



Sachstand

WTO-Regelungen zu Subventionen

WTO-Regelungen zu Subventionen

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 082/22
Abschluss der Arbeit: 24. Oktober 2022 (zeitgleich letzter Zugriff auf Weblinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	WTO-Subventionsregelungen im Überblick	4
2.	Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCMA) im Überblick	5

1. WTO-Subventionsregelungen im Überblick

Vor Gründung der **Welthandelsorganisation** (*Englisch: World Trade Organization, folgend: WTO*) wurde der Welthandel völkerrechtlich primär durch das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen aus dem Jahre 1947 (*Englisch: General Agreement on Tariffs and Trade, folgend: GATT 1947*) und weitere in folgenden GATT-Runden verhandelte Verträge geregelt.¹

Mit dem **Marrakesch-Abkommen** aus dem Jahr 1994 wurde **die WTO** gegründet.² Es handelt sich bei dem Abkommen um ein „Rahmenübereinkommen mit institutionellen Vorschriften“³ insbesondere zum Aufbau der WTO. Materiell-rechtliche Regeln sowie weitere institutionelle Regelungen finden sich in den **vier Anhängen** zum Marrakesch-Abkommen.

Anhang 1A enthält eine Vielzahl von Übereinkommen zum **Warenhandel**. Dazu zählen das **Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen von 1994** (*Englisch: General Agreement on Tariffs and Trade, folgend: GATT*), zu dem auch das GATT 1947 gehört sowie das **Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen** (*Englisch: Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, folgend: SCMA*). Gemäß der allgemeinen Auslegungsregel des Anhangs 1A sind im Konfliktfall die Regeln der speziellen Abkommen im Anhang 1A gegenüber denen des GATT 1994 vorrangig.⁴

Im Anhang 1B befindet sich das **allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen** (*Englisch: General Agreement on Trade in Services, folgend: GATS*).

Das **Hauptregelungswerk für Subventionen** der WTO ist das **SCMA**, aber auch das **GATT** enthält - historisch bedingt - Regeln zu Subventionen. So beinhaltet Art. VI GATT Regelungen zu Ausgleichszöllen, deren Anwendbarkeit im Rahmen des SCMA durch Art. 10 SCMA festgelegt ist. Art. XVI GATT beinhaltet Regelungen für Subventionen. Auf Art. XVI GATT wird zwar im SCMA verwiesen,⁵ in vielen Fällen dürfte das SCMA jedoch Art. XVI GATT verdrängen.⁶

¹ Der Originaltext des Marrakesch-Abkommens kann abgerufen werden unter https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm.

² *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, 2006 Rn. 189 ff.

³ *Id.*, Rn. 205.

⁴ Die allgemeine Auslegungsregel zu Anhang 1 ist abrufbar unter https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/05-anx1a_e.htm.

⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 1 SCMA.

⁶ *Pitschas*, in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, B.I.12 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Rn. 18; Weitergehend zum Verhältnis des SCMA und des GATT in Bezug auf Subventionen siehe: *Pitschas*, in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, B.I.12 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Rn. 14 ff., *Böhm*, Strukturen des internationalen Subventionsrechts, 2007, S. 168 f.; Weitergehend zu den Regelungen des GATT: *Berrisch* in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, B.I.1. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, S. 71 ff.

Ferner wurde im Juni 2022 von der Ministerkonferenz, dem obersten Entscheidungsorgan der WTO,⁷ ein **Abkommen zu Fischereisubventionen** verabschiedet, welches von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden kann.⁸ Für landwirtschaftliche Erzeugnisse enthält das **Übereinkommen über die Landwirtschaft** (*Englisch: Agreement on Agriculture*) Sonderregelungen, auf die das SCMA z.T. explizit verweist.⁹

Art. XV GATS behandelt Subventionen für **Dienstleistungen**. Dort wird aber lediglich festgelegt, dass Mitgliedstaaten in Verhandlungen eintreten sollen, um Regeln bezüglich wettbewerbsverzerrender Subventionen für Dienstleistungen zu schaffen.

2. Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCMA) im Überblick

Das SCMA gliedert sich in **elf Abschnitte**. In Abschnitt I des SCMA werden wichtige Begriffe des Übereinkommens definiert. Abschnitte II bis IV unterscheiden zwischen verbotenen, anfechtbaren und nicht anfechtbaren Subventionen, wobei die Vorschriften zu nicht anfechtbaren Subventionen gem. Art. 31¹⁰ im Jahr 2000 außer Kraft getreten sind.¹¹ Darüber hinaus enthält das SCMA unter anderem Regelungen zu Ausgleichsmaßnahmen, zur Streitbeilegung sowie Vorschriften zu Benachrichtigungs- und Überwachungsmodalitäten.¹²

Im Folgenden werden nach einer Erläuterung der Definition der Subvention die verschiedenen Subventionstypen und die Ausgleichsmaßnahmen kurz dargestellt.

2.1 Definition von Subvention im SCMA

Da das SCMA Teil des Anhangs 1A und somit Teil der Übereinkommen zu Waren ist, können **nur Subventionen für Waren** (und nicht für Dienstleistungen) vom Subventionsbegriff erfasst sein.¹³ Gemäß Art. 1 Abs. 1 liegt eine **Subvention** vor, wenn die **öffentliche Hand** im Territorium

⁷ Oeter in: *Ehlers/Fehling/Pünder*, Besonderes Verwaltungsrecht - Band 1, 4. Aufl. 2019, I. Institutionelle Struktur und Verfahren, Zweites Kapitel, § 3 Internationale Wirtschaftsorganisationen, Rn. 12.

⁸ WTO, Agreement on Fisheries Subsidies, https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm.

⁹ Vgl. z.B. Art. 3 Abs. 1 SCMA.

¹⁰ Sofern nicht anderweitig gekennzeichnet, sind alle zitierten Normen solche des SCMA.

¹¹ *Böhm*, Strukturen des internationalen Subventionsrechts, 2007, S. 167.

¹² WTO, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures ("SCM Agreement"), https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm.

¹³ Pitschas, in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, B.I.12 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Rn. 24.

eines WTO-Mitgliedstaates „**eine finanzielle Beihilfe leistet**“¹⁴ oder wenn „**irgendeine Form der Einkommens- oder Preisstützung** im Sinne des Artikels XVI des GATT 1994 besteht“ und „**dadurch ein Vorteil gewährt wird**“.

- Der Begriff der „**finanziellen Beihilfe**“ wird durch eine abschließende Aufzählung von vier Fallgruppen in Art. 1 Abs. 1 a) Nr. 1 definiert.
 - Die erste Fallgruppe umfasst den direkten Transfer von Geldern (z.B. **Zuschüsse, Kredite**) sowie potentielle direkte Transfers von Geldern oder Verbindlichkeiten (z.B. **Kreditbürgschaften**).
 - Die zweite Fallgruppe erfasst Vorgänge, in denen „die Regierung auf normalerweise zu entrichtende Abgaben verzichtet oder diese nicht erhebt“ (z. B. **Steueranreize**).
 - Die dritte Fallgruppe bezieht sich auf Fälle, in denen die Regierung **Waren oder Dienstleistungen**, die nicht zur allgemeinen Infrastruktur gehören, für den Subventionsempfänger **bereitstellt** oder einen **Warenankauf** zu einem ggf. über dem Marktpreis liegenden Preis tätigt, durch den der Gewinn des Subventionsempfänger für diese Waren künstlich gesteigert wird.¹⁵
 - Die letzte Fallgruppe stellt auf Vorgänge ab, in denen nicht die Regierung, sondern eine **private, von der Regierung betraute Einrichtung** in den ersten drei Fallgruppen genannte Maßnahmen ausführt. Durch diese Regelung soll ausgeschlossen werden, dass eine Regierung den Anwendungsbereich des SCMA durch die Einbeziehung privater Akteure in die Subventionsvergabe verlassen kann.¹⁶
- Obwohl Art. 1 Abs. 1 a) Nr. 2 auf Art. XVI GATT verweist, findet sich dort keine Definition für **Einkommens- und Preisstützung**. Allerdings wird in Art. XVI GATT deutlich, dass die Einkommens- oder Preisstützung eine Maßnahme der öffentlichen Hand sein muss.¹⁷
- Der erlangte **Vorteil** muss **kausal** auf die **finanzielle Beihilfe** zurückzuführen sein. In einigen Fällen (z.B. bei Kreditgewährung durch die öffentliche Hand) kann zweifelhaft sein,

¹⁴ Zitate auf Deutsch entstammen der Übersetzung des ASCM im Amtsblatt der Europäischen Union. Dieses kann abgerufen werden unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:21994A1223\(14\)&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:21994A1223(14)&from=SL). Nur die englische, französische und spanische Version des SCMA ist authentisch, siehe dazu auch *Grave*, Der Begriff der Subvention im WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, 2002, S. 82.

¹⁵ Adamantopoulos, in: *Wolfrum, Stoll, Koebele* (Herausgeber) WTO-Trade Remedies, 2008, Art. 1 SCMA, Rn. 52, abrufbar unter https://brill.com/view/book/edcoll/9789047427353/Bej.9789004145658.i-982_004.xml; WTO Report of the Appellate Body, United States – Final countervailing duty determination with respect to certain softwood lumber from Canada, WT/DS257/AB/R, 19. Januar 2004, Rn. 53, abrufbar unter [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds257/ab/r*%20not%20rw*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds257/ab/r*%20not%20rw*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).

¹⁶ Pitschas, in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, B.I.12 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Rn. 60.

¹⁷ *Id.*, at Rn. 63.

ob überhaupt ein Vorteil vorliegt. Dem WTO Appellate Body des WTO-Streitbeilegungsverfahrens zufolge liegt in solchen Zweifelsfällen ein **Vorteil** vor, wenn die Konditionen der Gewährung der finanziellen Beihilfe durch die öffentliche Hand besser sind als die auf dem freien Markt zu erzielenden Konditionen.¹⁸

Gem. Art. 1 Abs. 2 fallen nur **spezifische Subventionen** in den Anwendungsbereich des SCMA. Gem. Art. 2 Abs. 1 liegt eine spezifische Subvention vor, wenn sie sich auf ein oder mehrere **Unternehmen**, auf einen oder mehrere **Wirtschaftszweige** bezieht oder es sich um eine gem. Art. 3 **verbotene Subvention** handelt. Art. 2 Abs. 2 stellt klar, dass unter spezifische Subventionen auch **regionale Subventionen** fallen.¹⁹

2.2 Verbotene Subventionen

Gem. Art. 3 sind zwei Kategorien von Subventionen verboten. Zunächst sind solche Subventionen, die *de jure* oder *de facto* von der Exportleistung abhängig sind, verboten. Eine Beispielliste von Exportsubventionen befindet sich im Anhang I des SCMA. Ferner sind auch Subventionen verboten, „deren Gewährung an die Bedingung geknüpft ist, dass anstelle von eingeführten Waren einheimische verwendet werden.“²⁰

2.3 Anfechtbare Subventionen

Da, wie unter 2. ausgeführt, die Vorschriften zu nicht anfechtbaren Subventionen außer Kraft getreten sind, sind alle Subventionen, die nicht gemäß Art. 3 verboten sind, anfechtbar.

„Anfechtbare Subventionen werden nicht – im Gegensatz zu verbotenen Subventionen – anhand bestimmter Eigenschaften definiert, sondern anhand **ihrer wirtschaftlichen Folge für andere WTO-Mitglieder**. Spezifische Subventionen, die nicht dem Verbot nach Art. 3 unterliegen, sind dann **anfechtbar, wenn sie nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer WTO-Mitglieder** zeitigen.“²¹

¹⁸ WTO Report of the Appellate Body, Canada – Measures affecting the export of civilian aircraft, WT/DS70/AB/R, 2. August 1999, Rn. 157 f., abrufbar unter [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds70/ab/r*%20not%20rw*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds70/ab/r*%20not%20rw*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).

¹⁹ Evtimov, in: *Wolfrum, Stoll, Koebele* (Herausgeber) WTO-Trade Remedies, 2008, Art. 2 SCMA, Rn. 58, abrufbar unter https://brill.com/view/book/edcoll/9789047427353/Bej.9789004145658.i-982_004.xml.

²⁰ Pitschas, in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, B.I.12 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Rn. 31.

²¹ *Id.*, at Rn. 33.

Die drei verschiedenen Formen der „nachteiligen Auswirkungen“ sind in Art. 5 aufgelistet und werden z.T. in Art. 6 weiter definiert.²²

2.4 Gegen- und Ausgleichsmaßnahmen

WTO-Mitglieder können auf verbotene oder anfechtbare Subventionen auf zwei Weisen reagieren: Sie können zum einen ein **beschleunigtes Streitbelegungsverfahren im Rahmen der WTO anstreben** und zum anderen ein **nationales Untersuchungsverfahren** einleiten.²³

Am **Ende des Streitbelegungsverfahrens** können **Gegenmaßnahmen, über die der Dispute Settlement Body entschieden hat**, stehen.²⁴ Die Abläufe der beschleunigten Streitbelegungsverfahren sind in Art. 4 für verbotene Subventionen²⁵ und in Art. 7 für anfechtbare Subventionen²⁶ niedergelegt.

Das Resultat von einem durch **nationale Behörden durchgeführten Untersuchungsverfahren** kann in der **Erhebung von Ausgleichszöllen** liegen.²⁷ Detaillierte Regelungen für das Ergreifen von Ausgleichsmaßnahmen finden sich in Teil V des SCMA.²⁸

Die beiden Mechanismen können parallel angestoßen werden, es ist jedoch **nicht erlaubt, kumulativ unilaterale Ausgleichszölle und Gegenmaßnahmen, über die der Dispute Settlement Body entschieden hat**, zu ergreifen.²⁹

* * *

²² Dazu weiterführend: Durling, in: *Wolfrum, Stoll, Koebele* (Herausgeber) WTO-Trade Remedies, 2008, Art. 5 SCMA, abrufbar unter https://brill.com/view/book/edcoll/9789047427353/Bej.9789004145658.i-982_004.xml; Piérola, in: *Wolfrum, Stoll, Koebele* (Herausgeber) WTO-Trade Remedies, 2008, Art. 6 SCMA, abrufbar unter https://brill.com/view/book/edcoll/9789047427353/Bej.9789004145658.i-982_004.xml.

²³ *Id.*, at Rn. 42.

²⁴ *Id.*, at Rn. 42 f.

²⁵ Dazu weiterführend: Rios Herran/Poretti, in: *Wolfrum, Stoll, Koebele* (Herausgeber) WTO-Trade Remedies, 2008, Art. 4 SCMA, abrufbar unter https://brill.com/view/book/edcoll/9789047427353/Bej.9789004145658.i-982_004.xml.

²⁶ Dazu weiterführend: Rios Herran/Poretti, in: *Wolfrum, Stoll, Koebele* (Herausgeber) WTO-Trade Remedies, 2008, Art. 7 SCMA, abrufbar unter https://brill.com/view/book/edcoll/9789047427353/Bej.9789004145658.i-982_004.xml.

²⁷ Pitschas, in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, B.I.12 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Rn. 47, 113.

²⁸ Dazu weiterführend: Pitschas, in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, B.I.12 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Rn. 113 ff.

²⁹ *Id.*, at Rn. 42.