

Koschorreck, W.

Working Paper — Digitized Version

Nichttarifäre Handelshemmnisse durch Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle

Kiel Working Paper, No. 11

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Koschorreck, W. (1974) : Nichttarifäre Handelshemmnisse durch Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle, Kiel Working Paper, No. 11, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46760>

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 Ausgleichs-
zölle
von
W. Koschorreck

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 Ausgleichs-
zölle
von
W. Koschorreck

Januar 1974

AG 1111 74 4
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 gelten-

de 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 nicht;² vielmehr muß auch hier qualifizierend ein Schaden vorliegen oder einzutreten 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 internationalen Verhandlungen über einen Kodex bei Ausgleichszöllen von vornherein sichtbar geschwächt.³

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.

³ Vgl. dazu Mueller-Thuns-Beseler, Antidumpingrecht der EWG S. 43; Ehle-Meier, EWG-Warenverkehr, S. 506.

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 wurden.¹ 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 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 ein- und denselben Zustand zu beheben, der sich aus einem Dumping oder aus der Gewährung einer Prämie oder Subvention ergibt.²

¹ Vgl. dazu Artikel VI Abs. 4 GATT.

² Vgl. Art. VI Abs. 5 GATT.

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 richtungweisende Vorarbeiten für eine Kodifizierung im Bereich der Ausgleichszölle leisten können. Auch die Arbeiten der Arbeitsgruppen 1 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 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 steht.¹

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

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

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 Ausfuhrsubventionen.¹ Nach Art.XVI Abs.2 erkennen die Vertragsparteien an, daß die Gewährung einer Subvention bei der Ausfuhr einer 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 Grundstoffes² 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.

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

² 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).

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 erhöht¹ werden darf.

10. Mit dieser Vereinbarung war jedoch das Ziel, wenigstens im industriellen Sektor die gezielten Ausfuhrbeihilfen 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 wirksam.² Bis Ende April 1972 haben drei weitere Staaten³ 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.

¹ Über den Stand vom 1.1.1955 hinaus.

² 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).

³ Japan, Neuseeland, Rhodesien (vgl.GATT.Dok.COM.IND/W/73 vom 28.April 1972, S.2).

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.

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.

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

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. Diese Erkenntnis deckt sich im übrigen mit den Erfahrungen, die die Vertragsparteien im Laufe der Jahre mit den Meldepflichten¹ gemacht haben. Die meisten - selbst die offenzutage liegenden - Subventionen werden gar nicht erst gemeldet. Auch für die Verhandlungen zum Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse werden bei den zuständigen Gremien des GATT nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Exporthilfen und sonstigen Subventionen angemeldet.²

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,

¹ 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.

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

- 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,
- 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 Regierungen.¹

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.

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

15. Es ist Mueller-Thuns-Beseler darin zuzustimmen, daß unter den Begriff der Beförderungs-Subvention - 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 rechnen.¹ 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. Hierbei den gleichbehandelnden Frachthilfen für Inlands- wie für Exportware - könnte aber eine Subvention i.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 erwähnt.² Nicht in diese Kategorie einzureihen wären dagegen Frachthilfen für einzelne Verkehrsträger, die unter nationalen verkehrspolitischen Aspekten ge-

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).

wahrt 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 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 politische Bereiche wie die Industriepolitik, die regionale und sektorale Strukturpolitik, die Umweltschutzpolitik.

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 rd.810 Positionen enthalten sind.

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 verdeutlicht 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 :

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.

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

Und in diesem Bericht heißt es dann weiter:¹

"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 geschenkt.²

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

¹ OECD, a.a.O., Ziff.186.

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

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, und zwar

- der Problemkreis 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 1/2 % 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.

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.

Beide Institute gewährten Exportkredite in der Regel nur, wenn die staatliche Ausfuhrkreditversicherung (Hermes Kreditversicherungs-AG) das betreffende Geschäft in Deckung genommen hat.

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.

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. 6,5%.

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

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 betragen 1972 rd. 150 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 Bankenmitteln 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 Ende November 1972 bei gut 8 1/2 % und wird durch die Inanspruchnahme öffentlicher Exportfinanzierungsmittel allenfalls auf 7 - 7,5 % gedrückt. Demgegenüber lagen die Zinssätze zum gleichen Zeitpunkt in England bei 6 %, in Frankreich und Italien zwischen 5,8 und 6,5 %, in den USA zwischen 6,25 und 6,75 %, in Japan bei 7 %. 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. Dort pflegen die Regierungen in solchen Zeiten ihre Subventionen sogar zu verstärken, um das einmal mit Zuschüssen angesteuerte Zinsniveau für ihre Exporteure zu erhalten. Von deutscher Seite laufen seit einigen Jahren Bemühungen, die anderen Industrieländer für einen Abbau dieser Subventionen zu gewinnen. Die Bemühungen sind erfolglos geblieben, die nationalen Systeme haben sich im Gegenteil gefestigt. In Großbritannien erfolgte erst 1972 der Übergang zu der bis dahin gemiedenen direkten Subventionierung. Der kürzlich vollzogene Subventionsabbau in Japan, wo die seit vielen Jahren für die Finanzierung kurzfristiger Exportkredite bereitgestellte Sonderdiskontlinie mit verbilligtem Diskontsatz abgeschafft wurde, hat nur geringe Bedeutung, vor allem angesichts der massiven Subventionierung mittel- und langfristiger Kredite.

28 . Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat zwar angeregt, die Gemeinschaft möge sich in der OECD für eine Verminderung der Zinssubventionen wenigstens im Verkehr unter Industrieländern einsetzen. Selbst die Unterbreitung dieses Vorschlages, der wohl auf entschiedenen amerikanischen Widerstand stoßen würde, dürfte durch Frankreich blockiert werden.

Im einzelnen bieten die Exportfinanzierungssysteme der wichtigsten Konkurrenzländer der Bundesrepublik folgendes Bild (Stand Ende 1972) :

29. In den USA¹ betrug z.B. im Oktober 1972 der Marktzins 7 - 7,5 %, während der Exportzins um 6,5 % lag. Die Export/Import-Bank finanzierte jeweils die Hälfte des Exportkredits zu (einem seit Jahren unveränderten) Zins von 6 %, 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 Kredit-hälfte hinzunehmen. Die im Eximbank-Zins von 6 % liegende Subvention wird ermöglicht durch das unverzinsliche Eigenkapital, das einschließlich Rücklagen 2,4 Mrd.Dollar beträgt, und durch die Befugnis zur Aufnahme von Krediten, deren Verzinsung durch die von der Treasury übernommene Rückzahlungshaftung sehr günstig ist.

¹ Vgl. dazu Fresle-Kwasny, "Finanzierung und Versicherung im Export", in: "Blick durch die Wirtschaft" vom 11.Dezember 1972.

30. Japanische Exporteure¹ konnten zur gleichen Zeit bei einem Marktzins um 8,5 % Exportzinsen von 6,5 - 7 % anbieten. Die Eximbank (Tokio) finanzierte im Herbst 1972 jeweils 55 - 65 % des Exportkredits zu einem festen Zinssatz von 5,5 % (früher sogar 4 %), während der Rest von Geschäftsbanken zu Marktzinsen bereitgestellt werden mußte. Die Exim ist darüber hinaus befugt, in Einzelfällen von "nationalem Interesse" mit 4 % zu finanzieren, was z.B. generell für Flugzeuge geschieht.

Die im Eximbankzins von 5,5 % liegende Subvention wird ermöglicht durch vom Staat (japan.ERP-Vermögen) zinslos zur Verfügung gestelltes Kapital von 5 Mrd.DM (Aufstockung in den Jahren 1970 und 1971 um je rd.700 Mio.DM) und durch Kreditaufnahme bei staatlichen Sondervermögen zu einem Zinssatz von 6,5 % (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 Großbritannien² ermöglichte es, im Sommer 1972 bei einem Marktzins um 8,5 % Exportzinsen von 6 % 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 der Banken hinausgehenden Exportkredite (ca.20 %) finanziert der Staatshaushalt unmittelbar, wofür z.B. 1972 rd.300 Mio. £ angesetzt waren.

¹ Vgl. dazu 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 27.November 1972.

Die im Exportzins von 6 % 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 Mio.£ Haushaltsmittel zu 6 %.

32. Bei einem Marktzins von 9 - 10 % belief sich im Oktober 1972 in Italien¹ der Exportzins auf 6 - 6,5 %. Die Finanzierungsmittel werden von den Banken zu einem Zinssatz bereitgestellt (z.B. 8,5 % + 1,75 % Marge), 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 Ende 1972 bei einem Marktzins von 8,25 - 8,5 % Exportzinsen von 5,8 - 6,5 % anbieten. Die Banken finanzieren die Exportkredite zu einem mit dem Staat vereinbarten Zins von seinerzeit 8,25 % für eine Kreditlaufzeit von maximal

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

7 Jahren. Die letzten 3 Jahre dieser Laufzeit (bei Krediten unter 5 Jahren etwas weniger) sind bei der Notenbank refinanzierbar zu einem Sonderdiskontsatz von 4,5 %, der in den letzten Jahren unabhängig von der Entwicklung des Diskontsatzes unverändert blieb. Die über 7 Jahre hinausreichenden Kreditlaufzeiten werden von einer staatlichen Exportbank zu 6,5 % refinanziert. Die Mischung aller drei Quellen - Banken, Notenbanken und Staat - wird so gesteuert, daß der Endzinssatz gleichbleibend bei 6,5 % für Kredite ab 7 Jahre und stufenweise abnehmend bei 6,0 % (5 Jahre) bis 5,8 % (2 Jahre) liegt.

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 BRD 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.

Exportkreditversicherung in der BRD 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 folgendem Beispiel erläutert:

¹ Vgl. Düren-Studie, S.24 ff.

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 Mio. DM und einer Kreditlaufzeit für 10 Jahre, betragen die Entgelte zur Absicherung des Kreditrisikos in den USA 0,7 Mio.DM, in der Bundesrepublik im Falle eines Bürgschaftsgeschäfts 2,9 Mio.DM, im Falle eines Garantiegeschäfts 7,7 Mio.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 Mio.DM bei Bürgschaft und 2,3 Mio. DM bei Garantie.

36. Die deutsche Exportindustrie verlangt daher seit langem eine Senkung der Selbstbeteiligungssätze. Wären die langjährigen Harmonisierungsverhandlungen in den EG nicht durch Frankreich blockiert, hätten die deutschen Firmen mit Sicherheit schon eine Senkung des Selbstbehalts erreicht. Obwohl hierfür eine ausdrückliche allgemeine Harmonisierung nicht vereinbart ist, besteht

seit Anfang der 60er Jahre ein Beschluß der Koordinierungsgruppe, eine Selbstbeteiligung von 10 % nicht zu unterschreiten. Die Kommission der EG bereitet den Erlaß einer Richtlinie vor, durch die der Satz von 10 % Mindestselbstbeteiligung verpflichtend werden soll. Die wichtigsten Konkurrenzländer in der Gemeinschaft wenden schon jetzt diese 10 % einheitlich für alle Risiken im Normalfall an, bei den gebundenen Finanzkrediten beschränken sie ihn auf 5 %.

37. Da im deutschen System die Versicherungsprämie aus dem gedeckten Betrag errechnet wird, würde eine Senkung des Selbstbehalts prämienneutral sein. In den Prämiensystemen unserer Partnerstaaten, auch im für die Zukunft angestrebten EG-System, 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 Selbstbehalts 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 BRD.

38. Faßt man außerdem ins Auge, daß französische Exporteure Versicherungen gegen das Preissteigerungsrisiko abschließen können, so wird deutlich, welches 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 BRD von Gemeinde zu Gemeinde durchaus geläufig ist. So mußte die EG-Kommission Ende 1971 in einer Mitteilung an den Rat zum Thema "Allgemeine Beihilferegelungen 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 Beihilferegelungen 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 Beihilferegelungen 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 Beihilferegelungen 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 (ECO 222) vom 5. November 1971 S.1.

40. Aus dieser Situation hat die Gemeinschaft Folgerungen gezogen und Eckwerte einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik gesetzt.¹

Ende 1971 haben sich die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichtet, bei Beihilferegelungen mit regionaler Zielsetzung bestimmte Grundregeln einzuhalten:

- a) Die Intensität der Beihilfen wird durch eine auf 20 % festgelegte einheitliche Beihilfeshöchstgrenze (Beihilfe ausgedrückt in Investitionsprozentsätzen nach Besteuerung) begrenzt. Diese Höchstgrenze gilt für alle Beihilfen mit regionaler Zweckbindung, die für die gleiche Investition gewährt werden. Da in den Zentralgebieten eine Senkung des Beihilfenniveaus anzustreben ist, wird die Höhe dieses Plafonds Ende 1973 erneut geprüft.
- 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 vH 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", Bundestagsdrucksache VI/2451.

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 sozio-ökonomische Lage Beihilfen rechtfertigt. Unterhalb dieser Höchstgrenze sind die Intensitäten der regionalen Beihilfen zu staffeln. Voraussetzung für die Einhaltung dieser Beihilfehöchstgrenze ist, daß alle Beihilferegelungen transparent, d.h. berechenbar gestaltet werden. Transparente Beihilfen sind Beihilfen, deren Bemessungsgrundlage die Investition darstellt und bei denen das Verhältnis zum Investitionsbetrag in Hundertsätzen 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.

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

ist.¹

Zusammenfassende Wertung auf der Grundlage des Verhandlungs-
standes 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, der 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 darf.¹ 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.

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".

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 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 dem 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 sehen die Vertragsparteien an¹

- die Definition des Schadensbegriffs,
- 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 Auffassungen 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 und ein strengeres Prüfungsverfahren für die Feststellung der abträglichen Handelseinflüsse vorgeschlagen. Als

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.

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 zugestehen.¹

¹ Hier könnte allenfalls an eine zeitliche Begrenzung oder eine degressive Wirkung gedacht werden.

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 jetzt im Rahmen der Regionalpolitik 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 Literatur¹ 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. Dies würde allerdings eine Konzertierung nationaler Politiken in größerem Rahmen ebenso voraussetzen wie die Möglichkeit, die binnenwirtschaftlichen Zielsetzungen vergleichbar und bewertbar zu machen.

¹ G. Curzon/V. Curzon, Global Assault of Non-Tariff Trade Barriers, London 1972 S.19 ff (21).