

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Band 76

Die Rolle des Europäischen Beihilferechts im globalen Standortwettbewerb

Von

Lena Goller



Duncker & Humblot · Berlin

LENA GOLLER

Die Rolle des Europäischen Beihilferechts
im globalen Standortwettbewerb

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Begründet von Professor Dr. Wolfgang Blomeyer † und
Professor Dr. Karl Albrecht Schachtschneider

Band 76

Die Rolle des Europäischen Beihilferechts im globalen Standortwettbewerb

Von

Lena Goller



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Wintersemester 2018/2019 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0947-2452
ISBN 978-3-428-15777-8 (Print)
ISBN 978-3-428-55777-6 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85777-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2018/2019 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung wurde das Manuskript überarbeitet und die zitierte Literatur auf den Stand von April 2019 gebracht.

An erster Stelle möchte ich mich ganz besonders bei meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, für die Betreuung meiner Dissertation bedanken. Sein Zuspruch und seine allzeitige Hilfsbereitschaft haben maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Vor allem möchte ich mich für die Unterstützung bei der Organisation meines Forschungsaufenthaltes an der Suffolk University Law School in Boston bedanken. Mein besonderer Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Markus Ludwigs für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die ideelle und finanzielle Förderung während meines Studiums und der Promotion danke ich der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Diese Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Herrn Professor Dr. Christoph Teichmann. Ihm möchte ich an dieser Stelle ganz herzlich für die uneingeschränkte Unterstützung danken. Die Zeit am Lehrstuhl war für mich nicht nur in fachlicher, sondern auch in persönlicher Hinsicht eine große Bereicherung, an die ich stets besonders gerne zurückdenke. Besonderer Dank gilt auch Frau Ulrike Hennig und allen Lehrstuhlkollegen für die tolle Zusammenarbeit und die vielen gemeinsamen Stunden.

Von ganzem Herzen danke ich all meinen Freunden für die Unterstützung während meines Studiums und der Promotion. Anne Sachse danke ich für die finale Durchsicht meiner Arbeit und die wertvollen Hinweise. Ganz besonderer Dank gilt all meinen Studienfreunden, die mich zum Teil seit dem ersten Semester begleiten und mit denen ich unzählige unvergessliche Momente teilen durfte.

Mein größter Dank gilt von ganzem Herzen meiner Familie. Meinem Ehemann danke ich für sein großes Vertrauen in mich, seinen unermüdlichen Rückhalt und die Geduld während des Studiums und der Erstellung dieser Arbeit. Meinen Geschwistern danke ich für ihre uneingeschränkte Unterstützung und die vielen tollen gemeinsamen Stunden. In tiefster Dankbarkeit widme ich diese Arbeit meinen Eltern, auf deren starken Rückhalt ich stets vertrauen kann und die mir in allen Lebenslagen mit ehrlichem Rat zur Seite stehen. Ich danke euch für eure liebevolle Unterstützung und eure unermüdliche Energie.

Hannover, im August 2019

Lena Goller

Inhaltsübersicht

Kapitel 1

Einführung	25
A. Einführung in die Thematik	25
I. Subventionswettlauf im internationalen Standortwettbewerb	25
II. Internationale Subventionskontrollsysteme im Ansiedlungswettbewerb	27
B. Ziele und Gang der Untersuchung	28
C. Terminologie: Beihilfe vs. Subvention	30

Kapitel 2

Internationale Subventionskontrollsysteme	31
A. Subventionsrecht der Welthandelsorganisation	31
I. Entwicklung und Ziele des Subventionsrechts der WTO	31
II. Inhalt des WTO-Subventionsübereinkommens	35
III. Zuständigkeiten nach dem WTO-Subventionsübereinkommen	40
IV. Verfahren nach dem WTO-Subventionsübereinkommen	41
V. Sonstige subventionsrechtliche Regelungen im Recht der WTO	53
VI. Ergebnis	57
B. Beihilferecht der Europäischen Union	58
I. Entwicklung und Ziele des Europäischen Beihilferechts	58
II. Inhalt des Europäischen Beihilferechts	62
III. Zuständigkeiten im Europäischen Beihilferecht	106
IV. Verfahren im Europäischen Beihilferecht	107
V. Ergebnis	126
C. Subventionsrecht in Freihandelsabkommen	127
I. Beihilferecht im Europäischen Wirtschaftsraum	128
II. Subventionsrecht in neueren Freihandelsabkommen der EU	132
III. Ergebnis	145
D. Schlussfolgerungen – Internationale Subventionskontrollsysteme	145
I. WTO-Subventionsrecht und EU-Beihilferecht als prägende internationale Subventionskontrollsysteme	145
II. Verhältnis zwischen dem WTO-Subventionsrecht und dem EU-Beihilferecht	146
III. Wesentliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem WTO-Subventionsrecht und dem EU-Beihilferecht	152
IV. Ergebnis – Strenge des Europäischen Beihilferechts	172

*Kapitel 3***Nationales Subventionsrecht am Beispiel der USA** 174

A. Normierte Subventionskontrolle in den USA	176
I. Keine bundesrechtlich normierte Subventionskontrolle	176
II. Subventionskontrolle zwischen den Einzelstaaten	179
B. Verfassungsrechtliche Subventionskontrolle anhand der Dormant Commerce Clause	181
I. Die Dormant Commerce Clause	181
II. Subventionskontrolle anhand der Dormant Commerce Clause	187
III. Ergebnis – Verfassungsrechtliche Subventionskontrolle anhand der Dormant Commerce Clause	212
C. Schlussfolgerungen – Nationale Subventionskontrolle innerhalb der USA	213

*Kapitel 4***Ansiedlungsprämien als Standortfaktor im globalen Standortwettbewerb** 216

A. Standortwettbewerb im Zeitalter der Globalisierung	216
I. Begriff des Standortwettbewerbs	216
II. Standortfaktoren – Die Determinanten bei der Standortwahl	219
III. Regional vs. Global – Die Globalisierung des Standortwettbewerbs	240
B. Ansiedlungsprämie als Standortfaktor	244
I. Systematisierung staatlicher Fördermittel im Standortwettbewerb	245
II. Staatliche Fördermittel als Determinante bei der Standortwahl	247
C. Schlussfolgerungen – Bedeutungsgewinn der staatlichen Förderung im Standortwettbewerb	252

*Kapitel 5***Kontrolle von Ansiedlungsprämien im internationalen Subventionsrecht** 254

A. Kontrolle von Ansiedlungsprämien im Subventionsrecht der WTO	255
I. Anwendungsbereich auf Waren beschränkt	255
II. Spezifische Subvention i.S.d. Art. 1 und 2 SCM	255
III. Subventionskategorien	259
IV. Ex-post-Kontrolle gewährter Ansiedlungsprämien	264
V. Ergebnis	264
B. Kontrolle von Ansiedlungsprämien im Beihilferecht der Europäischen Union	265
I. Ansiedlungsprämie als verbotene Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV	265
II. Ansiedlungsprämien im Geltungsbereich der Legal- und Ermessensausnahmen i.S.d. Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV	268
III. Verfahrensrechtliche Überprüfung von Ansiedlungsprämien	277
IV. Vollständige Rückforderung rechtswidrig gewährter Ansiedlungsprämien	278
V. Ergebnis	278

C. Kontrolle von Ansiedlungsprämien im nationalen Subventionsrecht der USA	279
I. Ansiedlungsprämien in Form der Steuererleichterung	279
II. Ansiedlungsprämien in Form der direkten Subvention	280
III. Ergebnis	280
D. Schlussfolgerungen – Das Europäische Beihilferecht als Hindernis bei der Vergabe von Ansiedlungsprämien	281

Kapitel 6

Ergebnisse und Perspektiven des internationalen Subventionsrechts im globalen Standortwettbewerb	282
A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	282
I. Stellung des Europäischen Beihilferechts im internationalen Gefüge der Subventionskontrollsysteme	282
II. Rolle von Ansiedlungsprämien im globalen Standortwettbewerb	283
III. Regulierung von Ansiedlungsprämien durch die weltweit bestehenden Subventionskontrollsysteme	284
B. Perspektiven des internationalen Subventionsrechts mit Blick auf den globalen Standortwettbewerb	285
I. Mögliche Reformschritte auf Ebene des Subventionsrechts der WTO	286
II. Mögliche Reformschritte auf Ebene des Subventionsrechts in Freihandelsabkommen	288
III. Mögliche Reformschritte auf Ebene des Europäischen Beihilferechts	291
IV. Ergebnis	298
C. Schlussfolgerungen – Die Rolle des Europäischen Beihilferechts im globalen Standortwettbewerb	299
Literaturverzeichnis	301
Stichwortverzeichnis	317

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung	25
A. Einführung in die Thematik	25
I. Subventionswettlauf im internationalen Standortwettbewerb	25
II. Internationale Subventionskontrollsysteme im Ansiedlungswettbewerb	27
B. Ziele und Gang der Untersuchung	28
C. Terminologie: Beihilfe vs. Subvention	30

Kapitel 2

Internationale Subventionskontrollsysteme	31
A. Subventionsrecht der Welthandelsorganisation	31
I. Entwicklung und Ziele des Subventionsrechts der WTO	31
II. Inhalt des WTO-Subventionsübereinkommens	35
1. Allgemeine Bestimmungen	35
a) Begriff der Subvention, Art. 1 SCM	35
aa) Finanzielle Zuwendung	35
bb) Vorteil	37
b) Das Merkmal der Spezifität, Art. 2 SCM	37
2. Subventionskategorien – das Ampelsystem des SCM	38
a) Verbotene Subventionen	39
b) Anfechtbare Subventionen	39
III. Zuständigkeiten nach dem WTO-Subventionsübereinkommen	40
IV. Verfahren nach dem WTO-Subventionsübereinkommen	41
1. Verhältnis zwischen den Verfahrensarten des SCM	42
2. Ausgleichsmaßnahmen	43
a) Materielle Voraussetzungen der Ausgleichszollerhebung	43
b) Verfahrensvoraussetzungen der Ausgleichszollerhebung	44
aa) Vorprüfung	45
bb) Untersuchungsverfahren und Rechtsfolgen	45
cc) „Reviews“	48

3. Abhilfemaßnahmen	48
a) Konsultationsverfahren	49
b) Panelverfahren	50
c) Verfahren vor dem Appellate Body	52
4. Fazit	52
V. Sonstige subventionsrechtliche Regelungen im Recht der WTO	53
1. Inhalt des Art. XVI GATT 1947	53
2. Gegenmaßnahmen gemäß Art. VI und XXII, XXIII GATT 1947	54
3. Verhältnis der subventionsrechtlichen Vorschriften des GATT 1947 zum SCM	55
VI. Ergebnis	57
B. Beihilferecht der Europäischen Union	58
I. Entwicklung und Ziele des Europäischen Beihilferechts	58
II. Inhalt des Europäischen Beihilferechts	62
1. Rechtsgrundlagen und Systematik	62
2. Verbotstatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV	63
a) Gewährung einer Begünstigung	65
aa) Direkte Feststellung der Marktkonformität	66
bb) Feststellung der Marktkonformität anhand anderer Methoden	67
b) Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe	68
aa) Finanzierung der Maßnahme aus staatlichen Mitteln	69
bb) Zurechenbarkeit der Maßnahme an den Staat	70
c) Unternehmen oder Produktionszweige als Beihilfeempfänger	71
d) Selektivität der Maßnahme	72
e) Potentielle Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel innerhalb der EU	75
aa) Drohende Wettbewerbsverfälschung	75
bb) Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten	76
cc) Spürbarkeitsschwelle und <i>De-minimis</i> -Beihilfen	77
(1) Vereinbarkeit der <i>De-minimis</i> -Verordnung mit dem Primärrecht ...	78
(2) Inhalt der <i>De-minimis</i> -Verordnung	80
3. Ausnahmen vom Verbotstatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV	81
a) Legalausnahmen, Art. 107 Abs. 2 AEUV	82
aa) Genehmigungsverpflichtung der Kommission	82
bb) Tatbestände des Art. 107 Abs. 2 AEUV im Überblick	83
b) Ermessensausnahmen, Art. 107 Abs. 3 AEUV	84
aa) Entscheidungsspielraum der Kommission	84
bb) „Soft-Law“ – Selbstbindung der Europäischen Kommission	85
cc) Einzelne Tatbestände des Art. 107 Abs. 3 AEUV im Überblick	87
(1) Art. 107 Abs. 3 lit. a und c AEUV	87
(a) Leitlinien für Regionalbeihilfen	89

(b) Regionalbeihilfen in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung	93
(2) Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV	94
(a) Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, Art. 107 Abs. 3 lit. b Alt. 1 AEUV	94
(b) Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats, Art. 107 Abs. 3 lit. b Alt. 2 AEUV	96
(3) Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV	97
c) Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung	99
aa) Entwicklung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung	99
bb) Rechtsgrundlage	100
cc) Voraussetzungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung ..	101
dd) Ex-post-Kontrolle der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung	103
(1) Befugnisse der Europäischen Kommission	103
(2) Private Enforcement	105
III. Zuständigkeiten im Europäischen Beihilferecht	106
IV. Verfahren im Europäischen Beihilferecht	107
1. Verfahren bei der Anmeldung neuer Beihilfen	109
a) Notifizierungspflicht und Durchführungsverbot	110
b) Vorläufiges Prüfverfahren	111
c) Förmliches Prüfverfahren	112
aa) Ablauf des Verfahrens	112
bb) Rechtsfolgen	113
2. Verfahren bei bestehenden Beihilferegelungen	114
a) Fortlaufende Überprüfung im sog. Kooperationsverfahren	114
b) Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen	116
c) Rechtsfolgen – Verpflichtung zur Durchführung der zweckdienlichen Maßnahmen oder Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens	116
3. Verfahren bei rechtswidrigen Beihilfen	117
a) Vorläufiges Prüfverfahren	118
b) Förmliches Prüfverfahren	119
aa) Ablauf des Verfahrens	119
bb) Rechtsfolgen	120
(1) Negativentscheidung – Grundsatz: Rückforderung der gewährten Beihilfe	120
(2) Negativentscheidung – Ausnahmen von der Rückforderungsverpflichtung	121
c) Besonderheiten des Verfahrens bei rechtswidrigen Beihilfen	122
aa) Erlass einstweiliger Maßnahmen	123
bb) Keine verbindlichen Fristen im Bereich der rechtswidrigen Beihilfen	125
V. Ergebnis	126

C. Subventionsrecht in Freihandelsabkommen	127
I. Beihilferecht im Europäischen Wirtschaftsraum	128
1. Entwicklung und Ziele des Beihilferechts im EWR	128
2. Inhalt des Beihilferechts im EWR	129
3. Zuständigkeiten im Beihilferecht des EWR	130
4. Verfahren im Beihilferecht des EWR	131
5. Ergebnis	132
II. Subventionsrecht in neueren Freihandelsabkommen der EU	132
1. Subventionsrecht im Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Republik Korea	133
a) Zwei weitere Kategorien der verbotenen Subventionen	134
b) Umfassende Transparenzbestimmungen über die Subventionsgewährung	134
c) Streitbeilegung	135
d) Ziel der Erweiterung auf den Bereich der Dienstleistungen	135
2. Subventionsrecht im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur	136
a) Anwendungsbereich erstreckt sich auch auf Dienstleistungen	137
b) Sonstige Subventionen	138
c) Zweijährige Notifizierung gewährter Beihilfen	138
3. Subventionsrecht im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada	138
a) Mangelnde Regelungswirkung für Subventionen i.S.d. Art. 1 und 2 SCM	140
b) Geringfügige Weiterentwicklung im Bereich der Dienstleistungen	141
c) Fazit	142
4. Verhandlungsposition der EU im Transatlantischen Freihandelsabkommen	142
a) EU-Vorschlag für das Subventionskapitel im TTIP	143
aa) Verhandlungstext	143
bb) Weitere mögliche Verhandlungsziele	144
b) Fazit	144
III. Ergebnis	145
D. Schlussfolgerungen – Internationale Subventionskontrollsysteme	145
I. WTO-Subventionsrecht und EU-Beihilferecht als prägende internationale Subventionskontrollsysteme	145
II. Verhältnis zwischen dem WTO-Subventionsrecht und dem EU-Beihilferecht	146
1. Stellung des WTO-Rechts innerhalb der EU	146
a) Grundsatz: Keine unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts innerhalb der EU	146
b) Ausnahmen: Die <i>Fediol</i> - und <i>Nakajima</i> -Rechtsprechung des EuGH	147
c) WTO-konforme Auslegung des Sekundärrechts der EU	148
2. Stellung des WTO-Subventionsrechts innerhalb der EU	149
a) Beihilferechtliche Betrachtung der <i>Fediol</i> - und <i>Nakajima</i> -Rechtsprechung des EuGH	150

b) WTO-konforme Auslegung des Beihilferechts der EU	151
III. Wesentliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem WTO-Subventionsrecht und dem EU-Beihilferecht	152
1. Ziele	153
2. Anwendungsbereich	154
3. Inhalt	155
a) Verbotstatbestand	156
aa) Gewährung einer Begünstigung	156
bb) Staatlich oder aus staatlichen Mitteln	157
cc) Unternehmen oder Produktionszweige als Beihilfeempfänger	159
dd) Selektivität der Maßnahme	160
(1) Art. 2.1 lit. b SCM – Beihilfegewährung anhand objektiver Kriterien	161
(2) Art. 2.2 SCM – Regionale Zuwendungen	162
ee) Potentielle Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel	163
b) Rechtsfolgen	164
c) Fazit	166
4. Zuständigkeit	166
5. Verfahren	167
a) Notifizierungspflicht	167
b) Einleitung eines Prüfverfahrens	168
c) Rechtsfolgen	169
d) Fazit	171
IV. Ergebnis – Strenge des Europäischen Beihilferechts	172

Kapitel 3

Nationales Subventionsrecht am Beispiel der USA	174
A. Normierte Subventionskontrolle in den USA	176
I. Keine bundesrechtlich normierte Subventionskontrolle	176
II. Subventionskontrolle zwischen den Einzelstaaten	179
B. Verfassungsrechtliche Subventionskontrolle anhand der Dormant Commerce Clause	181
I. Die Dormant Commerce Clause	181
1. Die negative Dimension der Commerce Clause	181
2. Inhalt der Dormant Commerce Clause	183
3. Ausnahme – Der Staat als Marktteilnehmer	186

II. Subventionskontrolle anhand der Dormant Commerce Clause	187
1. Subventionskontrolle von tax incentives	187
a) Zusammenschau der ergangenen Rechtsprechung des US-Supreme Courts im Hinblick auf Steuersubventionen	187
aa) Boston Stock Exchange v. State Tax Commission	187
bb) Westinghouse Electric Corporation v. Tully	188
cc) Bacchus Imports, Ltd. v. Dias	189
dd) New Energy Co. v. Limbach	190
ee) Fazit	190
b) Erfolgte wissenschaftliche Bewertung der Rechtsprechung des US-Supreme Courts im Hinblick auf Steuersubventionen	191
aa) Hellerstein/Coenen – „In-State Favoritism/State-Coercion Rationale Test“	191
bb) Enrich – „Antidiscrimination Principle“	192
cc) Fazit	193
c) Stellungnahme	194
aa) Keine grundsätzliche Verfassungswidrigkeit von Steuersubventionen	194
bb) Bewertung der entwickelten Theorien im Lichte des CUNO-Cases	195
(1) DaimlerChrysler Corp v. Cuno	195
(2) United States Court of Appeal wendet den „In-State Favoritism/ State-Coercion Rationale Test“ der Professoren Coenen und Heller- stein an	196
(3) Schlussfolgerungen	197
cc) Fazit	198
2. Subventionskontrolle von direkten Subventionen	198
a) Zusammenschau der ergangenen Rechtsprechung des US-Supreme Courts im Hinblick auf direkte Subventionen	199
aa) New Energy Co. v. Limbach	199
bb) West Lynn Creamery, Inc. v. Healy	200
(1) Entscheidung des Gerichts	200
(2) Dissenting Opinion der Richter Rehnquist und Blackmun	202
(3) Bewertung	202
cc) Fazit	203
b) Wissenschaftlicher Meinungsstand zur Vereinbarkeit von direkten Subven- tionen mit der Dormant Commerce Clause	203
aa) Direkte Subventionen vereinbar mit der Dormant Commerce Clause ..	204
(1) Verfassungsmäßigkeit direkter Subventionen – Herleitung aus der Rechtsprechung des US-Supreme Courts	204
(2) Verfassungsmäßigkeit direkter Subventionen – Herleitung aus der Market-Participant-Exception	205
(3) Bewertung	205

bb) Strikte Trennung zwischen direkten Subventionen und Steuersubventionen	206
(1) Rechtfertigung der strikten Trennung aufgrund von wesentlichen Unterscheidungsmerkmalen	206
(2) Keine Rechtfertigung der strikten Trennung zwischen direkten Subventionen und Steuersubventionen	208
(3) Bewertung	208
cc) Fazit	209
c) Stellungnahme	209
aa) Keine grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit direkter Subventionen	209
bb) Verfassungsrechtliche Einzelfallbetrachtung im Bereich der direkten Subventionen	210
cc) Fazit	212
III. Ergebnis – Verfassungsrechtliche Subventionskontrolle anhand der Dormant Commerce Clause	212
C. Schlussfolgerungen – Nationale Subventionskontrolle innerhalb der USA	213

Kapitel 4

Ansiedlungsprämien als Standortfaktor im globalen Standortwettbewerb	216
A. Standortwettbewerb im Zeitalter der Globalisierung	216
I. Begriff des Standortwettbewerbs	216
1. Begriffsbestimmung	216
2. Abgrenzung des Standortwettbewerbs zum Systemwettbewerb	217
II. Standortfaktoren – Die Determinanten bei der Standortwahl	219
1. Begriff der Standortfaktoren	219
2. Systematisierung der Standortfaktoren	220
a) Harte und Weiche Standortfaktoren	220
aa) Harte Standortfaktoren	222
bb) Weiche Standortfaktoren	222
cc) Fazit	223
b) Systematisierung anhand von Einzelindikatoren und Obergruppen	223
3. Relevanz der einzelnen Standortfaktoren bei der Standortwahl	225
a) Ernst & Young	226
aa) Deutsche Großstädte: Zufriedenheit der Unternehmen mit ihrem Standort, 2006	226
(1) Key-Facts der Studie	226
(2) Ranking der Standortfaktoren	226

bb) Ernst & Young attractiveness survey – Standort Deutschland 2014:	
Vorne bleiben	227
(1) Key-Facts der Studie	227
(2) Ranking der Standortfaktoren	228
b) Ifo Institut für Wirtschaftsforschung – Die neuen Bundesländer im internationalen Standortvergleich, 2008	229
aa) Key-Facts der Studie	229
bb) Ranking der Standortfaktoren	230
c) Institut der deutschen Wirtschaft – Messung der industriellen Standortqualität in Deutschland, 2012	232
aa) Key-Facts der Studie	232
bb) Ranking der Standortfaktoren	232
(1) Unterschiede Industrie- und Dienstleistungsunternehmen	235
(2) Unterschiede kleine, mittlere und große Unternehmen	235
(3) Unterschiede Auslands- und Inlandsinvestitionen	237
d) Fazit – Relevanz der Standortfaktoren bei der Standortwahl	238
III. Regional vs. Global – Die Globalisierung des Standortwettbewerbs	240
1. Intensivierung des weltweiten Standortwettbewerbs	241
a) Verstärkte Mobilität der mobilen Faktoren	241
b) Größere Anzahl an potentiellen Standorten	242
c) Abbau regionaler Bindungen	243
d) Wettbewerbsdruck für immobile Faktoren	243
2. Fazit	244
B. Ansiedlungsprämie als Standortfaktor	244
I. Systematisierung staatlicher Fördermittel im Standortwettbewerb	245
1. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	245
2. Der Begriff der Ansiedlungsprämie	247
II. Staatliche Fördermittel als Determinante bei der Standortwahl	247
1. „Subventions-Hopping“ – Hohe Relevanz staatlicher Fördermittel?	247
2. Auswertung der untersuchten Studien	248
a) Allgemeine Betrachtung: Geringe Relevanz staatlicher Fördermittel	249
b) Steuererleichterungen: Höhere Relevanz des Standortfaktors Unternehmensbesteuerung	249
c) Differenzierte Betrachtung: Besondere Relevanz staatlicher Fördermittel für Dienstleistungsunternehmen, kleine und ausländische Unternehmen	251
3. Fazit – Staatliche Fördermittel als „Zünglein an der Waage“	251
C. Schlussfolgerungen – Bedeutungsgewinn der staatlichen Förderung im Standortwettbewerb	252

Kapitel 5

Kontrolle von Ansiedlungsprämien im internationalen Subventionsrecht	254
A. Kontrolle von Ansiedlungsprämien im Subventionsrecht der WTO	255
I. Anwendungsbereich auf Waren beschränkt	255
II. Spezifische Subvention i.S.d. Art. 1 und 2 SCM	255
1. Subvention, Art. 1 SCM	255
a) Ansiedlungsprämien in Form der direkten Subvention	255
b) Ansiedlungsprämien in Form der Steuererleichterung	256
2. Spezifität, Art. 2 SCM	257
a) Ansiedlungsprämien in Form der direkten Subvention	257
b) Ansiedlungsprämien in Form der Steuererleichterung	257
c) Ansiedlungsprämien im Subventionsstreit <i>Airbus vs. Boeing</i>	258
III. Subventionskategorien	259
1. Verbotene Subventionen, Art. 3 SCM	259
2. Anfechtbare Subventionen, Art. 5 SCM	260
a) Nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder, Art. 5 SCM	260
aa) Ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen WTO-Mitglieds, Art. 5 lit. c SCM	260
bb) Ansiedlungsprämie als ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen WTO-Mitglieds	261
b) Beweislast	263
IV. Ex-post-Kontrolle gewährter Ansiedlungsprämien	264
V. Ergebnis	264
B. Kontrolle von Ansiedlungsprämien im Beihilferecht der Europäischen Union	265
I. Ansiedlungsprämie als verbotene Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV	265
1. Merkmal der Selektivität bei Ansiedlungsprämien in Form der Steuererleichterung	265
2. Merkmal der Wettbewerbsverfälschung bei <i>De-minimis</i> -Beihilfen	268
II. Ansiedlungsprämien im Geltungsbereich der Legal- und Ermessensausnahmen i.S.d. Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV	268
1. Regionalbeihilfen	269
a) Leitlinie für Regionalbeihilfen	269
b) Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung	272
aa) Allgemeine Freistellungs Voraussetzungen	272
bb) Besondere Freistellungs Voraussetzungen für Regionalbeihilfen, Art. 13–15 AGVO	274
(1) Regionale Investitionsbeihilfe	274
(2) Regionale Betriebsbeihilfe	275
2. Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse	275

III. Verfahrensrechtliche Überprüfung von Ansiedlungsprämien	277
IV. Vollständige Rückforderung rechtswidrig gewährter Ansiedlungsprämien	278
V. Ergebnis	278
C. Kontrolle von Ansiedlungsprämien im nationalen Subventionsrecht der USA	279
I. Ansiedlungsprämien in Form der Steuererleichterung	279
II. Ansiedlungsprämien in Form der direkten Subvention	280
III. Ergebnis	280
D. Schlussfolgerungen – Das Europäische Beihilferecht als Hindernis bei der Vergabe von Ansiedlungsprämien	281

Kapitel 6

Ergebnisse und Perspektiven des internationalen Subventionsrechts im globalen Standortwettbewerb	282
A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	282
I. Stellung des Europäischen Beihilferechts im internationalen Gefüge der Subventionskontrollsysteme	282
II. Rolle von Ansiedlungsprämien im globalen Standortwettbewerb	283
III. Regulierung von Ansiedlungsprämien durch die weltweit bestehenden Subventionskontrollsysteme	284
B. Perspektiven des internationalen Subventionsrechts mit Blick auf den globalen Standortwettbewerb	285
I. Mögliche Reformschritte auf Ebene des Subventionsrechts der WTO	286
1. Schwachstellen des WTO-Subventionsrechts im Hinblick auf die Kontrolle von Ansiedlungsprämien	286
2. Notwendige Reformen im WTO-Subventionsrecht	286
II. Mögliche Reformschritte auf Ebene des Subventionsrechts in Freihandelsabkommen	288
1. Bereits erzielte Fortschritte der Europäischen Union im Subventionsrecht in bilateralen Freihandelsabkommen	288
2. Mut zum Export des Europäischen Beihilferechts	289
3. Weiterentwicklung des Subventionsrechts in Freihandelsabkommen auf Basis des WTO-Subventionsrechts	290
III. Mögliche Reformschritte auf Ebene des Europäischen Beihilferechts	291
1. Ausdehnung und Verbesserung der sog. Entsprechungsklausel	291
a) Entsprechungsklausel im Unionsrahmen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation	291
b) Ausdehnung der Entsprechungsklausel auf andere Bereiche des Europäischen Beihilferechts	292

c) Stellungnahme	293
aa) Zu hohe Anforderungen an die zu erbringenden Beweise	294
bb) Kein konkreter Verfahrensablauf	294
cc) Beschränkung auf den Bereich der Förderung von FuEuI	295
2. Globaler Standortwettbewerb als Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse	295
a) Förderkriterien	296
aa) Hinreichend konkrete Beschreibung des Vorhabens	296
bb) Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse	296
cc) Besondere qualitative und quantitative Bedeutung des Vorhabens	297
b) Vereinbarkeitsprüfung	298
IV. Ergebnis	298
C. Schlussfolgerungen – Die Rolle des Europäischen Beihilferechts im globalen Standortwettbewerb	299
Literaturverzeichnis	301
Stichwortverzeichnis	317

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Kerninhalte Prüfprogramm Dormant Commerce Clause	184
Abbildung 2: Harte und Weiche Standortfaktoren	221
Abbildung 3: Relevanz der Standortfaktoren – Ernst & Young, Deutsche Großstädte ..	227
Abbildung 4: Relevanz der Standortfaktoren – Ernst & Young, Standort Deutschland ..	229
Tabelle 1: Indikatoren zur Beurteilung der Standortqualität	224
Tabelle 2: Relevanz der Standortfaktoren – Ifo – Neue Bundesländer	231
Tabelle 3: Relevanz der Standortfaktoren, Obergruppen, Vergleich Industrie und Dienstleistung	233
Tabelle 4: Relevanz der Standortfaktoren, Einzelindikatoren, Vergleich Industrie und Dienstleistung	234
Tabelle 5: Relevanz der Standortfaktoren, Größenklassen, Industrie	236
Tabelle 6: Relevanz der Standortfaktoren, Obergruppen, Vergleich der Regionen im Ausland	238

Kapitel 1

Einführung

A. Einführung in die Thematik

I. Subventionswettlauf im internationalen Standortwettbewerb

Die Globalisierung der Wirtschaft hat zu einem verstärkten Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen geführt.¹ Standorte konkurrieren heute nicht nur mit einer kleinen Anzahl von benachbarten Regionen, sondern müssen sich im Ansiedlungswettbewerb weltweit mit einer Vielzahl von Konkurrenten vergleichen. Sinkende Kosten und schwindende regionale Bindungen führen dazu, dass Standortverlagerungen deutlich häufiger anzutreffen sind. Wollen Standorte heute in einer globalen Welt bestehen, müssen sie eine attraktive Standortpolitik betreiben und Ansiedlungsanreize für Unternehmen schaffen.

Um die Attraktivität des eigenen Standortes zu erhöhen, wird weltweit vermehrt auf die Vergabe von sog. Ansiedlungsprämien² zurückgegriffen.³ Unternehmen wird häufig ein ganzes Maßnahmenpaket präsentiert, das sie zur Ansiedlung in einer Region bewegen soll. Hierbei werden nicht nur direkte Subventionen oder Steuervergünstigungen garantiert, sondern etwa auch der Ausbau der Infrastruktur oder die Förderung der Ausbildung des Fachkräftepersonals versprochen. So wurde dem Unternehmen Advanced Micro Devices (AMD) im Jahre 2008 für den Bau einer neuen Fertigungsstätte im Einzelstaat New York insgesamt über 1 Mrd. \$ angeboten.⁴ Dieser Gesamtbetrag ergab sich allerdings nicht ausschließlich aus direkten

¹ Eingehend zu den Auswirkungen der Globalisierung auf den Standortwettbewerb, siehe die Ausführungen auf S. 216 ff.

² Zum Begriff der Ansiedlungsprämie, siehe die Ausführungen auf S. 247 f.

³ BT-Drucksache 17/4982 vom 03.03.2011, S. 11, siehe zudem die Übersicht über die zehn größten Investitionsbeihilfen in den USA und in der EU im Jahre 2000–2008, S. 89; *Dietrich/Franz/Haschke/Heimpold*, S. 80. Vgl. auch: *Dallmann/Richter*, S. 273; *Ragnitz/Reinhard/Schmalholz*, ifo Dresden berichtet 4/2008, S. 25, S. 27; *Thomas*, Investment Incentives, S. 6 ff.; *Thomas/Wishlade*, Locational Tournaments, Anhang 2 und 3. Siehe zudem die Untersuchung der New York Times, Fn. 946.

⁴ Zu diesem Beispiel aus der Praxis, siehe exemplarisch: *Geinitz*, F.A.Z., 26.03.2007, Nr. 72, Seite 11, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/ostdeutsche-chipindustrie-da-koennen-wir-nicht-mehr-mithalten-1410858.html> (zuletzt abgerufen am: 14.08.2019).

Investitionszuschüssen, sondern bezog auch gewährte Forschungszulagen und Steuererleichterungen mit ein.⁵

Die harte internationale Konkurrenz führt zu einem Wettlauf der in Aussicht gestellten Ansiedlungssubventionen. Einzelne Standorte bieten immer höhere Subventionen, um Unternehmen zu einer Ansiedlungsentscheidung zu bewegen.⁶ International agierenden Unternehmen wird häufig vorgeworfen, ein sog. „Subventions-Hopping“ zu betreiben und so in regelmäßigen Abständen Ansiedlungsprämien an verschiedenen Standorten abzugreifen.⁷ Dieses Vorgehen wurde etwa dem Mobilfunkkonzern Nokia vorgeworfen, der sein Werk zunächst von Bochum nach Rumänien und anschließend von dort nach China verlegte.⁸ An jedem Standort wurden Nokia großzügige Ansiedlungsprämien gewährt.⁹ Dieses Vorgehen des Mobilfunkunternehmens wurde politisch scharf kritisiert. Für die beteiligten Standorte rechnet sich die Gewährung von staatlichen Fördermitteln als Ansiedlungsanreiz nur, wenn langfristig eine Refinanzierung durch Steuereinnahmen garantiert werden kann. Der damalige EU-Kommissar *Günther Verheugen* plädierte im Zusammenhang mit dem Fall Nokia für eine vollständige Abschaffung von Ansiedlungsprämien in der Europäischen Union.¹⁰

⁵ *Steinrücken*, S. 104.

⁶ Siehe die Nachweise in Fn. 3.

⁷ Eingehend zum Phänomen des „Subventions-Hopping“, siehe die Ausführungen auf S. 247 f.

⁸ Siehe etwa auch auf dieses Beispiel hinweisend: *Steinrücken*, S. 103 f.; *Thoben*, ifo Schnelldienst Band 61, 5/2008, S. 3 ff. Aus der Presse zur Produktionsverlagerung Nokias exemplarisch: *Mihal*, Rumänisches Werk: Nokia zieht weiter, Wirtschaftswoche, 21. 11. 2011, abrufbar unter: <http://www.wiwo.de/un-ternehmen/it/rumaenisches-werk-nokia-zieht-weiter/5863658-all.html> (zuletzt abgerufen am: 14.08.2019); *Steuer*, Nokia ist selbst Rumänien zu teuer, Handelsblatt, 30.09.2011, S. 6.

⁹ Das Land Nordrhein-Westfalen gewährte Nokia nach Aussage der Landesregierung bei seiner Ansiedlung insgesamt Fördermittel i.H.v. 60 Mio. €, Landtag NRW, Plenarbericht, Landtag intern, 39 Jahrgang Ausgabe 2 vom 20.02.2009, S. 8 f. Zudem hatte der Bund noch mehrere Millionen an Fördermitteln gezahlt. Auch in Rumänien wurden Nokia 20 Mio. € als Ansiedlungsprämie gewährt, Süddeutsche Zeitung, 30.09.2011, Nokias Rumänien-Trick geht nicht auf, abrufbar: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/handymarkt-bittere-niederlage-fuer-nokia-1.1152517> (zuletzt abgerufen am: 14.08.2019).

¹⁰ *Schiltz/Gerseman*, Fall Nokia: Brüssel verliert die Lust an Subventionen, Welt am Sonntag, 20.01.2008, abrufbar unter: http://www.welt.de/wams_print/article1575267/Fall-Nokia-Bruessel-verliert-die-Lust-an-Subventionen.html (zuletzt abgerufen am: 14.08.2019).

II. Internationale Subventionskontrollsysteme im Ansiedlungswettbewerb

Ansiedlungsprämien begegnen weltweit einer Vielzahl von unterschiedlichen Subventionskontrollsystemen.¹¹ Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist insbesondere das Europäische Beihilferecht von entscheidender Bedeutung.¹² Nach dem Verbotstatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Grundsätzlich muss jede beabsichtigte Beihilfe und somit auch jede geplante Ansiedlungssubventionen vor ihrer Gewährung vom jeweiligen Mitgliedstaat bei der Europäischen Kommission notifiziert werden. Bis zur endgültigen Feststellung der Vereinbarkeit mit den Art. 107 ff. AEUV, unterliegt die einzelne Beihilfe einem Durchführungsverbot. Das Europäische Beihilferecht ist somit von einer umfassenden ex-ante-Kontrolle durch die Europäische Kommission geprägt. Abweichungen von dieser vorläufigen Überprüfung sind jedoch im Rahmen der AGVO möglich.

Insbesondere im Hinblick auf den zuvor beschriebenen verschärften internationalen Standortwettbewerb, wird auf die Gefahr des Europäischen Beihilferechts im globalen Wettbewerb hingewiesen.¹³ Die Vergabe von Beihilfen innerhalb der Europäischen Union werde zu streng reguliert und verhindere so eine Konkurrenzfähigkeit europäischer Standorte im globalen Ansiedlungswettbewerb.¹⁴ In der Folge hätten europäische Standorte das Nachsehen bei internationalen Standortentscheidungen, da außerhalb der Europäischen Union liegende Standorte, deutlich höhere Ansiedlungssubventionen gewähren könnten.¹⁵ Diese Kritik wurde z.B. bei dem bereits erwähnten Bau einer neuen Fertigungsstätte für AMD laut. Nicht nur der Einzelstaat New York war damals in die engere Standortauswahl gelangt, sondern auch ein Standort im sog. Silicon Saxony, nahe Dresden.¹⁶ Der deutsche Standort

¹¹ Zu den bestehenden internationalen Subventionskontrollsystemen, siehe den Überblick im Kapitel 2 dieser Arbeit, S. 31 ff.

¹² Eingehend zum Europäischen Beihilferecht, siehe die Ausführungen auf S. 58 ff.

¹³ Siehe etwa die Ausführungen m.w.N. bei: *Blauberger/Krämer*, 13 J Ind Compet Trade 171, 173 f. Siehe zudem die Stellungnahme des Staatssekretärs *Würmeling* im Jahre 2006, Beihilfenkontrolle in einer globalisierten Welt – Wettbewerbsnachteil im internationalen Standortwettbewerb, abrufbar unter: <http://www.berliner-gesprachskreis.eu/mediathek/file/389/nyxy3QfbxrsgSniR200ecfFmEEDCuEHyRbYim0gd1Ro/veranstaltungen/veranstaltung-10/Document.pdf> (zuletzt abgerufen am: 14.08.2019).

¹⁴ *Soltész*, EuZW 2005, 385; vgl. auch: *Frenz*, EWS 2017, 194.

¹⁵ *Soltész*, EuZW 2005, 385. Nach dem Brexit ist dies sogar innerhalb Europas denkbar, vgl. hierzu: *Hirsbrunner*, EStAL 2016, 504 ff.; *Hirsbrunner*, EStAL 2017, 288 ff.; *Hancher/Ottersvanger/Slot*, Rn. 1 – 092 ff.; auch mit Hinweis auf den Austritt eines Mitgliedstaates: *Frenz*, EWS 2017, 194, 195.

¹⁶ Vgl. die Nachweise in Fn. 4 und 5.