

Koschorreck, W.

Working Paper — Digitized Version

Nichttarifäre Handelshemmnisse durch Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle

Kiel Working Paper, No. 11 [rev.]

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Koschorreck, W. (1975) : Nichttarifäre Handelshemmnisse durch Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle, Kiel Working Paper, No. 11 [rev.], Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46874>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 11

Nichttarifäre Handelshemmnisse

durch

Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle

von

W. Koschorreck

Januar 1974

A 91 464 75 Weltwirtschaft
Kiel

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Institut für Weltwirtschaft Kiel
Abteilung I
2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 11
Nichttarifäre Handelshemmnisse
durch
Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle
von
W. Koschorreck

Januar 1974
überarbeitete Fassung Januar 1975

A 91464 75
Weltwirtschaft
Kiel

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an ihn zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit vorher mit ihm abzustimmen.

1. Nach Artikel VI Abs. 3 GATT kann ein Sonderzoll als "Ausgleichszoll" erhoben werden, "um jede mittelbar oder unmittelbar für die Herstellung, Gewinnung oder Ausfuhr einer Ware gewährte Prämie oder Subvention unwirksam zu machen."

Den Ausgleichszöllen wird bisher weder im nationalen Recht und in der nationalen Praxis noch in den Regelungen im internationalen Bereich die gleiche Bedeutung beigemessen wie den Maßnahmen gegen das Dumping. Dies mag zum einen daran liegen, daß in der Vergangenheit Dumpingfälle häufiger und für den Handel störender waren, wohl aber auch daran, daß die Chance, die Unterstützung der eigenen Regierung dafür zu gewinnen, den wettbewerbsverzerrenden Praktiken von einzelnen Unternehmen oder Branchen beizukommen, größer war als dafür, die Maßnahmen eines anderen Staates zu bekämpfen und sie durch staatliche Gegenmaßnahmen der eigenen Regierung ausgeglichen zu erhalten.

2. Aus heutiger Sicht scheinen die Wettbewerbsverfälschungen, die allgemein durch staatliche Prämien und Subventionen ausgelöst werden, eher zu wachsen, während Dumpingfälle in Zahl und Ausmaß eher zurückgehen - was sicherlich auch mit einer Folge der Vervollkommnung des Dumpingrechts ist. Zielrichtung von Dumping- und Ausgleichszöllen - das hat schon die allgemeine Darstellung beim Dumpingrecht gezeigt - sind gleich. Künstliche Preisdifferenzierung - bei Prämien und Subventionen aufgrund wettbewerbsverzerrender Zuwendungen der öffentlichen Hand - zu Lasten bestimmter Märkte sollen nach bestimmten Kriterien und Verfahren entweder abgebaut, auf ein zumutbares Maß reduziert oder wenigstens neutralisierbar sein.

Das Gemeinschaftsrecht

3. Die für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Außenwirtschaftsverkehr für die Verhängung von Ausgleichszöllen geltende Regelung bilden die Artikel 22 ff der Verordnung (EWG) Nr. 459/68 des Rates vom 5. April "über den Schutz gegen Praktiken von Dumping, Prämien oder Subventionen aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern".

Nach Artikel 22 kann ein Ausgleichszoll erhoben werden auf Waren, für die im Ursprungs- oder Ausfuhrland eine Prämie oder Subvention gewährt wird, wenn ihre Verbringung auf den Markt der Gemeinschaft eine bedeutende Schädigung eines in der Gemeinschaft bestehenden Wirtschaftszweiges verursacht, zu verursachen droht oder die Errichtung¹ eines Wirtschaftszweiges der Gemeinschaft erheblich verzögert.

4. Auch in diesem Falle genügt - entsprechend den Tatbestandsmerkmalen des Dumping - das Vorliegen einer Wettbewerbsverzerrung durch staatliche Prämien oder Subventionen allein nicht²; vielmehr muß auch hier qualifizierend ein Schaden vorliegen oder eintreten drohen. Allerdings liefert die Verordnung weder eine Schadensdefinition noch - wie beim Dumping - Schadenskriterien. Der Grund hierfür ist, daß der Genfer Kodex sich auf den Dumpingschutz beschränkt, also für Ausgleichszölle nicht gilt. Es hätte zwar die Möglichkeit bestanden, die Dumpingregelungen teils unverändert, teils in angepaßter Form auf die Subventionsabwehr anzuwenden. Jedoch hätte sich die Gemeinschaft dadurch ihre Handlungsfreiheit genommen und ihre Ausgangsposition in kommenden

¹ Diese Anforderung ist weniger streng als beim Dumping, wo es in Art. 2 Abs. 1 der VO heißt: ... oder die Errichtung eines Wirtschaftszweiges, dessen baldiger Aufbau in der Gemeinschaft vorgesehen ist, erheblich verzögert; es wird die Fassung aus Art. VI GATT übernommen.

² Anders als im amerikanischen Recht, wo das bloße Vorliegen von Prämien und Subventionen zu Ausgleichsmaßnahmen berechtigt.

internationalen Verhandlungen über einen Kodex bei Ausgleichszöllen von vornherein sichtbar geschwächt¹.

So geht die in die Verordnung aufgenommene Gemeinschaftsregelung nicht über das hinaus, woran die Gemeinschaft - und vor ihrem Bestehen die einzelnen Mitgliedstaaten - durch das GATT ohnehin gebunden waren. Allerdings werden die strengen Verfahrensvorschriften des Antidumpingteils der EWG-Verordnung für entsprechend anwendbar erklärt. Damit kann immerhin für diesen Bereich die in den Erwägungsgründen der Verordnung zugemessene "Warnfunktion" wenigstens teilweise verwirklicht werden. Für die Gemeinschaft ergab sich der Regelungszwang im Bereich der Ausgleichszölle aus Eigeninteresse im Rahmen der Formulierung einer gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik (Art. 113 EWGV), nicht etwa aufgrund internationaler Verpflichtungen wie im Falle der Dumpingregelung.

5. Ebenso wenig wie für den Schaden oder seine Kriterien liefert die Verordnung eine Definition für die Begriffe Prämie und Subvention. Jedoch gibt es immerhin in Art. 22 und 23 einige Eingrenzungs- und negative Abgrenzungsmaßstäbe. Nicht als Subvention gelten demnach Zölle und andere indirekte Abgaben, die entweder erstattet oder gar nicht erst erhoben wurden². Fast im gleichen Wortlaut wie Art. VI Abs. 3 GATT ist auch Art. 23 gefaßt. Danach darf die Höhe eines vorläufigen oder endgültigen Ausgleichszolls die geschätzte oder, im Falle eines vorläufigen

¹ Vgl. dazu Mueller-Thuns-Beseler, Antidumpingrecht der EWG S. 43; Ehle-Meier, EWG-Warenverkehr, S. 506.

² Vgl. dazu Artikel VI Abs. 4 GATT.

Zolls, die vorläufig geschätzte Höhe der Prämie oder Subvention nicht übersteigen, die im Ursprungs- oder Ausfuhrland mittelbar oder unmittelbar für die Herstellung, Gewinnung oder Ausfuhr der betreffenden Ware gewährt wird, einschließlich jeder besonderen, für die Beförderung dieser Ware gewährten Subvention. Schließlich dürfen nach Artikel 24 für eine Ware nicht zugleich Antidumping- und Ausgleichszölle erhoben werden, um einen und denselben Zustand zu beheben, der sich aus einem Dumping oder aus der Gewährung einer Prämie oder Subvention ergibt¹.

Zusammenfassend läßt sich die geltende Rechtslage kurz wie folgt charakterisieren: Abgesehen von den entsprechend anwendbaren Verfahrensvorschriften der EG-Antidumping-Verordnung basieren im EG-Bereich die materiellen Vorschriften für Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle auf den Vorschriften des GATT. Weder der Genfer Kodex noch die Antidumping-Verordnung der Europäischen Gemeinschaften haben richtungsweisende Vorarbeiten für eine Kodifizierung im Bereich der Ausgleichszölle leisten können. Auch die Arbeiten der Arbeitsgruppen I des Industrie-Ausschusses gehen daher bei den Abbauverhandlungen vom GATT-Text und dessen verbindlichen Auslegungsregeln aus.

Die GATT-Regeln über Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle

6. Wertet man die Regelung von Art. VI GATT in bezug auf die Begriffe Prämie und Subvention, so überrascht zunächst einmal in einem auf den internationalen Handel ausgerichteten und über 20 Jahre alten Dokument die weite Umschreibung des Subventionssachverhalts: Jede im Ursprungs- oder Ausfuhrland mittelbar oder unmittelbar für die Herstellung, Gewinnung, Ausfuhr oder Beförderung gewährte staatliche Zuwendung. Damit wird der

¹ Vgl. Art. VI Abs. 5 GATT.

Gedanke einer gezielten Preisdifferenzierung zwischen Inlands- und Auslandsmarkt - wie er im Bereich des Dumping ebenso gegeben ist wie bei Exportsubventionen - verlassen. Daß dies gewollt ist, beweist eine weitere GATT-Regel, nämlich sein Art. XVI, der mit Artikel VI in engem Sachzusammenhang steht¹.

Er bestimmt ganz allgemein, daß eine Vertragspartei, die eine Subvention einschließlich jeder Form von Einkommens- oder Preisstützung gewährt oder beibehält, die mittelbar oder unmittelbar die Wirkung hat, die Ausfuhr einer Ware aus ihrem Gebiet zu steigern oder die Einfuhr einer Ware in ihr Gebiet zu vermindern, den Vertragsparteien das Ausmaß und die Art dieser Subventionierung, ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf die Menge der betreffenden eingeführten oder ausgeführten Waren sowie die Umstände, die die Subventionierung notwendig machen, notifiziert.

7. Wird aufgrund dieser Mitteilung festgestellt, daß in einem bestimmten Fall eine solche Subventionierung zu einer ernsthaften Schädigung der Interessen einer Vertragspartei führt oder zu führen droht, so erörtert die Vertragspartei, welche die Subventionen gewährt, auf Antrag mit den betroffenen Vertragsparteien die Möglichkeit einer Einschränkung dieser Subventionierung. Das Verfahren regelt sich dabei nach der allgemeinen Konsultationsklausel des Art. XXII GATT.

8. Neben diese Regelungen über Subventionen im allgemeinen traten bei der Novellierung des GATT im Jahre 1955 zusätzliche Bestimmungen über Ausfuhrsubventionen². Nach Art. XVI Abs. 2 erkennen die Vertragsparteien an, daß die Gewährung einer Subvention bei der Ausfuhr einer

¹ Erst Art. XVI Abs. 4 mit seinem Subventionsverbot kommt auf dieses Kriterium zurück.

² GATT-Dok. COM. IND / W / 73 vom 28. April 1972, S. 1.

Ware durch eine Vertragspartei für andere einführende oder ausführende Vertragsparteien nachteilige Auswirkungen haben, unbillige Störungen ihrer normalen Handelsinteressen hervorrufen und die Erreichung der Ziele dieses Abkommens behindern kann.

9. Eine Sonderregelung trifft Art. XVI Abs. 3 für Grundstoffe. Hier sollen die Vertragsparteien nur "bestrebt sein", die Gewährung von Subventionen bei der Ausfuhr zu vermeiden. Gewährt eine Vertragspartei dennoch mittelbar oder unmittelbar eine Subvention, gleich welcher Art, die eine Steigerung der Ausfuhr eines Grundstoffes¹ aus ihrem Gebiet bewirkt, so darf sie dieses Mittel nicht so handhaben, daß sie dadurch mehr als einen angemessenen Anteil an dem Welthandel mit diesem Erzeugnis erhält.

Durch diese Vorschriften sind nach der in der Fußnote wiedergegebenen Definition für Grundstoffe Agrarprodukte und mineralische Erzeugnisse aus dem Kreis der Waren, für die ein Export-Subventionsverbot in Frage kommt, weitgehend ausgenommen. Dies macht Art. XVI Abs. 4 GATT vollends deutlich, wonach die Vertragsparteien mit Wirkung vom 1.1.1958 oder einem anderen geeigneten, möglichst bald darauf folgenden Zeitpunkt bei der Ausfuhr von anderen Waren als Grundstoffen weder mittelbar noch unmittelbar Subventionen, gleich welcher Art, gewähren, die den Verkauf dieser Ware zu einem Preis ermöglichen, der unter dem vergleichbaren Inlandspreis einer gleichartigen Ware liegt. Außerdem sieht die Vorschrift einen "stand-still" vor, demgemäß nach dem 31.12.1957 keine Subvention neu eingeführt oder erhöht² werden darf.

¹ Nach der für die Auslegung von Art. XVI Abs. 3 verbindlichen Definition sind Grundstoffe "alle Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei und alle mineralischen Erzeugnisse, und zwar in ihrer natürlichen Form oder in der üblichen, für ihren Absatz in größeren Mengen auf dem Weltmarkt erforderlichen Veredelung" (Vgl. Liebich, Grundriß des GATT, S. 116).

² Über den Stand vom 1.1.1955 hinaus.

10. Mit dieser Vereinbarung war jedoch das Ziel, wenigstens im industriellen Sektor die gezielten Ausführbeihilfen auf einzelne Waren und Warengruppen zu beseitigen, die einen Verkaufspreis im Ausland unter dem Preis der Inlandswaren erlaubten, noch lange nicht erreicht. Erst am 14. November 1962 wurde durch die Zeichnung einer Deklaration vom 19. November 1960 seitens des letzten der 14 industriellen Schlüsselstaaten das in Art. XVI Abs. 4 enthaltene Subventionsverbot für die Zeichnerstaaten wirksam¹. Bis Ende April 1972 haben drei weitere Staaten² gezeichnet, so daß diese Vorschriften nunmehr für ein erhebliches Volumen im Welthandel gelten - allerdings nicht für die Mehrheit der Vertragsparteien. GATT-Mitglieder, denen diese Deklaration zu weit geht, können sich durch ein ebenfalls in Kraft getretenes Stillhalteabkommen nach Art. XVI Abs. 4 Satz 2 wenigstens verpflichten, bestehende Subventionen nicht zu verschärfen und keine neuen Subventionen einzuführen.

11. Ebenso unbefriedigend wie die hierin erkennbare geringe Bereitschaft, in diesem Bereich Wettbewerbsverzerrungen im grenzüberschreitenden Handel einzudämmen, ist der Beratungsstand über die zu einer wirkungsvollen Subventionsbekämpfung erforderlichen Definitionen und Kriterien. Eine allgemein akzeptierte Begriffsbestimmung für Prämien und Subventionen gibt es bis heute trotz jahrelanger Expertenarbeit in den verschiedensten Gremien nicht. Außer über die im GATT enthaltenen, oben bereits dargestellten negativen Abgrenzungskriterien ist man sich allerdings darüber einig, daß ein gewisser Katalog von Maßnahmen im Bereich der Exportförderung auf keinen Fall unter die Artikel VI und XVI GATT fällt.

¹ Die Schlüsselstaaten sind: Belgien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, USA (vgl. Liebich, Grundriß des GATT, S. 76).

² Japan, Neuseeland, Rhodesien (vgl. GATT Dok. COM. IND / W / 73 vom 28. April 1972, S. 2).

Mueller-Thuns-Beseler¹ formulieren mit bezug auf die Arbeiten im GATT folgende Definition als herrschende Meinung:

"Unter Prämien und Subventionen werden alle direkten oder indirekten Zuwendungen an einzelne Unternehmen, Gruppen von Unternehmen oder ganze Wirtschaftsbereiche verstanden, die der Staat, halbstaatliche Institutionen oder vom Staat beauftragte Organisationen leisten. Die vom Staat unabhängige Förderung des Exports durch private Aktionen von Unternehmensgruppen, Verbänden usw. fällt dagegen nicht darunter."

So besteht z. B. Einigkeit darüber, daß die sog. klassischen Exportförderungen allgemeiner Natur wie staatliche oder staatlich finanzierte Informationsstellen, Außenhandelsdienste und Beratungsstellen, Marktbeobachtungseinrichtungen, staatliche Beteiligungen an Außenhandelskammern bis hin zu öffentlichen Exportkreditversicherungen, soweit sie nach dem Kostendeckungsprinzip arbeiten, nicht als Exportsubventionierung aufzufassen sind.

12. Anhand der bisher geschilderten Kriterien hat sich in der Arbeit der internationalen Gremien im Laufe der Zeit eine Art von Positivliste (oder Index mit den wichtigsten Arten von Subventionen) herausgebildet. Die Liste macht deutlich, daß dabei - ausgehend von dem Prioritätenkatalog, wie er sich aus Art. XVI GATT ergibt - zunächst an die "echten" - zumeist auch sichtbaren - Exporthilfen gedacht wird. Dieses Erkenntnis deckt sich im übrigen mit den Erfahrungen, die die Vertragsparteien im Laufe der Jahre mit den Meldepflichten² gemacht haben.

¹ Mueller-Thuns-Beseler, EWG-Antidumpingrecht S. 44.

² Eine Deklaration vom 5. März 1964 sieht vor, daß die Zeichner-Staaten der Stillhalte- und der Abbau-Deklaration im Rahmen von Art. XVI Abs. 4 GATT jährlich über den Stand der gewährten Subventionen berichten und sich einer jährlichen Durchsicht der noch in Kraft befindlichen Subventionen durch die Vertragsparteien des GATT unterziehen; vgl. Liebich, Grundriß des GATT S. 76.

Die meisten - selbst die offen zutage liegenden - Subventionen werden gar nicht erst gemeldet. Auch für die Verhandlungen zum Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse werden bei den zuständigen Gremien des GATT nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Exporthilfen und sonstigen Subventionen angemeldet¹.

13. Die Exportförderungsmaßnahmen, die als Subventionen jedenfalls im Bereich von EWG, EFTA und GATT angesehen werden, lassen sich wie folgt klassifizieren:

- Systeme der Belassung von Devisen oder ähnliche Praktiken, welche der Gewährung einer Prämie für Exporte oder Reexporte gleichkommen,
- Gewährung von direkten Subventionen an Exporteure durch Regierungen,
- Befreiung von direkten Steuern oder von Beitragsleistungen zur Sozialversicherung, die Industrie- oder Handelsbetrieben in Zusammenhang mit Exporten gewährt werden,
- Befreiung exportierter Waren von anderen Abgaben und Steuern als Eingangsabgaben oder von indirekten Steuern, die auf eine oder mehreren Stufen auf gleiche Waren beim Verkauf auf dem Inlandsmarkt erhoben werden, oder Erstattung von Abgaben auf exportierte Waren über die Beträge hinaus, die tatsächlich auf einer oder mehreren Stufen in Form indirekter Steuern oder als Eingangsabgaben auf diese Waren erhoben worden sind,
- Verkauf von eingeführten Rohstoffen durch Regierungen oder staatliche Organe an Exportunternehmen zu Bedingungen, die sich von den für den Inlandsmarkt geltenden unterscheiden, sofern bei diesem Verkauf ein unter dem Weltmarktpreis liegender Preis berechnet wird,

¹ Vgl. GATT - Dok. COM. IND / W / 40 vom 23. November 1970, S. 2 ff.

- hinsichtlich der öffentlichen Exportkreditversicherung die Erhebung von Prämien, deren Höhe auf lange Sicht offensichtlich nicht ausreicht, um die Kosten und Verluste der Kreditversicherungsorgane zu decken,
- Gewährung von Exportkrediten durch Regierungen (oder von ihnen kontrollierte Sonderorgane) zu Zinssätzen, die unter denen liegen, welche sie zur Beschaffung der Mittel für diesen Zweck selbst zu zahlen haben,
- Übernahme eines Teils oder der Gesamtheit der dem Exporteur bei der Beschaffung von Krediten entstehenden Kosten der Regierungen¹.

14. Nicht enthalten in dieser Liste sind die sog. Fracht- oder Beförderungssubventionen. Häufig werden Vorzugsfrachttarife für Ausfuhrwaren allgemein oder für Waren aus Produktionsstätten in bestimmten strukturell unterentwickelten Gebieten gewährt. Soweit derartige Maßnahmen zum Ziel haben, die Ausfuhr zu begünstigen, gehörten sie ebenfalls in die Liste der unzulässigen Exportbegünstigungen.

¹ Vgl. Mueller-Thuns-Beseler, EWG-Antidumpingrecht, S. 47; GATT BISD, 9, Suppl. S. 185; GATT - Dok. COM. IND / W / 73 vom 28. April 1972, Annex C; OECD - Ratsbeschluß C (59) 202 vom 17. April 1959, wonach die Mitgliedsländer in Zukunft die in der Anlage [Liste der künstlichen Hilfsmaßnahmen für Exporteure, die abgeschafft werden sollen] zum vorliegenden Beschluß aufgeführten Hilfsmaßnahmen nicht mehr anwenden, gleichgültig, ob diese Maßnahmen auf Rechtsbestimmungen oder Verwaltungsanordnungen beruhen (vgl. Bundes-Anzeiger (Jahrgang 11) Nr. 192 vom 7. Oktober 1959 sowie die Änderungen im Bereich des Erlasses oder der Erstattung indirekter Steuern durch Ratsbeschluß vom 24. Juni 1960 - vgl. Bundes-Anzeiger Nr. 158 vom 18. August 1960). Die gleiche Liste ist der EFTA-Konvention als Liste der verbotenen staatlichen Beihilfen beigelegt worden. Vgl. im übrigen auch den Bericht der Bundesregierung zur Entschließung des Deutschen Bundestages vom 10. Mai 1967 betreffend das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Steuerliche Möglichkeiten der außenwirtschaftlichen Absicherung, Drucksache V / 4015 S. 6 ff.

15. Es ist Mueller-Thuns-Beseler darin zuzustimmen, daß unter den Begriff der Beförderungssubvention - anders als in der Antidumping-Verordnung geregelt - nicht nur begünstigte Inlandsfrachten im Ursprungs- oder Ausfuhrland fallen. Vielmehr sind hierzu auch durch staatliche Hilfen abgesenkte See- und Luftfrachten in das Einfuhrland zu rechnen¹. Andererseits gibt es auch Frachtbeihilfen, die für Ausfuhrwaren und für zum Inlandskonsum bestimmte Produkte gleichermaßen gewährt werden, sei es, daß sie den Transport aus strukturschwachen Regionen in Ballungsgebiete generell (d.h. unabhängig davon, wohin die Ware letztlich geht) verbilligen, sei es, daß sie die Benutzung gewisser Transportmittel untereinander im Preis gleichsetzen sollen. In beiden Fällen würde keine Exporthilfe i.S. von Art. XVI Abs. 4 vorliegen. Hier - bei den gleichbehandelnden Frachthilfen für Inlands- wie für Exportware - könnte aber eine Subvention e.S. des Art. VI Abs. 3 (i. V. mit Art. XVI Abs. 1) GATT gegeben sein, denn dort wird "jede besondere, für die Beförderung einer Ware gewährte Subvention" ausdrücklich erwähnt². Nicht in diese Kategorie einzureihen wären dagegen Frachthilfen für einzelne Verkehrsträger, die unter nationalen verkehrspolitischen Aspekten gewährt werden, z. B. um eine gleichmäßigere Verteilung des anfallenden Transportaufkommens auf die zur Verfügung stehenden Verkehrsträger zu erreichen.

16. Neben den als Subventionen "akzeptierten" Zuwendungen gibt es noch eine ganze Reihe von staatlichen Vergünstigungen, über deren Klassifizierung als Exportsubventionen sich die GATT - Mitglieder nicht einig

¹ So für Seefrachten: Mueller-Thuns-Beseler, EWG-Antidumpingrecht, S. 52.

² Im Rahmen der Verhandlungen in der Arbeitsgruppe 1 des GATT wurden Frachtvergünstigungen im Binnenschiffverkehrsverkehr als Exportsubvention beanstandet. Der deutsche Vertreter wies darauf hin, daß es sich hier nur um eine Verbilligung der Frachtraten im Schiffsverkehr auf die Kosten von Schiene und Straße handele (vgl. GATT - Dok. / IND / W / 73 vom 28. April 1972, S. 18).

sind. Zu dieser sog. "grauen Zone" rechnen¹

- Stundung von direkten Steuern im Zusammenhang mit Exportlieferungen,
- Sonderabschreibungen bei Anlageinvestitionen zur Herstellung von Exportgütern,
- steuerliche Sonderregelungen für die Behandlung von Rücklagen für Exportrisiken,
- Sonderregelungen bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Ausgaben, die bei Exportförderungs- und Marketingmaßnahmen entstehen.

17. Schließlich gibt es noch einen dritten Bereich: Er umfaßt interne Maßnahmen mit wirtschafts- oder gesellschaftspolitischer Zielsetzung, die außerdem die Wirkung haben können, die Ausfuhr einer Ware aus einem Gebiet mittelbar oder unmittelbar zu steigern oder die Einfuhr einer Ware in ein Gebiet zu vermindern. Diese Fragen haben in den internationalen Verhandlungen lange Zeit eine nur untergeordnete Rolle gespielt, obwohl mit ihnen Grundfragen der Auswirkungen von Eingriffen des Interventionsstaates auf den internationalen Handel verbunden sind. Sie berühren immerhin - um nur die wichtigsten zu nennen - so eminent wichtige wirtschaftspolitische Bereiche wie die Industriepolitik, die regionale und sektorale Strukturpolitik, die Umweltschutzpolitik.

18. Auf allen diesen Gebieten greifen die modernen Industriestaaten - in den Europäischen Gemeinschaften z. T. sogar schon auf Gemeinschaftsebene oder im abgestimmten Verhalten - mit Prämien und Subventionen als Lenkungsinstrumenten ein, die überwiegend unter die weite Begriffsbestimmung der Art. VI und XVI GATT fallen dürften. Das wird verdeut-

¹ COM. IND / W / 73 vom 28. April 1972 S. 3; aus diesem Bereich stammte auch die überwiegende Zahl der "Anklagen", die in einer Abbauliste des GATT mit insgesamt rund 810 Positionen enthalten sind.

licht durch die Interpretation dieser Vorschriften, die eine Arbeitsgruppe vornahm und die die Zustimmung der Mitglieder gefunden hat¹:

"The Panel considered it fair to assume that a subsidy which provided an incentive to increased production would, in the absence of offsetting measures, e. g. a consumption subsidy, either increase exports or reduce imports."

Allerdings zieht die Problematik dieses dritten Bereichs in jüngster Zeit größere Aufmerksamkeit² auf sich. So stellte z. B. im August 1972 eine Gruppe von Sachverständigen in einem im Auftrag der OECD erstellten Bericht "Perspektiven der Handelspolitik und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen" fest³:

"Das Problem der nichttarifären Hemmnisse ist nicht neu, aber diese Handelsschranken haben mit der beträchtlichen Senkung der Zollsätze derart an Bedeutung gewonnen, daß sie in einigen Fällen effektiv die Haupthindernisse für den Handel bzw. die Hauptursache für die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen bilden. Abgesehen davon besteht die Gefahr, daß neue Handelshindernisse nichttarifärer Art auftauchen. Sie können als Mittel zur Gewährung oder Wiederherstellung einer Schutzmarge oder zur Erlangung von Vorteilen im internationalen Handel aufgerichtet werden, aber sie können auch die ungewollten Konsequenzen sonstiger Maßnahmen sein. Diese letztere Möglichkeit gewinnt wegen der

¹ GATT, BISD, 9. Supp. S. 191, GATT - Dok. COM. IND / W / 98 vom 14. März 1973, S. 5.

² In der OECD-Studie "The regional factor in economic development - Policies in Fifteen Industrialized OECD Countries" aus dem Jahre 1970 hieß es noch: "The successful implementation of policies of regional growth also has a bearing on the scale and pattern of international trade but it has been no part of the Working Party's task to examine these wider implications" (a. a. O., S. 70).

³ Paris 1972, Ziff. 173.

Neigung der Regierungen, durch immer mehr Interventionen die Verwirklichung der wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele sicherzustellen, besondere Bedeutung."

Und in diesem Bericht heißt es dann weiter¹:

"Soweit die nichttarifären Hemmnisse das Ergebnis binnenwirtschaftlicher Maßnahmen sind - und dies wird in Zukunft immer stärker der Fall sein - stellen sie einen Bereich dar, in dem die Verhältnisse sich laufend ändern. Die ständige Konzertierung und Konsultation muß in erster Linie darauf abzielen, das Auftauchen nichttarifärer Hemmnisse in neuen Bereichen der staatlichen Intervention soweit wie möglich zu verhindern."

Auch die für die Vorbereitung der GATT-Verhandlungen zuständige Arbeitsgruppe 1 hat in letzter Zeit dem "trade diverting aids other than export subsidies" stärkere Aufmerksamkeit geschenkt².

20. Das Ausmaß der Wettbewerbsverzerrungen, die im internationalen Handel durch unterschiedliche Subventionspraktiken entstehen, ist für Außenstehende nur schwer erkennbar, weil

- a) im Bereich der "echten" Exportsubvention sich die Methoden in den letzten Jahren erheblich verfeinert haben,
- b) die Maßnahmen im nationalen Bereich überwiegend unter anderen Gesichtspunkten als denen ihres Subventionswertes unter Handelsaspekten betrachtet werden.

Einen Einblick können hier Beispiele aus dem Bereich der Europäischen Gemeinschaften vermitteln, wie etwa

¹ OECD, a.a.O., Ziff. 186.

² Vgl. GATT-Dok. COM. IND / W / 98 vom 14. März 1973, S. 15 (Annex IV).

- der Problembereich Exportkreditversicherung und Exportfinanzierung¹
sowie
- die Regionalpolitik der Gemeinschaft

Das Exportfinanzierungssystem der Bundesrepublik Deutschland
im Vergleich zu anderen Industrieländern²

21. In der Regel erfolgt die Finanzierung deutscher Ausfuhren durch den Bankenapparat in Form von Lieferanten- und Bestellerkrediten zu Marktzinssätzen, die bei längerfristigen Krediten ca. 3-5 % über dem jeweils geltenden Diskontsatz liegen.

Lediglich zwei Spezialinstitute für Ausfuhrfinanzierung, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW) und die Ausfuhrkredit GmbH (AKA) können in begrenztem Umfang Ausfuhrkredite zu unter den Marktzinsen liegenden Sätzen einräumen. Beide Institute gewährten Exportkredite in der Regel nur, wenn die staatliche Ausfuhrkreditversicherung (Hermes Kreditversicherungs-AG) das betreffende Geschäft in Deckung genommen hat.

¹ Zu diesem Thema fehlten bis vor kurzem zusammenhängende Angaben. Eingehend mit dieser Materie befaßt sich erstmalig die "Studie über Fragen der Exportkreditversicherung und der Exportfinanzierung", die der frühere Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelstages, Dr. Albrecht Düren, im November 1972 im Auftrag der Bundesregierung erstellt hat (im folgenden: Düren-Studie) und aus der in folgendem Teile wiedergegeben sind, sowie die auszugsweise Darstellung und Kommentierung durch Heinz Heck "Ist die Verbesserung der deutschen Exportfinanzierung in Sicht?" in "Blick durch die Wirtschaft". - Weiteres Grundlagenmaterial, auf das hier zurückgegriffen wird, wurde dargestellt von Fresle und Kwasny in "Blick durch die Wirtschaft" vom 27. November, 4. Dezember, 11. Dezember 1972 und 8. Januar 1973.

² Vgl. dazu "Düren-Studie" S. 48 ff. sowie die darin enthaltenen Anlagen 1 und 2.

1.) Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW)

22. Bei der Finanzierung durch die KW muß ein Ausfuhrgeschäft eines deutschen Exporteurs vorliegen, dessen Gegenstand die Lieferung von Investitionsgütern ausschließlich nach Entwicklungsländern mit einer Kreditlaufzeit von grundsätzlich mehr als 5 Jahren, gerechnet ab Lieferung, ist.

2.) AKA (Ausfuhrkredit GmbH)

23. Die AKA - eine Konsortialgründung der gesamten deutschen Kreditwirtschaft - beschränkt sich in ihrer mittel- und langfristigen Exportfinanzierung bislang auf die Refinanzierung von Krediten deutscher Exporteure an ausländische Abnehmer (Lieferantenkredite). Sie verfügt über 2 Plafonds in Höhe von jeweils 3 Mrd. DM. AKA gewährt seit einiger Zeit auch Kredite an ausländische Besteller, bisher jedoch in bescheidenem Umfang (Plafond C). Plafond A ist eine eigene Kreditlinie der Konsorten, bei der Laufzeiten bis zu 10 Jahren finanziert werden. Die Selbstfinanzierungsquote des Exporteurs liegt durchgehend zwischen 15 und 20 %. Der Zinssatz orientiert sich am Lombardsatz der Bundesbank und beträgt z. Z. 11 %.

Bei Plafond B handelt es sich um eine Rediskontlinie der Bundesbank. Der Plafond dient vornehmlich der Finanzierung von Exporten in Entwicklungsländern.

In den letzten Jahren wurden jedoch auch in steigendem Ausmaß Geschäfte nach europäischen Staatshandelsländern mitfinanziert, und zwar 1972 rund 15 % und 1973 rund 27 % der jeweiligen gesamten Kreditzusagen aus Plafond B. Die Laufzeit der Kredite beträgt maximal 4 Jahre ab Vertragsabschluß, so daß in erster Linie die Fabrikationszeit vorfinanziert wird. Die Selbstfinanzierungsquote der Exporteure liegt anfangs bei 30 % und erhöht sich fortlaufend dadurch, daß die eingehenden Tilgungsbeträge in voller Höhe zur Tilgung des Plafond B - Kredite eingesetzt werden. Der Zinssatz

beträgt für den Exporteur 2,1 % über dem jeweiligen Diskontsatz der Bundesbank, wovon 0,6 % auf die vom Exporteur zu entrichtende Wechselstempelsteuer entfallen. Da der Exporteur die Selbstfinanzierungsquote des jeweiligen Kreditbedarfs zu Marktzinssätzen finanzieren muß, beträgt der derzeitige Durchschnittszinssatz über 10 % p. a.

Anders als bei KW-Krediten sind bei AKA-Krediten die Zinssätze innerhalb der Laufzeit der einzelnen Kredite variabel, da sie sich an den verhältnismäßig häufigen Änderungen unterworfenen Diskont- und Lombardsätzen orientieren.

24. Bei der Wertung dieser Maßnahmen muß man sich die Größenverhältnisse vor Augen halten, um die es in der seit einigen Jahren schwebenden Diskussion über Fragen der Ausfuhrfinanzierung geht. Die deutschen Exporte betrugen 1972 rund 150 Mrd. und 1973 rund 178 Mrd. DM. Sie wurden fast ausschließlich über das normale Verfahren der Außenhandelsfinanzierung abgewickelt. Für Sonderformen bei Geschäften mit längeren Zahlungszielen gab es die beiden Plafonds der AKA in Höhe von je 3 Mrd. DM. Über Plafond A, der aus reinen Bankmitteln besteht, braucht in diesem Zusammenhang nicht gesprochen zu werden, zumal die Möglichkeit der Lombardierung, die diesem Fonds zugestanden ist, praktisch niemals in Anspruch genommen wird. Über den Plafond B werden jährlich rund 1 Mrd. DM Lieferungen finanziert, über beide Fonds der KW seit Einführung der Konsortialfinanzierung jährlich zwischen 1 und 1,5 Mrd. DM Investitionsgüterexport.

25. Von Fragen der Exportfinanzierung, soweit es daran eine staatliche Beteiligung gibt, sind also nur ganz geringe Teile des gesamten Exportvolumens betroffen, jährlich zwischen 1,5 und 2 Mrd. DM, also eine Größenordnung von ca. 1 %. Damit sind die zur mittel- und langfristigen Kreditgewährung gezwungenen deutschen Exporteure im internationalen Vergleich erheblich schlechter gestellt. Sie finanzieren durchweg mit einem Einsatz, der höher als der ihrer ausländischen Konkurrenten ist

und der während einer mittleren oder längeren Frist beweglich ist, wogegen der ausländische für die gesamte Laufzeit fest bleibt. In den großen Konkurrenzländern legen die Regierungen den Exportzins fest und vereinbaren mit den Banken, welche Zinsen diese den Exporteuren in Rechnung stellen. Die Differenz wird entweder durch staatliche Maßnahmen ausgeglichen oder ein staatliches Institut betreibt unmittelbar die Exportfinanzierung.

26. Während der deutsche Exporteur bei seiner Kalkulation der Finanzierungskosten primär Marktsätze zugrunde legen muß, die nur in ganz geringem Umfang durch die Beanspruchung der AKA - bzw. KW-Mittel herabgeschleust werden, sind die Ausführer in den Hauptkonkurrenzländern in der Lage, von vornherein mit Zinssätzen zu rechnen, die beträchtlich unter den Marktsätzen liegen und überdies für die gesamte Kreditlaufzeit unveränderlich sind. So lag der deutsche langfristige Marktzins Mitte 1974 bei etwa 12 % und wird durch die Inanspruchnahme öffentlicher Exportfinanzierungsmittel allenfalls auf 8,25 - 9 % gedrückt. Demgegenüber lagen die Zinssätze zum gleichen Zeitpunkt in England zwischen 6 und 8,5 in Frankreich 5,95 und 6,75 % in Italien bei 6,5 %, den USA zwischen 8 und 9 %, in Japan bei 7,5 %. Da die deutsche Zinsrate mit dem Diskont gekoppelt ist, muß der deutsche Exporteur mit Veränderungen des von ihm in Aussicht gestellten Zinssatzes rechnen; in Zeiten von Hochzinspolitik vergrößert sich erfahrungsgemäß der Abstand zwischen ihm und seinen ausländischen Konkurrenten noch weiter.

27. Bei den Währungskonferenzen in Nairobi im Herbst 1973 und in Rom Anfang 1974 hat der damalige Bundesfinanzminister Schmidt die Initiative ergriffen und die größeren Industrieländer zu einem Abbau ihrer staatlichen Förderungsmaßnahmen aufgefordert. Diesem Appell sind die wichtigsten Industriestaaten inzwischen gefolgt, wobei jedoch sicherlich auch entscheidend war, daß steigende Kapitalmarktzinssätze und der wachsende Druck der Subventionslasten auf die nationalen Haushalte einen Zwang in Richtung auf eine Anhebung der staatlich subventionierten Exportzinssätze ausübten.

28. Im einzelnen bieten die Exportfinanzierungssysteme der wichtigsten Konkurrenzländer der Bundesrepublik folgendes Bild (Stand Mitte 1974)

29. In den USA¹ betrug z. B. im Mai 1974 der Marktzins 10,5 bis 11 %, während der Exportzins zwischen 8 und 9 % lag. Die Export/Import-Bank finanzierte jeweils die Hälfte des Exportkredits zu einem seit dem 4.2.1974 von 6 auf 7 % angehobenen Zins, so daß lediglich die andere Hälfte von Geschäftsbanken zu Marktzinsen zu beschaffen war. Außerdem ist die Eximbank bereit, die vorrangige Tilgung der von den Geschäftsbanken gegebenen Kredithälfte hinzunehmen. Die im Eximbank-Zins von 7 % liegende Subvention wird ermöglicht durch das unverzinsliche Eigenkapital, das einschließlich Rücklagen 2,5 Mrd. Dollar beträgt, und durch die Befugnis zur Aufnahme von Krediten, deren Verzinsung durch die von der Treasury übernommene Rückzahlungshaftung sehr günstig ist.

30. Japanische Exporteure² konnten zur gleichen Zeit bei einem Marktzins um 9,5 % Exportzinsen von durchschnittlich 7,5 % anbieten. Die Eximbank (Tokio) finanzierte Mitte 1974 jeweils 55 - 75 % des Exportkredits zu einem festen Zinssatz von 5,5 - 8,5 % (vor dem 21.2.74 mit 4,75 - 7,75 %), während der Rest von Geschäftsbanken zu Marktzinsen bereitgestellt werden mußte.

Die im Eximbankzins von 5,5 bis 8,5 % liegende Subvention wird ermöglicht durch vom Staat (japan. ERP-Vermögen) zinslos zur Verfügung gestelltes Kapital von rund 700 Mrd. Yen (per Ende März 1974) und durch Kreditaufnahme bei staatlichen Sondervermögen zu einem Zinssatz von

¹ Zur Situation in den USA bis zum Jahre 1972 vgl. Fresle-Kwasny, "Finanzierung und Versicherung im Export", in: "Blick durch die Wirtschaft" vom 11. Dezember 1972.

² Vgl. dazu Fresle-Kwasny, "Finanzierung und Versicherung im Export", in: "Blick durch die Wirtschaft" vom 11. Dezember 1972.

7,5 % (Bestand dieser Kredite Ende 1972 13 Mrd. DM). Außerdem stellte die japanische Notenbank viele Jahre für die Finanzierung kurzfristiger Exportkredite eine Sonderrediskontlinie mit Sonderrediskontsatz zur Verfügung, die im Sommer 1973 abgeschafft wurde.

31. Die Regelung in Großbritannien¹ ermöglichte es, Mitte 1974 bei einem Marktzins von 14 - 16 % Exportzinsen von 6 - 8 % zu gewähren. Die Exportkredite werden in erster Linie von den Geschäftsbanken refinanziert, und zwar bis zur Höhe von 18 % der Kontokorrenteinlagen. Die Banken erhalten dafür einen mit der Regierung vereinbarten Zins von 1 1/4 % über dem Zins für kurzfristige Regierungspapiere. Die Differenz zwischen diesem vereinbarten Zins und dem festgesetzten Exportzins schießt der Staatshaushalt zu oder (falls er unter 6 % liegt) liefern die Banken an den Haushalt ab.

Die über 18 % der Kontokorrenteinlagen hinausgehenden Exportkredite der Banken können beim Export Credits Guarantee Department (ECGD) refinanziert werden, dem hierfür Budget-Mittel zur Verfügung stehen, die den Banken langfristig zum festgelegten Exportzinssatz überlassen werden.

Die im Exportzins von 6 - 8,5 % enthaltene Subventionierung erfolgt:

- durch Zahlung der Differenz zwischen Markt- und Exportzins aus der Staatskasse, wobei diese Differenz dadurch kleingehalten wird, daß die Bankenvereinbarung als Basis einen variablen kurzfristigen und nicht den festen langfristigen Zins zur Grundlage hat,
- durch Bereitstellung von jährlich 300 Mill. £ Haushaltsmittel zu 6 % (Beispieljahr 1972).

¹ Vgl. dazu Fresle-Kwasny, "Finanzierung und Versicherung im Export", in: "Blick durch die Wirtschaft" vom 27. November 1972.

32. Bei einem Marktzins von 11 - 13 % belief sich Mitte 1974 in Italien¹ der Exportzins auf 6 - 6,5 %². Die Finanzierungsmittel werden von den Banken zu einem Zinssatz bereitgestellt, der mit der Regierung vereinbart ist. Die Verbilligung auf den Normalsatz von 6,5 % besorgt das staatliche Finanzierungsinstitut Mediocredito auf zwei Wegen:

- hauptsächlich durch Bereitstellung von 75 % des Kreditbetrages zu 3,5 % Zins,
- teilweise durch Zahlung einer direkten Zinssubvention von 5 % für 75 % des Kreditbetrages (das sind 3,75 %, bezogen auf 100 % des Kreditbetrages). In Fällen von besonderem staatlichen Interesse (z. B. große Ostgeschäfte) wird der Zins noch weitergehend auf 6 % verbilligt.

Die Subvention wird also ermöglicht durch den massiven Einsatz staatlicher Gelder, teils stark zinsverbilligt, teils als Zuschuß.

33. Frankreich¹ konnte Mitte 1974 bei einem Marktzins von 11,5 - 12,5 % Exportzinsen von 5,95 - 6,75 % anbieten. Für Kredite bis zu 7 Jahren wurden Mittel der Geschäftsbanken eingesetzt, von denen jeweils ein Teil zu einem unveränderten Sonderdiskontsatz von 4,5 % von der Banque de France refinanziert wird. Bei Krediten mit Laufzeiten von mehr als 7 Jahren tritt als dritte Finanzierungsquelle die Banque Francaise du Commerce Extérieur hinzu, die sich aus staatlich garantierten Anleihen und Mitteln des Trésor refinanziert.

Die Zinsbandbreite für Kredite beträgt seit dem 7.2.1974 5,95 - 6,6 %; für Kredite mit Laufzeiten von mehr als 7 Jahren ist der Zinssatz von 6,5 auf 6,7 % angehoben worden.

¹ Fresle-Kwasny, "Finanzierung und Versicherung im Export", in: "Blick durch die Wirtschaft" vom 4. Dezember 1972 (Frankreich),

² "Blick durch die Wirtschaft" vom 21. Dezember 1972 (Italien).

² Für Kredite über 2 Jahre.

Die Subvention wird demnach ermöglicht

- teils durch Notenbank-Sonderdiskont von 4,5 %,
- teils durch Bereitstellung langfristiger staatlicher Mittel zu 6,5 %.

34. Dieser Vergleich zeigt mehr als deutlich, in welchem hohem Maß auf diesem Gebiet in der Welt subventioniert wird. Hält man sich das gerade auch bei unseren EWG-Partnern im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland erhebliche Subventionsniveau vor Augen und bedenkt andererseits die Notwendigkeit, wenigstens auf mittlerer Frist im Rahmen der EG-Außenwirtschaftspolitik die Konditionen zu harmonisieren, so läßt sich unschwer voraussagen, daß die gemeinsame Subventionsschwelle erheblich höher liegen wird als das heutige deutsche Niveau.

Um zu einem weiteren Abbau der Exportzinssubventionen und zur Beseitigung des wettbewerbsverzerrenden Konditionenwettlaufs in der Exportfinanzierung zu gelangen, streben seit Frühjahr 1974 die Mitgliedsstaaten der EG mit den USA und Japan ein Gentlemen's Agreement an.

Exportkreditversicherung in der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich¹

35. Auch bei einem Vergleich der Entgelte für die Exportkreditversicherung in den Industriestaaten läßt sich ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für die deutschen Exporteure feststellen. Dies wird von Düren an folgen-

¹ Vgl. Düren-Studie, S. 24 ff.

dem Beispiel erläutert:

Am deutlichsten wird dies im Vergleich mit den USA, wo der Exporteur bei der - regelmäßig erfolgenden - Inanspruchnahme der Eximbank-Finanzierung lediglich den Kreditteil abzusichern hat, der von den Geschäftsbanken ausgelegt wird (also 50 % des gesamten Exportkredites) und dies zu einem relativ niedrigen Entgelt von 0,5 % p. a. Dieses Beispiel ist zwar extrem, aber nicht so extrem, daß es seinen Aussagewert verlöre. Es handelt sich vor allem um ein Beispiel von faktischer Relevanz; die USA waren gerade in jüngster Vergangenheit immer wieder als - häufig erfolgreicher - Konkurrent auf dem Gebiet des technologisch bedeutsamen Anlagenexports tätig. Bei Lieferung einer Anlage im Auftragswert von 100 Mill. DM und einer Kreditlaufzeit für 10 Jahre, betragen die Entgelte zur Absicherung des Kreditrisikos in den USA 0,7 Mill. DM, in der Bundesrepublik Deutschland im Falle eines Bürgschaftsgeschäfts 2,9 Mill. DM, im Falle eines Garantiegeschäfts 7,7 Mill. DM.

Zum anderen stellt der vergleichsweise hohe Selbstbehalt von 20 % bzw. 15 % eine Belastung insofern dar, als der Exporteur bei Lieferantenkrediten in Höhe des ungedeckten Teiles keinen Zugang zur zinsgünstigen Finanzierung durch die AKA bzw. KW hat und sich daher mit hochverzinslichen Marktmitteln refinanzieren muß. Bei Finanzkrediten besteht die Erschwernis darin, daß der Selbstbehalt in Form einer Risikoprämie im Angebotspreis zu berücksichtigen ist. Die für diesen Zweck kalkulierte Risikoprämie beträgt für den deutschen Exporteur unter den oben genannten Voraussetzungen 0,6 Mill. DM bei Bürgschaft und 2,3 Mill. DM bei Garantie.

36. Die deutsche Exportindustrie verlangt daher seit langem eine Senkung der Selbstbeteiligungssätze. Für das Problem der Selbstbeteiligung war in der Harmonisierung der Exportkreditversicherung in der EG eine Lösung vorgesehen, die zu einer einheitlichen Kreditversicherung in der EG

geführt hätte. Die Harmonisierung kam aber ins Stocken - insbesondere nach dem Beitritt Großbritanniens zur EG -, da man über eine Reihe weiterer Punkte, wie z. B. die Höhe des Entgelts, nicht einig werden konnte. Die wichtigsten Konkurrenzländer in der Gemeinschaft wenden 10 % Selbstbehalt einheitlich für alle Risiken im Normalfall an, bei den gebundenen Finanzkrediten sind es nur 5 %.

37. Da im deutschen System die Versicherungsprämie aus dem gedeckten Betrag errechnet wird, würde eine Senkung des Selbsthalts prämienneutral sein. In den Prämiensystemen unserer Partnerstaaten werden die Prämien nach der Deckungsquote berechnet (gedeckter Betrag abzüglich Selbstbeteiligung). So wichtig Erleichterungen im Versicherungsentgelt für den einzelnen Exporteur erscheinen mögen, die Erweiterung des Refinanzierungsspielraums durch eine Senkung des Selbsthalts ist ein nicht minder dringliches Bedürfnis, zumal für die Lieferungen von Anlagegütern.

Außerdem fällt in Großbritannien und USA der Selbstbehalt für politische Risiken nach einem angemessenen Zeitraum fort, nicht so jedoch in der Bundesrepublik Deutschland.

38. Faßt man außerdem ins Auge, daß französische Exporteure Versicherungen gegen das Preissteigerungsrisiko abschließen können, so wird deutlich, welch ein Subventionsvolumen in der Addition der neun Partnerstaaten zur Harmonisierung in der gemeinsamen Handelspolitik ansteht. Gleichzeitig läßt aber die Idee einer Angleichung etwa auf mittlerem Niveau auch für die Reaktion der Handelspartner außerhalb der EG fürchten. Beachtlich ist immerhin, daß - außer im Werftenbereich, der ja ein internationaler Sündenfall ist - keine dieser Regelungen "angeklagt" ist in den laufenden Verhandlungen im GATT.

Subventionswerte im Rahmen der EG-Regionalpolitik

39. Ein weiteres Beispiel dafür, daß ein völliger Zollabbau andere wettbewerbsverzerrende Maßnahmen um so augenfälliger werden läßt, ist die Regionalpolitik innerhalb der Gemeinschaft. Hier bahnt sich ein Subventionswettbewerb an, wie er auch am Rande von Ballungszentren in der Bundesrepublik Deutschland von Gemeinde zu Gemeinde durchaus geläufig ist. So mußte die EG-Kommission Ende 1971 in einer Mitteilung an den Rat zum Thema "Allgemeine Beihilferegulungen mit regionaler Zwecksetzung" feststellen:¹

"Die Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft haben wiederholt die Notwendigkeit hervorgehoben, das gegenseitige Überbieten auf dem Gebiete der regionalen Beihilfen zu beenden und zu einer Koordinierung dieser Beihilferegulungen auf Gemeinschaftsebene zu gelangen. Diese Notwendigkeit ist noch dringender geworden, seitdem der Rat und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten die EntschlieÙung über die stufenweise Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion gefaÙt haben, denn deren Verwirklichung schließt die Koordinierung der Beihilferegulungen der Mitgliedstaaten ein.

Seit mehreren Jahren, insbesondere seit Vollendung der Zollunion, ist ein quantitativ und qualitativ bedeutender Anstieg der staatlichen Beihilfen und vor allem der allgemeinen Beihilferegulungen mit regionaler Zwecksetzung zu beobachten. Während auf der einen Seite die Mitgliedstaaten diese Maßnahmen immer stärker einsetzen, um ihre Politik der wirtschaftlichen Entwicklung zu verwirklichen, sind auf der anderen Seite die Auswirkungen dieser Interventionen auf den Wettbewerb und auf den Handel mit fortschreitendem Abbau der Zollschränken immer stärker spürbar geworden."

¹ Vgl. Dok. R/22 50/71 (ECÖ 222) vom 5. November 1971 S. 1.

40. Aus dieser Situation hat die Gemeinschaft Folgerungen gezogen und Eckwerte einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik gesetzt¹.

Ende 1971 haben sich die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichtet, bei Beihilferegeln mit regionaler Zielsetzung bestimmte Grundregeln einzuhalten, die 1973 für die neuen Mitglieder ergänzt wurden:

- a) In den Zentralgebieten² der Europäischen Gemeinschaften wird die Intensität der Beihilfen durch eine auf 20 % festgelegte einheitliche Beihilfehöchstgrenze (Beihilfe ausgedrückt in Investitionsprozentsätzen nach Besteuerung) begrenzt. Diese Höchstgrenze gilt für alle Beihilfen mit regionaler Zweckbindung, die für die gleiche Investition gewährt werden.
- b) Die Beihilfen sind transparent zu gestalten (d. h. so abzuwandeln, daß ihre maximale Intensität nach der Berechnungsmethode für die Höchstgrenze ermittelt werden kann).
- c) Der Plafond von 20 % der Investitionssumme ist als Maximum anzusehen; die Kommission hat darauf zu achten, daß die Intensität der Beihilfen innerhalb dieses Maximums der Bedeutung der zu lösenden Regionalprobleme entspricht.
- d) Es wird ein Verfahren erarbeitet, um die sektoralen Auswirkungen der Beihilfen mit regionaler Zweckbindung zu erfassen.

¹ Vgl. dazu: Noé, Über Erfahrungen und Chancen einer effektiven Regionalpolitik im Gemeinsamen Markt, BMWF-Dokumentation Nr. 168 vom 3. Juli 1972, EG-Dok. R/2250/71 (ECO 222) vom 5. November 1971 und Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Bundesratsdrucksache VI/2451.

² Das gesamte Gebiet der EG mit Ausnahme Irlands, Süditaliens, West- und Südwestfrankreichs, der britischen Entwicklungsgebiete, einiger dänischer Gebiete und des Zonenrandgebiets.

41. Das Kernstück dieser Regelung ist die Begrenzung auf maximal 20 % der Investitionskosten. Die Festsetzung dieser einheitlichen Höchstgrenze bedeutet jedoch nicht, daß die Gewährung von Beihilfen in jeder Zone der Zentralgebiete in dieser Höhe gerechtfertigt ist. Nur die Gebiete bzw. Schwerpunkte in diesen Gebieten dürfen Beihilfen erhalten, deren sozioökonomische Lage Beihilfen rechtfertigt. Unterhalb dieser Höchstgrenze sind die Intensitäten der regionalen Beihilfen zu staffeln. Voraussetzung für die Einhaltung dieser Beihilfehöchstgrenze ist, daß alle Beihilferegeln transparent, d. h. berechenbar gestaltet werden. Transparente Beihilfen sind Beihilfen, deren Bemessungsgrundlage die Investition darstellt und bei denen das Verhältnis zum Investitionsbetrag in Vohundertsätzen ausgedrückt werden kann.

Diese Regelung findet ihre Stütze in Artikel 92 des EWG-Vertrages, der der Kommission die Möglichkeit gibt, Subventionen nationaler Regierungen in ihrer Auswirkung auf den Wettbewerb und den Handel in der Gemeinschaft zu prüfen und ggf. einzuschreiten. Die EG-Kommission bemüht sich um eine das gesamte Gemeinschaftsgebiet erfassende Koordinierungslösung. Dabei soll der Höchstsatz von 20 % für die Zentralgebiete beibehalten und durch höhere Plafonds für die bisher nicht geregelten weniger entwickelten Randgebiete ergänzt werden.

42. Ein Beiprodukt dieser Stufe des Integrationsprozesses ist für die Handelspartner außerhalb der Gemeinschaft, daß damit auch ihnen gegenüber der Subventionswert der Regionalpolitik offengelegt wird. Dieser Prozeß wird sich fortsetzen im Rahmen der gemeinsamen Industriepolitik für Beihilfen jeglicher Art, und er wird auch im weiten Feld der Umweltschutzmaßnahmen, deren handelspolitische Relevanz man heute erst zu erkennen beginnt, die Gemeinschaft zu mehr Transparenz zwingen. als

die bei irgendeinem ihrer Handelspartner der Fall ist¹.

Zusammenfassende Wertung auf der Grundlage des Verhandlungsstandes
im GATT

43. Die Untersuchung zeigt, daß die EG-Antidumping-Verordnung in ihrem materiellen Teil bei den Ausgleichszöllen nicht über die im GATT abgesprochene Regelung hinausgeht und daß im Verfahrensrecht die Dumpingvorschriften auf die Ausgleichszölle entsprechend anwendbar sind. Im GATT ist von den Artikeln VI, XVI und XXII auszugehen, deren Inhalt eingehend dargestellt wurde.

¹ Zum Thema Umweltschutzmaßnahmen und internationaler Handel vgl. Zimmer, Umweltschutz und Außenhandel, AWD des Betriebsberaters (Mai 1972), S. 205 ff; s.a. Perspektiven der Handelspolitik und der internationalen Beziehungen (OECD-Bericht) Ziff. 186.

"Dies gilt z. B. für die Umweltpolitik. Die Leitsätze, die der Rat der OECD auf seiner Ministertagung im Mai 1972 in diesem Bereich angenommen hat, bieten ein gutes Beispiel für diese Art der Problembehandlung. Diese Leitsätze beruhen auf einem allgemein anwendbaren Verfahren der Kostenzurechnung (nach dem Verursacherprinzip) sowie der Einhaltung der GATT-Bestimmungen und erkennen die komparativen Kostenvorteile an, die einige Länder gegenüber anderen auf diesem Gebiet möglicherweise besitzen. Besondere Beachtung soll danach der Frage der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung geschenkt werden, da es hier leicht zu internationalen Spannungen und sogar zu handelspolitischen Maßnahmen an den Grenzen kommen könnte. Diese Frage kann auch für die Investitionspolitik, die im folgenden Abschnitt untersucht wird, von großer Bedeutung sein."

44. Nach diesen Vorschriften gibt es

- ein noch unvollkommenes Verbot von indirekten oder direkten preisdifferenzierenden Exportsubventionen bei Industriegütern (Art. XVI Abs. 4), die es ermöglichen, daß eine Ware zwecks Ausfuhr auf einen Preis gebracht wird, der unter dem vergleichbaren Inlandspreis liegt,
- eine Melde- und Konsultationspflicht mit dem Ziel einer Einschränkung der Subventionierung, falls diese zu einer ernsthaften Schädigung der Interessen einer Vertragspartei führt oder zu führen droht bei allen Subventionen einschließlich jeder Form von Einkommens- oder Preisstützung, die mittelbar oder unmittelbar die Wirkung hat, die Ausfuhr einer Ware zu steigern oder die Einfuhr zu vermindern (Art. XVI Abs. 1 GATT).

45. Es besteht zusätzlich in der Auslegung der GATT-Regeln Einigkeit darüber, daß - ganz gleich, ob erlaubte oder verbotene Subvention - eine Vertragspartei nach den Regeln des Art. VI GATT Ausgleichszölle erheben darf¹. Danach sind aber Ausgleichsmaßnahmen nur zulässig, wenn festgestellt ist, daß durch die Subventionierung ein bestehender inländischer Wirtschaftszweig bedeutend geschädigt wird oder geschädigt zu werden droht oder daß dadurch die Errichtung eines inländischen Wirtschaftszweiges erheblich verzögert wird.

46. Die GATT-Verhandlungen seit 1970 haben sich in Bestandsaufnahme wie in Lösungsvorschlägen zunächst mit den Exportsubventionen beschäftigt, sich dann aber auch - und zwar in dem Maße, wie sie immer

¹ Vgl. statt vieler: GATT-Dok. COM. IND / W / 98 vom 14. März 1973 S. 3: "It was also recognized that the fact that certain subsidies were permitted under Art. XVI clearly did not debar importing countries from imposing countervailing duties on the products".

stärker in das Bewußtsein rückten - auch den Fragen der handelsablenkenden staatlichen Hilfen, die nicht primär Exportvergünstigungen sind, gewidmet. Hierbei standen dann im Vordergrund diejenigen öffentlichen Zuwendungen, die zu einer Importverringerung führen oder führen können.

47. Die Lösungsschemata lassen sich wie folgt umreißen:

Bei den echten Exporthilfen

- die Vertragsparteien, die Art. XVI GATT angenommen haben (das sind im wesentlichen die oben erwähnten Schlüsselstaaten), sollten ihre Verpflichtungen strikter als bisher auch einhalten. Außerdem sollte der "stand-still" stärker als in der bisherigen Praxis geschehen beachtet werden;
- die Vertragsparteien müssen ihre Arbeiten auf die für die Anwendung der Artikel VI und XVI GATT noch zu vereinbarenden Definitionen und Kriterien konzentrieren;
- unerläßliche Voraussetzung für die Anwendung der Vorschriften ist eine Verbesserung des Notifizierungsverfahrens;
- die Auslegungsregeln für Art. XVI Abs. 4 sollten so erweitert werden, daß hierunter nicht nur Exportsubventionen verstanden werden, die zu einem niedrigeren Auslandspreis im Vergleich zu den Inlandspreisen für vergleichbare Waren führen. Außerdem sollten die in der "grauen Zone" befindlichen Subventionen genauer konkretisiert und eindeutig entweder im Bereich von Art. XVI Abs. 1 oder Abs. 4 zugeordnet werden;
- in weiterer Auslegung des Art. XVI GATT sollte über den Einschluß der Grundstoffe in die Regelung verhandelt werden;
- beim Bruch der Vereinbarungen über die Durchführung von Art. XVI Abs. 4 GATT sollten alle nach den Vorschriften des GATT zulässigen Gegenmaßnahmen ergriffen werden dürfen (strengere Sanktionierung).

48. Es besteht weiter Einigkeit darüber, daß nach dem Muster des GATT-Antidumping-Kodex - hinsichtlich der Exportsubventionen ein Kodex von gleicher Präzision angestrebt werden muß. Als unerläßliche Voraussetzung hierfür müssen aber folgende Fragen geklärt sein¹

- die Definition des Schadensbegriffs und Einigung über seine Bedeutung²
- die Definition der Begriffe Prämie und Subvention sowie von Kriterien für die Bestimmung ihres Ausmaßes,
- Festlegung zulässiger Maßnahmen bei Auswirkungen auf den Handel dritter Länder,
- Bestimmung von Verfahrensvorschriften sowie Festlegung der Mitwirkungspflichten von Regierungen und Firmen.

Lösungsmöglichkeiten im Bereich der Staatshilfen mit handelsablenkender Wirkung, die nicht Exportsubventionen sind

49. In diesem Bereich besteht zwischen den Vertragsparteien weder einhellige Auffassung über die Lösungsmöglichkeiten noch über die Notwendigkeit einer Lösung. Dies ist z. T. darauf zurückzuführen, daß die Problemstellung in ihrem Ausmaß noch nicht recht bewußt ist. Als Lösungsmöglichkeiten wurden aufgezeigt entweder eine die Vertragsparteien verpflichtende erläuternde Anmerkung zu Art. XVI oder ein "Wohlverhaltenskodex". Von den Vertragsparteien, die für die Zukunft in diesen Hilfen große Probleme sehen, wurde vor allem eine größere Transparenz der Subvention als Voraussetzung für das Notifizierungsverfahren

¹ Vgl. GATT-Dok. COM. IND / W / 36 Rev. 1 vom 3. Februar 1971; COM. / IND / W / 40 vom 23. November 1970 S. 5-6, MTN / 3 B/21 vom 30. September 1974.

² Die USA z. B. sind bisher aufgrund der Vorbehalte des Protokolls an das Schadenskriterium des GATT nicht gebunden.

und ein strengeres Prüfungsverfahren für die Feststellung der abträglichen Handelseinflüsse vorgeschlagen. Als Gegenmaßnahmen sollten ins Auge gefaßt werden (ähnlich wie in Art. XVI Abs. 1 GATT)

- Abbau oder Verringerung der Subventionen,
- kompensatorische Zugeständnisse an die betroffenen Parteien durch den Hilfen gewährenden Staat,
- Ermächtigung an die betroffenen Vertragsparteien, ihre eigenen Zugeständnisse gegenüber der subventionierenden Vertragspartei abzubauen.

50. Es ist zu erwarten, daß im Rahmen der weiteren Verhandlungen diese Probleme vertieft erörtert werden; dies vor allem, weil die Wirkungen vorrangig binnenpolitisch ausgerichteter Maßnahmen auf den internationalen Handel zunehmen werden. Bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten wird man davon ausgehen müssen, daß die von der internationalen Gemeinschaft zu findenden Antworten unterschiedlich sein müssen, je nachdem, ob nach den Feststellungen der Vertragsparteien die Maßnahmen - und sei es nur indirekt - exportfördernden oder einfuhrmindernden Charakter haben.

51. In beiden Fällen wird die durch Art. XVI Abs. 1 GATT angestrebte Möglichkeit, im Rahmen von Konsultationen die Hilfen abzubauen oder auf ein geringeres, d.h. nicht mehr störendes Maß zu reduzieren, keine angemessene Lösung für die Probleme bringen können. Soweit es sich um Exportförderungsmaßnahmen handelt, die eine Folge binnenwirtschaftlicher, z.B. struktur- oder regionalpolitischer Zielsetzungen sind, darf man wegen der außerordentlich starken Belastung der öffentlichen Haushalte, die von ihnen ausgeht, ohnehin schon unterstellen, daß diese Maßnahmen nur die unumgänglich nötige Anreizwirkung haben, um den politisch gewünschten Effekt zu erzielen, d.h. aus der prädominanten innenpolitischen Zielsetzung kann im Normalfall wahrscheinlich die betroffene

Vertragspartei einen Abbau gar nicht zugestehen¹; Verbote kommen also als Lösung nicht in Frage. Die Lösung wird in diesen Fällen also entweder in der Rücknahme von Zugeständnissen in anderen Bereichen oder in der Einführung von Ausgleichszöllen, wie sie Art. VI vorsieht, liegen müssen.

52. Soweit es sich um handelsablenkende Hilfen handelt, die die Einfuhren vermindern, bei denen also die Gewinnung innerer Absatzmärkte auf die wettbewerbsverzerrenden Subventionen zurückzuführen ist, wird die Lösung des Problems in der Tat in der Gewährung kompensatorischer Zugeständnisse in anderen Bereichen oder in der Auflösung gewährter Zugeständnisse liegen können. Eine in weiterer Zukunft liegende Möglichkeit könnte - weltweit oder wenigstens zwischen den Industriestaaten - eine gewisse Harmonisierung auf einem für alle erträglichen Niveau sein, wie dies im Rahmen der Regionalpolitik innerhalb der Europäischen Gemeinschaften geschehen ist.

53. Das vorrangige Problem besteht z. Z. jedoch darin, derartige Hilfen transparent zu machen und die handelspolitische Problematik in ihren richtigen Dimensionen in das Bewußtsein der Vertragsparteien zu rücken. Es gibt heute in der Literatur² bereits besorgte Stimmen, die es für weit wichtiger halten, im Bereich der Regionalpolitiken z. B. einen internationalen Wohlverhaltenskodex zu verabschieden und eine neue Subventionseskalation rechtzeitig zu bremsen, als vorrangig einen Kodex über Ausgleichszölle auszuhandeln, die die Exportsubventionen im traditionellen Sinne endlich sanktionierbar machen würden.

¹ Hier könnte allenfalls an eine zeitliche Begrenzung oder eine degressive Wirkung gedacht werden; vgl. GATT-Dok. MTN/3 B/21 vom 30. September 1974, S. 13.

² G. Curzon/V. Curzon, *Global Assault of Non-Tariff Trade Barriers*, London 1972, S. 19 ff. (21).

Dies würde allerdings eine Konzertierung nationaler Politiken in größerem Rahmen ebenso voraussetzen wie die Möglichkeit, die binnenwirtschaftlichen Zielsetzungen vergleichbar und bewertbar zu machen.

Kieler Arbeitspapiere: (Kiel Working Papers)

1. M.Girgis, Labour Absorptive Capacity of Export Expansion and Import Substitution in Egypt. Kiel, November 1973, 34 p.
2. A.Neu, Adjustment in the Textile and Clothing Industry - The Case of West Germany -. Kiel, November 1973, 30 p.
3. W.Koschorreck, Antidumpingrecht im Bereich der Bundesrepublik Deutschland, Kiel, November 1973, 26 S.
4. H.R.Krämer, The Changing Principles of International Trade Policy. Kiel, November 1973, 17 p.
5. S.Heldt, Exportförderung in Lateinamerika, insbesondere in den Andenländern. Eine Bestandsaufnahme. Kiel, November 1973, 31 S.
6. U.Hiemenz und K.v.Rabenau, Effective Protection of West German Industry. Kiel, Dezember 1973, 45 S.
7. W.Koschorreck, Die paratarifären Handelshemmnisse bei Einfuhr in die Bundesrepublik. Kiel, Dezember 1973 (überarbeitete Fassung Januar 1975), 27 S.
8. H.R.Krämer, "Technische Hemmnisse" bei Einfuhren in die Bundesrepublik Deutschland. Gesundheitsschutzbestimmungen, Sicherheitsvorschriften, Normen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt. Kiel, Dezember 1973, 44 S.
9. R.J.Langhammer, Der Integrationsprozeß in Zentralafrika. Kiel, Dezember 1973, 31 S.
10. J.B.Donges, The Economic Integration of Spain with the EEC - Problems and Prospects. Kiel, Dezember 1973, 28 p.
11. W.Koschorreck, Nichttarifäre Handelshemmnisse durch Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle. Kiel, Januar 1974 (überarbeitete Fassung Januar 1975), 34 S.