

Felix Neumann

Export des europäischen Beihilfenrechts

Eine Analyse der Europäisierung des
internationalen Subventionsrechts
durch bilaterale Handelsabkommen

Export des europäischen Beihilfenrechts

Felix Neumann

Export des europäischen Beihilfenrechts

Eine Analyse der Europäisierung des
internationalen Subventionsrechts
durch bilaterale Handelsabkommen

 Springer

Felix Neumann
Berlin, Deutschland

Zugl.: Dissertation, Friedrich-Schiller-Universität Jena, 2018

ISBN 978-3-658-26045-3 ISBN 978-3-658-26046-0 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-26046-0>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Meiner Familie

Vorwort

Diese Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena im Sommersemester 2018 als Dissertation angenommen. Ihr liegt der Bearbeitungsstand Juni 2018 zugrunde. Allerdings befindet sich das Feld der europäischen Freihandelsverträge in einem ständigen Erneuerungsprozess, sodass die Abkommen der EU mit Japan und Mexiko in diese Abhandlung nicht mehr aufgenommen werden konnten.

Entstanden ist das vorliegende Werk während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl meines geschätzten Doktorvaters Prof. Dr. Christoph Ohler, LL.M. (Brügge). Er hat mich nicht nur hervorragend betreut und mir ein inspirierendes Arbeitsumfeld ermöglicht, sondern mich auch maßgeblich in meiner Entscheidung beeinflusst, neben meinem Magisterstudium noch den Staatsexamensstudiengang zu absolvieren. Zudem war er die Person, die mein Interesse am internationalen Wirtschaftsrecht geweckt hat. Nicht nur für die Erstellung des Gutachtens, sondern auch und vor allem für seine spannende Vorlesung zum Beihilfenrecht gebührt meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur. mein Dank. Ebenso bin ich Prof. Dr. Giesela Rühl, LL.M. (Berkeley) gegenüber zur Anerkennung verpflichtet, deren Vorlesungen ich als Nebenfachstudent besucht habe und die die Drittbegutachtung sofort übernommen hat. Bedanken möchte ich mich auch bei Prof. Dr. Matthias Ruffert, an dessen Lehrstuhl ich als studentische Hilfskraft gearbeitet habe. Er hat mich nicht nur erstmals mit dem Europarecht in Berührung gebracht und meine Begeisterung für dieses Rechtsgebiet geweckt, sondern vor allem die Entwicklung meiner Fremdsprachenkenntnisse maßgeblich gefördert. Auch Prof. Dr. Andreas Freytag unterstützte mich während meines Doppelstudiums und ich hatte das Glück, seinen spannenden wirtschaftswissenschaftlichen Vorlesungen beizuwohnen. Schließlich konnte ich aufgrund eines Forschungsaufenthalts bei der Generaldirektion Wettbewerb und der Teilnahme an Verhandlungen über ein neues Handelsabkommen mit einem außereuropäischen Staat einen Eindruck von der aktuellen Freihandelspraxis der Europäischen Union gewinnen. Die spannenden Diskussionen mit den Mitarbeitern der Gene-

raldirektion Wettbewerb – insbesondere der Unit A/5 –, der Generaldirektion Handel und des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission haben mir einen außerakademischen Blick auf die Themen dieser Arbeit eröffnet.

Zudem werde ich durch eine Vielzahl von gewonnenen Freunden und Kollegen immer mit großer Freude an meine Studienzeit beziehungsweise die Periode als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Jena zurückdenken. Diesbezüglich möchte ich besonders Jonas Hyckel, Sven Lehmann, Dr. Ulrike Pollin, Susanne Prater und Dr. Eric Urzowski hervorheben. Auch der Rechtswissenschaftlichen Fakultät sowie der Friedrich-Schiller-Universität Jena gilt mein Dank für die hervorragenden Studienbedingungen und die Unterstützungen im Rahmen des Doppelstudiums.

Ohne die großartige ideelle und materielle Hilfe meiner gesamten Familie hätte ich das Doppelstudium sowie die Dissertation sicherlich nicht so zügig meistern können. Meine größte Dankbarkeit gilt meinen Eltern Anke Töpfer und Thomas Neumann vor allem für ihre freiheitliche Erziehung und die Zuneigung, die sie mir stets entgegenbracht haben. Ich weiß, dass sie immer für mich da sein werden. Je tiens également à remercier Camille Rousselot. Grâce à son soutien affectueux, elle a fait de ces dernières années l'une des périodes les plus belles de ma vie. Ebenfalls bin ich meinen Großeltern Gundula und Manfred Rosemann besonders für ihre tägliche Unterstützung während der Examens- und Dissertationszeit sowie für die vielen schönen Gespräche zu großer Anerkennung verpflichtet. Auch gegenüber meinen Großeltern Renate und Wolfgang Neumann möchte ich meine Wertschätzung ausdrücken, die mich während meiner ganzen Studienzeit mit großer Hingabe unterstützt haben.

Berlin, im Dezember 2018

Felix Neumann

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
1. Kapitel: Einführung in das Forschungsvorhaben	1
A. Notwendigkeit einer Subventionskontrolle durch bilaterale Abkommen.....	1
B. Erläuterung des Forschungsvorhabens.....	3
I. Rechtliche Fragestellungen	3
II. Stand der Forschung und Forschungsbeitrag der Arbeit	4
III. Zentrale Fragestellung und Eingrenzung der Analyse	5
C. Gang der Untersuchung.....	6
2. Kapitel: Europäisierung des internationalen Subventionsrechts.....	9
A. Subventionen als Kernstück der neuen europäischen Außenhandelsstrategie.....	9
I. Das Verhältnis zwischen Freihandel und Subventionen	9
1. Subventionen als ein Element nationaler Wirtschaftsförderung.....	9
2. Abbau nationaler Handelsschranken durch den Freihandel.....	10
3. Ziele einer internationalen Subventionsrechtsordnung.....	12
II. Die erneuerte Außenhandelsstrategie der EU	13
1. Rechtsquellen und Akteure der gemeinsamen Handelspolitik.....	13
2. Chronologie des Reformkurses	14
3. Ursachen des Strategiewechsels.....	16
4. Das Neue an der europäischen Außenhandelsstrategie.....	17
III. Zusammenfassung der Erkenntnisse	23
B. EU-Beihilfenrecht und internationales Subventionsrecht im Vergleich.....	24
I. Ungleiche internationale Standards im Subventionsrecht?	24
1. Nationales Subventionsrecht der fokussierten Handelspartner.....	24
2. Bilaterale Abkommen der alten Generation.....	27
3. Subventionsvorschriften innerhalb des IWF, der OECD und der Weltbank....	30
4. WTO-Subventionsrecht und europäisches Beihilfenrecht im Vergleich	32
5. Zusammenfassung der Erkenntnisse	66
II. Exkurs – Erfolgreiche europäische Reform des WTO-Subventionsrechts.....	68
1. Chronologie und Stand der Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde.....	68

2. Erneuerungsansätze der Europäischen Union	70
3. Ursachen der stagnierenden Reformierung des WTO-Subventionsrechts	74
4. Zusammenfassung der Erkenntnisse	75
C. Export des EU-Beihilfenrechts durch die vertragliche Handelspolitik	76
I. Verpflichtung zum Export des Beihilfenrechts?	76
1. Anwendungsbereich des Beihilfenrechts und Dimension des Binnenmarkts...76	
2. Die Wertegebundenheit der vertraglichen EU-Außenhandelspolitik	78
II. Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die EU	85
1. Vertragsabschlusskompetenz	85
2. Vertragsabschlussverfahren	87
III. Zusammenfassung der Erkenntnisse	91
3. Kapitel: Subventionsnormen in Abkommen der neuen Generation.....	93
A. Verhandlungsstand.....	93
I. Umsetzung der neuen Handelsstrategie	93
II. Abkommen mit subventionsrechtlichen Inhalten	96
III. Begründung der Auswahl der zu untersuchenden Verträge	98
IV. Zusammenfassung der Erkenntnisse	100
B. Analyse der subventionsrechtlichen Regelungen in den Übereinkünften.....	101
I. Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit.....	101
II. Subventionsbegriffe	104
1. Arten von Subventionsbegriffen und Terminologie	104
2. Erweiterung internationaler Standards	107
3. Beschränkungen internationaler Standards	108
III. Verbotene und erlaubte Subventionen.....	109
1. Subventionsverbote	109
2. Erlaubte Subventionen	114
IV. Subventionskontrollverfahren und Transparenzmechanismen	118
1. Angleichung des nationalen Rechts	118
2. Modifizierung internationaler Maßstäbe.....	122
3. Vereinbarung des Status quo.....	125

4. Tatsächliche Befolgung der bilateralen Pflichten	126
V. An die Subvention anknüpfende Rechtsfolgen	128
1. Konsequenzen auf Basis der nationalen Vorschriften	128
2. Rechtsfolgen nach den bilateralen Abkommen.....	130
3. Multilaterale Konsequenzen.....	133
4. Parallelität der Rechtsfolgen?	135
5. Vergaberechtliche Konsequenzen für subventionierte Bieter.....	136
6. Bisherige Nutzung in der Praxis	137
VI. Konfliktlösungsmöglichkeiten und Rechtsschutzverfahren.....	140
1. Überblick.....	140
2. Inhaltliche Ausgestaltung der Verfahren	141
3. Abgrenzung der Zuständigkeiten	160
4. Bisherige Inanspruchnahme der Streitbeilegungsverfahren.....	165
VII. Institutionelle Struktur der Vertragsgremien	168
1. Überblick.....	168
2. Spezifische Institutionen und deren Kompetenzen	169
3. Bisherige Inanspruchnahme der Vertragsgremien.....	179
VIII. Zusammenfassung der Erkenntnisse	181
1. Export des Beihilfenrechts in die Abkommen der neuen Generation.....	181
2. Die inhaltlichen Ausgestaltungen der Abkommen	182
4. Kapitel: Rechtsexport – Grenzen und Interdependenzen.....	185
A. Grenzen des Rechtsexports	185
I. Vereinbarkeit der bilateralen Regelungen mit dem Völkerrecht	185
1. Überprüfungsmaßstäbe	185
2. Rechtliche Vorgaben nach dem WTO-Recht.....	187
3. Verstöße der bilateralen Regelungen gegen das WTO-Recht.....	204
4. Zusammenfassung der Erkenntnisse.....	211
II. Vereinbarkeit der bilateralen Regelungen mit dem Europarecht.....	213
1. Verhältnis von Unionsrecht und völkerrechtlichen Verträgen.....	213
2. Rechtsrahmen nach dem europäischen Primärrecht	214

3. Analyse der Rechtsprechung des EuGH	219
4. Wissenschaftliche Diskussion zur Autonomie des Europarechts	222
5. Mögliche Verstöße durch die bilateralen Regelungen.....	233
6. Zusammenfassung der Erkenntnisse.....	240
B. Interdependenzen zwischen den Subventionsrechtsordnungen	242
I. Wechselwirkungen und Kollisionsregelungen.....	242
1. Überschneidungsmöglichkeiten.....	242
2. Wege zur Vermeidung von konträren Entscheidungen	242
II. Divergierende Beurteilung von Subventionsformen und potentielle Konflikte	247
1. De-minimis-Subventionen	248
2. Subventionen nach der PreussenElektra-Rechtsprechung	250
3. Subventionen für die Stahlindustrien.....	250
4. Unionsbeihilfen.....	251
5. Subventionen für erneuerbare Energien.....	253
III. Möglichkeiten der positiven wechselseitigen Beeinflussung	254
1. Subventionstransparenz.....	255
2. Konfliktvermeidung	256
3. Kohärenz von bi- und multilateralen Inhalten	256
IV. Zusammenfassung der Erkenntnisse	257
5. Kapitel: Effekte des bilateralen europäischen Subventionsrechts	259
A. Risiken und Chancen für den Multilateralismus durch den Rechtsexport	259
I. Gefahren für das multilaterale Recht	259
II. Chancen für das multilaterale Recht	261
III. Stellungnahme zu den Auswirkungen der bilateralen Regelungen.....	262
1. Auf Basis der Forschungsergebnisse entkräftete Annahmen der Literatur....	262
2. Durch die Forschungsergebnisse bestätigte Annahmen der Literatur.....	264
3. Resümee und Zusammenfassung der Erkenntnisse.....	266
B. Schlussbetrachtung – Rolle des bilateralen europäischen Subventionsrechts.....	267
6. Kapitel: Zusammenfassung der Forschungsergebnisse	271
Literaturverzeichnis	277

Abkürzungsverzeichnis

AA	Assoziierungsabkommen
a.A.	andere Auffassung
AB	Appellate Body
a.E.	am Ende
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
abl.	ablehnend
Abn.	Abschnitt
Abs.	Absatz
ACV	Agreement on Customs Valuation
ADA	Anti-Dumping Agreement
ADVO	Antidumpingverordnung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
ähnl.	ähnlich
AJIL	American Journal of International Law
AKP	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
akt.	aktualisiert
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AoA	Agreement on Agriculture
AoS	Agreement on Safeguards
Art.	Artikel
ASCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASVO	Antisubventionsverordnung
ATC	Agreement on Textiles and Clothing
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)

Bd.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
bej.	bejahend
best.	bestätigt
BIT	Bilateral Investment Treaty
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Beitrittsvertrag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVVO	Beihilfenverfahrensverordnung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CARICOM	Caribbean Community and Common Market
CARIFORUM	Caribbean Forum
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CJIL	Chinese Journal of International Law
CMLR	Common Market Law Review
CPN	Competition Policy Newsletter
CRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
CRTA	Committee on Regional Trade Agreements
CSCM	Committee on Subsidies and Countervailing Measures
dag.	dagegen
DAWi	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
DDA	Doha Development Agenda
ders.	derselbe
DG	Directorate-General
DG COMP	Directorate-General for Competition
diff.	differenzierend

Dok.	Dokument
DRAM	Dynamic Random Access Memory
DR-CAFTA	Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement
DSB	Dispute Settlement Body
DST	Der Schweizer Treuhänder – Monatsschrift für Wirtschaftsprüfung, Rechnungswesen, Unternehmens- und Steuerberatung
DSU	Dispute Settlement Understanding
EAC	East African Community
ebd.	ebenda
EC	European Commission
ECHR	European Court of Human Rights
ECLI	European Case Law Identifier
ECOWAS	Economic Community of West African States
e.con.	e contrario
EEAS	European External Action Service
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft/Europäische Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIA	Economic Integration Agreement in Services
EJIL	European Journal of International Law
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnZW	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EPA	European Partnership Agreement
ERSD	Economic Research and Statistics Division
ESAS	East and Southern African States
EstAL	European State Aid Law Quarterly

EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Zeitschrift Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EYIEL	European Yearbook of International Economic Law
f.	folgend
ff.	fortfolgend
FHA	Freihandelsabkommen
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FTA	Free Trade Agreement
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GELR	Gemeinsamer Europäischer Luftraum
GeschO	Geschäftsordnung
GPA	Agreement on Government Procurement
GTCJ	Global Trade and Customs Journal
HILJ	Harvard International Law Journal
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne der/des

i.V.m.	in Verbindung mit
ICC	International Chamber of Commerce
ICJ	International Court of Justice
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IGH	Internationaler Gerichtshof
IP	Internationale Politik (Zeitschrift)
ISA	Investitionsschutzabkommen
IWF	Internationaler Währungsfonds
JEPP	Journal of European Public Policy
JICT	Journal of Industry, Competition and Trade
JIEL	Journal of International Economic Law
JILIR	Journal of International Law and International Relations
JLA	Journal of Legal Analysis
JLIEI	Journal of Legal Issues of Economic Integration
JWIT	Journal of World Investment and Trade
JWT	Journal of World Trade
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
krit.	kritisch
lit.	littera
MEMO	Memorandum
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
MüKo	Münchener Kommentar
NAFTA	North American Free Trade Agreement
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖZK	Österreichische Zeitschrift für Kartellrecht
P	Panel
PGE	Permanent Group of Experts
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PLO	Palestine Liberation Organization
Prot.	Protokoll
PSA	Partial Scope Agreement
R&R	Rescue and Restructure
RebelsZ	Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RGDIP	Revue générale de droit international public
RHA	Rahmenübereinkommen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTA	Regional Trade Agreement
RWE	Research in World Economy (Zeitschrift)
S.	Seite
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SADC	Southern African Development Community
SAM	State Aid Modernisation
SDR	Special Drawing Rights
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
sublit.	sublittera
SWD	Staff Working Document
SWP-A	Stiftung Wissenschaft und Politik-Aktuell
TAM	Transparency Aid Modul

TPC	Trade Policy Committee
TRIMS	Trade Related Investment Measures
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TWE	The World Economy (Zeitschrift)
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
ÜLG	Überseeische Länder und Gebiete
UN	United Nations
US	United States
USA	United States of America
v.	versus/vom
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WAEMU	West African Economic and Monetary Union
WBG	World Bank Group
WD	Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
WD-BT	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages
WHI-Papers	Walter Hallstein-Institut-Papers
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa (Zeitschrift)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	World Trade Organisation
WTO-Ü	WTO-Übereinkommen
WTR	World Trade Review
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WVKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen beziehungsweise zwischen internationalen Organisationen

YLJ	Yonsei Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZU	Zollunion
ZuR	Zeitschrift für Umweltrecht



1. Kapitel: Einführung in das Forschungsvorhaben

A. Notwendigkeit einer Subventionskontrolle durch bilaterale Abkommen

Seit einer längeren Zeit prägen die Freihandelsabkommen der Europäischen Union die öffentlichen sowie wissenschaftlichen Debatten.¹ Bemerkenswert bei den kontrovers geführten Diskursen ist, dass die EU neben den so umstrittenen Übereinkünften mit Kanada (CETA) und den Vereinigten Staaten von Amerika (TTIP) in 16 weiteren Fällen Verhandlungen über bilaterale Handelsverträge führt und bereits mit 42 Partnern Präferenzübereinkünfte unterhält, gegen welche keine vergleichbaren Proteste zu verzeichnen sind.²

Eine verstärkte Hinwendung der Union zu bilateralen Handelsverträgen kann ab dem Jahr 2006 beobachtet werden.³ Initiator dieses Wandels war der frühere EU-Handelskommissar *Peter Mandelson*, der die seit 1999 bestehende europäische Außenhandelsstrategie seines Vorgängers und späteren WTO-Generaldirektors, *Pascal Lamy*, einer grundlegenden Neuerung unterzog.⁴ Statt, wie noch von *Lamy* fokussiert, die multilateralen Regelungen im Rahmen der Doha-Runde weiterzuentwickeln, rückten *Mandelson* und seine Nachfolger den Abschluss einer „neuen Generation“⁵ bilateraler Freihandelsverträge mit wirtschaftlich starken Partnern in das Zentrum der reformierten europäischen Außenhandelsstrategie.⁶ Seither ist es das vorrangige Ziel der Europäischen Kommission, die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen im globalisierten Umfeld zu verbessern.⁷ Umgesetzt werden soll diese Absicht insbesondere

¹ Krit.: *Kerkemeyer*, EuWZ 27 (2016), 10 ff.; *Klimenta/Fishan*, Die Freihandelsfalle, S. 43 ff.; *Krajewski*, EuZW 26 (2015), 105; diff.: EC DG Trade, Myths about TTIP, S. 1 ff.; *Hoffmeister*, AVR 53 (2015), 35 ff.; *Mayer/Ermes*, ZRP 47 (2014), 237 ff.; *Schill*, EuZW 26 (2015), 105; *Treier/Wernicke*, EuZW 26 (2015), 334 ff. Für eine verbesserte Lesbarkeit wird im Folgenden, soweit nicht explizit erforderlich, auf die Differenzierung zwischen den Bezeichnungen bi- bzw. plurilateral verzichtet und stattdessen der Begriff bilateral verwendet.

² Vgl.: Kap. 3 Abn. A. I., S. 93 ff.

³ WTO, List of all RTAs in Force, <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx> (abgerufen am 21.6.2018).

⁴ Ausführlich zu diesem Strategiewechsel: Kap. 2 Abn. A. II., S. 13 ff. sowie zu den Gründen: *Craig/De Búrca*, EU Law, 6. Aufl., S. 336 ff.; *Prieß/Arend*, ZfZ 88 (2012), 138, 140 ff.; *Weiß*, in: von Arnould (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, § 10, Rn. 51.

⁵ *Weck/Reinhold*, EuZW 26 (2015), 376, 379.

⁶ KOM(2006)567 endg., S. 10 ff., 15.

⁷ KOM(2015)497 endg., S. 7, 9, 13 f.; KOM(2010)612 endg., S. 4 f., 13; KOM(2006)567 endg., S. 5 ff.

durch einen Export des europäischen Beihilfenrechts in die neuen Übereinkünfte.⁸ Aber warum ist eine solche am europäischen Beihilfenrecht ausgerichtete internationale Subventionskontrolle mittels bilateraler Verträge überhaupt notwendig?

Der rechtliche Ausgangspunkt liegt in der begrenzten territorialen Anwendbarkeit des europäischen Beihilfenrechts. So gilt das EU-Beihilfenrecht gem. Art. 52 Abs. 1 EUV nur für die Mitgliedstaaten der Union.⁹ Die von Drittstaaten gewährten Subventionen unterliegen damit nicht einer Kontrolle durch die EU-Kommission.¹⁰ Aus Sicht der Hüterin der Verträge ist diese fehlende exterritoriale Anwendbarkeit deswegen problematisch, weil ihrer Auffassung nach das EU-Recht gerade im Bereich der Subventionen strengere Standards als die nationalen Subventionsregime wichtiger Handelspartner aufweist.¹¹ Zudem sieht sie nur geringe Chancen auf eine Fortentwicklung des seit über 20 Jahren unveränderten und nur auf begrenzte Sachverhalte anwendbaren WTO-Subventionsrechts.¹² In einer sich globalisierenden Wirtschaft, wo die Bedeutung des Außenhandels für die europäischen Länder stetig wächst, sind jedoch gleiche Wettbewerbsbedingungen für einen effektiven Zutritt von EU-Unternehmen auf Drittlandsmärkten sowie der Schutz des Binnenmarktes vor subventionierten nichteuropäischen Produkten unabdingbar.¹³ Gerade Subventionen bilden ein beliebtes wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument für Regierungen und können Handelskonflikte zwischen Staaten verursachen, wie es die Auseinandersetzungen um chinesische Stahlprodukte gezeigt haben.¹⁴ Ebenso werden sich die zukünftigen Rechtsbeziehungen zu Großbritannien nach dem Brexit und damit wettbewerbsrechtliche Themen nur auf

⁸ KOM(2015)497 endg., S. 7, 13 f., 17; KOM(2010)612 endg., S. 15; KOM(2006)567 endg., S. 5-15.

⁹ Zu den gem. Art. 52 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 355 AEUV bestehenden Besonderheiten für die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete: *Mederer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.): *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Vorbemerkungen zu den Artikeln 107 bis 109 AEUV, Rn. 18.

¹⁰ *Bungenberg*, in: Birnstiel/ders./Heinrich (Hrsg.), *Europäisches Beihilfenrecht*, Einleitung, Rn. 111; *Frenz*, EWS 27 (2017), 194, 194; *Held*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Nach Artikel 109 AEUV, Rn. 3.

¹¹ KOM(2006)567 endg., S. 7 f.; *Weck/Reinhold*, EuZW 26 (2015), 376, 380.

¹² KOM(2006)567 endg., S. 9 f.

¹³ *Jarosz-Friis/Pesaresi/Kerle*, CPN 17 (2010), 78, 79.

¹⁴ Bekanntmachung der Einleitung eines Antisubventionsverfahrens betreffend die Einfuhren von kaltgewalzten Flacherzeugnissen aus nicht rostendem Stahl mit Ursprung in der Volksrepublik China (ABl. C 267 vom 14.8.2014, S. 17).

Basis eines bilateralen Vertrags regeln lassen.¹⁵

B. Erläuterung des Forschungsvorhabens

I. Rechtliche Fragestellungen

Nicht nur aus praktischer Sicht, sondern auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive wirft der angestrebte Export des europäischen Beihilfenrechts eine Vielzahl juristischer Probleme und Fragen auf.

So ist mangels konkreter Anhaltspunkte in den Strategiepapieren der EU-Kommission unklar, ob ihre Aussage wirklich zutrifft, dass unterschiedliche rechtliche Standards im internationalen Subventionsrecht herrschen.¹⁶ Ebenso ist nicht geklärt, welche inhaltlichen Übereinstimmungen beziehungsweise Divergenzen die bilateralen Vorschriften mit denen des europäischen Beihilfenrechts aufweisen und wie die Regelungen in den Präferenzverträgen praktisch geltend gemacht werden können. Gerade letzterer Punkt, nämlich die effektive Durchsetzung und damit die Sinnhaftigkeit wettbewerbsrechtlicher Normen in bilateralen Verträgen, wird in der Wissenschaft unterschiedlich beurteilt.¹⁷ Zudem stellt sich die Frage, welchen Handlungsspielräumen beziehungsweise Grenzen die Europäische Union beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen unterliegt. Ist es ihr trotz ihrer WTO-Mitgliedschaft zum Beispiel möglich, die eingegangenen multilateralen Pflichten inter se mit einem bilateralen Partner zu modifizieren? Desgleichen könnte es aus Sicht des Europarechts und vor allem unter Berücksichtigung des vom EuGH entwickelten Konzepts der Unionsrechtsautonomie problematisch sein, wenn durch die exportierten europäischen Normen die Zuständigkeiten der EU-Organe untereinander beziehungsweise zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verfälscht oder die den Unionsgerichten obliegende Auslegungsautonomie über das Europarecht beeinträchtigt würde.¹⁸ Und schließlich ist auf die Frage einzugehen,

¹⁵ Vgl. zu den möglichen bilateralen Modellen: *Soltész*, EuZW 27 (2016), 846 ff.

¹⁶ Vgl. hierzu: KOM(2015)497 endg.; KOM(2010)612 endg.; KOM(2006)567 endg.

¹⁷ Positiv in Bezug auf das bilaterale europäische Wettbewerbsrecht äußern sich: *Frenz*, EWS 27 (2017), 194, 198; *Held*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.): *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Nach Art. 109 AEUV, Rn. 1 ff.; dagegen krit.: *Roth*, DST 57 (2010), 721 ff.; *Tobler*, ZSR 123 (2013), 3 ff.; diff.: *Stancke*, EuZW 27 (2016), 567 ff.

¹⁸ EuGH, Gutachten 2/13, Beitritt zur EMRK, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 162, 183, 221; EuGH, Gutachten 1/09, Europäisches Patentgericht, ECLI:EU:C:2011:123, Rn. 66; EuGH, Rs. C-459/03,

welche positiven, aber auch negativen Interdependenzen durch das Nebeneinander der nationalen, bilateralen und multilateralen Subventionsnormen entstehen.

II. Stand der Forschung und Forschungsbeitrag der Arbeit

Bei einer Betrachtung der bis dato vorliegenden wissenschaftlichen Arbeiten zu dieser Thematik fällt auf, dass ein umfassender Vergleich zum Subventionsrecht in den Abkommen der neuen Generation mit dem europäischen Beihilfenrecht bislang fehlt. Zu einzelnen Aspekten liegen dagegen mehrere, unterschiedlich detaillierte Abhandlungen vor, die sich anhand ihres Inhaltes wie folgt klassifizieren lassen.

Erstens sind Studien vorhanden, die den Export des Europarechts in andere Rechtsordnungen erläutern. So setzten sich *Blauberger*, *Eeckhout*, *Fahey*, *Krajewski*, *Krämer*, *Petrov* und *Ziegler* mit den grundsätzlichen Problematiken dieser Thematik auseinander, betrachten jedoch lediglich am Rande einige der neu abgeschlossenen Handelsabkommen der Union und gehen nur begrenzt auf die juristischen Beschränkungen für den Export des Europarechts ein.¹⁹ Des Weiteren gibt es bereits erste Arbeiten, die sich mit europäischen Präferenzverträgen der neuen Generation befassen. Zu diesen gehören die Forschungsstudien von *Araujo*, *Dolle* und *Keim*.²⁰ Obwohl ihre Analysen einen Einblick in eine Reihe der durch die bilateralen Verträge geregelten Themen geben, wie zum Beispiel in das Dienstleistungs-, Investitionsschutz-, Kartell-, Patentschutz-, Vergabe- und Streitbeilegungsrecht, so beschäftigt sich doch keine dieser Studien mit dem neuen bilateralen Subventionsrecht. Letztere Thematik wird skizzenhaft in den Aufsätzen von *Baier*, *Daiber*, *Jarosz-Friis*, *Kerle*, *Pesaresi*, *Reinhold*, *Sung* sowie *Weck* umrissen.²¹ Aufgrund ihres Umfanges konnte allerdings keiner dieser Bei-

Kommission/Irland, ECLI:EU:C:2006:345, Rn. 123; EuGH, Gutachten 1/00, GELR, ECLI:EU:C:2002:231, Rn. 12; EuGH, Gutachten 1/92, EWR II, ECLI:EU:C:1992:189, Rn. 41; EuGH, Gutachten 1/91, EWR I, ECLI:EU:C:1991:490, Rn. 34 ff.

¹⁹ *Eeckhout*, in: Krajewski (Hrsg.), *Services of General Interest Beyond the Single Market*, S. 219 ff.; *Fahey*, *The Global Reach of EU Law*; *Krajewski*, *EuR* 51 (2016), 235 ff.; *Krämer/Blauberger*, *JICT* 13 (2013), 171 ff.; *Petrov*, *Exporting the Acquis Communautaire*; *Ziegler*, in: Orakhelashvili (Hrsg.), *Research Handbook*, S. 283 ff.

²⁰ *Araujo*, *The EU Deep Trade Agenda*; *Dolle*, *Streitbeilegung in Freihandelsabkommen*; *Keim*, *TRIPS-plus Patentschutzklauseln*.

²¹ *Baier*, *ÖZK* 6 (2012), 174 ff.; *Baier*, *YLJ* 2 (2011), 39 ff.; *Daiber*, *EuR* 50 (2015), 542, 570 f.; *Jarosz-Friis/Pesaresi/Kerle*, *CPN* 17 (2010), 78 ff.; *Reinhold*, *EWS* 26 (2016), 136 ff.; *Sung*, in:

träge die Funktionsweise des bilateralen Subventionsrechts ausführlich erörtern oder die Normen der völkerrechtlichen Abkommen mit denen des europäischen Beihilfenrechts umfassend vergleichen. Zudem analysieren die Abhandlungen nur einen Bruchteil der seit 2006 abgeschlossenen Abkommen, nämlich die Präferenzverträge mit Kanada, Singapur und Südkorea, weshalb diesen Studien nur eine beschränkte Aussagekraft zukommt.²² Dementsprechend konstatieren *Reinhold* und *Weck* zu Recht, dass „(...) die völkerrechtlichen Verhandlungen der EU im Bereich der Beihilfenregulierung ein nahezu blinder Fleck des Außenwirtschaftsrechts“²³ sind.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, diese Forschungslücken zu schließen, die angesprochenen rechtlichen Problemkreise zu lösen und somit erstmalig eine umfassende Analyse zu den subventionsrechtlichen Regelungen der neuen Handelsabkommen in Gegenüberstellung zu den Normen des EU-Beihilfenrechts vorzulegen.

III. Zentrale Fragestellung und Eingrenzung der Analyse

Das essentielle Anliegen dieser Untersuchung lässt sich in Bezug auf die Vielzahl der angesprochenen Fragen und Probleme wie folgt zusammenfassen:

„Exportiert die Europäische Union ihr System des europäischen Beihilfenrechts in die völkerrechtlichen Verträge der neuen Generation und welchen rechtlichen Grenzen unterliegt sie hierbei?“

Der zwingend erforderlichen Fokussierung geschuldet bleiben andere von der Thematik wohl erfasste, für die maßgebliche Fragestellung indes unerhebliche Probleme außer Ansatz. Einerseits werden nur internationale Verträge der Union untersucht, die ab Oktober 2006 paraphiert beziehungsweise ratifiziert wurden, weil lediglich in diesen die reformierte europäische Außenhandelsstrategie umgesetzt wird. Andererseits wird in der Arbeit auf die subventionsrechtlichen Regelungen in den Bereichen Agrar und

Harrison (Hrsg.), *The European Union and South Korea*, S. 87 ff.; *Weck/Reinhold*, *EuZW* 26 (2015), 376 ff.

²² Vgl. ebd.

²³ *Weck/Reinhold*, *EuZW* 26 (2015), 376, 376. Ebenso hinsichtlich der Relevanz dieses Forschungsfeldes: *Frenz*, *EWS* 27 (2017), 194, 198.

Fischerei nicht eingegangen, da diese sowohl im europäischen als auch im internationalen Recht anderen juristischen Grundlagen und speziellen Zielsetzungen unterliegen.²⁴

C. Gang der Untersuchung

Die Beantwortung der Forschungsfrage erfolgt in fünf Teilen. Dabei stehen im zweiten Kapitel der Untersuchung die wirtschaftspolitischen Hintergründe sowie die rechtlichen Grundlagen hinsichtlich des Exports des europäischen Beihilfenrechts im Vordergrund. Zunächst ist es notwendig herauszufinden, in welchem Verhältnis Freihandel und Subventionen zueinander stehen und wie die reformierte Handelsstrategie der EU hinsichtlich ihrer Ausgangslage, Ziele beziehungsweise Mittel in diesen Kontext einzuordnen ist. Darauf aufbauend werden die Rechtsgrundlagen des internationalen Subventionsrechts dargestellt sowie rechtsvergleichend der Frage nachgegangen, ob die Aussage der Europäischen Kommission zutrifft, dass bezüglich schädlicher Subventionen weltweit geringere Standards als im europäischen Beihilfenrecht bestehen. Anschließend sind die europäischen Reformversuche im Hinblick auf das internationale Subventionsrecht im Rahmen der Doha-Runde zu erörtern, um aufzuzeigen, welche konkreten Bereiche des internationalen Subventionsrechts die Union reformieren möchte. Im letzten Abschnitt des zweiten Kapitels werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die Union betrachtet. Hier soll anhand einer Analyse der einschlägigen Normen des Primärrechts herausgefunden werden, ob die Europäische Union tatsächlich verpflichtet ist, ihr Rechtsregime in bilaterale völkerrechtliche Abkommen zu transformieren, und welche Handlungsspielräume sie diesbezüglich besitzt.

Mithilfe des im zweiten Teil der Arbeit entwickelten Analyserasters wird im darauffolgenden dritten Kapitel der Frage nachgegangen, ob die EU tatsächlich, wie in ihrer neuen Handelsstrategie angekündigt, ihre beihilfenrechtlichen Standards in die neuen

²⁴ Vgl. hierzu: *Bungenberg*, in: Birnstiel/ders./Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, Einleitung, Rn. 104 f.; *Hahn*, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, Kap. 6, Rn. 71; *Kopp*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., Art. 42 AEUV, Rn. 1; *Thiele*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), AEUV/EUV, 4. Aufl., Art. 42 AEUV, Rn. 2.

bilateralen völkerrechtlichen Abkommen exportiert. Zu Beginn des Kapitels ist eine Erörterung dahingehend vorzunehmen, inwieweit die Union seit 2006 mit Drittstaaten völkerrechtliche Verträge abgeschlossen hat und welche dieser Übereinkünfte subventionsrechtliche Normen enthalten. Im Anschluss sind die Ähnlichkeiten und Divergenzen dieser völkerrechtlichen Normen dem europäischen Beihilfenrecht gegenüberzustellen. Neben der rechtsvergleichenden Betrachtung dient dieser Abschnitt indessen auch dazu, erstmalig die Funktionsweise und die praktische Durchsetzung des neuen bilateralen Subventionsrechts darzulegen, rechtliche Lücken beziehungsweise Probleme zu identifizieren sowie Lösungswege aufzuzeigen. Aber nicht nur auf diese theoretischen Fragen sollen Antworten gefunden werden, sondern ebenso darauf, ob und wie die Vertragspartner die vereinbarten Regelungen in Anspruch nehmen.

Im Fokus des vierten Kapitels, stehen die rechtlichen Grenzen des Rechtsexports, mithin der zweite Teil der Forschungsfrage. Begonnen wird mit den Beschränkungen für die Etablierung regionaler Handelsabkommen nach dem Völkerrecht. Schwerpunkte dieses Abschnitts sind die Auslegung der einschlägigen Normen des WTO-Rechts, die Analyse der Rechtsprechung der Panels respektive des Appellate Body sowie eine Diskussion der Ansichten in der Wissenschaft. Diese Erörterung ist deshalb notwendig, um aufzuzeigen, welche rechtlichen Rahmenbedingungen das multilaterale Recht für bilaterale Übereinkünfte seiner Mitgliedstaaten aufstellt. Im Anschluss an die theoretische Erörterung werden die subventionsrechtlichen Regelungen in den Abkommen der neuen Generation auf ihre Vereinbarkeit mit diesen völkerrechtlichen Grenzen untersucht. Nach diesem Muster sind die bilateralen Normen ebenfalls am Europarecht zu messen, wobei die bisherige Rechtsprechung des EuGH zur Autonomie des Unionsrechts im Zentrum der Betrachtungen stehen wird. Anschließend ist auf die Interdependenzen des bilateralen Subventionsrechts mit anderen Subventionsordnungen einzugehen. Dabei muss insbesondere diskutiert werden, ob die Subventionsrechtsregime des WTO-, Unions- beziehungsweise bilateralen Rechts auf identische Konstellationen anwendbar sind und inwieweit sie divergierende Lösungen bei konkreten Subventionsformen vorsehen. Neben den Überlegungen zu potentiellen Konflikten werden in diesem Abschnitt auch Möglichkeiten einer positiven Wechselwirkung zwischen den

Subventionsordnungen analysiert.

Anhand der Erkenntnisse dieser Arbeit sowie der Auffassungen in der Literatur findet im fünften Kapitel die kritische Diskussion darüber statt, inwieweit der Rechtsexport der Union für den Multilateralismus sowohl eine Chance als auch ein Risiko darstellt. In der darauffolgenden Schlussbetrachtung wird dann die Rolle der bilateralen Subventionsregelungen für das internationale Subventionsrecht erörtert. Abschließend werden im sechsten Kapitel die zentralen Forschungsergebnisse in Form von Thesen zusammengefasst.



2. Kapitel: Europäisierung des internationalen Subventionsrechts

A. Subventionen als Kernstück der neuen europäischen Außenhandelsstrategie

1. Das Verhältnis zwischen Freihandel und Subventionen

1. Subventionen als ein Element nationaler Wirtschaftsförderung

Für Staaten ist eine funktionierende Wirtschaft für die Generierung von Steuereinnahmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Vermeidung sozialer Probleme von wesentlichem Interesse. Neben der Vergabe öffentlicher Aufträge bilden Subventionen ein zentrales Mittel der staatlichen Wirtschaftsförderung. Im Jahr 2015 gewährten allein die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Beihilfen i.H.v. 98 Milliarden Euro, was einem Anteil von 0,67% am Bruttoinlandsprodukt der EU entspricht.²⁵ Dabei gibt es vielfältige Formen, wie Betriebe durch Subventionen unterstützt werden können. Beispielsweise ist es möglich, dass Firmen verbilligte Kredite, staatliche Garantien und direkte Zuwendungen erhalten oder ihnen Schulden beziehungsweise Steuern erlassen werden.

Welche Auswirkungen diese Zuschüsse auf die Wirtschaft haben, wird in der Wissenschaft unterschiedlich bewertet. Zum einen wird argumentiert, dass Subventionen im Gegensatz zu langfristigen strukturpolitischen Maßnahmen deshalb vorteilhaft seien, weil sie schneller wirken und sich mit ihnen kurzfristige positive Effekte erzielen lassen.²⁶ Aber auch auf die langfristige wirtschaftliche Entwicklung können sie sich vorteilhaft auswirken. So wird ihnen zugutegehalten, dass durch staatliche Zuschüsse sich Marktaustritte verhindern lassen, was langfristig der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs dient.²⁷ Darüber hinaus wirken sie der Arbeitslosigkeit entgegen, weil sich durch Subventionen Unternehmen an einem bestimmten Standort ansiedeln beziehungsweise halten lassen.²⁸ Ebenso fördern staatliche Zuschüsse Innovations-, For-

²⁵ EC, State Aid Scoreboard 2016, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html (abgerufen am 21.6.2018).

²⁶ *Heinrich*, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, Kap. Einleitung, Rn. 86.

²⁷ *Knauff*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 173; *Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, S. 99; *Unger*, in: Schmidt/Wollenschläger (Hrsg.), Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., § 8, Rn. 2.

²⁸ In dieser Richtung: *Koenig/Hellstern*, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, § 14, Rn. 2.

schungs- und Entwicklungsprozesse.²⁹ Neben ökonomischen Ergebnissen dienen Subventionen zugleich der Verwirklichung vielfältiger politischer Ziele.³⁰ So kann die Vergabe von staatlichen Mittel dem Umweltschutz, der Regionalförderung sowie der Sozialpolitik dienen.

Zum anderen werden Subventionen auch ökonomisch nachteilige Auswirkungen zugeschrieben.³¹ Denn sie rufen nicht nur Innovationsbereitschaft hervor, sondern konterkarieren diese gerade, wenn durch staatliche Zuschüsse ineffiziente Unternehmen künstlich im Markt gehalten werden und damit neuen Firmen der effektive Markteintritt verwehrt wird.³² Existiert in einem Staat zudem kein wirksames Subventionsrechtsregime, dann können staatliche Zuschüsse zu einer selektiven Begünstigung von Unternehmen führen. Dies kann eine Verfälschung des Wettbewerbs zur Folge haben, welches höhere Preise verbunden mit Wohlfahrtsverlusten auslöst.³³ Insgesamt ist festzuhalten, dass Subventionen sowohl positive als auch negative Effekte auslösen können und mit ihnen regelmäßig unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Diese Ambivalenz spiegelt sich auch in der Regelung des Art. 107 AEUV wider.

2. *Abbau nationaler Handelsschranken durch den Freihandel*

Die klassische Theorie des freien Handels geht davon aus, dass sich jedes Land auf die Produkte spezialisiert, bei denen es komparative Vorteile besitzt, mithin diese Erzeugnisse besser oder günstiger als andere Länder herstellen kann.³⁴ Durch den Austausch von Waren und Dienstleistungen entsteht wiederum eine internationale Arbeitsteilung, die zu einer Wohlstandsmaximierung in den am freien Handel teilnehmenden Staaten führt.³⁵ Aber eine Handelsliberalisierung verstärkt immer auch den Konkurrenzdruck

²⁹ *Knauff*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 173; *Ruthig/Storr*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Rn. 764.

³⁰ Vgl. hierzu: *Ruthig/Storr*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Rn. 763 f.

³¹ *Möschel*, in: FS Oppermann, S. 583.

³² *Koenig/Hellstern*, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, § 14, Rn. 1; *Poretti*, The Regulation of Subsidies, S. 29; WTO, World Trade Report 2006, S. 56 ff.

³³ *Möschel*, in: FS Oppermann, S. 583; *Unger*, in: Schmidt/Wollenschläger (Hrsg.), Compendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., § 8, Rn. 2, Diff.: *Heinrich*, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, Kap. Einleitung, Rn. 88 f.

³⁴ Statt vieler: *Ricardo*, Principles of Political Economy and Taxation, S. 146 ff.

³⁵ *Ricardo*, Principles of Political Economy and Taxation, S. 146 ff.

und bestimmt die Marktpositionen sowie die bisherigen komparativen Vorteile neu.³⁶ Deshalb findet in der Realität kein freier Austausch von Produkten zwischen den Staaten statt, sondern dieser erfährt vielfältige Handelsschranken. Diesbezüglich lassen sich zwei Gruppen von Beschränkungen voneinander unterscheiden, nämlich tarifäre und nichttarifäre Handelsschranken. Während unter den Ersteren zoll- oder mengenmäßige Barrieren zu verstehen sind, unterfallen Subventionen den nichttarifären Handelsschranken.³⁷ Dabei fungieren staatliche Zuschüsse gerade in der Realität häufig als Ersatz für weggefallene oder reduzierte Zölle.³⁸ Gewährt das Ausfuhrland Subventionen auf die zu exportierenden Produkte, so verbilligen sich diese und erhalten im Importmarkt eine günstigere Stellung als zuvor. Aber auch wenn subventionierte Produkte im Ursprungsland verbleiben, wirken sie sich dennoch nachteilig auf den freien Handel aus. Ihre Stellung im heimischen Markt verbessert sich, sodass sich der effektive Zutritt für importierte Erzeugnisse verschlechtert oder ausländische Güter sich erst gar nicht auf dem Importmarkt etablieren können.³⁹ Staaten können diesen negativen Effekten durch subventionierte Produkte entgegentreten, indem sie durch Ausgleichszölle die verbilligten Waren oder Dienstleistungen künstlich verteuern. Mit diesen Maßnahmen bestimmt sich die Position der subventionierten Güter im Markt nicht mehr durch die Ausnutzung der staatlichen Zuschüsse.⁴⁰ Allerdings werden Ausgleichszölle von den Staaten nicht nur zur Verwirklichung des Abbaus von Handelsschranken, sondern auch zur Erreichung der eigenen Interessen eingesetzt, wie dem Schutz der einheimischen Industrie vor ausländischem Wettbewerb.⁴¹ Dies führt wiederum zu einer Verhinderung der internationalen Arbeitsteilung und infolgedessen zu Fehlallokationen sowie letztendlich zu Wohlfahrtsverlusten. Dem Freihandel liegt dagegen inhärent die Forderung zugrunde, Handelsschranken zwischen den Ländern der Welt abzubauen. Diesem Ziel haben sich auch die WTO-Mitglieder in den Art. XVI

³⁶ *Held*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Nach Art. 109 AEUV, Rn. 1.

³⁷ *Matsushita*, *The World Trade Organization*, 2. Aufl., S. 258.

³⁸ KOM(2010)612 endg., S. 12 f.; KOM(2006)567 endg., S. 6.

³⁹ *Bleckmann*, *RabelsZ* 48 (1984), 419, 426.

⁴⁰ *Böhm*, *Strukturen des internationalen Subventionsrechts*, S. 24.

⁴¹ *Jakob/Müller/Schultheiß*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäische Unionsrecht*, 7. Aufl., Vorbemerkungen zu den Art. 101-109 AEUV, Rn. 52.