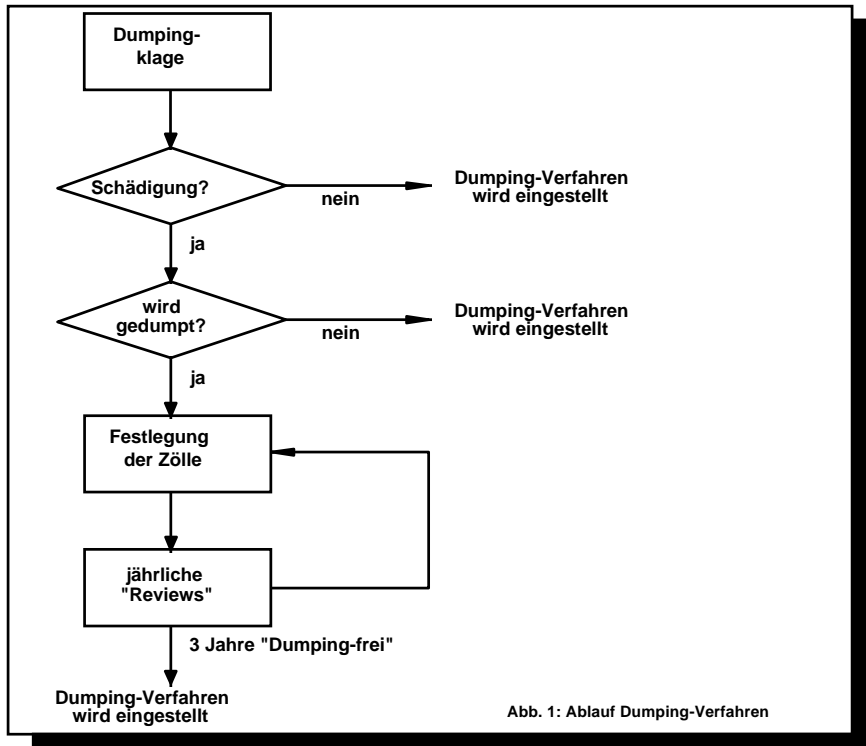
Für den eingangs erwähnten konkreten Fall gilt das US-amerikanische Anti-Dumping-Recht, das wohl weltweit am ausgeprägtesten ist.

Seit dem Antidumping Act von 1921 kann sich die amerikanische Wirtschaft gegen unerwünschte Importe aus dem Ausland wehren. Danach haben amerikanische Firmen das Recht, jeden zu verklagen, der Waren zu Dumpingpreisen in die USA liefert. In der Regel wird ein ganzes Land verklagt, und somit alle Importeure der betreffenden Ware aus dem verklagten Land.

Die Zahl der Verfahren geht in die Hunderte und betrifft alle Arten von Produkten, beispielsweise Bariumkarbonat, Stahlprodukte, LCD-Displays, Zucker, Tulpenzwiebeln, Eiscremewaffeln und auch bestimmte Arten von Wälzlager.

Anti-Dumping-Verfahren

Damit es nach einer Klage zur Auferlegung eines Strafzolles kommen kann, müssen zwei Sachverhalte gegeben sein (vgl. Abb. 1).



Zum einen muß festgestellt werden, ob überhaupt die Schädigung eines US-amerikanischen Wirtschaftszweiges vorliegt. Diese Aufgabe wird von der International Trade Commission (ITC), einer regierungsunabhängigen Behörde, wahrgenommen. Die Anforderungen an eine Schädigung sind aber sehr gering. So wurden in der Vergangenheit schon Strafzölle erlassen, obwohl die Importe nur 0,5 % des Verbrauchs auf dem US-Markt ausmachten.

Zum zweiten muß festgestellt werden ob und in welcher Höhe gedummt wurde. Hier wird die International Trade Administration (ITA) des Department of Commerce (DOC) aktiv. Für die erstmalige Feststellung, ob gedummt wurde, ist innerhalb des DOC das "Department of Investigation" zuständig, alle späteren Untersuchungen führt das "Department of Compliance", das ebenfalls zum DOC gehört, durch.

Die ITA legt eine bestimmte Zeitperiode [die sog. Period of Investigation] fest und überprüft, ob und wie hoch die Importeure der betroffenen Produkte gedummt haben. An die betroffenen Unternehmen wird ein Fragebogen [Questionnaire] verschickt. Nach Eingang der Antworten werden diese in einer Überprüfungsaktion [Verifikation] auf

Anti-Dumping-Verfahren

Richtigkeit geprüft. Anschließend wird anhand der übermittelten Daten das Ausmaß des Dumpings und die Höhe des Strafzolls festgestellt.

Stellt sich heraus, daß ein Importeur während der Period of Investigation in keinem einzigen Falle den Tatbestand des Dumpings erfüllt hat, scheidet er aus dem Verfahren aus. Andernfalls wird ein Strafzoll festgelegt, der rückwirkend für die Period of Investigation und für alle folgenden Einfuhren gilt. Die gezahlten Strafzölle werden auf gesonderte Konten überwiesen oder in Form von Bürgschaften geleistet.

Im weiteren Verlauf wird die Höhe des Strafzolls jährlich überprüft und neu festgesetzt. Dazu wird eine Period of Review, die in der Regel 12 Monate umfaßt, bestimmt und dasselbe Vorgehen wie oben [Versendung und Beantwortung des Fragebogens, Verifikation, Ermittlung des Strafzolls] durchgeführt. Die zu beantwortenden Fragebögen werden dabei üblicherweise von der ITA in jährlich etwas abgewandelter Form angefordert.

Die Dauer eines Dumping-Verfahrens ist zunächst unbegrenzt. Nach heute gültigen Regelungen scheidet ein Unternehmen dann aus dem Verfahren aus, wenn in drei aufeinander folgenden "Periods of Review" der Tatbestand des Dumpings nicht festgestellt werden konnte.

3.2 Informationspflicht der betroffenen Unternehmen

Die verklagten Unternehmen sind verpflichtet, mit der ITA zusammenzuarbeiten und ihr die gewünschten Informationen zukommen zu lassen.

Um die Informationen in der richtigen Form abzuliefern und keine Verfahrensfehler zu begehen, sind sie gezwungen mit amerikanischen Rechtsanwälten und Beratungsunternehmen zusammenzuarbeiten, die sich oft auf Anti-Dumping-Verfahren spezialisiert haben. Ohne das Wissen dieser Spezialisten über den Umgang mit der ITA und die Vielzahl der Einzelvorschriften stünden die meisten der betroffenen Unternehmen auf gänzlich verlorenem Posten.

Alle abgegebenen Informationen müssen in mehrfacher Ausfertigung und in zwei Versionen abgegeben werden. Eine Version ist vertraulich, während in der zweiten Version alle Zahlenwerte verändert werden. Diese zweite Version ist öffentlich und kann von jedem amerikanischen Bürger eingesehen werden. Die vertrauliche Version wird der ITA und den Anwälten der amerikanischen Klägerfirma übersandt.

Anti-Dumping-Verfahren

Der oben genannte Fragebogen umfaßt zwei Bereiche. Ein Bereich enthält allgemeine Fragen, die durch kurze Stellungnahmen oder Überreichung von firmeneigenen Unterlagen beantwortet werden. Der zweite Bereich verlangt die Übersendung von Computerbändern, auf denen dann Detailinformationen aufgezeichnet sind.

Im Anti-Dumping-Verfahren gegen Hersteller von Wälzlagern aus 9 Ländern untergliedert sich der Fragebogen in fünf Sektionen (vgl. Abb. 2). Sektion A verschafft der ITA einen generellen Überblick über die Sachlage. Das Unternehmen muß seine Struktur, Organisation, Beteiligungsverhältnisse und sein Geschäftsgebaren vor allem im Vertriebsbereich offenlegen. Preislisten, Bilanzen und ähnliches werden der ITA übergeben. Auf den Computerbändern werden dann alle Verkäufe pro Produkt und Monat im Heimatmarkt und im US-Markt gemeldet, jedoch nur die Mengen und Umsätze.



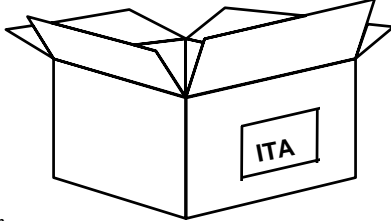
Datenträger	Sektion A	Sektion C	Sektion B	Sektion D	Sektion E
	Monatssummen je Produkt	detaillierte USA-Verkäufe	detaillierte HM-Verkäufe	Kosteninformationen: COP für jedes im HM verkaufte Prod. CV für jedes in USA verkaufte Prod.	Informationen über zur Weiterverarbeitung in USA gelieferte Teile
	Firmenstruktur Distributionssystem Verkaufsgebaren Finanzgebaren Produktbeschreibung	detaillierte Beschreibung des Inhaltes der berichteten Informationen auf Band und genaue Aufschlüsselung des Zustandekommens der Kosten- und Preisinformationen			
					

Abb. 2: zu berichtende Informationen

In der Sektion C werden die Verhältnisse auf dem US-Markt betrachtet. Das Unternehmen beschreibt detailliert, wie der Verkauf in den US-Markt abläuft, beispielsweise über Tochterunternehmen oder durch Direktverkäufe. Im EDV-Teil werden die Verkäufe im US-Markt noch einmal gemeldet, nun jedoch sehr detailliert. Unter anderem werden pro Verkaufstransaktion folgende Daten berichtet : Verkaufsdatum, Lieferdatum, Zahlungsdatum, Menge, Preis pro Stück, Kunde, Zahlungsbedingungen, Lieferbedingungen, Rabatte, usw. Daneben werden die technischen Daten der Produkte wie Abmessungen, Genauigkeit u.a. gemeldet. Außerdem werden Preisberichtigungen, sog. Adjustments, aufgeführt, die später der

Anti-Dumping-Verfahren

Vergleichbarkeit der Preise dienen sollen. Solche Adjustments sind Frachtkosten, Versicherungskosten, Kundenboni, Verpackungskosten, Vertriebsgemeinkosten usw.. Diese Berichtigungen müssen, nachdem sie in ihrer Summe erfaßt wurden, auf die einzelnen Verkaufstransaktionen über geeignete Schlüssel verrechnet werden. Im Ergebnis wird eine Verkaufstransaktion mit über 40 Datenfeldern beschrieben.

Die Sektion B beschäftigt sich mit dem Heimatmarkt. Es sind im Prinzip dieselben Informationen wie in Sektion C zu melden. Falls es zu Mengenproblemen kommt, da die Zahl der zu meldenden Datensätze in die Hunderttausende gehen kann, werden aus dem Berichtszeitraum gewisse Zeiträume zufällig ausgewählt.

Die Sektion D beschäftigt sich mit den Kosten. Im allgemeinen Teil ist das Unternehmen dazu verpflichtet, sein Kostenrechnungssystem offenzulegen. Dies geht soweit, daß der ITA die gesamte Fertigungsstruktur bekannt gemacht wird, damit die Kalkulation für die Produkte nachvollziehbar wird. Für alle Produkte auf dem Heimatmarkt werden mittels einer speziellen Zuschlagskalkulation die Herstellkosten (Cost of Production, COP) ermittelt. Innerhalb dieser Kalkulation werden die Material-, Fertigungs-, Verwaltungs-, Vertriebs-, Forschungs- und Entwicklungskosten sowie weitere Gemeinkosten genauestens aufgegliedert. Für die Produkte, die auf dem US-Markt verkauft wurden, wird aufgrund einer ähnlichen Kalkulation zuzüglich Gewinn, Verpackungskosten und Vertriebskosten ein sogenannter Constructed Value (CV) errechnet. Dieser Wert gibt an, zu welchem Preis das Produkt im Heimatmarkt aufgrund der Zuschlagskalkulation hätte verkauft werden müssen. Die COP und der CV werden auf getrennten Computerbändern an die ITA übermittelt.

Falls das Unternehmen in den USA eine eigene Fertigungsstätte betreibt, muß in der Sektion E genau aufgezeigt werden, welche Teile und Komponenten dorthin geliefert und wie sie weiterverarbeitet wurden. Hierdurch soll ein Unterlaufen der Dumping-Gesetzgebung durch reine Montageleistungen in den USA, verhindert werden.

Betrachtet man Art und Menge der zu liefernden Informationen, so ist man geneigt, von einem gläsernen Unternehmen gegenüber der ITA und der Klägerfirma zu sprechen. Weigert sich das Unternehmen jedoch, die Informationen zu liefern, oder liefert es falsche Informationen, und wird dies in der Verifikation bemerkt, so erhält das Unternehmen von der ITA den höchsten Strafzoll aufgebürdet, den irgendein anderes in dem Verfahren beteiligtes Unternehmen aufweist.

Anti-Dumping-Verfahren

man nicht fündig, betrachtet man Produktfamilien. Für jeden der übrigen US-Verkäufe sucht man nun, ob es für die Familie des jeweiligen Produktes eine korrespondierende Information auf dem Heimatmarkt gibt.

Für alle US-Verkäufe, für die kein vergleichbarer Verkauf im Heimatmarkt vorliegt, wird aus dem Band mit den Constructed Values für jeden Verkauf ein CV ermittelt. Danach hat jeder Verkauf auf dem US-Markt einen Vergleichswert aus dem Heimatmarkt, nämlich entweder den vergleichbaren Preis des identischen Produktes, der Produktfamilie oder den Constructed Value. Die Vergleichswerte werden in US-Dollar konvertiert.

Man zieht nun vom bereinigten Preis auf dem US-Markt den Vergleichswert des Heimatmarktes ab. Ist die Differenz kleiner als Null, so bedeutet dies, daß bei diesem Verkauf im US-Markt "gedumpte" wurde, da der US-Preis unter dem Preis im Heimatmarkt liegt. Alle Verkäufe, bei denen die Differenz größer oder gleich Null ist, werden in der weiteren Betrachtung weggelassen. Die Differenz wird mit der Menge des jeweiligen US-Verkaufs multipliziert. Das Ergebnis ist der Wert in Dollar, um den insgesamt bei allen Verkäufen zu niedrig verkauft wurde, sozusagen das Gesamtdumping oder offiziell der PUDD (Potential Unpaid Dumping Duties).

Der Betrag des Gesamtdumpings wird auf den Wert aller überhaupt getätigten US-Verkäufe bezogen, und man erhält den Strafzoll oder die Dumping-Marge.

Dazu ein Beispiel :

US-Verkauf	US-Preis	Vergleichswert	Differenz	Menge	Dumping
A	5	9	-4	6	24
B	6	6	0	6	0
C	4	3	1	8	0
D	4	6	-2	3	6
E	10	12	-2	5	10
Summe					40

Der Wert aller US-Verkäufe ist hier $(5*6)+(6*6)+(4*8)+(4*3)+(10*5) = 160$. Der Strafzoll ergibt sich als $40/160 * 100 = 25 \%$. Wird auf jeden Verkauf 25 % aufgeschlagen so ergeben sich genau die 40 Dollar, die "gedumpte" wurden. Das Dumping ist also ausgeglichen.

4. Fazit

Betrachtet man den Ablauf des Verfahrens, und was es den verklagten Unternehmen auferlegt, so kommt man zu dem Schluß, daß nicht nur Strafzölle fällig sind, sondern die Unternehmen weiteren, nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsnachteilen unterliegen.

Es entsteht Aufwand dadurch, daß das Unternehmen ein völlig neues Berichtswesen aufbauen muß, um der ITA die entsprechenden Daten zu liefern. Die bestehenden Berichtssysteme können zwar als Grundlage genutzt werden, für die Eigenheiten des Verfahrens entsteht dennoch ein organisatorischer und personeller Aufwand.

Die geforderten Informationen ändern sich von Jahr zu Jahr. Deshalb muß Kapazität vorgehalten werden, die die Änderungen im firmeneigenen Informationssystem abbildet. Eine weitere Belastung finanzieller Art stellt die Beratung durch amerikanische Anwälte und Wirtschaftsberater dar. Diese Dienstleistungen sind jedoch angesichts der überzogenen Vielfalt der Vorschriften unverzichtbar.

Nicht zuletzt ist die Tatsache zu nennen, daß die Unternehmen auf dem US-amerikanischen Markt viele ihrer Firmengeheimnisse offenbaren müssen. Informationen über die Kalkulation, die Preisbildung, die Vertriebsorganisation, über technische Details und vieles andere mehr gelangen von allen verklagten Unternehmen an den Anwalt des Klägers, dem es allerdings nicht gestattet ist, diese an seinen Mandanten weiterzuleiten.

Dumping-Verfahren sind zeitlich nicht begrenzt und betroffene Unternehmen scheiden nur dann aus dem Verfahren aus, wenn sie in drei aufeinanderfolgenden Jahren "dumping-frei" sind. Die o.g. Punkte sind also dauerhafte Wettbewerbsbenachteiligungen.

In der täglichen Praxis richtet sich die Preisgestaltung nach den im jeweiligen Markt herrschenden Bedingungen. D.h., daß ein Unternehmen die Preise, die es am Heimatmarkt verlangt, unabhängig von den Preisen des US-Marktes festlegt und umgekehrt. Wird aber der US-Markt-Preis unabhängig vom Heimatmarkt-Preis festgesetzt, ist die Gefahr zu dumpen groß. Beträgt die berechnete Dumping-Marge mehr als 0,5 %, so wird das Unternehmen im Verfahren gehalten.

Für die USA sind Dumping-Verfahren eine durchaus lukrative Angelegenheit. Die eingenommenen Strafzölle tun dem Staatssäckel wohl und etliche

Anti-Dumping-Verfahren

Rechtsanwaltspraxen und Wirtschaftsberater haben sich auf Dumping-Klagen spezialisiert und beraten ihre ausländischen Klienten für teures Geld.

Im Rahmen US-amerikanischer Dumping-Verfahren haben verklagte Unternehmen viele interne Informationen, die normalerweise strenger Geheimhaltung unterliegen, bekanntzugeben. Teile dieser Daten werden, leicht modifiziert, der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die leichte Modifizierung ändert aber nichts daran, daß wesentliche Sachverhalte dem Kundigen leicht zugänglich sind. Wie oben bereits gesagt, geht eine vollständige Version des abgelieferten Materials an den Anwalt des Klägers, der diese allerdings nicht an seinen Klienten weiterleiten darf.

Von einer fairen Chance für die verklagten Unternehmen kann in Zusammenhang mit Dumping-Klagen wohl kaum die Rede sein.

Literaturhinweise:

Birstiel, E.: Theorie und Politik des Außenhandels, Stuttgart 1982

Dieckheuer, G.: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, München 1990

Jander, K./Hess, F.: Antidumping- und Ausgleichszollverfahren in den USA, in: RIW, Heft 7 1991, S. 582 ff

Küng, E.: Dumping und Dumpingabwehr, in: WiSt, Heft 11 1975, S. 513 ff

Fehl, U.: Preisdifferenzierung, in: HdWW, Göttingen 1981

Toepke, U.: Das neue Recht der Vereinigten Staaten zur Kontrolle von Dumping und Subventionen, in: RIW, Heft 10 1983, S. 761 ff

Anhang : Ergänzungen aufgrund der neuen GATT-Regelungen (1995)

Als Ergebnis der GATT-Verhandlungen wurde 1995 das Anti-Dumping-Recht in allen beteiligten Staaten gewissen Veränderungen unterworfen.

Somit wurde auch in den USA das bestehende Dumping-Recht modifiziert. Neben zahlreichen kleineren Änderungen seien hier zwei wesentliche Veränderungen aufgegriffen und erläutert.

Zum einen werden in Zukunft alle laufenden Dumping-Verfahren jeweils nach fünf Jahren auf ihre weitere Daseinsberechtigung überprüft. Die klagende nationale, Firma muß nach fünf Jahren wiederum aufzeigen, daß eine Schädigung durch das Verhalten der Importeure weiterhin gegeben ist. In einer weiteren Formulierung wird als andere Voraussetzung für das Weiterbestehen des Verfahrens von einer „anhaltenden Bedrohung“ gesprochen.

Positiv ist zu werten, daß nun in regelmäßigen Abständen die bestehenden Verfahren einer Prüfung unterzogen werden. Da aber die praktische Ausgestaltung dieser Prüfung noch völlig im unklaren ist und durch die 5-Jahres-Frist zur Jahrtausendwende alle aktiven Verfahren zur Prüfung anstehen, ist zumindest eine gewisse Skepsis angebracht.

Zum anderen wurde eine neue Methode zur Ermittlung des Gewinnzuschlages festgesetzt. Dieser Gewinnzuschlag kommt bei den Vergleichen mit dem Constructed Value zur Anwendung, denn dieser konstruierte Verkaufspreis enthält einen Gewinnzuschlag. Der Zuschlag betrug im alten Recht 8 %.

Im neuen Recht wird der Zuschlag aus den der Behörde vorliegenden Heimatmarktverkäufen direkt ermittelt. Dabei werden aber nur die Verkäufe herangezogen, die über den Kosten liegen. Durch das Weglassen von Produkten ohne Kostendeckung ergeben sich meist überhöhte Zuschläge, die nicht der Gewinnsituation der betroffenen Unternehmen in bestimmten Produktbereichen entsprechen, und so den Vergleichswert künstlich erhöhen und das Dumping rein rechnerisch vergrößern.