

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gudrun Kopp, Rainer Brüderle, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/9385 –**

Verschleierung von Subventionen gegenüber der WTO

Vorbemerkung der Fragesteller

Subventionen und andere interne Stützungsmaßnahmen beeinträchtigen die Allokationsfunktion der globalen Märkte und stellen deshalb ein ernst zu nehmendes Handelshemmnis dar. Die Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) haben dem im Rahmen der „Uruguay-Runde“ von 1986 bis 1994 Rechnung getragen und zur Förderung des weltweiten Freihandels das „Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“ (ASCM) geschlossen. Dieses verpflichtet die Mitgliedstaaten der WTO, so genannte spezifische Subventionen, die nur Unternehmen aus dem jeweiligen Land zu Gute kommen, als potentiell handelsverzerrend der WTO zu melden. Auf dieser Grundlage sollen Transparenz über das Ausmaß von Subventionszahlungen geschaffen und die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, gezielt gegen diskriminierende und handelsverzerrende Subventionen im Rahmen der WTO vorzugehen.

Einem Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts (FiFo) mit dem Titel „WTO Subsidy Notifications. Assessing German Subsidies under the GSI notification template proposed for the WTO“ vom April 2008 zufolge kommt die Bundesrepublik Deutschland diesen Verpflichtungen gegenüber der WTO nicht annähernd nach. Vielmehr seien beispielsweise für das Jahr 2006 lediglich Subventionen von 1,25 Mrd. Euro gemeldet worden, wohingegen das FiFo auf einen Betrag von mindestens 10,8 Mrd. Euro gekommen ist.

1. Ist der Bundesregierung das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes mit dem Titel „WTO Subsidy Notifications. Assessing German Subsidies under the GSI notification template proposed for the WTO“ vom April 2008 bekannt?

Ja

2. Falls ja, wie beurteilt sie dessen Ergebnisse?

Das Gutachten des Instituts beschreibt zutreffend den Rechtsrahmen für die Notifizierung von Subventionen.

Die Bundesregierung kann jedoch aus mehreren Gründen dem Ansatz einer umfassenden Notifizierung auch in Zweifelsfällen („in dubio pro notification“) nicht folgen. Ein derartiger Ansatz muss insgesamt als zu weitgehend beurteilt werden. Eine „in dubio pro notification“ wird weder durch die WTO-Regeln normiert noch würde dies der Praxis sämtlicher WTO-Mitgliedstaaten entsprechen.

Die Notifizierungspflicht betrifft aufgrund des Anwendungsbereiches von Artikel XVI:1 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Trade and Tariffs – GATT) und WTO-ASCM nur Subventionen auf dem Gebiet des Warenhandels, wobei hinsichtlich der Stützungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Produkte zudem die konkretere Notifizierungspflicht nach dem WTO-Landwirtschaftsübereinkommen zu berücksichtigen ist.

Dabei besteht eine Notifizierungspflicht für einzelne Subventionen erst, wenn eine Subvention spezifisch im Sinne des Artikels 2 WTO-ASCM ist. Insofern bestimmt sich also der Umfang der zu notifizierenden Subventionen nach der Auslegung und Anwendung des Begriffes der Spezifität i. S. d. WTO-ASCM. Die dadurch entstehende Unsicherheit hinsichtlich des Umfanges der Meldepflicht wird auch in dem Gutachten des Instituts konzediert.

3. Teilt die Bundesregierung insbesondere die Auffassung der Gutachter, wonach Deutschland innerhalb der Gruppe der OECD-Staaten zu denjenigen Ländern zählt, die im Hinblick auf die Offenlegung von Subventionen am wenigsten Bereitschaft zur Transparenz zeigen?

Nein

4. Falls ja, worin liegt dieses Verhalten begründet?

Falls nein, warum nicht?

Die Europäische Kommission (EU-Kommission), die für die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Meldungen koordiniert, ist sehr bemüht, der Verpflichtung zur Notifizierung unter Beachtung der WTO-Standards fristgerecht durch Vorlage der Unterlagen in Genf nachzukommen. Für den Agrarbereich wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, die eine vollständige und zeitnahe Berichterstattung sicherstellen soll.

Ein Vergleich mit anderen WTO-Mitgliedern zeigt, dass eine Vielzahl der WTO-Mitglieder, im Unterschied zur Europäischen Union samt Mitgliedstaaten, der Notifizierungspflicht nicht nachkommen, eine Nullnotifizierung bzw. die Notifizierung verspätet einreichen.

So haben beispielsweise wichtige Handelspartner wie die USA oder China bislang keine Notifizierung für die Jahre 2005 und 2006 vorgelegt.

Eine umfassende vergleichende Analyse der unterschiedlichen Verhaltensweisen der einzelnen WTO-Mitglieder bzw. der Gruppe der OECD-Staaten liegt nicht vor. Aus dem WTO World Trade Report 2006 geht jedoch hervor, dass bei einer Vielzahl von Jahren Informationen zur Subventionspraxis nur von weniger als der Hälfte der WTO-Mitglieder vorliegen.

5. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung eines der Verfasser des Gutachtens, wonach das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der WTO einen „Bruch internationaler Verträge“ darstellt (FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND, 7. Mai 2008)?

Falls nein, warum nicht?

Nein.

Die jeweiligen Entscheidungsträger auf Bundes- und Länderebene bzw. die Förderinstitutionen haben zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für das Vorliegen einer notifizierungspflichtigen Subvention erfüllt sind.

Die Bundesregierung bzw. das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) kann dabei aus administrativen und rechtlichen Gründen unter Berücksichtigung der Vielzahl der Förderaktivitäten keine Überprüfungen dieser Entscheidungen vornehmen.

Im Agrarbereich soll eine enge Koordinierung zwischen Bund und Ländern eine vollständige Notifizierung gewährleisten.

6. Erwartet die Bundesregierung rechtliche Auseinandersetzungen mit der WTO?

Falls nein, warum nicht?

Nein.

Die Bundesregierung erkennt die bestehende rechtliche Verpflichtung zur Notifikation gegenüber der WTO unstreitig an. Die Notifikation von Maßnahmen berührt aber deren rechtlichen Status nach dem GATT 1994 und dem WTO-ASCM nicht.

Die Bundesregierung hat ein Interesse an einer vollständigen Notifizierung von Agrarsubventionen, da Verhandlungen über den Subventionsabbau im Agrarbereich vom notifizierten Subventionsniveau im Referenzzeitraum ausgehen.

Grundsätzlich ergeben sich allerdings aus der Notifikation bzw. der Nichtnotifikation keinerlei rechtliche Konsequenzen. Insoweit fehlt es an einem Sanktionsmechanismus gegenüber fehlenden Notifikationen. Hierin könnte ein Ansatz für eine Verbesserung der Regeln auf WTO-Ebene gesehen werden.

7. Zu welchen Zeitpunkten hat die Bundesrepublik Deutschland Notifikationen deutscher Subventionen gemäß ASCM an die WTO versandt?

Die EU-Kommission fordert alle zwei Jahre die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf, Beiträge zur Erfüllung der Verpflichtung zur Notifikation nach dem WTO-Abkommen zu leisten.

Die letzte Aufforderung dieser Art erfolgte am 26. Februar 2007, mit der Bitte um Beiträge bis zum 15. Mai 2007. Die EU-Kommission hat im Juli 2007 die gesammelten Beiträge für alle Mitgliedstaaten an das WTO-Sekretariat in Genf übermittelt. Nach Übersetzung werden die eingereichten Notifikationen im WTO-Subventionsausschuss behandelt.

Die nächste Notifizierung ist Ende Juni 2009 fällig. Die Meldeverpflichtungen beziehen sich dann auf Subventionen aus den Jahren 2007 und 2008.

Für Agrarsubventionen erfolgt die Notifizierung nationaler Maßnahmen (Bund und Länder) jährlich zum 30. November an die EU-Kommission, die diese dann einschließlich der EG-Maßnahmen für die WTO zusammenfasst.

8. Wie hoch waren jeweils die gemeldeten Gesamtniveaus deutscher Subventionen gemäß ASCM?

Diese Frage ist insoweit schwierig zu beantworten, da der Begriff „gemeldeter Gesamtniveaus deutscher Subventionen“ nicht hinreichend konkretisiert ist. Nicht jedes Förderinstrumentarium beinhaltet auch Subventionstatbestände. Darüber hinaus zeichnen sich die einzelnen Förderinstrumente und Förderaktivitäten durch eine extrem unterschiedliche Ausgestaltung der Subventionstatbestände und -elemente aus.

Mit Blick auf die Meldungen der Vergangenheit ergibt sich bei pauschaler Betrachtung folgendes Gesamtbild:

- a) Meldungen für die Jahre 2001 und 2002 rund 7,8 Mrd. Euro
- b) Meldungen für die Jahre 2003 und 2004 rund 6,7 Mrd. Euro
- c) Meldungen für die Jahre 2005 und 2006 rund 3,6 Mrd. Euro.

Für den Agrarbereich kann auf Deutschland bezogen keine Gesamtangabe gemacht werden, da die EU-(Ko-)finanzierungsmittel direkt durch die Kommission für die gesamte EU notifiziert werden.

9. Welche Ressorts innerhalb der Bundesregierung sind für diese Berichte verantwortlich?

Verantwortlich sind auf Bundes- bzw. Landesebene alle subventionsgewährenden Stellen. Dies gilt auch für Förderungen durch Bundes- oder Landesinstitute, also die mittelbare Förderung. Innerhalb der Bundesregierung ist es Aufgabe des BMWi und des BMELV die subventionsgewährenden Stellen auf die Notifizierungspflicht hinzuweisen. Aufgabe dieser Ressorts ist es ferner, die Gesamtheit der Meldungen hierzu in Berichten zusammenzufassen und an die EU-Kommission zu übermitteln.

10. Besteht nach Auffassung der Bundesregierung ausreichend Klarheit über die Definition von Subventionen im internationalen Kontext?

Die Frage lässt sich in der Tat nur im internationalen Kontext beantworten. Ausreichend klar scheint die Definition von so genannten Red-Light-Subventionen, d. h. Subventionen, die gänzlich verboten sind. Dies sind Subventionen, deren Gewährung entweder von der Ausfuhrleistung oder von einem Vorrang der Verwendung einheimischer Waren abhängig ist. Hierzu bestehen erläuternde Anhänge zum WTO-ASCM.

Schwierigkeiten bestehen allerdings hinsichtlich der Bestimmung von so genannten Yellow-Light-Subventionen, d. h. den spezifischen Subventionen, die im Falle von nachteiligen Auswirkungen im Sinne des Artikels V der WTO-ASCM anfechtbar sind. Überdies bereitet insbesondere die Frage nach der Spezifität der Subvention immer wieder große Schwierigkeiten (siehe Antwort zu Frage 2).

Daher kann in einer Gemeinschaft von mehr als 150 WTO-Mitgliedern nicht davon ausgegangen werden, dass im Rahmen der nationalen Anwendungspraxis diese Definition des WTO-rechtlichen Subventionsbegriffes weltweit einheitlich erfolgt. Insofern ist hier der internationale Kontext zu berücksichtigen und auch im Rahmen der Notifizierungspraktiken der WTO-Mitglieder eine sehr unterschiedliche Vorgehensweise zu registrieren.

Die Agrarsubventionen sind im WTO-Agrarabkommen weitergehend definiert, allerdings ergeben sich auch dort unterschiedliche Auslegungen, wie die ver-

schiedenen WTO-Streitschlichtungsverfahren belegen (zuletzt gegen die US-Agrarsubventionen).

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen von Subventionen und anderen internen Stützungsmaßnahmen auf den freien Welthandel im Allgemeinen?

Die Bundesregierung bekennt sich zum im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) festgelegten grundsätzlichen Verbot staatlicher Beihilfen. Artikel 87 EGV enthält dieses Verbot sowie die Ausnahmetatbestände, nach denen grundsätzlich eine beihilferechtliche Genehmigung der Förderung durch die EU-Kommission erfolgen muss, bevor eine staatliche Beihilfe gewährt wird. Insofern gilt ohnehin rechtsverbindlich und EU-weit ein sehr restriktiver Ansatz hinsichtlich der Gewährung von Subventionen.

Mit Blick auf Artikel XVI:I GATT und WTO-ASCM müssen jedoch die grundlegenden Unterschiede insbesondere bei Artikel 25 WTO-ASCM berücksichtigt werden. Auf WTO-Ebene besteht dieses grundsätzliche Verbot der Subventionsgewährung – von Ausfuhrsubventionen und diskriminierenden Subventionen abgesehen – gerade nicht.

Das heißt, Subventionen sind im Rahmen des WTO-ASCM erlaubt, solange nicht im Rahmen eines Verfahrens nachteilige Auswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat festgestellt wurden.

Auf WTO-Ebene ergibt sich aus einer erfolgten Notifizierung auch kein genereller Diskussions- und Genehmigungsvorgang. Problematisch werden die Vorgänge erst, wenn im Verhältnis von Regierung zu Regierung ein WTO-Streitbeilegungsverfahren initiiert oder im Verhältnis von Regierung zu Unternehmen in den Mitgliedstaaten Antidumping- oder Antisubventionsverfahren eingeleitet werden.

Im Agrarbereich setzt sich die Bundesregierung – im Rahmen der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – für einen vollständigen Abbau aller handelsverzerrenden Exportfördermaßnahmen und eine wirkungsvolle Begrenzung anderer potentiell handelsverzerrender Subventionen im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungsrunde ein.

Hier wird eine absolute Obergrenze für diese Subventionen angestrebt.

12. Sind der Bundesregierung Fälle spezifischer Subventionen aus anderen WTO-Mitgliedstaaten bekannt, die zu Handelsnachteilen für deutsche Unternehmen geführt haben?

Ja

13. Falls ja, hat die Bundesregierung in diesen Fällen vom Streitschlichtungsmechanismus der WTO Gebrauch gemacht?

Einen generellen Überblick über die WTO-Streitbeilegungsverfahren, in denen die EU als Beschwerdeführer oder als Beklagter auftritt, und die Verfahren nach der Handelshemmnis-Verordnung gibt die Veröffentlichung der EU-Kommission vom 21. Mai 2008.

Tendenziell lässt sich sagen, dass diese Verfahren angestrengt werden, wenn Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zur Klärung gebracht werden sollen. Weniger entscheidend ist dabei das konkrete Interesse des einzelnen Mitgliedstaates; diese Interessen werden indirekt wahrgenommen.

14. Falls ja, mit welchen Ergebnissen endeten diese Streitschlichtungsverfahren?

Diese Verfahren führen zur Klärung von Fragen hinsichtlich der Zulässigkeit der Maßnahmen, zu Anpassungserfordernissen u. a. m.

15. Hat sich nach Auffassung der Bundesregierung das Instrument „Streitschlichtungsverfahren“ bei der WTO bewährt?

Der Streitbeilegungsmechanismus, wie er in der „WTO-Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“ (DSU: Dispute Settlement Understanding) niedergelegt ist, wurde durch die Uruguay-Runde in der jetzigen Form vereinbart. Die schon vorher nach den GATT-Regeln vorgesehene Streitschlichtung ist dadurch berechenbarer und effizienter geworden. Insbesondere ist mit dem Appellate Body eine Art zweite Instanz eingeführt worden. Das neue Streitbeilegungsverfahren ist eine deutliche Verbesserung und hat sich aus Sicht der Bundesregierung bewährt. Über mögliche weitere Verbesserungen des Streitbeilegungsverfahrens wird im Zusammenhang mit der laufenden Doha-Runde (Doha Development Agenda – DDA) verhandelt.

16. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Absatzhilfen zugunsten des deutschen Steinkohlebergbaus oder für Zivilflugzeuge der Firma Airbus S.A.S. keine spezifischen Subventionen gemäß des ASCMs darstellen?

17. Wenn ja, warum nicht?

Antwort zur Absatzfinanzierung von Zivilluftfahrzeugen

Die staatlich unterstützte Absatzfinanzierung für Flugzeuge richtet sich nach den Regeln des entsprechenden OECD-Sektorabkommens, auf das die Subventionsregeln der WTO ihrerseits Bezug nehmen. Die vom deutschen Staat unterstützte Absatzfinanzierung hält sich strikt an die Regeln des OECD-Sektorabkommens für Flugzeugfinanzierungen und geht nicht über diejenige hinaus, die dem US-amerikanischen Wettbewerber zur Verfügung steht.

Antwort zu Steinkohle

Bei den Subventionen für den deutschen Steinkohlenbergbau handelt es sich nicht um handelsverzerrende Subventionen. Sie werden gewährt auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates vom 23. Juli 2002 über staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau. In Artikel 4 der EG-Verordnung ist geregelt, dass diese Beihilfen keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Käufern und den Verbrauchern von Kohle in der Gemeinschaft verursachen dürfen.

Ebenso dürfen sie nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Elektrizitätsmarkt, dem Markt der kombinierten Wärme- und Elektrizitätsproduktion, dem Koks- und dem Stahlmarkt führen.

Die Bundesregierung hat das Beihilfesystem für den Steinkohlenbergbau so ausgestaltet, dass es den wettbewerbsrechtlichen Anforderungen dieser Verordnung entspricht. Die Beihilfen decken die Differenz zwischen den Produktionskosten der Steinkohlenproduzenten und den Weltmarktpreisen. Subventionierte Inlandskohle wird dadurch nicht besser gestellt als importierte Kohle. Betreiber von Kraft- und Stahlwerken beziehen Inlands- und Importkohle zu vergleichbaren Preisen.

Bei der Bewertung der deutschen Steinkohlebeihilfen ist zu beachten, dass im vergangenen Jahr beschlossen wurde, den subventionierten deutschen Steinkohlenbergbau zum Ende des Jahres 2018 zu beenden. Auf dem Weg dahin werden die Beihilfen Jahr für Jahr deutlich vermindert. Dementsprechend verringert sich auch das Volumen der subventionierten Steinkohleförderung.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die Effektivität des ASCM?

Die Effektivität des WTO-ASCM könnte sicherlich im Rahmen von Reformüberlegungen verbessert werden.

Derzeit besteht insbesondere das Dilemma, dass je mehr Subventionen als spezifische Subventionen erkannt und gemeldet werden, desto mehr die Wahrscheinlichkeit der Anfechtung bzw. der Erhebung von unilateralen Ausgleichsmaßnahmen steigt. Andererseits wird durch die Notifizierung selbst noch kein Anerkenntnis hinsichtlich der Spezifität der Subvention zum Ausdruck gebracht, so dass einem WTO-Mitglied, welches eine notifizierte Subvention angefochten hat, die Beweislast sowohl hinsichtlich der Spezifität als auch hinsichtlich der nachteiligen Auswirkungen sowie des den Subventionsempfängern erwachsenden Vorteils obläge.

Darüber hinaus wird die Effektivität des WTO-ASCM dadurch eingeschränkt, dass keinerlei Sanktionen vorgesehen sind, dies auch dann nicht, wenn im Nachhinein das Vorliegen von so genannten verbotenen Subventionen festgestellt werden sollte.

Jede Änderung bedarf aber einer Zustimmung aller WTO-Mitgliedstaaten.

19. Wie viele Länder haben sich im vergangenen Jahr über die WTO-Daten hinaus bei der Bundesregierung nach Berichten über Subventionen in Deutschland erkundigt?

Derartige Anfragen gehen in der Regel ebenfalls direkt bei der EU-Kommission ein. Anfragen aus dem Jahr 2007 Deutschland betreffend sind nicht bekannt. Die letzte bekannte Anfrage geht auf das Jahr 2005 zurück, damals hatten die USA Fragen zur deutschen Notifizierung.

20. Fragt die Bundesregierung derartige Daten bei den Regierungen von Handelspartnerländern ab?

In der Regel besteht hierzu keine Veranlassung. Sollte die Bundesregierung von beteiligten Unternehmen jedoch auf bestimmte Subventionstatbestände in Handelspartnerländern hingewiesen werden, würde über die EU-Kommission hierzu eine Anfrage vorgenommen werden.

21. Falls ja, warum verlässt sie sich nicht auf die bei der WTO vorliegenden Daten?

Grundsätzlich ist der Rückgriff auf die der WTO gemeldeten Subventionsdaten angezeigt. Zum Teil liegen bei der WTO allerdings bezüglich einzelner Handelspartnerländer keine Subventionsdaten vor. Praxis einzelner WTO-Mitglieder ist es auch, die Meldungen der WTO deutlich verspätet vorzulegen. Wenn sich nach der WTO-Datenlage zu Einzelfällen keine Informationen ergeben, ist die Anfrage an das jeweilige Handelspartnerland sinnvoll.

