

Gross, Ivo

Book Review

Book Review: EG und WTO Antisubventionsrecht

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Gross, Ivo (2002) : Book Review: EG und WTO Antisubventionsrecht, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 57, Iss. 3, pp. 378-381

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231012>

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.

Sánchez Rydelski, Michael:

EG und WTO Antisubventionsrecht: Ein konzeptioneller Vergleich der EG Antisubventions-Verordnung mit den Beihilfavorschriften des EG-Vertrages unter Berücksichtigung des Subventionsübereinkommens der WTO

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden (2001), 355 Seiten, ISBN 3-7890-7682-1, 66 Euro

Im Kontext der voranschreitenden Liberalisierung des Welthandels und dessen Institutionalisierung spielt die Kontrolle und Begrenzung von Subventionen eine immer wichtigere Rolle. Der Wegfall von Zöllen, Kontingenten und sonstiger konventioneller Instrumente der Wirtschaftsprotektion hat den nationalen Regierungen grosse Teile ihrer früheren Interventionsmöglichkeiten genommen. Auch die zunehmende Vereinheitlichung früher rein national determinierbarer Regulierungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und der Welthandelsorganisation schränken den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der Nationalstaaten weiter ein.

In Anbetracht dieser Entwicklung ist die Subventionsvergabe einer der letzten Bereiche, in denen noch eine Wirtschaftsförderung im nationalen Massstab möglich ist. Nicht zuletzt aufgrund des infolge der Liberalisierung gestiegenen internationalen Konkurrenzdrucks neigen die Staaten dazu, diese ihnen verbliebene Kompetenz zur Unterstützung einheimischer Wirtschaftszweige auch auszunutzen. Diese Gefahr ist sowohl auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft als auch auf der Ebene von GATT/WTO frühzeitig erkannt worden, was sich bereits 1947 in den Art. VI und XVI GATT und 1958 in den heutigen Art. 87–89 EG-Vertrag niedergeschlagen hat. Beide Systeme sind zwischenzeitlich weiterentwickelt und verfeinert worden: das GATT-System durch die Subventionsabkommen von 1979 und 1994, das EG-System durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die Praxis der Kommission und neuerdings auch durch Bestimmungen des sekundären Gemeinschaftsrechts.

Die Europäische Gemeinschaft kennt im Hinblick auf Subventionen einerseits binnenrechtliche Regelungen (die sich auf die Herstellung und Erhaltung der Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt richten), andererseits aber auch aussenrechtliche Regelungen (die sich mit den Wettbewerbsbedingungen im Aussenhandel der Gemeinschaft befassen). Letztere unterliegen aufgrund der Mitgliedschaft der Gemeinschaft in der WTO inzwischen dem «Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen» (Subventionsabkommen) aus der Uruguay-Runde. In Ausführung dieses Abkommens hat die Gemeinschaft 1997 eine Antisubventions-Verordnung (ASV) erlassen, die die Modalitäten des Schutzes gegen subventionierte Einfuhren in die Gemeinschaft regelt.

An dieser Stelle setzt SÁNCHEZ RYDELSKI an und stellt sich die Aufgabe, in einem konzeptionellen Vergleich der verschiedenen Systeme deren Unterschiede und Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten und zu bewerten. Anhand dieser Untersuchung möchte er feststellen, inwieweit zwischen dem Aussen- und dem Innenrecht der Gemeinschaft Kongruenz besteht. Wie der Autor zu Recht hervorhebt, ist in einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft auch eine Homogenisierung der subventionsrechtlichen Bestimmungen wünschenswert, um Doppelprüfungen und Wertungswidersprüche zu vermeiden.

Die Untersuchung gliedert sich in fünf Teile. In den ersten beiden Teilen wird durch die Darstellung der ASV einerseits und des Gemeinschaftsrechts im Bereich der staatlichen Beihilfen andererseits die Grundlage geschaffen für den zentralen (und mit 93 Seiten

auch umfangreichsten) dritten Teil, der diese beiden Rechtssysteme miteinander vergleicht. Im vierten Teil wendet sich der Autor den Subventionsregeln der WTO zu. Schliesslich nimmt er im fünften Teil eine wettbewerbsorientierte Betrachtung des Subventionsabkommens vor und unterbreitet einige Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Systems.

Die beiden ersten Teile der Arbeit bieten einen detailreichen und auch für den Leser ohne Spezialkenntnisse gut verständlichen Überblick über die ASV und das EG-Beihilfenrecht. Für den ersten Teil greift der Autor dabei in Aufbau und Inhalt zurück auf seinen bereits 1996 veröffentlichten Aufsatz zur ASV (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1996, S. 423), den er stark erweitert und aktualisiert. Im zweiten Teil zum gemeinschaftlichen Beihilfenrecht wird leider die Handhabung von Beihilfen unterhalb bestimmter Schwellenwerte (de minimis-Beihilfen) sowie zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen und für Ausbildung und Beschäftigung durch die Kommission erörtert, ohne dabei näher auf die Entwürfe für Gruppenfreistellungsverordnungen einzugehen, die den diesbezüglichen Regelungen Verbindlichkeit verleihen und sie auf eine gesicherte Rechtsgrundlage stellen sollen. Auf diese Entwürfe (die erst nach Abschluss der Arbeit in Kraft traten) wird lediglich summarisch an anderer Stelle verwiesen. Positiv fällt dagegen der Abschnitt über die Ermittlung des Beihilfelements bei unterschiedlichen Beihilfeformen auf, da dieser – praktisch bedeutsame – Massstab für das tatsächliche Ausmass einer Subvention in Darstellungen des Beihilfenrechts oft zu kurz kommt.

Im Rahmen des Vergleichs zwischen ASV und EG-Beihilfenrecht im dritten Teil stellt der Autor zunächst fest, dass ratio legis beider Instrumente die Beseitigung subventionsinduzierter Marktstörungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes ist. Ebenso decken sich die Begriffe der «anfechtbaren Subvention» nach der ASV und der Beihilfe nach Art. 87 EG-Vertrag weitgehend: beide verlangen eine Vorteilsgewährung, die aus öffentlichen Mitteln finanziert wird und selektiv bestimmten Unternehmen zugute kommt; und schliesslich wenden beide Konzepte auch grundsätzlich die gleiche Methodik zur Berechnung der exakten Höhe einer Subvention an. Auch das zusätzliche Merkmal der Schädigung eines Wirtschaftszweigs bzw. der Beeinträchtigung des Handels, das eine Subvention überhaupt erst zu einer unzulässigen (EG-Recht) oder sanktionsbewehrten (ASV) Massnahme macht, ist beiden Konzepten gemeinsam. Auch besteht nach beiden Systemen ein weitgehend gleichwertiger Rechtsschutz für die Betroffenen. Als nicht vollständig deckungsgleich erweisen sich demgegenüber die jeweiligen Ausnahmen vom Subventionsverbot, die Art und Weise der Berücksichtigung des Gemeinschaftsinteresses im jeweiligen Entscheidungsprozess, das Verfahren und die Rechtsfolgen von Verstössen gegen das Subventionsverbot.

Leider lässt die abschliessende «Bewertung» der Vergleichsergebnisse durch den Autor eine Stellungnahme vermissen, inwieweit die festgestellten Gemeinsamkeiten und Unterschiede die von ihm propagierte Vereinheitlichung der internen und externen Subventionsregeln bereits einlösen oder wo im Gegenteil Anpassungen erforderlich wären, um Kongruenz bzw. zumindest Kompatibilität beider Systeme herzustellen.

Anhand der vom Autor herausgearbeiteten Vergleichsergebnisse würde sich m.E. die Schlussfolgerung aufdrängen, dass eine weitgehende Kongruenz bereits gegeben ist. Zentral ist hierbei die weitgehende Übereinstimmung in der Definition der unerwünschten Subventionen. Diese dokumentiert den Gleichlauf der normativen Unrechtsvorstellungen beider Systeme, die beide auf die Bekämpfung wettbewerbsverzerrender staatli-

cher Unterstützungsleistungen gerichtet sind. Dagegen haben die unterschiedlichen Ausnahmetatbestände, die ja die jeweiligen Systeme im Kern unberührt lassen, keine substantielle Unterscheidungskraft. Auch die weiteren Unterschiede ergeben sich zwangsläufig aus der Differenz zwischen der innengerichteten Tendenz des Beihilfenrechts gegenüber der Aussenrichtung der ASV: Während das Gemeinschaftsinteresse im Beihilfenrecht eine Begrenzung des Subventionsverbots darstellt (etwa durch die Berücksichtigung industriepolitischer Ziele der Gemeinschaft, die für eine Subvention sprechen können), dient es im Rahmen der ASV zur Einbeziehung handelspolitischer Interessen der Gemeinschaft im Weltmassstab (etwa dem Interesse an der Vermeidung von Handelskriegen) in die Abwägung. Was die unterschiedlichen Rechtsfolgen von Verstössen angeht, so ist die Gemeinschaft in der Lage, den Mitgliedstaaten verbindliche Rechtspflichten, etwa in Form von Rückforderungsanordnungen, aufzuerlegen und diese durchzusetzen – eine Möglichkeit, die gegenüber subventionierenden Drittstaaten nicht besteht. Daher muss im Bereich der ASV auf die zweitbeste Möglichkeit, nämlich die Erhebung von Ausgleichszöllen, zurückgegriffen werden.

Der vierte Teil, der das WTO-Subventionsabkommen darstellt, wirkt innerhalb der Arbeit wie ein Fremdkörper. Unerfindlich ist, warum dieser Abschnitt nach dem Vergleich zwischen EG-Beihilferecht und der ASV eingefügt wurde: Angesichts der zeitlichen Abfolge und des rechtlichen Rangverhältnisses der beiden Regelwerke hätte es sich angeboten, das Subventionsabkommen vor bzw. innerhalb des ersten Teils mit der Untersuchung der – in grossen Teilen wortgleichen – ASV zu behandeln. Das hätte dem Autor auch seine selbstgestellte Aufgabe, die korrekte Umsetzung der Bestimmungen des Subventionsabkommens durch die ASV zu prüfen, erleichtert. Zumindest hätte es ihm aber erspart, innerhalb des inhaltlich wenig Neues bietenden vierten Teils fortwährend auf seine Ausführungen zur ASV im ersten Teil verweisen zu müssen.

Im fünften Teil schliesslich macht der Autor zunächst einige Ausführungen zur bisherigen, mittelbaren Wirkung des Subventionsabkommens innerhalb der Gemeinschaft. Diese wird vor allem durch die ASV und die Verordnung über Handelshemmnisse vermittelt. Von Interesse sind aber vor allem die sich anschliessenden Gedanken zu einer Weiterentwicklung des Subventionsabkommens, die in drei – mehr oder weniger konkrete – Reformvorschläge münden. Zunächst wird die Abkehr vom System endgültiger Ausgleichszölle bei anfechtbaren Subventionen angeregt. Statt dessen soll die Beseitigung der staatlichen Unterstützung im Vordergrund stehen und allenfalls die Erhebung vorläufiger Ausgleichszölle möglich sein. Dies würde der Erwägung Rechnung tragen, dass das System der Ausgleichszölle zum einen selbst der Freihandelsidee zuwiderläuft und zum anderen wirtschaftlich widersinnig ist, da es im Ergebnis nur zu einer Umverteilung aus dem Haushalt des subventionierenden Staates in denjenigen des den Ausgleichszoll erhebenden Staates führt. Ein weiterer Vorschlag betrifft die Verkürzung des Streitbeilegungsverfahrens der WTO sowie verbesserte Mitwirkungsmöglichkeiten privater Beteiligter. Schliesslich plädiert der Autor für eine zumindest teilweise Erweiterung des Geltungsbereichs des Abkommens auf den Dienstleistungsbereich. Diese Vorschläge scheinen zwar grundsätzlich geeignet, das Subventionsabkommen sachgerecht weiterzuentwickeln. Angesichts dessen, dass das Subventionsrecht innerhalb des WTO-Rechts eher eine Randmaterie darstellt, dafür aber hoch umstritten ist, sind Verhandlungserfolge in diesem Bereich jedoch nur schwer vorstellbar – zumal wenn sie den Verzicht auf unilaterale nationale Handlungsoptionen (Ausgleichszölle) oder gar Beschwerderechte Privater im Streitbeilegungsverfahren beinhalten. Die Tatsache, dass man sich bislang nicht einmal auf eine Verlängerung oder Änderung der nach Art. 31 Subven-

tionsabkommen seit Januar 2000 ausgelaufenen Bestimmungen über die ernsthafte Schädigung und über nichtanfechtbare Subventionen verständigen konnte, gibt jedenfalls keinen Anlass zu übertriebenem Optimismus.

Insgesamt bietet die Arbeit einen guten Überblick über die Subventionsregeln von EG und WTO, der insbesondere den konzeptionellen Unterschied zwischen den nach innen gerichteten Beihilferegeln des EG-Vertrages und den nach aussen gerichteten Bestimmungen der ASV gut herausarbeitet. Allerdings ist in den einzelnen Kapiteln gelegentlich die Ausrichtung auf die Aufgabenstellung der Untersuchung zu vermissen. So werden mancherorts Ausführungen gemacht, deren Erforderlichkeit im Kontext der Zielsetzung der Arbeit entbehrlich erscheint bzw. sich dem Leser nicht ohne weiteres erschliesst. Hier wäre weniger manchmal mehr gewesen. Schliesslich ist leider auch anzumerken, dass die Arbeit in sprachlicher Hinsicht Mängel aufweist, die dem Lektorat der Nomos Verlagsgesellschaft nicht hätten entgehen dürfen.

Ivo Gross
Universität St. Gallen