Mag.Dr.iur. Johann Sollgruber, MaS ULB Bruxelles

**EU-Handelspolitik in Österreich und Deutschland auf dem Prüfstand- rechtspolitische Fragestellungen**

**Abstract**

Die EU als drittgrößter Handelsblock mit dem größten Binnenmarkt muss sich auf den Weltmärkten behaupten. Sie ist in Bezug auf die Handelspolitik nicht nur im Zuge der Digitalisierung und dem Bestreben nach Nachhaltigkeit und Umsetzung der Klimaziele von der Bereitschaft und dem politischen Willen der Handelspartner anhängig, sondern ist auch zunehmend der Kritik nationaler Regierungen und Umweltverbänden ausgesetzt.

In diesem Spannungsverhältnis und im Hinblick auf die europäische Strategie einer autonomen und gleichzeitig offenen Handelspolitik versucht dieser Beitrag rechtspolitische Fragen zur Architektur von Handelsabkommen zu beantworten und Rechtsinstrumentarien zur Verhinderung von Marktverfälschungen für Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zu beleuchten. Der Schwerpunkt der abschließenden Betrachtung liegt darauf, wie in Hinkunft EU Handelsabkommen aufgebaut sein werden und wie sich die Europäische Handelspolitik in Bezug auf den Schutz ihres Binnenmarktes vor ausländischen subventionierten Produkten in Hinkunft ausrichten wird.

Inhaltsverzeichnis

[I Kompetenzverteilung zum Abschluss von Handelsabkommen 2](#_Toc161050720)

[II Rechtsgutachten EUGH Singapur und seine Konsequenzen 3](#_Toc161050721)

[III CETA-Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichtes - behauptetes Demokratiedefizit? 6](#_Toc161050722)

[IV EU-Mercosur 7](#_Toc161050723)

[V Nachhaltigkeitskriterien und ihre Durchsetzbarkeit 8](#_Toc161050724)

[VI Wettbewerbsbestimmungen in Handelsabkommen 9](#_Toc161050725)

[Verordnung der Europäischen Kommission zu Subventionen aus dem Ausland 14](#_Toc161050726)

[VII Resümee und Schlussfolgerungen 16](#_Toc161050727)

In den Abschnitten I, II und III wird die Frage der Kompetenzverteilung zum Abschluss von Handelsverträgen behandelt und werden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und Erkenntnisse des deutschen Bundesverfassungsgerichtes analysiert. Die Abschnitte IV und V setzen sich mit der Durchsetzbarkeit von Nachhaltigkeitskriterien im geplanten Abkommen EU-Mercosur auseinander. In Abschnitt VI werden Wettbewerbsbestimmungen in Handelsabkommen untersucht und der EU-Rechtsrahmen für staatliche Beihilfen sowie die jüngst in Kraft getretene Verordnung für drittstaatliche Beihilfen besprochen. Untersucht werden auch die in den jüngsten Präferenzhandelsabkommen der EU enthaltenen Bestimmungen über Subventionen und staatseigene Unternehmen.

Abschnitt VII enthält eine Schlussfolgerung sowie Anregungen, wie in Hinkunft Handelsverträge zu einem rascheren Abschluss kommen können und wie die EU mit Hilfe der Verordnung zu Drittlandssubventionen und der Einleitung eines Verfahrens gegen Elektroautos aus China sowie Strafzölle auf Solarpanele ihren Markt zu schützen versucht, und wie sich die europäische Handelspolitik in Bezug auf den Schutz ihres Binnenmarktes vor ausländischen subventionierten Produkten in Hinkunft ausrichten wird.

# **I Kompetenzverteilung zum Abschluss von Handelsabkommen**

# Die Gemeinsame Handelspolitik fällt unter die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union (EU). Ziele der Gemeinsamen Handelspolitik sind seit Inkrafttreten des "Vertrags von Lissabon" am 1. Dezember 2009 neben dem Abbau von Zollschranken und der Beseitigung von Handelsbeschränkungen und auch die Beseitigung der Beschränkungen bei ausländischen Direktinvestitionen und der Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen.

Die Handelspolitik umfasst den Handel mit Waren und Dienstleistungen, Handelsaspekte des geistigen Eigentums und ausländische Direktinvestitionen. Sie wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet und ist in Art 206 Vertrag von Lissabon geregelt.[[1]](#footnote-1) Mit dem Vertrag wurden die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments im Bereich der Handelspolitik ausgedehnt, insbesondere hinsichtlich der Mitwirkung an der Erlassung von Verordnungen, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der Gemeinsamen Handelspolitik festgelegt wird. Die neue Generation von Handelsabkommen ist breit und umfassend angelegt. Die Abkommen betreffen nicht nur tarifäre Fragen (Fragen des Zolls, Exportsubventionen), sondern enthalten auch Regelungen zu Dienstleistungen, zum Abbau nicht-tarifärer Handelsbarrieren und anderen handelsrelevanten Aspekten wie Investitionen und Wettbewerbsfragen. Man spricht deshalb auch von sogenannten "WTO plus-Abkommen", da sie inhaltlich über die WTO-Agenda hinausgehen. [[2]](#footnote-2)

Kritik und offener Widerstand gegen EU-Handelsabkommen formierte sich auf Seite der Konsumentenschützer und Arbeitgeberverbände in Deutschland, Belgien, Frankreich und Österreich, als die Abkommen der neuen Generation zum Abschluss standen (Singapur, Vietnam, Korea und Kanada).[[3]](#footnote-3) Das EU-Vietnam-Freihandelsabkommen zählt zum Beispiel zu einer neuen Generation von Freihandelsverträgen. Zwar zielt dieses Abkommen vorrangig darauf ab, Handelsbeziehungen durch das Instrument der Absenkung von Zöllen auf Warenlieferungen zu erleichtern, doch werden darüber hinaus auch Regelungen zu Dienstleistungen und Investorenschutz in die Vereinbarung aufgenommen.[[4]](#footnote-4)

Hauptsächlich vorgebrachte Kritikpunkte betreffen den Verlust nationaler Souveränität in der Gesetzgebung, insbesondere bei Dienstleistungen, den Schutz von Arbeitnehmerrechten in den Partnerländern der Abkommen und das Absinken von Gesundheitsstandards. Nationale Parlamente forderten Mitspracherecht und mehr Transparenz. Gewerkschaften behaupten Lohndumping und das Fehlen sozialer Grundrechte in den Handelspartnerländern. Nachhaltigkeitskriterien würden von Ländern wie China, Indien und den Philippinen nicht akzeptiert werden. Nichtregierungsorganisationen bringen die Klimaziele vor, die in vielen Handelspartnerländern der EU keinen Vorrang haben und durch neue Abkommen noch weiter in die Ferne rücken würden. Bei importierten Lebensmitteln bestünde ein Gesundheitsrisiko, so die Begründung für eine Ablehnung. Um der Kritik zu entgegnen, erließ die Europäische Kommission 2015 ein Transparenzpaket und veröffentlichte Verhandlungspositionen[[5]](#footnote-5) und begann, ambitionierte Nachhaltigkeitskapitel in die Verhandlungen zu Handelsabkommen aufzunehmen. [[6]](#footnote-6)

Die Frage der Zuständigkeit zum Abschluss von Handelsabkommen wurde zu einem Streitthema zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission. 2016 kam es zu einer Klärung durch den Europäischen Gerichtshof. Die Kommission hatte den Gerichtshof um ein Gutachten ersucht, um zu klären, ob die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit für die alleinige Unterzeichnung und den alleinigen Abschluss des geplanten Abkommens mit Singapur verfüge. Nach Ansicht der Kommission und des Parlaments war das der Fall.

# **II Rechtsgutachten EUGH Singapur und seine Konsequenzen**

Wegweisend für die Frage der Kompetenzzuteilung ist das Gutachten des Europäischen Gerichtshofes zu Singapur.[[7]](#footnote-7) Am 20. September 2013 paraphierten die Europäische Union und Singapur den Text eines Freihandelsabkommens. Es handelt sich um eines der ersten bilateralen Freihandelsabkommen der sogenannten „neuen Generation“, nämlich um ein Handelsabkommen, das zusätzlich zu den traditionellen Bestimmungen über den Abbau von Zöllen und nichttarifären Hemmnissen Bestimmungen in verschiedenen Bereichen enthält, die mit dem Handel im Zusammenhang stehen, wie zB im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums, der Investitionen, der öffentlichen Beschaffung, des Wettbewerbs und der nachhaltigen Entwicklung.

Die Regierungen vieler Mitgliedstaaten und der Rat waren der Auffassung, dass die Union das Abkommen nicht allein schließen könne, da einige Teile des Abkommens in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit oder sogar in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen. Daher wandte sich die Kommission an den EuGH mit dem Ersuchen um ein Rechtsgutachten. In seinem Gutachten stellte der Gerichtshof zunächst klar, dass sich das Gutachten nur auf die Frage bezieht, ob die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt, und nicht auf die Vereinbarkeit des Inhalts des Abkommens mit dem Unionsrecht. Sodann stellte er fest, dass das Handelsabkommen mit Singapur in seiner derzeitigen Form nicht von der Union allein geschlossen werden könne, da einige der geplanten Bestimmungen, in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fielen. Daher könne das Abkommen mit Singapur in unveränderter Form nur von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam geschlossen werden. Im Einzelnen erklärte der Gerichtshof, dass die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit für die Teile des Abkommens verfügt, in denen es um folgende Bereiche geht: den Zugang zum Markt der Union und zum singapurischen Markt für Waren und Dienstleistungen (einschließlich aller Verkehrsdienstleistungen), im Bereich der öffentlichen Beschaffung und im Sektor der Energieerzeugung aus nachhaltigen nichtfossilen Quellen.

Sowohl für den Seeverkehr als auch für den Eisenbahnverkehr und den Straßenverkehr stellt der Gerichtshof fest, dass die im geplanten Abkommen enthaltenen Verpflichtungen in diesem Bereich die Regeln der Union beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnten, so dass die Union gemäß Art 3 Abs 2 AEUV für die Genehmigung solcher Verpflichtungen ausschließlich zuständig ist.

Geteilte Zuständigkeit in den Kompetenzen besteht hingegen für folgende Bereiche: die Bestimmungen im Bereich des Schutzes ausländischer Direktinvestitionen singapurischer Staatsangehöriger in der Union (und umgekehrt); die Bestimmungen im Bereich der Rechte des geistigen Eigentums; die Bestimmungen über die Bekämpfung wettbewerbswidriger Verhaltensweisen und die Regelung von Zusammenschlüssen, Monopolen und Subventionen. In Bezug auf die Bestimmungen zur stellt der Gerichtshof fest, dass das Ziel der nachhaltigen Entwicklung nunmehr fester Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik der Union ist und das geplante Abkommen die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen der Union und Singapur davon abhängig machen soll, dass die Vertragsparteien ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen in den Bereichen sozialer Schutz von Arbeitnehmern und Umweltschutz erfüllen.

Die Europäische Union ist laut Gerichtshof außerdem nicht ausschließlich zuständig für die Regeln für den Informationsaustausch und die Pflichten zur Notifikation, Überprüfung, Zusammenarbeit, Mediation, Transparenz und Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien, außer wenn sich diese Regeln auf andere ausländische Investitionen als Direktinvestitionen beziehen. Letztlich sei die Union nur für zwei Teile des Abkommens nicht ausschließlich zuständig, nämlich für den Bereich der anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen („Portfolioinvestitionen“)[[8]](#footnote-8), und für die Regelung der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten. Die Regelung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten fällt in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit.

Der EUGH kam zum Schluss, dass die Kommission *nicht die alleinige Befugnis* hat, ein gemischtes Abkommen wie es jenes mit Singapur darstellt, abzuschließen.[[9]](#footnote-9) In der Folge ging die Kommission dazu über, Abkommen aufzuteilen, in einen in ihrer Zuständigkeit stehenden Handelsteil, in einen politischen Teil und in ein Kapitel für Investorenschutz.

Das kürzlich abgeschlossene Abkommen mit Chile wurde dem Europäischen Rat zur Zustimmung vorgelegt, und zwar als „EU-only“ mit einem handelspolitischen Teil, welcher nach Annahme durch den Rat interimistisch in Kraft gesetzt werden wird und in Form eines getrennten Abkommens mit Bestimmungen über Investitionen. In Fällen, in denen die Europäische Kommission beabsichtigt, Abkommen in mehrere Teilabkommen zu teilen, bringt sie die Befugnis für den rein handelspolitischen Abschnitt in ihre vollständige Kompetenz. Es gilt dann Mehrstimmigkeitsprinzip im Rat und die Zustimmung eines nationalen Parlaments ist nicht mehr erforderlich. Am 22. Mai 2018[[10]](#footnote-10) hat der Rat Schlussfolgerungen angenommen, in denen festgelegt ist, wie Handelsabkommen ausgehandelt und geschlossen werden sollen. Sie enthalten die wichtigsten Grundsätze, die der Rat bei Handelsverhandlungen in Hinkunft verfolgen wird.

Der Streit um Handels- und Investitionsabkommen wird seit geraumer Zeit sowohl politisch, also auch juristisch geführt: In Belgien führte CETA zu einer schweren politischen Krise, da die Region Wallonien die Zustimmung zu CETA zunächst verweigerte. Als Kompromiss rief Belgien daraufhin den EuGH an und beantragte ein Gutachten nach Art 218 Abs 11 AEUV, mit dem der EuGH die Vereinbarkeit des CETA-Gerichtssystems mit dem Unionsrecht überprüfen sollte.[[11]](#footnote-11) Belgien hatte im Wesentlichen drei Bedenken: Erstens, das im CETA vorgesehene Gerichtssystem beeinträchtige die Autonomie der Unionsrechtsordnung. Zweitens, das CETA-Gerichtssystem verletze den Grundsatz der Gleichbehandlung und drittens, das CETA-Gerichtssystem sei mit dem Grundsatz des Rechts auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht unvereinbar. Gegenstand des Verfahrens vor dem EuGH war also ausschließlich das CETA-Gerichtssystem für ausländische Investoren und die Frage, ob dieses mit dem Primärrecht der Union vereinbar sei. Andere Streitbeilegungsmechanismen wie klassische Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren oder andere Kritikpunkte an CETA wie die geplante regulatorische Kooperation standen nicht zur Debatte. [[12]](#footnote-12)

Vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht waren ebenfalls Klagen anhängig.[[13]](#footnote-13) 2016 Foodwatch, „Mehr Demokratie“ und Campact gemeinsam mit 125.000 Bürgerinnen und Bürgern eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht[[14]](#footnote-14) in Karlsruhe gegen CETA ein.[[15]](#footnote-15) In rechtlicher Hinsicht hat CETA den vorgebrachten Kritikpunkten vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht standgehalten.

# **III CETA-Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichtes - behauptetes Demokratiedefizit?**

Ansatzpunkt des Vorbringens waren die in CETA vorgesehenen Ausschüsse. Diese würden aus Sicht der Beschwerdeführenden den Einfluss der Parlamente schwächen, wodurch auch die Stimmen der Wählerinnen und Wähler weniger wert wären. Die in CETA vorgesehenen, bisher aber nicht aktiven Schiedsgerichte sah das Bündnis als Paralleljustiz, die staatliche Handlungsfreiheit einschränken und Konzerne begünstigen würde. Zudem sei das bewährte Vorsorgeprinzip gefährdet, das zB für den Gesundheits- und Verbraucherschutz eine Rolle spielt.

In seiner Entscheidung erklärte das Bundesverfassungsgericht CETA in der vorläufigen Anwendung als verfassungskonform. Das Bundesverfassungsgericht hatte drei Bedingungen für die vorläufige Anwendung von CETA gemacht: 1. Es dürfen nur die Teile angewendet werden, die in die alleinige Zuständigkeit der EU fallen. Die vorläufige Anwendung des Schiedsgerichtssystems ist damit ausgeschlossen. 2. Die CETA-Ausschüsse müssen demokratisch an die Parlamente der Mitgliedstaaten rückgebunden werden. 3. Deutschland und andere Mitgliedstaaten müssten die vorläufige Anwendung von CETA einseitig kündigen können.

In der Folge wurde das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) am 21. September 2017 [[16]](#footnote-16) vorläufig in Kraft gesetzt, nachdem die EU-Mitgliedstaaten im Rat sowie das Europäische Parlament ihre Zustimmung gegeben hatten.

Vollständig und endgültig in Kraft treten kann das Abkommen erst, wenn es von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Die vorläufige Anwendung durfte nur Bereiche erfassen, die unstreitig in die EU-Zuständigkeit fielen. Für die Entscheidungen für den durch die EU besetzten Gemischten CETA-Ausschuss, der das Abkommen fortentwickeln soll, müsse es eine "hinreichende demokratische Rückbindung" geben, also bei wesentlichen Fragen eine Befassung des Bundestages.

In Österreich gab es mehrere Petitionen gegen CETA[[17]](#footnote-17). Das Abkommen wurde aber nie vor den Verfassungsgerichtshof gebracht und schlussendlich von der Republik Österreich 2018 ratifiziert.[[18]](#footnote-18)

# **IV EU-Mercosur**

Am 28. Juni 2019 haben die Europäische Union und die Mercosur-Staaten[[19]](#footnote-19) Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay eine politische Einigung zu den bereits 2000 begonnenen Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen, als Teil eines umfassenderen Assoziierungsabkommens, erzielt. Aufgrund der politischen Situation im Brasilien bis zur Abwahl Bolsonaros und der zunehmenden Entwaldung konnte das Abkommen nicht ratifiziert werden. Es gibt und gab zahlreiche Bedenken gegen das Abkommen, insbesondere seitens Frankreichs, Belgiens, der Niederlande und seitens der Gewerkschaften und Grünen in Deutschland und Österreich. Eine Studie der österreichischen Arbeiterkammer präsentierte soziale und ökologische Risiken[[20]](#footnote-20). Die Gründe, warum die österreichische Bundesarbeiterkammer Mercosur ablehnt, sind wie folgt: Der Internationale Gewerkschaftsbund zähle Brasilien zu den zehn Ländern weltweit mit den schlimmsten Arbeitsbedingungen. Gerade im Falle von Mercosur wären effektive soziale Standards wichtig, da es in der Land- und Lebensmittelwirtschaft zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen kommen würde. Darüber hinaus würde der Arbeits- und Gesundheitsschutz in Produktion und Verarbeitung teilweise völlig ignoriert werden. Menschenrechte und Umweltschutz würden mit Füßen getreten werden[[21]](#footnote-21). Die österreichische Arbeiterkammer[[22]](#footnote-22) befürchtet weiters, dass mit dem Mercosur-Abkommen wichtige Schutzstandards in der Land- und Lebensmittelwirtschaft unterlaufen würden. Der massive Einsatz von Pestiziden und Wachstumshormonen in der Land- und Viehwirtschaft in Brasilien und Argentinien schädige ArbeitnehmerInnen und Umwelt nachhaltig. Diese Produktionsmethoden hätten auch in Europa negative Folgen[[23]](#footnote-23). Sie würden zu einem unfairen Preis- und Standardwettbewerb nach unten führen. Das Nachhaltigkeitskapitel des vorgeschlagenen Handelsabkommens enthielte laut der österreichischen Arbeiterkammer zwar Bestimmungen zu den internationalen Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation, zum Pariser Klimaschutzabkommen und zum Vorsorgeprinzip, aber im Gegensatz zu den meisten anderen Bestimmungen des Abkommens seien sie nicht verbindlich. Die Bestimmungen im Nachhaltigkeitskapitel unterliegen nicht dem Streitbeilegungsverfahren und können nicht sanktioniert werden.[[24]](#footnote-24) Damit bliebe die Missachtung der wichtigen internationalen Arbeitsstandards der ILO[[25]](#footnote-25) und der internationalen Umweltkonventionen weitgehend ohne effektive Konsequenzen. Die EU ist vor allem für Soja und Sojaschrot, Rind- und Hühnerfleisch, Mais, Zucker und Ethanol einer der wichtigsten Absatzmärkte. Für die Importe von Fleisch aus dem Mercosur wurden Quoten vereinbart. Das Abkommen erlaubt den Import von 99.000t Rindfleisch, mit einem Zoll von 7,5%.

# **V Nachhaltigkeitskriterien und ihre Durchsetzbarkeit**

Fragen zur Durchsetzbarkeit von Nachhaltigkeitsbestimmungen in Handelsabkommen wie jenem mit Mercosur sind ein umstrittenes Thema. Nachhaltigkeitsaspekte werden in drei Gruppen unterteilt: bürgerliche und politische Rechte, Arbeits- und Sozialrechte sowie Umweltschutz. Die EU setzt auf Kooperation und Dialog anstatt auf formale Streitbeilegungsverfahren zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsklauseln. Ein zusätzliches Instrument, das dem Abkommen mit Mercosur als Protokoll beigefügt wird, wurde zum Zeitpunkt der Veröffentlichung mit den Mercosurländern verhandelt. In den Zusatzvereinbarungen wurden das Pariser Abkommen zum Klimaschutz und die Verordnung zur Bekämpfung der weltweiten Entwaldung einbezogen. Im Rahmen eines in Kraft stehenden Abkommens mit dem Mercosur könnten die Kritikpunkte viel besser angesprochen werden, so die Befürworter.

Die EU ist der größte Handelspartner des Mercosur.[[26]](#footnote-26) Eine zeitnahe Verabschiedung schien zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Beitrages als eher unwahrscheinlich. Die deutsche Bundesregierung[[27]](#footnote-27) setzt sich für die Ratifizierung ein, verlangt aber umsetzbare und überprüfbare, rechtlich verbindliche Verpflichtungen zum Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsschutz sowie praktisch durchsetzbare Zusatzvereinbarungen zum Schutz und Erhalt bestehender Waldflächen. Die Verordnung (EU) 2023/1115[[28]](#footnote-28) über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen (EU-Entwaldungsverordnung) gilt ab dem 30.12.2024. Angesichts der Übergangsfrist von knapp 18 Monaten besteht für Industrie und Handel akuter Handlungsbedarf, um die Lieferketten im Hinblick auf Entwaldung zu beurteilen und die notwendige Dokumentation sicherzustellen*.* Zusatzprotokolle wie jene zur Entwaldungsverordnung der EU, Lieferkettengesetze oder die Einhaltung der Pariser COP 27-Kimaziele und der CO2-Grenzausgleichsmechanismus [[29]](#footnote-29)stoßen bei vielen Partnerländern auf Widerstand. Die Mercosurländer würden durch zusätzliche Auflagen Marktzugänge in die EU, die sie 2019 gewährt bekamen, nicht im vollen Umfang umsetzen können.

Viele EU-Mitgliedstaaten setzen sich erst dann für die Ratifizierung des Mercosur-Abkommens ein, wenn von Seiten der Partnerländer überprüfbare, rechtlich verbindliche Verpflichtungen eingegangen werden und durchsetzbare Zusatzvereinbarungen zum Schutz und Erhalt bestehender Waldflächen abgeschlossen worden sind. Kompliziert wird es, wenn EU-Mitglieder wie Frankreich[[30]](#footnote-30), die Niederlande oder Österreich vergleichbare oder idente Produktionstechniken in den Partnerländern verlangen. Ein solches Unterfangen wird etwa von Brasilien vehement abgelehnt. Aus meiner Sicht geht das zu weit und kann in Verhandlungen nur sehr schwer dargestellt werden. Brasilien möchte seine Produktionstechniken in der Landwirtschaft nicht grundlegend ändern. Im Bereich der Lebensmittelsicherheit gilt in der EU das Konzept „Vom Hof auf den Tisch“[[31]](#footnote-31), mit dem für alle Lebensmittelerzeugnisse, die in der EU vermarktet werden, in allen Phasen der Herstellungs- und Vertriebsabläufe ein hohes Sicherheitsniveau gewahrt werden soll, und zwar unabhängig davon, ob sie in der EU erzeugt oder aus Drittländern eingeführt werden. Dieses Regelwerk bildet ein komplexes und integriertes System von Vorschriften, welche die gesamte Lebensmittelkette erfassen, von Futtermitteln und Tiergesundheit über Pflanzenschutz und Lebensmittelerzeugung bis hin zu Verarbeitung, Lagerung, Transport, Ein- und Ausfuhr sowie Einzelhandel. In einer Rahmenverordnung von 2002 wurden unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebens- und Futtermittelrechts der EU festgelegt.[[32]](#footnote-32) In der Verordnung werden ein Risikobewertungsansatz und Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln festgelegt. Kein Lebensmittelprodukt darf in den europäischen Markt gelangen, das nicht den strengen Anforderungen und Standards entspricht.[[33]](#footnote-33) In spezifischen Bestimmungen über die [Ursprungsangabe](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1337&from=en) werden die Einzelheiten festgelegt, etwa die Angabe des Aufzuchts- und des Schlachtorts von Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch. Die Kennzeichnung von Lebensmitteln muss sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen und ist in einem öffentlichen Register der EU einsehbar. All diese Bestimmungen sind wichtig, aber machen das Abkommen mit Südamerika zu einem komplizierten Unterfangen.

# **VI Wettbewerbsbestimmungen in Handelsabkommen**

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Instrumente besprochen, die die EU-Handelspolitik in Bezug auf Regeln für staatliche Eingriffe in den Markt, insbesondere für Subventionen und staatseigene Unternehmen, entwickelt hat. Weiters werden die Regelungen über Subventionen und staatseigene Unternehmen auf multilateraler Ebene (WTO) sowie die kürzlich in Kraft getretene neue Verordnung über drittstaatliche Subventionen betrachtet. Die Beihilfenkontrolle wird gemeinhin als echte Besonderheit der EU-Rechtsordnung verstanden.[[34]](#footnote-34) Es gibt kein anderes Rechtssystem in der Welt, das einen vergleichbaren Grundsatz enthält, der staatliche Unterstützung für Unternehmen verbietet.

Die Bestimmungen über die Regelung staatlicher Beihilfen im EU-Rechtsrahmen finden sich in Art 107 AEUV, der das allgemeine Verbot der Gewährung staatlicher Beihilfen als auch Kategorien von Beihilfen enthält, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind oder sein können. Nach Art 107 Abs 1 AEUV wird der Begriff der staatlichen Beihilfe wie folgt definiert:

Um als staatliche Beihilfe zu gelten, muss eine Maßnahme vier kumulative Voraussetzungen erfüllen: a Es handelt sich um eine Maßnahme des Staates aus staatlichen Mitteln, die verschiedene Formen annehmen kann (zB Zuschüsse, Zins- und Steuererleichterungen, Garantien, staatliche Beteiligungen an der Gesamtheit oder einem Teil eines Unternehmens oder die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen usw); b die Maßnahme verschafft dem Empfänger selektiv einen Vorteil, zB bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen oder Unternehmen in bestimmten Regionen; c der Wettbewerb ist dadurch verfälscht worden oder kann verfälscht werden; d und die Maßnahme ist geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Grundsätzlich sind staatliche Beihilfen, welche die Voraussetzungen des Art 107 Abs 1 erfüllen, verboten. Dieses Verbot wird durch eine Reihe von Ausnahmen gemäß Art 107 Abs 2 und 3 abgeschwächt. Die Zuständigkeit für die Anwendung und Durchsetzung von Art 107 AEUV wird der Kommission nach Art 108 AEUV übertragen. Die Bestimmungen unterscheiden zwischen bestehenden Beihilfen, die ständig überprüft werden, und neuen Beihilfen, die der Anmeldepflicht unterliegen. Darüber hinaus befreit die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) Nr. 651/2014 vom 17. Juni 2014 neue Beihilfen, welche die Freistellungskriterien erfüllen, von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung.

Das EU-Beihilferecht bietet kaum Handlungsmöglichkeiten gegen finanzielle Vorteile, die ein Drittstaat einem industriellen Bieter verschafft, der in der EU bei öffentlichen Aufträgen mitbietet. Erforderlich ist ein strenges Beihilferecht mit externer Dimension. Die Diskussion wird bereits geführt. (zB Solarmodule, Stahl, Mikroelektronik).[[35]](#footnote-35) Das EU-Beihilferecht ist auf den Binnenmarkt beschränkt. Art 107 bis 109 AEUV sehen eine extraterritoriale Wirkung des EU-Beihilferechts bewusst nicht vor.[[36]](#footnote-36)

Aufgrund des zunehmenden Globalisierungsprozesses und der Öffnung der Märkte wird von der Europäischen Kommission[[37]](#footnote-37) daher das Ziel verfolgt, in Handelsabkommen mit Drittstaaten beihilfenrechtliche Regelungen[[38]](#footnote-38) einzuführen und sich auf Wettbewerbsregeln zu einigen. Erwähnenswert ist, dass im Art 61 des EWR-Abkommens eine Parallelregelung zu den Art 107 ff AEUV besteht.[[39]](#footnote-39)

Wettbewerbsbestimmungen und Regelungen zum Beihilfenrecht finden sich in vielen Handelsabkommen.[[40]](#footnote-40) Beispiele sind die Abkommen mit der Schweiz und dem Vereinigten Königreich sowie das geplante Investitionsabkommen mit der Volksrepublik China. In all diesen drei Abkommen sind Regelungen für den Marktzugang vorgesehen.

Weitere Elemente dieser Gesamtstrategie sind der Ausbau unilateraler Instrumente zum Schutz des Wettbewerbs in der EU. Dazu zählt vor allem die EU-Verordnung zum International Procurement Instrument (IPI).[[41]](#footnote-41) Die EU darf Drittländern, die ihrerseits ihre Märkte nicht öffnen, seit Ende August 2022 den Marktzugang erschweren. Bedeutsam in diesem Zusammenhang sind ebenfalls eine europäische Koordinierung bezüglich des Investment Screenings[[42]](#footnote-42) („Investitionskontrollregelungen“) und ein verbessertes Regelwerk zur Bekämpfung ungerechtfertigter staatlicher Subventionen im Wettbewerbsbereich und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge („Foreign Subsidies Instrument”)[[43]](#footnote-43).

Gemäß WTO-Recht sind einige Subventionen ganz untersagt, während andere Subventionen lediglich „anfechtbar“ sind, was bedeutet, dass die Subvention zulässig ist, aber andere Länder bestimmte Maßnahmen ergreifen können, wenn sie durch die Subvention geschädigt werden. Die Länder können ihre Industrien schützen, indem sie Einfuhren der subventionierten Ware besteuern – dies wird als „Ausgleichszoll“ bezeichnet. Obwohl die Definition des Begriffs „Subvention“ im Rahmen der WTO-Regelung[[44]](#footnote-44) im EU-Recht weitgehend mit „staatlicher Beihilfe“ vergleichbar ist, sind die EU-Vorschriften weitaus strenger als die WTO-Regeln über Subventionen. Die wichtigsten Unterschiede sind:

Die EU-Vorschriften werden prospektiv angewandt (dh die Rechtmäßigkeit muss nachgewiesen werden, bevor Unterstützung gewährt wird), während die WTO-Regeln nur reaktiv und lediglich dann zur Anwendung kommen, wenn ein Mitgliedstaat eine Beschwerde einreicht. Die WTO-Regeln stützen sich auf die Durchsetzung zwischen Staaten. Unternehmen und Einzelpersonen stehen nach den EU-Vorschriften Rechtsbehelfe zur Verfügung. Ein Unternehmen muss gemäß den EU-Vorschriften rechtswidrige staatliche Beihilfen zurückzahlen. Es gibt keinen solchen Mechanismus zur Beseitigung wettbewerbswidriger Auswirkungen nach den WTO-Regeln.

Vorschriften über Subventionen und staatseigene Unternehmen müssten innerhalb der WTO reformiert werden. Es handelt sich bei der WTO um ein konsensbasiertes System. Zwischen all ihren 164 Mitgliedern ist eine Einigung erforderlich, bevor neue Regeln über Subventionen und staatseigene Unternehmen beschlossen werden können. Da die WTO im Laufe der Jahre keine wesentliche Reform ihres ASCM-Übereinkommens[[45]](#footnote-45) und ihrer Regeln für staatseigene Unternehmen erreichen konnte, haben Länder begonnen, außerhalb des WTO-Rahmens Handelsabkommen auszuhandeln, die Fragen des Wettbewerbs berücksichtigen.

Die Kommission hat mittels der EU-Durchsetzungsverordnung[[46]](#footnote-46) die Durchsetzung der Rechte verbessert, nachdem es keine funktionierende Berufungsinstanz bei der WTO gibt. Die EU-Durchsetzungsverordnung bezieht sich auf Situationen, in denen die EU das Recht erhalten hat, handelspolitische Ausgleichsmaßnahmen (Vergeltungsmaßnahmen) zu ergreifen, die im Rahmen von Streitbeilegungsverfahren der WTO/bilateraler Freihandelsabkommen entschieden wurden und auf Fälle, in denen es der Union gelungen ist, eine positive Entscheidung eines WTO-Panels zu erhalten, das Verfahren deshalb blockiert wird, weil die andere Partei gegen den Panelbericht eine „Nichtigkeitsbeschwerde“ eingelegt (weil das Berufungsgremium blockiert ist) und einem Interims-Berufungsverfahren nach Art 25 der WTO-Streitbeilegungsvereinbarung nicht zugestimmt hat. Eine wirksame Durchsetzung in der EU ist von entscheidender Bedeutung für die europäische Industrie, die häufig mit Situationen konfrontiert ist, in denen zB ausländische Stahlerzeuger die grundlegenden Verpflichtungen, die sie im Rahmen der WTO- und Freihandelsabkommen eingegangen sind, nicht einhalten.[[47]](#footnote-47)

Staatseigene Unternehmen werden als Instrumente bezeichnet, durch die der Staat die Wirtschaft entscheidend beeinflusst, manchmal mit marktverzerrenden Auswirkungen. Internationale Regeln für staatseigene Unternehmen fehlen.[[48]](#footnote-48) Chinesische staatseigene Unternehmen tragen rund 30% zum BIP des Landes bei.[[49]](#footnote-49) Die EU hat moderne Handelsabkommen mit Industrieländern (Südkorea, Singapur, Kanada, Japan, Australien, Neuseeland), Schwellenländern (Mercosur, Mexiko, Chile) und Entwicklungsländern (Vietnam, Indonesien, Indien) geschlossen[[50]](#footnote-50) oder verhandelt sie zum Zeitpunkt der Publikation dieses Beitrages. Für jedes Partnerland sind unterschiedliche Ansätze erforderlich: in einigen Fällen kann das Hauptziel die Förderung des Handels oder die wirtschaftliche Entwicklung des Partnerlandes sein, während die EU in anderen Fällen auf Wettbewerbspolitik, Subventionskontrolle und Maßnahmen für staatseigene Unternehmen, einen Schwerpunkt legt. Diese Abkommen enthalten Regeln, die das WTO-Recht widerspiegeln. In einigen Fällen einigten sich die Staaten auf Bestimmungen, die über das WTO-Recht hinausgehen und zu einer tieferen Marktintegration führen.[[51]](#footnote-51) Die Definition des Begriffs „Subvention/staatliche Beihilfe“ erfasst nicht nur Waren, sondern auch Dienstleistungen.[[52]](#footnote-52) Da es auf WTO-Ebene noch keine Parallelregelung für Subventionen für den Handel mit Dienstleistungen gibt, werden diese Abkommen als WTO+ bezeichnet.[[53]](#footnote-53)

Ein Beispiel für WTO+-Bestimmungen sind die Präferenzhandelsabkommen der EU[[54]](#footnote-54), welche die Kategorie der verbotenen Subventionen erheblich erweitert haben. Diese sind: i) Subventionen, bei denen ein Staat Schulden oder Verbindlichkeiten bestimmter Unternehmen ohne Beschränkung der Höhe dieser Schulden und Verbindlichkeiten oder der Laufzeit einer solchen Garantie garantiert, und ii) Subventionen für die Umstrukturierung eines angeschlagenen oder insolventen Unternehmens, ohne dass das Unternehmen einen glaubwürdigen Umstrukturierungsplan erstellt hat. Aus handelspolitischer Sicht “können Subventionen ebenso wirksam sein wie ein Handelshemmnis oder wie Zölle“[[55]](#footnote-55).

Das Thema hat mit der Einleitung einer offiziellen Antisubventionsuntersuchung von Elektroautos aus China an Aktualität gewonnen.[[56]](#footnote-56) Die Kommission leitet diese Untersuchung auf eigene Initiative ein (ex officio), nachdem sie genügend Beweise dafür gesammelt hat, dass die Welle von subventionierten Billigimporten von Elektrofahrzeugen aus China in die EU eine wirtschaftliche Bedrohung für den Elektrofahrzeug-Sektor in der EU darstellt. Die Untersuchung wird innerhalb von 13 Monaten nach ihrer Einleitung abgeschlossen sein. Wenn es rechtlich gerechtfertigt ist, können bis zu 9 Monate nach der Einleitung vorläufige Antisubventionszölle eingeführt werden. Endgültige Maßnahmen können bis zu vier Monate später oder innerhalb von 13 Monaten nach der Einleitung der Untersuchung eingeführt werden.

Meine Erkenntnis lautet, dass die handelspolitischen und geoökonomischen Spannungen, die durch nationale „go-it-alone“-Strategien begünstigt wurden, die laufenden Veränderungen auf EU-Ebene beschleunigt haben. Diese Entwicklungen greifen stark in die traditionelle Offenheit des EU-Handelssystems ein. Ein politischer globaler Konsens über eine Modernisierung von Subventionen und Regeln für staatseigene Unternehmen auf Ebene der WTO wird sehr schwierig zu erzielen sein.

**Verordnung der Europäischen Kommission zu Subventionen aus dem Ausland (FSR )[[57]](#footnote-57)**

Das WTO-Subventionsübereinkommen gilt nur für subventionierte Einfuhren von Waren aus Drittländern und nicht für Subventionen im Zusammenhang mit dem Handel mit Dienstleistungen und der Gründung und dem Betrieb von Unternehmen in der EU, die durch drittstaatliche Subventionen unterstützt werden.

Das EU-System der Beihilfenkontrolle, das in den Art 107 und 108 AEUV verankert ist, findet keine Anwendung, wenn Nicht-EU-Behörden Unternehmen in der EU entweder direkt oder über ihre Muttergesellschaften außerhalb der EU finanzielle Unterstützung gewähren. Ebenso wird weder in den EU-Kartellvorschriften[[58]](#footnote-58) noch in den EU-Fusionskontrollvorschriften[[59]](#footnote-59) ausdrücklich berücksichtigt, ob ein Wirtschaftsteilnehmer möglicherweise drittstaatliche Subventionen erhalten hat. Der bestehende EU-Rechtsrahmen im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge[[60]](#footnote-60) ist nicht auf Verzerrungen auf den EU-Beschaffungsmärkten durch drittstaatliche Subventionen anwendbar. Daher besteht Regelbedarf.

Die neue Verordnung über drittstaatliche Subventionen legt den Schwerpunkt daher auf zwei Hauptthemen[[61]](#footnote-61). Zum einen auf die Ermittlung wettbewerbsverzerrender drittstaatlicher Subventionen und Beseitigung der dadurch verursachten Verzerrungen. Zum anderem ist die Kommission bei Angeboten für öffentliche Aufträge nach demselben (Ex-ante-Instrument) befugt, eine finanzielle Beihilfe einer Nicht-EU-Regierung zu prüfen. Die Verordnung sieht vor, dass eine drittstaatliche Subvention vorliegt, „wenn ein Drittland unmittelbar oder mittelbar eine finanzielle Zuwendung gewährt, die einem Unternehmen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit im Binnenmarkt ausübt, einen Vorteil verschafft“.

Es gibt eine Meldepflicht für Transaktionen, bei denen der Umsatz des EU-Ziellandes 500 Mio. EUR übersteigt und die betreffenden Unternehmen in den vorangegangenen drei Geschäftsjahren finanzielle Zuwendungen von mindestens 50 Mio. EUR von Drittländern erhalten haben.[[62]](#footnote-62) Sie erfasst Bieter in EU-Ausschreibungen[[63]](#footnote-63) für Aufträge im Wert von 250 Mio. EUR oder mehr, die finanzielle Zuwendungen von mindestens 4 Mio. EUR aus Drittländern erhalten haben. Die Bieter müssen dem zuständigen öffentlichen Auftraggeber Informationen über drittstaatliche Subventionen übermitteln, der wiederum die Kommission unterrichten muss. Die Kommission kann auf eigene Initiative in Transaktionen oder Ausschreibungen unterhalb dieser Schwellenwerte eingreifen. Drittstaatliche Subventionen, die in drei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren 4 Mio. EUR nicht übersteigen, sollten als unwahrscheinlich gelten, den Binnenmarkt zu verzerren, während drittstaatliche Subventionen unter 200.000 EUR in einem aufeinander folgenden Zeitraum von drei Geschäftsjahren nicht als verzerrend angesehen werden[[64]](#footnote-64). Für alle anderen Marktsituationen verfügt die Kommission über ein allgemeines Instrument, um auf eigene Initiative (von Amts wegen) eine Überprüfung einleiten oder eine Ad-hoc-Anmeldung für kleinere Zusammenschlüsse und öffentliche Vergabeverfahren zu beantragen, wenn sie vermutet, dass wettbewerbsverzerrende Subventionen vorliegen.

Bis zur Überprüfung durch die Kommission können die Zusammenschlüsse nicht abgeschlossen werden, und der Bieter, der die Ermittlungen durchführt, kann nicht den Zuschlag erhalten.

Der neue Kontrollrahmen für Übernahmen von EU-Firmen wird auf besondere Industriezweige erweitert (zB künstliche Intelligenz, Robotik oder Halbleiter). Er ermöglicht es, auch ökonomische Kriterien miteinfließen zu lassen, zB ob die Investition staatlich kontrolliert und/oder finanziert und damit nicht marktwirtschaftlich ist. Die Verordnung enthält zusätzliche Befugnisse der Kommission, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen und Verpflichtungszusagen und Geldbußen zu verhängen.

Der Begriff der drittstaatlichen Subvention und damit der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung sind sehr weit gefasst. Sie umfasst nicht nur direkte finanzielle Zuwendungen, sondern alle Arten von Transfers von Mitteln oder Verbindlichkeiten (einschließlich Kapitalzuführungen, Darlehen, Kreditbürgschaften, steuerliche Anreize, Schuldenerlass, Steuerbefreiungen, Schuldenswaps usw)[[65]](#footnote-65).

Stellt eine drittstaatliche Zuwendung eine drittstaatliche Subvention dar, so prüft die Kommission weiter, ob sie „den Binnenmarkt verzerrt“. Falls die Kommission feststellt, dass eine drittstaatliche Subvention den Binnenmarkt verzerrt (oder das Potenzial hat, ihn zu verfälschen), prüft sie weiter, ob die Folgen durch positive Auswirkungen „auf die Entwicklung der betreffenden Wirtschaftstätigkeit“ ausgeglichen oder möglicherweise sogar aufgewogen werden können. Die Ergebnisse dieses „Ausgleichstests“ werden von der Kommission bei der Entscheidung über die Auferlegung von Abhilfemaßnahmen berücksichtigt.[[66]](#footnote-66) Bei Missachtung der FSR (foreign subsidy regulation) kann die Kommission sowohl Geldbußen als auch Zwangsgelder verhängen. Unrichtige bzw. irreführende Angaben zu finanziellen Zuwendungen können mit bis zu 1% des erzielten Gesamtumsatzes des Vorjahres geahndet werden (sowohl bei Zusammenschlüssen als auch öffentlichen Vergabeverfahren[[67]](#footnote-67). Wird eine verpflichtende Anmeldung unterlassen, kann die Kommission Geldbußen in Höhe von bis zu 10% des Gesamtumsatzes verhängen (ebenfalls sowohl bei Zusammenschlüssen als auch öffentlichen Vergabeverfahren.[[68]](#footnote-68) Denkbar sind auch Ausschlüsse von Anbietern bei zukünftigen Ausschreibungen in der EU.

# **VII Resümee und Schlussfolgerungen**

1. Fragen zur Durchsetzbarkeit von Nachhaltigkeitsbestimmungen in Handelsabkommen bleiben umstritten[[69]](#footnote-69). Im Gegensatz zum „essenziellen“ Charakter von Menschenrechtsklauseln werden Umwelt- und Arbeitsklauseln in den meisten EU-Handelsabkommen nicht als Verpflichtungen verstanden, deren Verletzung einem Bruch des Abkommens gleichkommt. Die Abkommen mit Korea und Neuseeland beinhalten Nachhaltigkeitskapitel, die sanktionierbar sind[[70]](#footnote-70), entweder durch eine Streitbeilegung durch Einsetzen eines Panels oder ein formales Streitbeilegungsverfahren. In diesem nehmen die Vertragsparteien Verpflichtungen auf, die unter anderem dem Erhalt der biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder und Fischressourcen dienen. Außerdem verpflichten sich die Handelspartner, das Pariser Klimaschutzabkommen effektiv umzusetzen.[[71]](#footnote-71) Indien, die Philippinen oder Indonesien werden diese hohen Ansprüche aber in zukünftigen Abkommen nicht akzeptieren. Die Europäische Kommission wird unterstreichen müssen, dass Handelsverträge nicht primär dazu beschaffen sind, Nachhaltigkeitskapitel in den Partnerländern durchzusetzen, sondern dazu sind, Marktchancen zu eröffnen.
2. Die EU wird sich als mächtiger Handelsblock dann behaupten können, wenn sie einen Mittelweg zwischen Marktöffnung und Regulierung (Umweltstandards, Arbeitnehmerschutz etc) einschlägt und im Bereich der Lieferkettengesetzgebung überbordende Regulierung hintanhält.
3. Das Abkommen mit Kanada, eines der neuen Generation, hat den juristischen Überprüfungen des EuGH und des Bundesverfassungsgerichtshofes standgehalten. Es ist aber in vielen Mitgliedstaaten noch immer nicht ratifiziert worden[[72]](#footnote-72). In Bezug auf die Architektur zukünftiger Handelsabkommen ergibt sich die Option einer Aufteilung in einen rein handelspolitischen Teil bzw einen politischen Teil und ein Investitionsschutzabkommen.
4. In Hinkunft sollten klare Mandate für Abkommen durch den Rat der Europäischen Union an die Europäische Kommission erteilt werden, mit einer Aufteilung in ein Rahmenabkommen, das a) die Säule „Politischer Dialog und Zusammenarbeit“ und b) die Säule „Handel und Investitionen“ (einschließlich Investitionsschutzbestimmungen), das von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, und einem Interims-Freihandelsabkommen, das nur die Teile der Säule „Handel und Investitionen“ des Rahmenabkommens abdeckt, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen (dh ohne die Investitionsschutzbestimmungen).
5. Auf dem Verhandlungstisch liegen Abkommen mit Australien, Mexiko und Mercosur. Für den Rat der Europäischen Union ist es wichtig, alle Interessengruppen, auch die Parlamente und die Zivilgesellschaft über die Fortschritte und Inhalte von Handelsabkommen, über die verhandelt wird, auf dem Laufenden zu halten[[73]](#footnote-73). Es bleibt abzuwarten, wie einzelne Mitgliedstaaten auf dieses „Splitting“ reagieren.
6. Die Beihilfebestimmungen in den Handelsabkommen der EU und die Regeln, die von der EU in ihren Präferenzhandelsabkommen angewandt werden und auf einer Enttäuschung über die multilateralen Regeln beruhen, lösen in der Tat einige Unsicherheiten auf, die nach WTO-Recht offengeblieben sind. Ein fehlender Streitbeilegungsmechanismus bei der WTO macht eine Rechtsdurchsetzung schier unmöglich. Die neue Verordnung über drittstaatliche Beihilfen der EU könnte Abhilfe schaffen. Ihr Erfolg hängt aber von einer Übereinstimmung mit WTO-Recht und der Bereitschaft der Handelspartnerländer ab, die EU-Regeln in ihren Hoheitsgebieten anzuwenden und zu akzeptieren. Die EU-Verordnung über Drittlandsbeihilfen wirkt nur dann, wenn es kein entsprechendes Instrument auf der Ebene der WTO gibt. Die Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur EU gehörigen Staaten behält daher ihre Bedeutung.

Es besteht jedoch Bedarf an weiteren Verbesserungen: Bereits nach Einleitung eines Streitbeilegungs-/Arbitrageverfahrens durch die EU sollten einstweilige Maßnahmen im Falle eines offensichtlichen Verstoßes gegen internationale Handelsregeln möglich sein, der die geschäftlichen Interessen der EU gefährdet. Die EU sollte nicht daran gehindert werden, vorläufige Gegenmaßnahmen zu ergreifen, selbst wenn einer WTO-Panelentscheidung nicht zugestimmt wird, weil das Rechtsmittel nicht funktioniert und, weil der Geschäftspartner keine endgültige Entscheidung zulässt.

1. Die Anwendung der Verordnung zu Drittlandssubventionen und die Einleitung eines Verfahrens gegen subventionierte Elektrofahrzeuge aus China sowie langfristige Strafzölle auf importiertes Solarglas aus China[[74]](#footnote-74) sind klare Indizien dafür, dass die Europäische Union in Hinkunft verstärkt ihren Markt schützen wird.

Mag.Dr. Johann Sollgruber, MaS ULB Bruxelles

**Disclaimer**

Der Autor ist Beamter der Europäischen Kommission in der Generalsdirektion Handel. Er ist Lektor am Juridicum der Universität Wien. Der Beitrag widerspiegelt seine persönliche Rechtsmeinung und bindet nicht die Organe der Europäischen Institutionen.

1. Siehe Entscheidungen zu Art 206: *Sharpston*, ECLI:EU:C:2016:992 = BeckRS 2016/120678 - Schlussanträge Freihandelsabkommen mit Singapur; *BFH*, ECLI:DE:BFH:2021:U.191021.VIIR7.18.0 = BeckRS 2021, 45231; *Sharpston*, ECLI:EU:C:2018:536 = BeckRS 2018/14061 – Schlussanträge FENS spol. s r. o. v. Slovenská republika. [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.zim.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/freihandelsabkommen-aktuelle-verhandlungen.html [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.ihk.de/heilbronn-franken/produktmarken/international/internationaler-warenverkehr/warenursprung-praeferenzen/zollbeguenstigungen-allgemeines/kuenftige-handelsabkommen-der-eu-4810920>) [↑](#footnote-ref-3)
4. Siehe hierzu die Ausführungen des BMWK zu den aktuellen Freihandelsverhandlungen unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/freihandelsabkommen-aktuelle-verhandlungen.html, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-4)
5. COM(2015) 0497 final; siehe dazu auch die Pressemitteilung der Europäischen Kommission zur neuen Handels- und Investitionsstrategie abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\_15\_5, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-5)
6. https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900/details [↑](#footnote-ref-6)
7. *EuGH*, Gutachten v. 16.05.2017 - 2/15, ECLI:EU:C:2017:376 - Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur. [↑](#footnote-ref-7)
8. Portfolioinvestitionen sind Investitionen, die getätigt werden, ohne dass eine Einflussnahme auf die Verwaltung und Kontrolle eines Unternehmens beabsichtigt wird. [↑](#footnote-ref-8)
9. *EuGH*, Gutachten v. 16.05.2017 - 2/15, ECLI:EU:C:2017:376 - Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur. [↑](#footnote-ref-9)
10. Siehe dazu auch unter https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2018/05/22/trade/, zuletzt abgerufen am 27.12.2023 [↑](#footnote-ref-10)
11. *EuGH*, ECLI:EU:C:2019:341 = NVwZ 2019,868 – CETA. Der in dem Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada vorgesehene Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten ist mit dem Unionsrecht vereinbar. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sie weiter dazu in https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=213502&doclang=DE [↑](#footnote-ref-12)
13. *BGH*, Beschluss vom 09.02.2002 - 2 BvR 1368/16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1444/16. Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren gegen die vorläufige Anwendung des Freihandelsabkommens CETA waren erfolglos. Mit dem Beschluss hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mehrere Verfassungsbeschwerden und einen Antrag im Organstreitverfahren zur vorläufigen Anwendung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits als unbegründet zurückgewiesen. Soweit sich die Verfassungsbeschwerden und die Organklage darüber hinaus gegen die Unterzeichnung und den Abschluss von CETA wandten, hat der Senat sie als unzulässig verworfen. [↑](#footnote-ref-13)
14. Siehe hierzu eine Zusammenfassung der wesentlichen Kritikpunkte abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Hintergrundpapier\_zur\_CETA-Klage.pdf, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-14)
15. *BGH*, Beschluss vom 09.02.2002 - 2 BvR 1368/16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1444/16. [↑](#footnote-ref-15)
16. https://eur-lex.europa.eu/content/news/eu\_canada\_trade\_agreement-ceta.html?locale=de [↑](#footnote-ref-16)
17. Siehe etwa [https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren\_der\_XX\_Gesetzgebungsperiode/CETA\_Volksabstimmung/start.asp](https://urldefense.com/v3/__https:/www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/CETA_Volksabstimmung/start.asp__;!!DOxrgLBm!EZBs23qF39HbVZiBseDwcXxA-lE24VEPPtx-_HLrrE0S5gkzJYhpFKcW2TBsljWES5OZdpG5YbdQLwfXebl_Ua4BvnK0TE7b$) [↑](#footnote-ref-17)
18. Siehe dazu den genaueren Entwicklungsprozess in Österreich abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVI/I/152, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-18)
19. Mercosur ist die Abkürzung für „Mercado Común del Sur“ und bedeutet „Gemeinsamer Markt Südamerikas. [↑](#footnote-ref-19)
20. *Tröster/Raza*, Assess\_EU\_Mercosur: Assessing the claimed benefits of the Association Agreement between the EU and Mercosur (2021) S. V [↑](#footnote-ref-20)
21. *Internationaler Gewerkschaftsbund*, ITUC Global Rights Index, 2019 [↑](#footnote-ref-21)
22. Die ausführliche Begründung der Arbeiterkammer unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/internationalerhandel/handelsabkommen\_auf\_dem\_pruefstand/Mercosur.html, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-22)
23. Siehe dazu weitere Kritikpunkte in auch https://www.misereor.de/presse/pressemeldungen-misereor/eu-mexiko-abkommen-kein-schutz-fuer-mensch-und-natur [↑](#footnote-ref-23)
24. https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/mexiko-eu-handelsabkommen-studie.pdf. S.12 [↑](#footnote-ref-24)
25. Siehe zum ILO-Übereinkommen auch unter https://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/ratifikationen-in-deutschland/lang--de/index.htm, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-25)
26. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/factsheets-and-guides\_en [↑](#footnote-ref-26)
27. Siehe auch unter https://www.bmel.de/SharedDocs/FAQs/DE/faq-eu-mercosur/FAQ-eu-mercosur\_List.html, zuletzt abgerufen am 27.12.2023 [↑](#footnote-ref-27)
28. Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.05.2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, ABl 2023 L 150/206. [↑](#footnote-ref-28)
29. Der EU-Grenzausgleichsmechanismus für CO₂, "CBAM" (Carbon Border Adjustment Mechanismus soll emissionsintensive Importe aus Drittstaaten auf das europäische Preisniveau verteuern, um so die Wettbewerbsnachteile der Betriebe in der EU infolge strengerer Klimaschutzvorgaben auszugleichen. [↑](#footnote-ref-29)
30. https://www.euractiv.fr/section/economie/news/emmanuel-macron-ne-veut-pas-daccord-ue-mercosur-sans-clauses-miroirs [↑](#footnote-ref-30)
31. Siehe dazu auch unter https://www.oekolandbau.de/verarbeitung/unternehmen/vom-hof-auf-den-tisch-eine-strategie-fuer-die-zukunft [↑](#footnote-ref-31)
32. Siehe dazu näheres unter https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/51/lebensmittelsicherheit, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-32)
33. COM(2022) 133 final. Die Einfuhrbestimmungen und das Kontrollsystem sind risikobasiert, dh der Umfang und Intensität der Kontrollen richten sich nach dem Risiko, das von bestimmten Tieren, Pflanzen oder Erzeugnissen ausgeht. [↑](#footnote-ref-33)
34. Siehe weiteres dazu in *Kölbl,* Grundlagen des EU-Beihilferechts, 2021. [↑](#footnote-ref-34)
35. Boschiero/Silingardi, German Law Journal 2023, 151 ff. [↑](#footnote-ref-35)
36. Siehe weiteres dazu in <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/eu-trade-agendarules-on-state-intervention-in-the-market/6710BADC6387F68B020EB4888845EE59>

    erleche The EU Trade Agenda—Rules on State Intervention in the Market

    Published online by Cambridge University Press-Nerina Boschiero and Stefano Silingardi

    Siehe näheres dazu in Clifford Chance https://www.cliffordchance.com (Staudamm 2022/11 [↑](#footnote-ref-36)
37. Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates, ABl 2012 L 303/1; sowie die dazugehörige Durchführungsverordnung (EU) 2022/1039 der Kommission vom 29.06.2022 zur Festlegung der Regeln für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Aussetzung bestimmter Zollpräferenzen, die bestimmten APS-begünstigten Ländern gewährt wurden, für das Jahr 2023, ABl 2022 L 173/58. [↑](#footnote-ref-37)
38. Durchführungsverordnung (EU) 2022/1039 der Kommission vom 29.06.2022 zur Festlegung der Regeln für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Aussetzung bestimmter Zollpräferenzen, die bestimmten APS-begünstigten Ländern gewährt wurden, für das Jahr 2023, ABl 2022 L 173/58.

    Die Durchführungsverordnung überträgt der Kommission die ausschließliche Zuständigkeit für die Beurteilung des Vorliegens verzerrender drittstaatlicher Subventionen bei Transaktionen und öffentlichen Transaktionen. [↑](#footnote-ref-38)
39. *Bungenberg/Schelhaas*, Jahrbuch Beihilferecht 2017, 591 ff. [↑](#footnote-ref-39)
40. Das Freihandelsabkommen EU-Schweiz von 1972 (FHA 72) war eines der ersten zwischen der EU und der Schweiz und verfolgte das Ziel, einen freien Markt herzustellen. [↑](#footnote-ref-40)
41. Verordnung (EU) 2022/1031 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.06.2022 über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum Unionsmarkt für öffentliche Aufträge und Konzessionen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge und Konzessionen von Drittländern (Instrument betreffend das internationale Beschaffungswesen – IPI), ABl 2022 L 173/1. [↑](#footnote-ref-41)
42. Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.03.2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union, ABl 2019 L 79 I/1. [↑](#footnote-ref-42)
43. Dazu ausführlich unter https://www.wto.org/english/tratop\_e/scm\_e/subs\_e.htm, zuletzt abgerufen am 27.12.2023 [↑](#footnote-ref-43)
44. Dazu ausführlich unter https://www.wto.org/english/tratop\_e/scm\_e/subs\_e.htm, zuletzt abgerufen am 27.12.2023 [↑](#footnote-ref-44)
45. WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (ASCM) v. 01.01.1995. Bei dem WTO-Streitschlichtungssystem handelt es sich um ein ständiges Schiedsgerichtsorgan (Dispute Settlement Body, DSB) und eine Berufungsinstanz (Appellate Body). Kommt eine Vertragspartei den verbindlichen Empfehlungen des Schiedsgerichtes nicht nach, so kann die geschädigte Partei Vergeltungsmaßnahmen setzen. Siehe weiter dazu unter https://www.wko.at/aussenwirtschaft/wto-streitbeilegungssystem, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-45)
46. Durchführungsverordnung (EU) 2022/1039 der Kommission v. 29.06.2022 zur Festlegung der Regeln für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Aussetzung bestimmter Zollpräferenzen, die bestimmten APS-begünstigten Ländern gewährt wurden, für das Jahr 2023, ABl 2022 L 173/58. [↑](#footnote-ref-46)
47. Beispielhaft kann die Beschwerde der EU bei der WTO gegen ägyptische Einfuhrbeschränkungen angeführt werden, siehe näher dazu unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\_22\_578, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-47)
48. *Borrell*, Durch Handelspolitik wird die EU zum geopolitischen Player, Blogbeitrag abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/durch-handelspolitik-wird-die-eu-zum-geopolitischen-global-player\_de, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-48)
49. Vergleiche https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/china-337/275570/von-der-werkbank-der-welt-zur-innovationswirtschaft/ [↑](#footnote-ref-49)
50. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845299471/europaeische-aussenbeziehungen> S. 511 ff. [↑](#footnote-ref-50)
51. [↑](#footnote-ref-51)
52. Eine typische Formulierung findet sich in Art 10.5 des Abkommens EU-Vietnam, in dem es heißt: „Subvention“ ist eine Maßnahme, welche die Voraussetzungen des Art 1.1 des Subventionsübereinkommens erfüllt, unabhängig davon, ob sie einem Unternehmen gewährt wird, das Waren herstellt oder Dienstleistungen erbringt. [↑](#footnote-ref-52)
53. Siehe dazu COM (2017) 401 final, BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT [↑](#footnote-ref-53)
54. Siehe auch https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/de/content/einseitige-handelsregelungen, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-54)
55. COM(2019) 158 final. [↑](#footnote-ref-55)
56. Ausführlicher dazu unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\_23\_4752, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-56)
57. Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, ABl 2022 L 330/1. [↑](#footnote-ref-57)
58. Siehe weiters dazu *Reinisch*, EU-Wettbewerbsrecht und internationale Organisationen **(**S.599) [↑](#footnote-ref-58)
59. Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates v. 20.01.2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“) ABl 2004 L 024. [↑](#footnote-ref-59)
60. Siehe dazu ausführlicher unter https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/34/vergabe-offentlicher-auftrage, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-60)
61. Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, ABl 2022 L 330/1. [↑](#footnote-ref-61)
62. Artikel 20 3) a Zusammenschlüsse und Anmeldeschwellen Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, ABl 2022 L 330/1. [↑](#footnote-ref-62)
63. Kapitel 4 der oben genannten VO (EU) 2022/2560 sieht Regelungen für öffentliche Vergabeverfahren vor. Die Regelungen erfassen Verfahren für die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen sowie Bau- und Dienstleistungskonzessionen mit Ausnahme von verteidigungs- und sicherheitsrelevanten Aufträgen (vgl. Art. 28 Abs. 1 und 3 FSR). [↑](#footnote-ref-63)
64. Vergleiche https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/foreign-subsidies-regulation\_de [↑](#footnote-ref-64)
65. Artikel 3 Vorliegen einer drittstaatlichen Subvention, Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, ABl 2022 L 330/1 (FSR) [↑](#footnote-ref-65)
66. Siehe Ablaufschema in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/foreign-subsidies-regulation\_de#verordnung-%C3%BCber-subventionen-aus-drittstaaten [↑](#footnote-ref-66)
67. Vgl. Art. 17 Abs. 2, Art. 26 Abs. 2, Art. 33 Abs. 2 FSR [↑](#footnote-ref-67)
68. Vgl. Art. 26 Abs. 3, 33 Abs. 3 FSR. [↑](#footnote-ref-68)
69. COM(2021) 66 final. [↑](#footnote-ref-69)
70. Siehe dazu weiterführend: Berger in Rebeggiani/Dieter/Kolev/Berger, Ein Plädoyer für den Freihandel, 2021, [↑](#footnote-ref-70)
71. Siehe dazu COM(2022) 409 final MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Die Macht von Handelspartnerschaften: gemeinsam für ein grünes und gerechtes Wirtschaftswachstum [↑](#footnote-ref-71)
72. Das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) ist am 21. September 2017 vorläufig in Kraft getreten, nachdem die EU-Mitgliedstaaten im Rat sowie das Europäische Parlament ihre Zustimmung gegeben hatten. Vollständig und endgültig in Kraft treten kann das Abkommen erst, wenn es von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Bisher haben jedoch erst 16 Mitgliedsstaaten das "Comprehensive Economic and Trade Agreement" unterzeichnet. Frankreich, Ungarn, Italien oder Polen fehlen etwa noch. [↑](#footnote-ref-72)
73. Siehe dazu auch unter https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2018/05/22/trade/, zuletzt abgerufen am 27.12.2023. [↑](#footnote-ref-73)
74. Vergleiche https://www.gtai.de/de/trade/eu/zoll/antidumping-subvention-solarglas-mit-ursprung-in-china-540198 [↑](#footnote-ref-74)