



Kurzinformation

US-*Inflation Reduction Act* und WTO-Recht

Der Sachstand WD 2 – 3000 – 082/22 „WTO-Regelungen zu Subventionen“ vom 24. Oktober 2022 enthält u.a. eine allgemeine begriffliche Klärung von „Subventionen“ im Sinne des einschlägigen WTO-Subventions-Übereinkommens. Erläutert wird dabei auch der Begriff der „anfechtbaren Subvention“ (S. 7). Die weitere Frage nach Prüfung dieses Tatbestandes mit Blick auf den US-*Inflation Reduction Act* von 2022¹ zielt ab auf die **Überprüfung der WTO-Konformität des Gesetzes**. Eine solche Überprüfung nehmen die Wissenschaftlichen Dienste grundsätzlich nicht vor. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

- Der völkerrechtlich gebotene **Respekt vor auswärtigen Staaten** fordert von deutschen Staatsorganen diplomatische **Zurückhaltung**. Die Wissenschaftlichen Dienste als Teil eines Obersten Bundesorgans der Bundesrepublik Deutschland überprüfen nicht die Rechtmäßigkeit (Verfassungs- oder Völkerrechtskonformität) ausländischer Gesetze. Die Parlamentsdienste anderer Staaten halten es mit deutschen Gesetzen *vice versa*.
- Die **Auslegung** eines nationalen Gesetzes lässt sich – zumal wenn es aus dem anglo-amerikanischen Rechtskreis stammt – **nicht ohne genaue Kenntnis der Rechtsprechung** (*case law*) und der **Staatspraxis** (Anwendung des Gesetzes im Rechtsalltag) vornehmen. Zu diesem Zweck können Parlamentsjuristen des entsprechenden ausländischen Staates über das **Parlamentsnetzwerk EZPWD** (*Europäisches Zentrum für parlamentarische Forschung und Dokumentation*) angefragt werden. Dies bedeutet regelmäßig einen nicht unerheblichen Arbeits- und Zeitaufwand.
- Die Prüfung der Völkerrechtskonformität einer Norm bedeutet grundsätzlich etwas anderes als die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, wie sie etwa vom BVerfG im Wege der sog. **„abstrakten Normenkontrolle“** wahrgenommen werden kann. **Ein derartiges Verfahren sieht das Völkerrecht** (auch nicht das WTO-Recht oder das EMRK-Recht)

¹ Vgl. zum US-*Inflation Reduction Act* näher https://www democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf. Das US-Gesetz sieht u.a. Subventionen z.B. für Elektroautos vor und könnte damit faktisch US-Firmen begünstigen. Die Wirksamkeit des Gesetzes hinsichtlich der Inflationsrate wird bezweifelt (so Forbes Advisor, 23. August 2022, „The Inflation Reduction Act is now law – here’s what it means for you“, <https://www.forbes.com/advisor/personal-finance/inflation-reduction-act/>).

aus guten Gründen *nicht* vor. Eine (inzidente) Überprüfung der nationalen Gesetzgebung durch internationale Gerichte oder Spruchkörper erfolgt regelmäßig nur, wenn es zu einem **Klage- oder Streitschlichtungsverfahren** vor den internationalen Instanzen kommt. In einem potentiellen Verfahren kommt es dann entscheidend auf die **konkreten Umstände des Einzelfalls** an. Insbesondere das WTO-Recht kennt darüber hinaus Formen der konsensualen Streitbeilegung. Diese können dazu führen, dass Rechtsfragen in der Praxis gar nicht abschließend entschieden werden.

Insbesondere das hier einschlägige WTO-Subventions-Übereinkommen kann aus verschiedenen Gründen **nur begrenzt als „Messlatte“ für die Prüfung der WTO-Konformität eines nationalen Gesetzes** dienen:

- Das WTO-Übereinkommen normiert in weiten Teilen **Verfahrensrecht**.² Es enthält ein prozedurales „Gerüst“, um Streitigkeiten zwischen zwei Streitparteien, die beide Mitgliedstaaten des Übereinkommens sind, beizulegen. Dabei geht es um Subventionen (oder Ausgleichsmaßnahmen), die von einem Staat zugunsten seiner heimischen Industrie gewährt werden und in dem anderen Staat schädigende Wirkung auf inländische Wirtschaftszweige entfalten. Die inkriminierten Subventionen können durch die betroffene Streitpartei angefochten werden. Das WTO-Übereinkommen regelt, wie diese „Anfechtung“ vonstattengeht und welche Kriterien dafür erfüllt sein müssen.
- Ehe die Angelegenheit vor die WTO-Streitschlichtungsorgane gelangen kann, schaltet das WTO-Übereinkommen – obligatorisch – ein **Verfahren von Konsultationen und Abhilfemaßnahmen** vor. Ein solches **Konsultationsverfahren** soll eine **einvernehmliche wirtschaftspolitische Lösung herbeiführen**. In einem solchen Verfahren geht es in erster Linie *nicht* um die Prüfung der Tatbestände des WTO-Übereinkommens – das WTO-Recht sieht hier also die Möglichkeit vor, eine Streitigkeit gewissermaßen „**außerrechtlich**“ **beizulegen**.
- Denkbar ist, dass der *US-Inflation Reduction Act*, welcher Zweige der US-amerikanischen Energiewirtschaft subventioniert, **extraterritoriale Wirkungen** entfaltet und sich dadurch **wettbewerbsverzerrend zum Nachteil ausländischer Firmen** auswirkt. Mit Blick auf das WTO-Subventions-Übereinkommen wäre zunächst zu prüfen, inwieweit das US-Gesetz eine „**Subvention**“ i.S.v. Art. 1 des Übereinkommens darstellt. Dabei kommt es darauf an, *ob* und auf *welche Weise* eine finanzielle oder wirtschaftliche Begünstigung amerikanischer Firmen tatsächlich erfolgt. Dies erfordert eine **Auslegung des Gesetzes unter Berücksichtigung der nationalen Praxis** (s.o.).
- Gem. Art. 5 des WTO-Subventions-Übereinkommens ist eine nationale **Subvention, die von einem Mitgliedstaat gewährt wird, von der anderen Streitpartei „anfechtbar“**, sofern

² Das WTO-Subventions-Übereinkommen definiert – wie der Sachstand WD 2 – 3000 – 082/22 ausführt – in Art. 1 den Begriff der „Subvention“ und befasst sich sodann mit den Tatbeständen der „verbotenen Subventionen“ (im Fall des *US-Inflation Reduction Act* nicht einschlägig) sowie der „anfechtbaren Subventionen“.

diese Subvention „**nachteilige Auswirkungen**“ auf die Interessen des anderen Mitgliedsstaats zeitigt. Der Begriff der „nachteiligen Auswirkung“ wird in Art. 5 lit. a) und c) des WTO-Übereinkommens beispielhaft erläutert: In Rede stehen „**Schädigungen des inländischen Wirtschaftszweiges**“ oder „**ernsthafte Schädigungen der Interessen**“ eines anderen Mitgliedstaates. Die **Konkretisierung dieser interpretationsoffenen Begriffe** erfolgt am Maßstab eines umfangreichen Kriterienkatalogs in Art. 6 des WTO-Übereinkommens (zum Begriff „ernsthafte Schädigung“) sowie gem. Art. 16 (zum Begriff „inländischer Wirtschaftszweig“).

In dem sehr technisch und wirtschaftswissenschaftlich abgefassten Kriterienkatalog geht es *nicht* um das Gesetz, auf dessen Grundlage eine Subvention gewährt wird, sondern allein um die **Frage der extraterritorialen Auswirkungen der inkriminierten Subvention in der Rechts- und Wirtschaftsordnung** des Staates, der die Subvention „anfechten“ will.³ Das WTO-Subventions-Übereinkommen nimmt in Art. 6 also weitgehend die Perspektive der die Subvention „anfechtenden“ Streitpartei ein. Die anfechtende Streitpartei muss dabei **beweisen**,⁴ dass sie durch die Subventionspraxis der anderen Streitpartei „ernsthaft geschädigt“ wird.

- Ob ein nationales Gesetz – bzw. eine auf Grundlage dieses Gesetzes gewährte Subvention – die Regelungen des WTO-Übereinkommens verletzt, kann sich also **erst im Laufe eines Streitschlichtungsverfahrens** (vgl. Art. 7.4 ff. des Übereinkommens) herausstellen. **Die Prüfung der WTO-Konformität einer Subvention erfolgt daher nicht „abstrakt“, sondern immer nur „kontradiktorisch“.**
- Ob US-Subventionen, die gemäß dem *US-Inflation Reduction Act* gewährt wurden, seitens der EU (oder seitens eines anderen Mitglieds des WTO-Subventions-Übereinkommens) auf der Grundlage des Übereinkommens angefochten werden, **lässt sich nicht prognostizieren**. Noch weniger prognostizieren lassen sich die **verfahrensrechtlichen Schritte**, die das WTO-Übereinkommen vorsieht: Möglicherweise lässt sich ein (potentieller) Streit bereits im Wege des Konsultationsverfahrens nach Art. 7.1 des WTO-Übereinkommens beilegen; anderenfalls *kann* die Streitigkeit vor die WTO-Streitschlichtungsorgane gelangen. Ein verfahrensrechtlicher Automatismus existiert nicht. Der **Ausgang eines Streitschlichtungsverfahrens** sowie die Entscheidung der WTO-Streitschlichtungsinstanzen (*Dispute Settlement Body*) sind offen.

* * *

³ Das WTO-Recht kennt keine „Kläger“ oder „Beklagte“ im herkömmlichen Sinne, da es sich bei dem Streitschlichtungsverfahren vor den WTO-Instanzen (*Dispute Settlement Body*) nicht um ein *gerichtliches* Verfahren handelt; man spricht eher von den „Streitparteien“, die beide Mitglieder des einschlägigen WTO-Subventions-Übereinkommens sein müssen.

⁴ Eine umfangreiche Regelung zum Thema „Beweise“ findet sich in Art. 12 des WTO-Übereinkommens.