



## Handelskonflikte mit Nebenwirkungen

Zur Entschädigung Unbeteiligter bei der Verhängung von Strafzöllen



# Impressum

## Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

## Erstellt von:



Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Präsident des Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftspolitik

an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Kiellinie 66

24105 Kiel



Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M.

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und  
Internationales Wirtschaftsrecht

Universität Passau

Dr. Hans-Kapfinger-Str. 14c

94032 Passau

© Stiftung Familienunternehmen, München 2020

Titelbild: KnoB | Adobe Stock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-82-7

**Zitat (Vollbeleg):**

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Handelskonflikte mit Nebenwirkungen – Zur Entschädigung Unbeteiligter bei der Verhängung von Strafzöllen, erstellt von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. und Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M., München 2020, [www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse</b> .....	<b>V</b>
<b>A. Einleitung und Motivation</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Überblick über aktuelle und geplante US-Zollmaßnahmen</b> .....	<b>5</b>
I.    WTO und Zölle im Allgemeinen.....	5
II.   DSU-konforme (Vergeltungs-)Zölle.....	6
1.  Grundlagen im DSU .....	7
2.  Autorisierung.....	7
III.  (Potenziell) WTO-rechtswidrige Zollmaßnahmen .....	9
<b>C. Streitfall Airbus</b> .....	<b>11</b>
I.    Hintergrund .....	11
II.   Die Zusatzzölle der USA.....	13
III.  Wirtschaftliche Effekte der US-Zusatzzölle.....	18
IV.  Ordnungspolitische Einordnung in Zeiten der Coronakrise .....	23
<b>D. Rechtsansprüche auf Ausgleich für geschädigte Unternehmen</b> .....	<b>27</b>
I.    Rechtsansprüche gegen die USA .....	27
II.   Rechtsansprüche gegen die Europäische Union .....	28
1.  Für Schäden aus (potenziell) WTO-rechtswidrigen US-Zollmaßnahmen.....	28
2.  Für Schäden aus WTO-rechtmäßigen US-Vergeltungszöllen .....	28
III.  Rechtsansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland.....	30
1.  Für Schäden aus (potenziell) WTO-rechtswidrigen US-Zollmaßnahmen.....	30
2.  Für Schäden aus WTO-rechtmäßigen US-Vergeltungszöllen .....	30
<b>E. Möglichkeiten eines Ausgleichs der Schäden</b> .....	<b>33</b>
I.    Mitgliedstaatliche Optionen.....	33
II.   Optionen auf Unionsebene .....	34
1.  Anpassung des <i>soft law</i> an Art. 107 Abs. 3 lit. b Alt. 1 AEUV .....	34
2.  Neueinrichtung beziehungsweise Erweiterung eines Fonds auf EU-Ebene .....	35
III.  WTO-rechtliche Beschränkungen eines Ausgleichs .....	36

1. Vereinbarkeit mit dem DSU .....	36
2. Vereinbarkeit mit dem ÜSCM.....	37
<b>F. Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....</b>	<b>39</b>
<b>G. Anhang .....</b>	<b>41</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>45</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>47</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>49</b>

## Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Die Welthandelsordnung ist im Umbruch. Viele Staaten und Staatenverbände, auch die Europäische Union, verwenden handelspolitische Instrumente, um außen-, industrie-, sicherheits-, umwelt- oder menschenrechtspolitische Interessen zu verfolgen. Damit gehen häufig Schäden für Importeure und Exporteure einher. Dieser Umstand wirft die Frage nach Kompensation auf.
2. Im Fall der von den USA verhängten WTO-rechtmäßigen Zusatzzölle in Folge der Streitigkeiten über Subventionen an den europäischen Flugzeughersteller Airbus zeigt sich, dass mehr als ein Drittel der betroffenen deutschen Exporte in die USA außerhalb des Flugzeugsektors liegen.
3. Weder für die aus WTO-rechtmäßigen noch aus WTO-rechtswidrigen US-Zollmaßnahmen resultierenden Schäden für deutsche Exporteure ergeben sich Rechtsansprüche auf Ersatz beziehungsweise Entschädigung gegen die USA, die Europäische Union oder die Bundesrepublik Deutschland. Es bedarf daher der Schaffung eigenständiger Kompensationsmechanismen.
4. Ein solches Kompensationsinstrument hätte neben dem Lastenausgleich den Vorteil, dass die EU in internationalen Handelsstreitigkeiten glaubwürdiger auftreten kann. Die Einrichtung eines Kompensationsinstruments würde mithin auch die existierende Asymmetrie beseitigen, die darin besteht, dass Systemrivalen wie die USA oder China über solche Instrumente verfügen.
5. Für die Einführung von Kompensationsmechanismen auf nationalrechtlicher Ebene müssten Anpassungen des europäischen Beihilferechts vorgenommen werden. Auf EU-Ebene kommt die sekundärrechtliche Neueinrichtung eines Fonds infrage, der ähnlich wie der Europäische Globalisierungsfonds konstruiert werden könnte.
6. Die rechtstechnische Ausgestaltung eines Ausgleichsfonds für EU-ansässige Unternehmen, die bei der Ausführung der gemeinsamen Handelspolitik unverschuldet Schäden erleiden, wirft WTO-rechtliche Probleme auf, die allerdings überwunden werden können.



## A. Einleitung und Motivation

Die Welthandelsordnung ist aus den Fugen geraten. Viele Länder setzen handelspolitische Instrumente zur Verfolgung außenpolitischer, sicherheitspolitischer, industriepolitischer, umweltpolitischer oder humanitärer Ziele ein. Sie scheinen eher bereit zu sein als in der Vergangenheit, in Konflikt mit den Regeln des multilateralen Handelssystems zu geraten. Die USA unter Präsident Trump sind in dieser Hinsicht traurige Vorreiter geworden, aber auch China und die Europäische Union agieren vielfach ähnlich. Als Beispiele sind die Sanktionen gegen den Iran oder Russland zu nennen, der Entzug europäischer Handelsvorteile gegenüber Kambodscha, oder die Bereitschaft, mit Handelsbeschränkungen im medizinischen Bereich oder mit Klimazöllen reziproke Gegenmaßnahmen der Handelspartner zu riskieren, die europäischen Exportinteressen schaden.

Die intellektuelle Basis für diese Politik wurde unter anderem von Robert Blackwill, einem Harvard-Professor und ehemaligen US-Botschafter in Indien, und Jennifer Harris vom Council for Foreign Relations in ihrem Buch „War By Other Means: Geoeconomics and Statecraft“ dargelegt.<sup>1</sup> Die Autoren argumentieren, dass handelspolitische Maßnahmen in der Lage sein können, Ziele mit geringerem volkswirtschaftlichem Aufwand zu erreichen als andere Politiken dies könnten. Gleichwohl sind mit ihnen erhebliche Kosten verbunden, die aber ganz anders gelagert sind, als beispielsweise jene, die mit dem Aufbau militärischen Drohpotentials verbunden sind.

Im Recht der Welthandelsorganisation (WTO) ist ein Abweichen von den in den Verträgen festgelegten gebundenen Zollsätzen sowie den Prinzipien der Meistbegünstigung, Inländerbehandlung und anderen Regeln unter bestimmten Bedingungen möglich. Hier sind vor allem Antidumpingzölle zu nennen, die sehr häufig eingesetzt werden und die bei der Behauptung unfairer Preisgestaltung durch ausländische Firmen ansetzen. Daneben gibt es Ausgleichszölle (*countervailing duties*) gegen durch das Ausland gewährte Subventionen und besondere Schutzmaßnahmen (*safeguards*), die bei einem drastischen unvorhergesehenen Anstieg von Importen verhängt werden dürfen. Das WTO-Recht sieht in diesen Fällen allerdings einen präzisen Rechtsweg vor, verlangt die Erfüllung bestimmter Bedingungen und gibt den betroffenen Ländern Mittel in die Hand, sich gegen solches Vorgehen zur Wehr zu setzen. Darüber hinaus kennt das WTO-Recht Ausnahmen unter anderem zum Schutz des menschlichen Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen (GATT Artikel XX) sowie für den Fall der Bedrohung der nationalen Sicherheit (GATT Artikel XXI).

Was auch immer der Grund für konkrete Maßnahmen sein mag, und ob sie nun WTO-rechtskompatibel sind oder nicht, oft genug führen sie zu erheblichen Schäden in vollständig unbeteiligten Sektoren. So hat beispielsweise China – als Reaktion auf US-Zölle auf verschiedene Industriegüter – amerikanische Sojabohnen mit Gegenzöllen belegt. Während US-Industriesektoren von den Zöllen profitieren (auf

---

1 Blackwill und Harris (2016).

Kosten der Konsumenten), leiden die Bauern. US-Präsident Trump hat die Farmer mit Finanzhilfen in Höhe von insgesamt zwölf Milliarden US-Dollar im Jahr 2018 und 16 Milliarden US-Dollar im Jahr 2019 für den entstandenen Schaden kompensiert.<sup>2</sup>

In der EU hat der Streit mit den USA um europäische Subventionen an den Flugzeugbauer Airbus dazu geführt, dass die WTO die USA ermächtigt hat, Ausgleichszölle auf verschiedene Importgüter aus der EU zu erheben. Neben Flugzeugen und Flugzeugteilen werden nun zusätzliche Zölle in Höhe von bis zu 25 Prozent auf Waren aus verschiedenen anderen Sektoren erhoben. Darunter sind Teile der Lebensmittelbranche (hier vor allem Käse, Oliven, Fleisch, verschiedene alkoholische Getränke, Kaffee, Fruchtsäfte), der Werkzeugindustrie und der Textilbranche hervorzuheben. Unternehmen in diesen Sektoren sehen sich nun einer deutlich verschlechterten Wettbewerbssituation in den USA gegenüber, was zu Marktanteilsverlusten und mithin zu Wertschöpfungsverlusten in Deutschland führt, obwohl diese Unternehmen von den Subventionen an die Flugzeugbranche in keiner Weise profitiert haben. Hinzu kommen die Fälle, in denen von Seiten der USA Produkte aus Europa (bislang Stahl und Aluminiumerzeugnisse, zukünftig womöglich Automobile) als Gefahr für die nationale Sicherheit eingestuft werden und aus diesem Grund hohen Zusatzzöllen unterworfen werden. Generell ist für Unternehmen kaum noch vorhersehbar, ob, wann und unter welchen Bedingungen sie mit derartigen Beeinträchtigungen ihrer Exporte rechnen müssen.

In der Vergangenheit waren solche Vorgänge seltener zu beobachten. In der Zukunft ist allerdings häufiger damit zu rechnen, dass handelspolitische Streitigkeiten Kollateralschäden in unbeteiligten Sektoren hervorrufen. Damit stellt sich die Frage der finanziellen Kompensation der betroffenen Unternehmen.

So hat beispielsweise die Renew-Fraktion im EU-Parlament<sup>3</sup> am 25. November 2019 einen Entschließungsantrag eingereicht, der die Kommission auffordert, *„im Einklang mit den WTO-Regeln und im Rahmen des Haushalts rasch Unterstützung für die von diesen Zöllen am stärksten betroffenen Bereiche zu mobilisieren und zur Bewältigung der Störungen auf dem Binnenmarkt die Nutzung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Erwägung zu ziehen“*. Dabei geht es den Abgeordneten vor allem um den Agrarbereich, für den Instrumente zur Absatzförderung zur Verfügung stehen. So fordern die Abgeordneten die *„Kommission auf, die derzeitigen sekundärrechtlichen Rechtsvorschriften über die sektorbezogene und horizontale Regelung der Absatzförderung zu überarbeiten, um mehr Flexibilität bei der Durchführung entsprechender Absatzförderungskampagnen in Drittländern zu ermöglichen...“*<sup>4</sup>. Die in der Entschließung vorgebrachten Argumente sind sinngemäß auf andere,

---

2 <https://www.reuters.com/article/us-usa-farmers-subsidies-analysis/us-farmers-still-dependent-on-trade-aid-after-china-deal-idUSKBN20Y1B7> (Zugriff am 11.5.2020).

3 Dies ist die aus der ALDE hervorgegangene Gruppierung, der beispielsweise die FDP oder die Freien Wähler angehören, und die in der laufenden Legislaturperiode die drittmeisten Abgeordneten im EU-Parlament stellt.

4 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0203\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0203_DE.pdf) (Zugriff am 11.5.2020).

ebenfalls durch die US-Zölle betroffene Branchen anwendbar, zum Beispiel auf den Werkzeugbau oder den Bereich verarbeiteter Lebensmittel (z. B. Getränke, Milchprodukte u. s. w.).

Die Frage der Kompensation wirft ordnungspolitische und rechtliche Fragen auf, die einer Einordnung und Bewertung bedürfen. Sind zusätzliche Zölle Teil des „normalen“ wirtschaftlichen Risikos, das Exporteure im Ausland tragen müssen? Oder macht es einen Unterschied, warum solche Zölle erhoben werden? Führt die Kompensation von Kollateralschäden zu moralischem Risiko? Muss Europa in Zeiten handelspolitischer Konflikte binnenwirtschaftliche Kompensationsmöglichkeiten schaffen, um außenhandelspolitisch handlungsfähig zu bleiben? Welche rechtlichen Möglichkeiten einer Kompensation existieren? Und wie sind praktische Fragen der Berechnung von Kompensationsleistungen zu lösen? Wie groß sind die wirtschaftlichen Schäden Unbeteiligter und damit die potentiellen Kompensationsleistungen im konkreten Streit um Hilfen an Airbus?

In der Folge wird zunächst ein Überblick über aktuelle und geplante Zollmaßnahmen der USA gegeben (Kapitel B). Danach schließt sich eine Beschreibung des aktuellen Airbus-Streitfalles und eine Quantifizierung der Betroffenheit deutscher Exporteure an (Kapitel C). Anschließend wird untersucht, ob geschädigten deutschen Herstellern beziehungsweise Anbietern der letztgenannten Produkte sowie Dienstleistungen gegen die USA, die EU oder die Bundesrepublik Deutschland Kompensationsansprüche zustehen und welche rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen sich bezüglich der Errichtung von Mechanismen zum Schadensausgleich auf nationaler und unionaler Ebene ergeben (Kapitel D). Zum Ende der Kurzstudie werden einige ordnungs- und rechtspolitische Schlussfolgerungen gezogen (Kapitel E).



## B. Überblick über aktuelle und geplante US-Zollmaßnahmen

In begrifflicher Hinsicht muss zwischen US-Interventionen differenziert werden, die sich außerhalb des Rahmens der im Kern aus den Übereinkommen der Welthandelsorganisation<sup>5</sup> bestehenden Welthandelsordnung bewegen, und solchen, die auf Grundlage von deren Vorschriften und Verfahren erfolgen und daher nicht als Handelskriege im engeren Sinne, sondern als bloße Handelskonflikte einzuordnen sind.<sup>6</sup> Sowohl von (potenziell) WTO-rechtswidrigen wie auch von WTO-rechtskonformen Sonderzöllen der USA können nicht allein diejenigen Exportprodukte europäischer Unternehmen betroffen sein, die der US-Administration unmittelbaren Anlass für handelspolitische Angriffe geben, sondern auch andere Waren und – in modifizierter Form – Dienstleistungen, die mit diesen in keinerlei inhaltlich-sachlichem Zusammenhang stehen.

Die Einführung jeglichen neuen Zolles bildet im Rahmen des Zollabbauregimes der WTO die rechtfertigungs- respektive genehmigungsbedürftige Ausnahme von der Regel (Abschnitt I). Aus diesem Grund sind mit Blick auf die aktuellen und geplanten US-amerikanischen Maßnahmen autorisierte (Vergeltungs-) Zölle von sonstigen Zusatzzöllen abzugrenzen. Während Erstere mit dem *Dispute Settlement Understanding*<sup>7</sup> (DSU) in Einklang stehen, sind Letztere von mindestens zweifelhafter WTO-Rechtmäßigkeit und bisher weder vor den Streitbeilegungsgremien erörtert noch vom *Dispute Settlement Body* (DSB) genehmigt worden (Abschnitte II und III).

### I. WTO und Zölle im Allgemeinen

Das Übereinkommen zur Errichtung der WTO (ÜWTO)<sup>8</sup> zielt in seiner Präambel wie bereits zuvor das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1947<sup>9</sup>) auf Grundlage der Reziprozität und zum gemeinsamen Nutzen auf einen „wesentlichen Abbau der Zölle“. Dies bedeutet jedoch nicht zugleich, dass jegliche Erhebung von Importzöllen per se als mit dem WTO-Recht unvereinbar anzusehen ist. Vielmehr bleiben Zölle nach wie vor legitime Mittel der Handelslenkung, wie an den Grundsätzen *tariffs only* und *bound*

---

5 S. nur Herrmann/Glöckle, EuZW 2018, 477, 479, die eine Trennlinie zwischen *ius ad bellum* und *ius in bello* ziehen.

6 Beschluss 94/800/EG des Rates v. 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche, ABl. 1994 L 336/1.

7 Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten, ABl. 1994 L 336/234.

8 Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO), ABl. 1994 L 336/3.

9 Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, BGBl. 1951 II, S. 173.

*tariffs* abzulesen ist,<sup>10</sup> die den Art. XI:1 und II:1 des GATT 1994<sup>11</sup> (GATT) entnommen werden. Während Ersterer die Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen zugunsten von transparenteren tarifären Handelshemmnissen postuliert, um Verhandlungen über den Abbau von Zollschränken zu erleichtern, besagt Letzterer, dass die WTO-Mitglieder die in ihren jeweiligen Zollzugeständnislisten (engl.: *schedules*) verbindlich festgelegten Maximalzölle, die Art. II:7 GATT in das Abkommen inkorporiert, nicht überschreiten dürfen. Zugleich finden sich im WTO-Recht eine Reihe von Durchbrechungen der Zollbindung: Hierzu gehören als wichtigste Bestimmungen Art. XIX GATT in Verbindung mit dem Übereinkommen über Schutzmaßnahmen,<sup>12</sup> Art. XX und XXI GATT (allgemeine bzw. Sicherheitsausnahmen), die Übereinkommen über Antidumping sowie Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen als Ausgestaltung von Art. VI GATT<sup>13</sup> sowie nicht zuletzt Art. 22 des DSU (Aussetzung von Zugeständnissen zur Durchsetzung von Entscheidungen im Rahmen der Streitbeilegung), das als nähere Ausführung und Anwendung der Art. XXII f. GATT zu verstehen ist.

## II. DSU-konforme (Vergeltungs-)Zölle

Nach der Genehmigung des DSB sind am 14. Oktober 2019 als vorerst letzte Etappe<sup>14</sup> der nunmehr über 15 Jahre andauernden Airbus-Boeing-Subventionsrechtsstreitigkeiten US-amerikanische Vergeltungszölle in Höhe von zehn Prozent auf bestimmte in der EU hergestellte Zivilluftfahrzeuge<sup>15</sup> sowie in Höhe von 25 Prozent auf zahlreiche weitere Warenimporte aus der EU<sup>16</sup> in Kraft getreten.<sup>17</sup> Aufgrund ihres noch nicht vollständig ausgeschöpften immensen Volumens wie auch ihrer Streubreite stellen sie gegenwärtig die relevantesten Beispiele für legale, gegen die EU gerichtete, Zollmaßnahmen der USA dar.

---

10 Vgl. hierzu eingehend *Puth/Stranz*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, 2. Aufl. 2011, § 11 Rn. 1 ff.

11 Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen 1994, ABL. 1994 L 336/11 (dieses beruht gemäß der *Introductory Note* auf dem GATT 1947, wird allerdings durch Vereinbarungen und Beschlüsse der Uruguay-Runde modifiziert und ergänzt).

12 Übereinkommen über Schutzmaßnahmen, ABL. 1994 L 336/184.

13 Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994, ABL. 1994 L 336/103; Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, ABL. 1994 L 336/156.

14 Vgl. zum einen das von den USA initiierte Verfahren WT/DS316, EC and Certain Member States – Large Civil Aircraft; zum anderen die in Reaktion hierauf von der EU initiierten Verfahren WT/DS/317, US – Large Civil Aircraft; WT/DS/353, US – Large Civil Aircraft (2nd complaint).

15 Diese wurden von der US-Administration zwischenzeitlich mit Wirkung zum 18. März 2020 auf 15 Prozent erhöht (vgl. *Federal Register*, Vol. 85, No. 35/February 21, 2020/Notices, 10204).

16 Für die vollständige Liste s. *Federal Register*, Vol. 84, No. 196/October 09, 2019/Notices, 54245.

17 Voraussichtlich wird die EU noch im Verlauf des Jahres 2020 die Autorisierung für die von ihr zur Durchsetzung der DSB-Entscheidung im Parallelrechtsstreit US – Large Civil Aircraft (Fn. 11) geplanten Vergeltungszölle erhalten. Eine vorläufige Liste der betroffenen US-Importe v. 17. April 2019 ist abrufbar unter [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/april/tradoc\\_157861.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/april/tradoc_157861.pdf) (Zugriff am 1.3.2020).

## 1. Grundlagen im DSU

Ihre Grundlage finden diese Zölle im DSU, das die WTO-Streitbeilegung nahezu vollumfassend regelt und durch die anderen Übereinkommen lediglich punktuelle Ergänzungen erfährt. Die WTO-Streitbeilegungsorgane, die sich aus *ad hoc*-Panels und dem *Appellate Body* zusammensetzen, wahren in einem seit Gründung der WTO gerichtsähnlich ausgestalteten Verfahren die Rechte und Pflichten der Mitglieder, die aus den einzelnen Übereinkommen entspringen und klären deren Bestimmungen nach Art. 3.2 DSU im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Völkerrechtsauslegung.<sup>18</sup> Bis zum Eintritt der Arbeitsunfähigkeit der ständigen Revisionsinstanz des *Appellate Body* am 10. Dezember 2019 durch die Blockade der Ernennung von Richtern durch die USA stand den Mitgliedern – nicht aber in den einzelnen Staaten ansässigen Privaten – dafür ein zweistufiges Verfahren zur Verfügung, für dessen kurzfristige Ersetzung derzeit verschiedene rechtliche Provisorien in Betracht kommen.<sup>19</sup> Am Ende jedes Verfahrens stehen – vorbehaltlich einer vorzugswürdigen einvernehmlich erzielten Lösung der Streitparteien (vgl. Art. 3.7 DSU) – Empfehlungen beziehungsweise Entscheidungen der besagten Streitbeilegungsgremien, die durch den DSB, dessen Funktionen der Allgemeine Rat wahrnimmt, im Wege des negativen Konsenses final angenommen werden und damit *inter partes*-Wirkung (d. h. nur zwischen den Parteien) entfalten. Im Rahmen der Überwachung der Umsetzung von bestätigten *Panel*- beziehungsweise *Appellate Body*-Berichten gemäß Art. 21 f. DSU knüpft hieran eine Art von Zwangsvollstreckung an,<sup>20</sup> die als *ultima ratio* explizit das Mittel der temporären Aussetzung von (Zoll-)Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten durch das obsiegende WTO-Mitglied anerkennt.

## 2. Autorisierung

In diesem letzten, viergliedrigen<sup>21</sup> Stadium eines Streitbeilegungsverfahrens erfolgte auch die Autorisierung der jüngsten US-Vergeltungszölle im angesprochenen Fall *EC and Certain Member States – Large Civil Aircraft*. Da die WTO als internationale Organisation die Aufhebung der durch den DSB verbindlich festgestellten Rechtsverstöße der EU und einiger ihrer Mitgliedstaaten (unter anderem auch Deutschlands) gegen diverse Vorschriften des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (ÜSCM) nicht selbstständig vollziehen kann, und die USA die Befolgung der DSB-Empfehlungen durch die EU von Anfang an in Zweifel gezogen hatten, griffen die in Art. 21 und 22 DSU niedergelegten

---

18 *Weiß*, in: Herrmann/Weiß/Ohler (Hrsg.), *Welthandelsrecht*, 2. Aufl. 2010, § 10 Rn. 333.

19 Zwischenzeitlich hat die EU ein Abkommen zu einem Interims-Ersatzsystem für den *Appellate Body* mit insgesamt 18 weiteren WTO-Mitgliedern vereinbart, das die Weiterführung einer Berufungsinstanz erlaubt, s. die WTO-Notifikation vom 30.04.2020, JOB/DSB/1/Add.12.

20 Ebd., § 10 Rn. 255 f.

21 *Ohlhoff*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, C.I.2. Rn. 117, unterteilt das Verfahren der Normdurchsetzung in die Verhandlungen über Kompensationsmaßnahmen, den Antrag auf Genehmigung der Sanktionen durch den DSB, (gegebenenfalls) ein Schiedsverfahren über deren Rechtmäßigkeit sowie die letztliche Autorisierung der Sanktionen durch den DSB.

detaillierten Umsetzungsvorgaben ein.<sup>22</sup> Das von den USA beantragte sogenannte *Compliance Panel* (vgl. Art. 21.5 DSU) konstatierte in seinem – vom *Appellate Body* in einem darauffolgenden weiteren Revisionsverfahren bestätigten – Bericht, dass die EU der ursprünglichen Entscheidung des DSB noch immer nicht vollständig Folge leiste, indem sie die dort gerügten Subventionspraktiken beendete oder ÜSCM-konform umgestaltete.<sup>23</sup> Zugleich wurde dem von den USA vorgebrachten Begehren, zur effektiven Rechtsdurchsetzung vorübergehend Vergeltungszölle (häufig auch: Strafzölle) gemäß Art. 22 DSU beziehungsweise Art. 7.9 ÜSCM gegen die EU zu erlassen, in einem gesonderten Schiedsverfahren nach Maßgabe der Abs. 6 und 7 von Art. 22 des DSU nunmehr letztgültig stattgegeben.<sup>24</sup>

Anders als unilaterale Ausgleichszölle (*countervailing duties*), welche stets die rechtswidrig subventionierten Waren betreffen (vgl. Art. 10 ff. ÜSCM), ergeben sich bei der „Aussetzung von [Zoll-]Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten“ im Sinne von Art. 22.1 DSU beziehungsweise der Ergreifung von „Gegenmaßnahmen“ im Sinne des parallel zu den Bestimmungen in Art. 22 DSU auszulegenden Art. 7.9 ÜSCM<sup>25</sup> einige hiervon abweichende Spezifika. Hervorzuheben ist, dass die Autorisierung solcher Vergeltungszölle gerade nicht darauf zielt, die Beseitigung der zuvor geahndeten Rechtsverstöße dauerhaft zu substituieren.<sup>26</sup> Ihr Sinn und Zweck ist vielmehr darin zu sehen, unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zusätzlichen Druck auf die im Ausgangsverfahren unterlegene Partei auszuüben, die verbindlichen DSB-Empfehlungen umzusetzen.<sup>27</sup> Dies beinhaltet zunächst die Möglichkeit, Zollzugeständnisse bezüglich des Sektors (regelmäßig des Güterhandels) auszusetzen, in dem die WTO-Rechtsverletzungen festgestellt wurden. Darüber hinaus können Sanktionen erforderlichenfalls (vgl. Art. 22.3 lit. c DSU) aber auch in weiteren Bereichen angewendet werden, die unter ein anderes der WTO-Übereinkommen fallen (*cross retaliation*). Daraus folgt zwangsläufig, dass Vergeltungszölle unbeteiligte Industriezweige treffen, die – wie im Falle der unionalen und mitgliedstaatlichen Beihilfen zugunsten von Airbus – weder direkt noch indirekt mit den rechtswidrigen Handelspraktiken in Verbindung stehen.

---

22 Vgl. zur Compliance-Problematik nur *Kaienburg*, Compliance in High Profile-Fällen der WTO: Legal Case Management am Beispiel des Airbus-Boeing-Falls, 2010; speziell zu Art. 22 DSU *Shadikhodjaev*, Retaliation in the WTO Dispute Settlement System, 2009.

23 WTO Panel Report, WT/DS316/RW, EC and Certain Member States – Large Civil Aircraft (Recourse to Article 21.5 of the DSU); WTO Appellate Body Report, WT/DS316/AB/RW, EC and Certain Member States – Large Civil Aircraft (Recourse to Article 21.5 of the DSU).

24 WTO Arbitration Decision, WT/DS316/ARB, EC and Certain Member States – Large Civil Aircraft (Recourse to Article 22.6 of the DSU).

25 So *Pitschas*, in: Prieb/Berrisch, WTO-Handbuch, B.I.12. Rn. 111.

26 *Weiß*, in: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, § 10 Rn. 317.

27 Ebd.

### III. (Potenziell) WTO-rechtswidrige Zollmaßnahmen

Von den DSU-konformen US-Zollmaßnahmen in der Airbus-Boeing-Auseinandersetzung strikt zu trennen sind seit dem Jahre 2018 eingeführte beziehungsweise geplante Zollmaßnahmen der US-Administration auf bestimmte Stahl- und Aluminiumprodukte (in Höhe von 25 beziehungsweise zehn Prozent),<sup>28</sup> Automobile und Autoteile (Verhängung und Höhe noch nicht beschlossen)<sup>29</sup> sowie – aus Anlass der von Frankreich eingeführten Digitalsteuer – bestimmte französische Produkte (in Höhe von womöglich bis zu 100 Prozent)<sup>30</sup>. Allen drei (geplanten) Maßnahmen gemeinsam ist der Umstand, dass sie in Section 232 des *Trade Expansion Act* von 1962<sup>31</sup> (nationale Sicherheit) und Section 301 des *Trade Act* von 1974<sup>32</sup> (Markzugangsrestriktionen zulasten von US-Unternehmen) zwar eine Grundlage im US-amerikanischen Recht finden beziehungsweise fänden, ihre Vereinbarkeit mit den WTO-Übereinkommen aber ungeklärt ist und nicht nur von der EU und ihren 27 Mitgliedstaaten, sondern auch im jüngeren Schrifttum kritisch hinterfragt wird.<sup>33</sup> Bis zum heutigen Tage wurden derartige (Zusatz-)Zölle durch den DSB weder genehmigt noch ist ersichtlich, welche GATT-Ausnahmen oder sonstigen WTO-rechtlichen Ermächtigungstatbestände zu ihrer Rechtfertigung überhaupt zulässigerweise in Betracht kämen.

Illustrativ zeigt sich dies an den erwähnten US-Importzöllen auf Stahl sowie Aluminium, die die USA offenbar auf Art. XXI GATT stützen, während die EU sie im Rahmen ihrer als Antwort verhängten Gegenmaßnahmen als *de facto*-Schutzmaßnahmen qualifiziert.<sup>34</sup> Ohne auf die Frage der Rechtfertigungsfähigkeit dieser und anderer US-Zollmaßnahmen vorliegend eingehen zu können, steht jedenfalls fest, dass in den drei oben genannten Fällen sowohl der EU als auch EU-ansässigen Unternehmen (mittelbar über die Handelsvergeltungsverordnung<sup>35</sup>) Reaktionsinstrumente zur Verfügung stehen. Bereits aus dieser Tatsache wird ein weiterer zentraler Unterschied zur Situation bei autorisierten US-Vergeltungszöllen erkennbar, gegen die keinerlei Rechtsmittel mehr zur Verfügung stehen. Hier bleibt nämlich die Initiierung eines

---

28 Diese gelten nach neuestem Stand auch für derivative Stahl- und Aluminiumprodukte, vgl. Federal Register, Vol. 85, No. 19/January 29, 2020/Presidential Doc., 5281.

29 Federal Register, Vol. 84, No. 98/May 21, 2019/Presidential Doc., 23433.

30 Federal Register, Vol. 84, No. 235/December 06, 2019/Notices, 66956.

31 Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, Pub. L. No. 87-794, 76 Stat. 872, as amended.

32 Section 301 of the Trade Act of 1974, Pub. L. No. 93-618, 88 Stat. 144, as amended.

33 Vgl. nicht abschließend *Lee*, WTR 2019, 481 ff.; *Zedalis*, JWT 2019, 83 ff. (jeweils kritisch zur verstärkten Berufung auf Art. XXI GATT durch die USA).

34 S. hierzu näher *Herrmann/Glöckle*, EuZW 2018, 477, 481 f.

35 Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. Mai 2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, ABl. 2014 L 189/50.

Streitbeilegungsverfahren gegen die USA vor dem DSB möglich oder wurde wie im Hinblick auf die im März 2018 in Kraft getretenen Stahl- beziehungsweise Aluminium-Zusatzzölle von der EU-Kommission bereits in die Wege geleitet.<sup>36</sup> Sofern die EU (gleichzeitig) unilaterale Gegenmaßnahmen ergreift, ist zu berücksichtigen, dass die Interessen von heimischen Importunternehmen, die sich durch EU-Importzölle auf US-Produkte in ihrer wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit beeinträchtigt sehen, mitunter stark abweichen. Aber auch bezüglich der von US-Importzöllen betroffenen, exportorientierten Unternehmen ist festzuhalten, dass weder die multilaterale WTO-Streitbeilegung noch irgendwie geartete unilaterale EU-Vergeltungsschläge geeignet sind, eine unmittelbare Kompensation für durch zollbedingte Handelsumlenkungen geschädigte Unternehmen zu ermöglichen.

---

36 Durchführungsverordnung (EU) 2018/724 der Kommission v. 16. Mai 2018 über bestimmte handelspolitische Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika, ABl. 2018 L 122/14 (zuletzt geändert durch VO (EU) 2018/886 der Kommission v. 20. Juni 2018, ABl. 2018 L 158/5).

## C. Streitfall Airbus

### I. Hintergrund

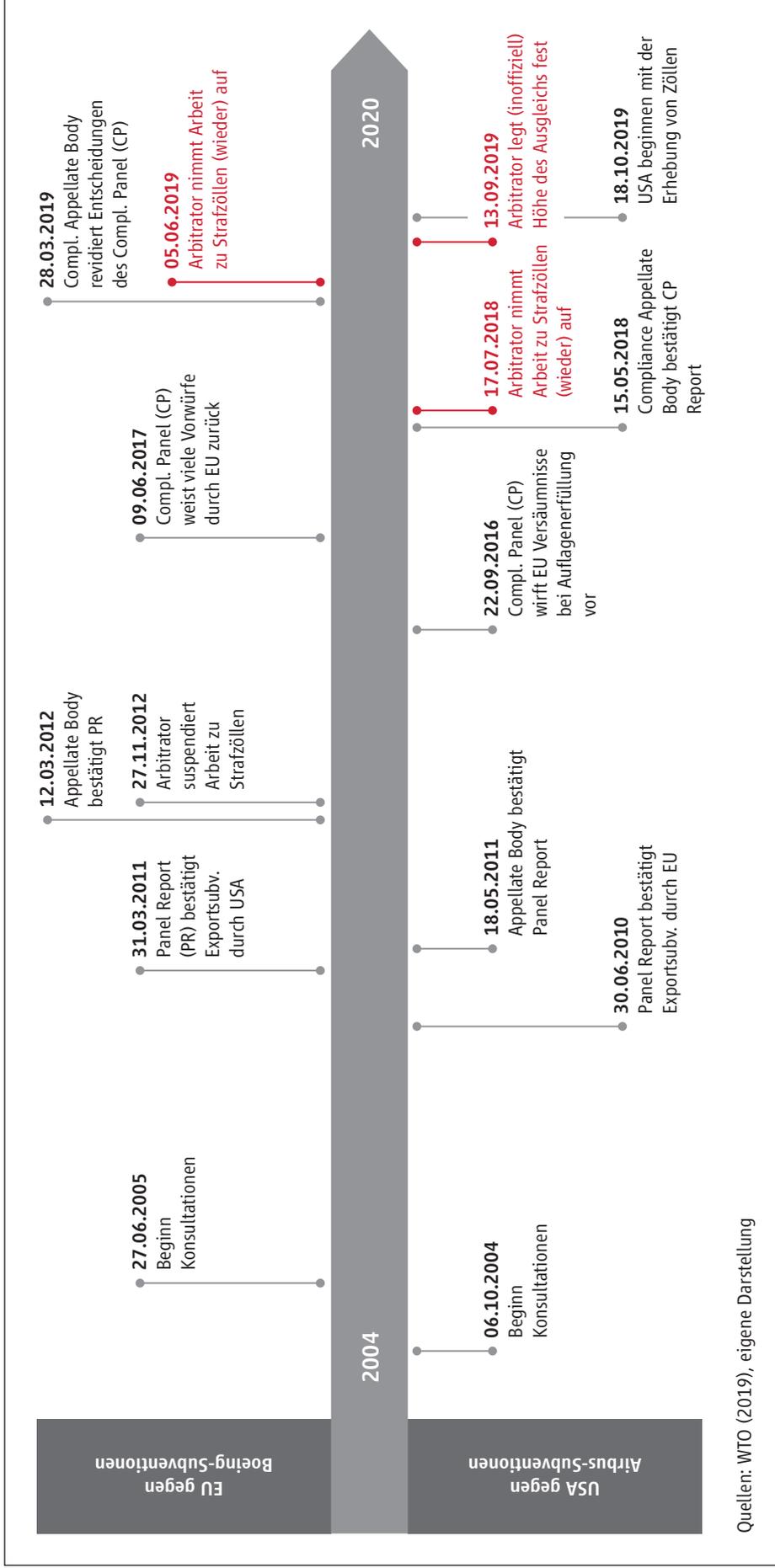
In über 300 Fällen bezichtigen die USA die Europäische Union – insbesondere die vier europäischen Länder mit Airbus-Produktionsstandorten Deutschland, Frankreich, Spanien und das Vereinigte Königreich –, dem Airbus-Konzern einen unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber Boeing verschafft zu haben. In der Tat verbieten WTO-Regeln sogenannte Exportsubventionen. Diese Subventionen können alle staatlichen Maßnahmen beinhalten, die dazu führen, dass ein heimisches Produkt im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähiger wird.

Was abstrakt klingt, nimmt in dem Fall Airbus sehr konkrete Formen an: Beispielsweise hat die WTO festgestellt, dass die Stadt Hamburg das Areal des Mühlenberger Lochs zu lange zu günstig Airbus für die Produktion des Flugzeugs A-380 zur Verfügung gestellt hat. In den letzten Runden der Verhandlungen standen zudem als Startfinanzierung bezeichnete Hilfen im Fokus. Dahinter verbirgt sich, dass Länder wie Deutschland der Airbus Gruppe Kredite in Milliardenhöhe gewähren, die nur bei wirtschaftlichem Erfolg zurückzuzahlen sind. Das betrifft die Flugzeugmodelle A-330, A-350 und A-380. Mit dieser Startfinanzierung verlagern die europäischen Regierungen das unternehmerische Risiko von Airbus auf die Steuerzahler – und legitimieren nun indirekt die Strafzölle gegen europäische Produkte. Denn die WTO stellte fest, dass Airbus davon enorm profitiert hat und dem Konzern mindestens damit geholfen wurde, die besagten Baureihen auf den Markt zu bringen. Außerdem gelang es Airbus so, unter anderem in Europa, Korea und China größere Marktanteile in der zivilen Luftfahrt zu erlangen.

Auch die Europäische Union führt ihrerseits ein Verfahren wegen Exportsubventionen für Boeing durch die amerikanische Regierung. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, zieht sich auch dieser Prozess bereits seit nunmehr 15 Jahren hin. Im Vordergrund stehen in diesem Verfahren Steuererleichterungen für Boeing und dessen Zugang zu Forschungseinrichtungen der NASA und diversen Ministerien der amerikanischen Regierung.

In einem Schiedsverfahren autorisierte die WTO am 13. September 2019 die USA, Ausgleichszölle auf europäische Produkte zu verhängen. Das Schlichtungsverfahren erfüllt die Forderungen der Amerikaner nur teilweise: Von den geforderten zehn Milliarden Euro darf Washington auf etwa sieben Milliarden Euro (7,5 Mrd. US-Dollar) Importvolumen Zölle erheben. Diese sollen dem Schaden durch die Exportsubventionen entgegenwirken, der vor allem dem Airbus-Konkurrenten Boeing entstanden ist. Im Verlaufe des Verfahrens wurden immer wieder Listen mit Produkten zirkuliert, die von den Zöllen getroffen werden sollten. So hatte das Büro des Handelsbeauftragten bereits am 12. April (USTR 2019a) und 5. Juli (USTR 2019b) 2019 Listen mit Produkten in der engeren Auswahl herausgegeben. Geltende WTO-Regeln besagen, dass zunächst Importe aus der Luftfahrtindustrie selbst verzollt werden müssen. Daher überrascht es nicht, dass sich Flugzeuge, Flugzeugteile und Helikopter auf allen Listen fanden.

Abbildung 1: Schiedsverfahren vor der WTO im Vergleich



Quellen: WTO (2019), eigene Darstellung

## II. Die Zusatzzölle der USA

Am 02. Oktober 2019 hat die Welthandelsorganisation die USA autorisiert, Zusatzzölle auf Produkte im Wert von knapp sieben Milliarden Euro (7,5 Mrd. US-Dollar) zu erheben. Daraufhin hat auch der Handelsbeauftragte der USA konkretisiert, für welche Produkte die USA am 18. Oktober 2019 tatsächlich Zölle einführen werden und wie hoch diese ausfallen.<sup>37</sup> Die WTO hat diese Liste am 14. Oktober 2019 akzeptiert. Der Weg für US-Zusatzzölle war damit frei. Für Flugzeuge über 30 Tonnen Gewicht galten ab 18. Oktober 2019 Zusatzzölle von zehn Prozent und für andere Produkte der finalen Liste gelten Zusatzzölle von 25 Prozent. Damit schöpfen die USA ihre Möglichkeiten bei weitem nicht aus, denn das WTO-Recht würde ihnen Zölle von bis zu 100 Prozent zugestehen. Die Zölle auf Flugzeuge sind in der Zwischenzeit auf 15 Prozent erhöht worden, während jene auf andere Produkte bei 25 Prozent verblieben. Diese könnten aber jederzeit erhöht werden, ohne dass es dazu weiterer WTO-Konsultationen bedürfte.

Insgesamt haben sich die Vereinigten Staaten also nicht nur an die Vorgaben der WTO gehalten, sie bleiben sogar hinter ihren Möglichkeiten zurück. Umso schwerer wiegt der Vorschlag, Europa müsse darauf sofort mit Gegenmaßnahmen reagieren. Eine Durchsetzung von alten Schiedssprüchen beispielsweise, die nichts mit den WTO-Verfahren um Airbus und Boeing zu tun haben, würde sicherlich auf Seiten der USA als Eskalation des Konfliktes verstanden werden. Vernünftiger wäre es, auf den Schiedsspruch zu warten, den die WTO im Parallelverfahren um Boeing im kommenden Jahr fällen wird. Wenn die WTO dann der EU ihrerseits Vergeltungszölle zugesteht, kann Europa auch Zölle auf die amerikanische Luftfahrt einführen. Diese alleine sollten bereits eine große Drohkulisse für die USA darstellen, denn Boeing verkauft in Europa deutlich mehr Flugzeuge als Airbus in den Vereinigten Staaten. Dieser amerikanische Handelsüberschuss steht auf dem Spiel. Daher ist davon auszugehen, dass es Anfang nächsten Jahres, wenn auch die EU von der WTO die grundsätzliche Erlaubnis für Ausgleichszölle gegen die USA erhält, zu einer Einigung kommt. In der kurzen Frist hingegen wird Präsident Trump die Gelegenheit nicht ungenutzt lassen, einmal mehr zu Zöllen zu greifen.

Tabelle 1 zeigt, welche Produktkategorien von den neuen US-Zöllen betroffen sind, welches Handelsvolumen der EU28 und Deutschlands darauf entfällt, welche Anteile innerhalb einer sogenannten 4-Steller-Kategorie die neu verzollten Güter einnehmen und wie hoch der Anteil Deutschlands am betroffenen Volumen der EU28 ist. Die Tabelle gibt auch eine ungefähre Einschätzung, ob die betroffene Branche mittelständisch geprägt ist. Sie ist so geordnet, dass die Produktkategorien mit den am stärksten betroffenen deutschen Exporten in die USA zuerst erscheinen. Die Tabelle zeigt die Werte für das Jahr 2019; dabei ist zu erwähnen, dass diese Werte bereits durch die neuen Zölle beeinflusst sind, weil diese seit Oktober 2019 in Kraft sind.

---

37 USTR (Office of the United States Trade Representative) (2019). Notice of Determination and Action Pursuant to Section 301: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute [https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Notice\\_of\\_Determination\\_and\\_Action\\_Pursuant\\_to\\_Section\\_301-Large\\_Civil\\_Aircraft\\_Dispute.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Notice_of_Determination_and_Action_Pursuant_to_Section_301-Large_Civil_Aircraft_Dispute.pdf) (Zugriff am 5.10.2019).

Zunächst ist auffällig, dass das durch die Zölle der USA betroffene Handelsvolumen von fast 8,4 Milliarden Euro die von der WTO genehmigte Höhe von sieben Milliarden Euro um fast 20 Prozent übersteigt. Dies ist allerdings der amerikanischen Administration bewusst. In den Ausführungsbestimmungen wird auf der niedrigsten Produktebene (10-Steller-Ebene) angemerkt, dass nicht auf alle Güter die neuen Zölle anzuwenden sind. Welche Ausnahmen zu welchen Bedingungen gemacht werden sollen, bleibt dabei allerdings offen. So ist unklar, wie die US-Zollverwaltung es bewerkstelligen will, etwa deutsche Handwerkzeuge, die verzollt werden sollen, von jenen aus anderen Mitgliedsländern der EU zu unterscheiden. Dies ist zollrechtlich in einer Zollunion, und eine solche ist die Europäische Union, eigentlich nicht vorgesehen, da es keinen mitgliedstaatsbezogenen Ursprungsnachweis gibt.<sup>38</sup> Außerdem steht es den USA zu, einzelne Güter aus der Verzollung herauszunehmen und andere neu hinzuzunehmen. Dieser Vorgang ist als Zollkarussell bekannt und wurde in Handelsstreitigkeiten zwischen EU und USA bereits mehrmals angedroht, zum Beispiel im Kontext der Streitigkeiten um Bananen und Rindfleisch, aber noch nie eingesetzt.<sup>39</sup> Im Airbus-Streit kam es zwar Mitte März 2020 erstmals zu Veränderungen in der Produktliste, allerdings bei gänzlich irrelevanten Produkten. Die amerikanischen Maßnahmen schaffen damit erhebliche Unsicherheit: Einerseits, weil trotz der detaillierten Zolllisten nicht klar ist, ob eine bestimmte Exporttransaktion nun betroffen ist oder nicht, und andererseits, weil auch die Zollhöhe nicht festliegt, sondern einseitig von den USA variiert und insbesondere erhöht werden kann. Aus dieser Unsicherheit resultieren Rechtsstreitigkeiten, die wiederum neue Unsicherheit schaffen. Dass Unsicherheit über das Zollregime oft stärker als die Zölle selbst den Handel restringieren, ist in der empirischen Literatur gut belegt.<sup>40</sup>

Tabelle 1 zeigt, dass die wichtigste Produktkategorie, auf welche die neuen Zölle angewandt werden sollen, jene der Luftfahrzeuge (Produktkategorie 8802) ist. Hier geht es um US-Importe im Ausmaß von 3.045 Millionen Euro aus der EU. Das sind 36 Prozent des gesamten Volumens von 8.391 Millionen Euro. Auf Deutschland entfallen dabei 39 Prozent des EU-Wertes, das sind 1.197 Millionen Euro oder 63 Prozent des gesamten von den neuen Zöllen betroffenen deutschen Exportes in die USA. Dabei werden 90 Prozent des in der Produktkategorie verzeichneten Handelsvolumens getroffen; nur zehn Prozent (das sind 133 Millionen Euro) der Exporte Deutschlands in die USA in dieser Kategorie bleiben ungeschoren. Auf EU-Ebene ist dieser Anteil deutlich höher (52 Prozent).

Die aus deutscher Sicht zweitwichtigste Kategorie von Gütern, die von den Zusatzzöllen der USA betroffen ist, ist jene der motorisierten Handwerkzeuge (Kategorie 8467). Beinahe die gesamte Belastung der EU wird hier durch Deutschland getragen. Im Unterschied zu Luftfahrzeugen ist die betroffene Branche durch eine Vielzahl von Unternehmen unterschiedlicher Größenklassen charakterisiert.

---

38 Weltweit wird allerdings im nicht-präferentiellen Bereich ein EU-Ursprung in der Regel nicht anerkannt.

39 <https://www.globaltrademag.com/carousel-retaliation-tariff-uncertainty-on-another-ride/> (Zugriff am 11.5.2020).

40 Vgl. *Limao/Handley* (2015).

Die am drittstärksten betroffene Produktkategorie ist aus deutscher Sicht jene der Liköre und Branntweine. Hierbei geht es um ein Exportvolumen von 114 Millionen Euro. Das insgesamt in der EU betroffene Exportvolumen ist allerdings um ein Vielfaches größer und beträgt beinahe 2.000 Millionen Euro. Auch hier ist eine mittelständisch geprägte Branche betroffen.

In der nächsten Produktkategorie, jene der Planiermaschinen und Bagger, ist der deutsche Anteil wiederum überproportional hoch. Hier ist ein deutsches Exportvolumen von beinahe 95 Millionen Euro betroffen.

Tabelle 1 zeigt die weiteren Produktkategorien auf, die unter US-Zusatzzöllen leiden. Deutschland ist vor allem bei Industrierzeugnissen überproportional betroffen, aber auch Lebensmittel spielen eine bedeutende Rolle.

**Tabelle 1: Von US-Airbus-Zöllen betroffene Produktkategorien, 2019**

4-Steller Produktkategorie		mittelständisch?	EU28		Deutschland		
			Handelsvolumen, Mio. €	Anteil an 4-Steller	Handelsvolumen, Mio. €	Anteil an 4-Steller	Anteil in EU
8802	Andere Luftfahrzeuge (z. B. Hubschrauber und Starrflügelflugzeuge); Raumfahrzeuge (einschließlich Satelliten) und Trägerraketen für Raumfahrzeuge sowie Suborbitalfahrzeuge	NEIN	3.045,49	48 %	1.196,94	90 %	39 %
8467	Pneumatische, hydraulische oder von eingebautem Motor (elektrisch oder nicht elektrisch) betriebene Werkzeuge, von Hand zu führen	JA	132,35	21 %	128,35	43 %	97 %
2208	Ethylalkohol mit einem Alkoholgehalt von weniger als 80 % vol, unvergällt; Branntwein, Likör und andere alkoholhaltige Getränke	JA	1.969,54	33 %	113,83	93 %	6 %
8429	Selbstfahrende Planiermaschinen (Bulldozer und Angledozer), Erd- oder Straßenhobel (Grader), Schürfwagen (Scraper), Bagger, Schürf- und andere Schaufellader, Straßenwalzen und andere Bodenverdichter	JA	209,64	12 %	94,50	22 %	45 %
2204	Wein aus frischen Weintrauben, einschließlich mit Alkohol angereicherter Wein; Traubenmost, ausgenommen solcher der Position 2009	JA	1.373,59	32 %	79,76	93 %	6 %

4-Steller Produktkategorie	mittelstän- disch?	EU28		Deutschland		
		Handels- volumen, Mio. €	Anteil an 4- Steller	Handels- volumen, Mio. €	Anteil an 4- Steller	Anteil in EU
1905 Backwaren, auch kakaohaltig; Hostien, leere Oblatenkapseln von der für Arzneiwaren verwendeten Art, Siegeloblaten, getrocknete Teigblätter aus Mehl oder Stärke und ähnliche Waren	JA	108,20	12 %	65,69	46 %	61 %
9002 Linsen, Prismen, Spiegel und andere optische Elemente, aus Stoffen aller Art, für Instrumente, Apparate und Geräte, gefasst (ausgenommen solche aus optisch nicht bearbeitetem Glas)	JA	37,53	17 %	37,53	25 %	100 %
0406 Käse und Quark/Topfen	JA	546,23	59 %	35,54	91 %	7 %
2101 Auszüge, Essenzen und Konzentrate aus Kaffee, Tee oder Mate und Zubereitungen auf der Grundlage dieser Waren oder auf der Grundlage von Kaffee, Tee oder Mate; geröstete Zichorien und andere geröstete Kaffeemittel sowie Auszüge, Essenzen und Konzentrate hieraus	JA	20,21	28 %	20,21	70 %	100%
8203 Feilen, Raspeln, Kneifzangen/ Beißzangen und andere Zangen (auch zum Schneiden), Pinzetten, Scheren zum Schneiden von Metallen, Rohrschneider, Bolzenschneider, Locheisen, Lochzangen, und ähnliche Handwerkzeuge	JA	17,53	38 %	17,53	81 %	100 %
8505 Elektromagnete; Dauermagnete und Waren, die dazu bestimmt sind, nach Magnetisierung Dauermagnete zu werden; Spannplatten, Spannfutter und ähnliche dauermagnetische oder elektromagnetische Aufspannvorrichtungen; elektromagnetische Kupplungen und Bremsen; elektromagnetische Hebeköpfe	JA	17,16	9 %	17,16	21 %	100 %
0901 Kaffee, auch geröstet oder entkoffeiniert; Kaffeeschalen und Kaffeehütchen; Kaffeemittel mit beliebigem Kaffeegehalt	JA	16,01	6 %	16,01	17 %	100%
4911 Andere Drucke, einschließlich Bilddrucke und Fotografien	JA	22,32	11 %	12,12	28 %	54 %

4-Steller Produktkategorie		mittelstän- disch?	EU28		Deutschland		
			Handels- volumen, Mio. €	Anteil an 4- Steller	Handels- volumen, Mio. €	Anteil an 4- Steller	Anteil in EU
8205	Handwerkzeuge (einschließlich Glasschneidediamanten), anderweit weder genannt noch inbegriffen; Lötlampen und dergleichen; Schraubstöcke, Schraubzwingen und dergleichen, die nicht Zubehör oder Teile von Werkzeugmaschinen oder Wasserstrahlschneidemaschinen sind; Ambosse; tragbare Feldschmieden; Schleifsteine mit Gestell zum Hand- oder Fußbetrieb	JA	7,68	6 %	7,68	17 %	100 %
1601	Würste und ähnliche Erzeugnisse, aus Fleisch, Schlachtnieberzeugnissen oder Blut; Lebensmittelzubereitungen auf der Grundlage dieser Erzeugnisse	JA	29,62	89 %	6,63	100 %	22 %
8211	Messer (ausgenommen Messer der Position 8208) mit schneidender Klinge, auch gezahnt (einschließlich Klappmesser für den Gartenbau), und Klingen dafür	JA	5,95	8 %	5,95	12 %	100 %
0405	Butter und andere Fettstoffe aus der Milch; Milchstreichfette	JA	209,90	93 %	5,09	100 %	2 %
4901	Bücher, Broschüren und ähnliche Drucke, auch in losen Bogen oder Blättern	JA	15,46	4 %	4,04	9 %	26 %
0404	Molke, auch eingedickt oder mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßmitteln; Erzeugnisse, die aus natürlichen Milchbestandteilen bestehen, auch mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßmitteln	JA	3,45	18 %	3,45	35 %	100 %
2009	Fruchtsäfte (einschließlich Traubenmost) und Gemüsesäfte, nicht gegoren, ohne Zusatz von Alkohol, auch mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßmitteln	JA	9,43	4%	2,24	43 %	24 %
8201	Spaten, Schaufeln, Spitzhacken, Hacken aller Art, Gabeln, Rechen und Schaber; Äxte, Beile, Haumesser und ähnliche Werkzeuge zum Hauen oder Spalten; Geflügelscheren, Gartenscheren, Baumscheren und ähnliche Scheren; Sensen und Sicheln, Heu- und Strohmesser, Heckenscheren, Keile und andere Handwerkzeuge für die Landwirtschaft, den Gartenbau oder die Forstwirtschaft	JA	0,75	4 %	0,75	18 %	100 %

4-Steller Produktkategorie		mittelstän- disch?	EU28		Deutschland		
			Handels- volumen, Mio. €	Anteil an 4- Steller	Handels- volumen, Mio. €	Anteil an 4- Steller	Anteil in EU
2008	Früchte, Nüsse und andere genießbare Pflanzenteile, in anderer Weise zubereitet oder haltbar gemacht, auch mit Zusatz von Zucker, anderen Süßmitteln oder Alkohol, anderweit weder genannt noch inbegriffen	JA	51,68	40 %	0,69	7 %	1 %
8468	Maschinen, Apparate und Geräte zum Löten oder Schweißen, auch wenn sie zum Brennschneiden verwendbar sind, jedoch ausgenommen solche der Position 8515; Maschinen und Apparate zum autogenen Oberflächenhärten	JA	0,51	2 %	0,51	5 %	100 %
<b>Summe</b>			<b>8.391,35</b>		<b>1.873,77</b>		<b>22 %</b>

Quelle: Büro des United States Trade Representative (USTR), US Census, eigene Berechnungen. Nur jene Produktkategorien werden aufgeführt, bei denen Deutschland Exporte von mehr als 500.000 Euro in die USA aufweist.

Tabelle 5 im Anhang bietet einen vollständigen Überblick über die von den US-Zöllen betroffenen Produkte aus Deutschland. Es zeigt sich, dass die neuen Zölle häufig auf Güter angewendet werden, die bereits vorher von erheblichen Zöllen belastet waren. Dies gilt vor allem für Agrarprodukte und Lebensmittel, aber auch für Werkzeuge und Metallerzeugnisse. Die Summe aus den bisherigen Zöllen und den Zusatzzöllen macht für einzelne Produkte jedes US-Geschäft *de facto* unmöglich.

### III. Wirtschaftliche Effekte der US-Zusatzzölle

In der Folge wird ein quantitatives Handelsmodell eingesetzt, um die Effekte der neuen US-Zölle auf die betroffenen Branchen zu berechnen.<sup>41</sup> Dies kann nur auf relativ hoch aggregierten Sektoren geschehen, weil auf Produktebene die notwendigen Informationen, beispielsweise Input-Output-Tabellen, nicht vorliegen. Das verwendete Modell berücksichtigt auch die makroökonomischen Effekte der Zusatzzölle. So bewirken sie beispielsweise eine leichte Abwertung des Euro, was den Branchen, die nicht direkt von den neuen Zöllen betroffen sind, zusätzliche Exportchancen in den USA eröffnet. Das Modell umfasst den Dienstleistungssektor, in dem keinerlei Zölle erhoben werden; es umfasst insgesamt circa 40 Länder und Regionen. Damit lassen sich Ausweichreaktionen nachweisen. So ist es denkbar, dass die höheren Zölle auf Flugzeuge aus Europa zu Marktanteilsgewinnen Chinas oder Russlands in den USA führen. Was das Modell nicht zeigen kann, ist, inwiefern europäische Unternehmen in den USA ihre Produktion als Reaktion auf die Zölle ausdehnen können. Airbus, zum Beispiel, hat eine Produktionsstätte in Mobile, Alabama. Flugzeugteile fallen nicht unter die Zusatzzölle, sodass das Unternehmen die Endfertigung

41 Aichele/Felbermayr/Heiland (2016).

von Europa nach Nordamerika verlagern kann, ohne Marktanteile zu verlieren. Für mittelständische Unternehmen ist dies indes sehr häufig nicht möglich.

**Tabelle 2: Sektorale Effekte der US-Strafzölle auf deutsche Exporte in die USA**

Sektor		Exporte 2018	Exporte 2019		Differenz	Wachstumsrate
		Daten	ohne Strafzölle, geschätzt	mit Strafzöllen, simuliert		
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Prozent
Landwirtschaftliche Rohstoffe	C01	344,3	360,8	362,5	1,7	0,46
Forstwirtschaftliche Rohstoffe	C02	104,4	109,4	109,9	0,5	0,43
Fischerei	C03	0,9	0,9	0,9	0,0	0,41
Bergbau	C04	50,2	52,7	53,6	1,0	1,80
<b>Nahrungsmittel, Getränke, Tabak</b>	<b>C05</b>	<b>2.123,6</b>	<b>2.225,9</b>	<b>1.906,6</b>	<b>-319,3</b>	<b>-16,75</b>
Textilien, Kleidung, Leder	C06	916,4	960,5	963,3	2,8	0,29
Holz und Holzprodukte	C07	299,7	314,1	315,1	0,9	0,29
Papier	C08	2.014,5	2.111,5	2.120,9	9,4	0,44
Druckerzeugnisse, Medien	C09	19,7	20,7	20,7	0,0	0,15
Raffinerieprodukte	C10	507,8	532,3	535,8	3,6	0,66
Chemische Produkte	C11	12.876,7	13.496,9	13.547,1	50,1	0,37
Pharmaprodukte	C12	6.493,6	6.806,3	6.834,6	28,3	0,41
Gummi und Plastik	C13	2.659,4	2.787,5	2.799,3	11,8	0,42
Nicht-metallische Mineralien	C14	1.296,9	1.359,4	1.363,6	4,2	0,31
Metalle	C15	4.568,6	4.788,7	4.801,9	13,3	0,28
<b>Metallprodukte</b>	<b>C16</b>	<b>4.567,9</b>	<b>4.788,0</b>	<b>4.751,5</b>	<b>-36,4</b>	<b>-0,77</b>
Elektronische und optische Ausrüstung	C17	6.864,2	7.194,8	7.194,1	-0,7	-0,01
Elektrische Ausrüstung	C18	5.849,4	6.131,1	6.147,5	16,4	0,27
<b>Maschinen</b>	<b>C19</b>	<b>20.904,5</b>	<b>21.911,4</b>	<b>21.769,4</b>	<b>-142,0</b>	<b>-0,65</b>
Straßenfahrzeuge	C20	33.687,8	35.310,3	35.421,7	111,3	0,31
<b>Andere Fahrzeuge</b>	<b>C21</b>	<b>2.859,3</b>	<b>2.997,1</b>	<b>2.583,4</b>	<b>-413,6</b>	<b>-16,01</b>
Möbel	C22	4.331,7	4.540,3	4.549,1	8,9	0,19
<b>Summe</b>		<b>113.341,5</b>	<b>118.800,5</b>	<b>118.152,6</b>	<b>-648,0</b>	<b>-0,55</b>

Quelle: Simulationsergebnisse, Felbermayr und Stamer (2019), eigene Auswertung und Darstellung.

Tabelle 2 zeigt die Effekte der neuen Zölle auf die deutschen Exporte in die USA. Hier handelt es sich um *ceteris paribus*-Effekte: Die einzige unterstellte Veränderung ist jene der Zollbelastung; alles andere bleibt

konstant. Die Ergebnisse der Simulation sind daher nicht als Prognosen des Exportwertes zu verstehen, sondern als Vergleich zweier Situationen, die sich nur hinsichtlich der Zölle (und der durch diese Zölle verursachten Anpassungen) unterscheiden.

Insgesamt dürften die Güterexporte Deutschlands in Folge der Zusatzzölle um circa 648 Millionen Euro zurückgehen. Dies sind 0,55 Prozent des für 2019 ohne die Zölle erwarteten Niveaus. Man beachte, dass unterstellt wird, die Zusatzzölle wirkten schon seit dem 1. Januar 2019. Dies ist natürlich kontrafaktisch, soll aber ermöglichen, Jahreseffekte auszuweisen und dabei das Modell mit möglichst umfassenden tatsächlich beobachteten Werten zu speisen.

Dabei wird zunächst der Exportwert für 2019, der sich ohne Zusatzzölle ergeben hätte, geschätzt. Im nächsten Schritt wird angenommen, im Jahr 2019 hätten die Zusatzzölle schon voll und ganz gegolten. Weil die Sektoren im Modell sehr viel breiter definiert sind als jene in Tabelle 1, enthalten die in Tabelle 2 gezeigten sektoralen Exportwerte hohe Teile, die nicht von Zusatzzöllen betroffen sind. Beispielsweise sind im Sektor „C21, Andere Fahrzeuge“ Flugzeuge enthalten, aber auch Flugzeugteile oder Schienenfahrzeuge und Schiffe.

Die Simulation besagt, dass eben dieser Sektor C21 aufgrund der Zusatzzölle in den USA Exportverluste von 414 Millionen Euro zu erwarten hat; dies ist ein Rückgang von 16 Prozent. Etwas stärker ist der erwartete Effekt im Bereich „Nahrungsmittel, Getränke, Tabak“, wo die Exporte um 17 Prozent oder 320 Millionen Euro fallen könnten. Bei Maschinen liegt der erwartete Rückgang bei 142 Millionen Euro (-0,65 Prozent) und bei Metallprodukten bei 36 Millionen Euro (-0,77 Prozent). Andere Sektoren könnten hingegen von der induzierten Abwertung des Euro gegenüber dem Dollar leicht profitieren; allen voran die exportstarken Sektoren Chemie und Straßenfahrzeuge.

Tabelle 3 zeigt die zwanzig Sektoren in ihren Exportländern, die die größten Exporteinbußen erleiden, Tabelle 4 die zwanzig Exportland-Sektor-Kombinationen mit den größten Exportgewinnen. Dabei wird nicht nur Europa betrachtet, sondern die ganze Welt, inklusive des Heimatmarkts der US-Unternehmen.

Es zeigt sich, dass die größten Exporteinbußen im britischen Sektor „Nahrungsmittel, Getränke, Tabak“ zu finden sind. Hier lässt die Simulation einen Einbruch von 33 Prozent erwarten.<sup>42</sup> Der Grund ist die Bedeutung von schottischem Whisky in dieser Handelsrelation. Irland ist in ganz ähnlicher Weise betroffen. Der Fokus auf Whisky könnte als Reaktion auf die europäischen Gegenzölle vom Juni 2018 zu verstehen

---

42 Da das Streitbeilegungsverfahren gegen die EU sowie die Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Spanien und – zum damaligen Zeitpunkt – das Vereinigte Königreich geführt wurde, dürfte die Autorisierung zu Vergeltungszöllen auch nach dem erfolgten Beitritt des Vereinigten Königreichs aus der EU am 01.02.2020 bzw. nach Ende der (verlängerbaren) Übergangsfrist nach dem Austrittsabkommen (derzeit 31.12.2020) weiter zulässig sein. Fraglich ist allerdings, inwieweit die USA hier zu einer Aufteilung der Vergeltungszollvolumina verpflichtet sind.

sein, die den amerikanischen Bourbon als Antwort auf die Trumpschen Stahl- und Aluminiumzölle mit Sonderabgaben belegen. Mit diesen Zöllen verbessert sich die relative Wettbewerbsposition der amerikanischen Hersteller gegenüber den europäischen auf dem US-Markt, und die in der EU verlorenen Marktanteile können kompensiert werden. Andererseits ist die Wertschöpfungstiefe bei Lebensmitteln besonders hoch. Das bedeutet, dass ein Großteil der Produktion von Whisky oder anderen Lebensmitteln innerhalb desselben Landes erfolgt. Damit treffen die Zölle zielgenau die Wertschöpfung eines Ziellandes. Bei Flugzeugen ist das nicht so klar: Jeder Airbus enthält auch Komponenten aus den USA. So liegt der Anteil heimischer Wertschöpfung bei französischen Flugzeugexporten etwa bei der Hälfte des Exportwertes (TiVA-Datenbank der OECD, D30 (Other Transport Equipment), series EXGR\_DVASH).

**Tabelle 3: Die 20 Exportland-Sektor-Kombinationen mit den größten Exporteinbußen in den USA**

Exporteur	Sektor	Prozent	Mio. €	
1	GBR	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	-33,3	-769,4
2	IRL	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	-21,0	-740,8
<b>3</b>	<b>DEU</b>	<b>Andere Fahrzeuge</b>	<b>-16,0</b>	<b>-413,6</b>
4	FRA	Andere Fahrzeuge	-8,2	-406,6
5	USA	Bergbau	-0,1	-381,2
6	FRA	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	-13,2	-325,0
<b>7</b>	<b>DEU</b>	<b>Nahrungsmittel, Getränke, Tabak</b>	<b>-16,7</b>	<b>-319,3</b>
8	ESP	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	-24,2	-295,2
9	ITA	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	-5,7	-183,0
<b>10</b>	<b>DEU</b>	<b>Maschinen</b>	<b>-0,7</b>	<b>-142,0</b>
11	GBR	Maschinen	-0,8	-39,0
<b>12</b>	<b>DEU</b>	<b>Metallprodukte</b>	<b>-0,8</b>	<b>-36,4</b>
13	USA	Pharmaprodukte	0,0	-29,1
14	DNK	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	-6,9	-23,8
15	GBR	Textilien, Kleidung, Leder	-2,6	-11,6
16	USA	Chemische Produkte	0,0	-10,7
17	ESP	Landwirtschaftliche Rohstoffe	-8,9	-8,9
18	NLD	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	-0,7	-7,1
19	KOR	Straßenfahrzeuge	0,0	-4,8
20	FIN	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	-6,4	-3,6

Quelle: Simulationsergebnisse, Felbermayr und Stamer (2019), eigene Auswertung und Darstellung.

Die dritt wichtigste Exportland-Sektor-Kombination ist der deutsche Sektor „Andere Fahrzeuge“, der schon in Tabelle 2 Erwähnung fand, dicht gefolgt von dem gleichen Sektor in Frankreich. Dort sind die absoluten Einbußen ähnlich hoch wie in Deutschland; relativ zu den gesamten sektoralen Exporten ist

der Verlust in Frankreich aber nur halb so hoch wie in Deutschland. An fünfter Stelle kommt der US-amerikanische Bergbausektor. Seine Verkäufe im Heimatland (Exporte in die USA) fallen recht deutlich, weil die Aufwertung des Dollar ausländische Rohstoffe (vor allem Erdöl) wettbewerbsfähiger macht.

Auch Drittstaaten sind betroffen, allerdings in sehr geringem Ausmaß. Der Grund liegt in den globalen Wertschöpfungsketten. Wenn die neuen US-Zölle Vorprodukte der USA verteuern, die in der Produktion, zum Beispiel in Korea verwendet werden, dann können die koreanischen Exporte in die USA sinken.

**Tabelle 4: Die 20 Exportland-Sektor-Kombinationen mit den größten Exportgewinnen in den USA**

Exporteur	Sektor	Prozent	Mio. €
USA	<b>Nahrungsmittel, Getränke, Tabak</b>	<b>0,3</b>	<b>2.596,4</b>
USA	<b>Andere Fahrzeuge</b>	<b>0,5</b>	<b>1.010,4</b>
USA	Landwirtschaftliche Rohstoffe	0,2	686,4
ROW	Bergbau	0,3	293,0
USA	Metallprodukte	0,1	215,2
USA	Maschinen	0,0	164,8
USA	Metalle	0,1	147,8
USA	Elektronische und optische Ausrüstung	0,1	145,5
DEU	Raffinerieprodukte	0,3	111,3
USA	Papier	0,0	77,8
USA	Gummi und Plastik	0,0	76,2
<b>ROW</b>	<b>Nahrungsmittel, Getränke, Tabak</b>	<b>0,4</b>	<b>74,9</b>
CHN	Elektronische und optische Ausrüstung	0,1	70,7
USA	Raffinerieprodukte	0,0	67,6
DEU	Chemische Produkte	0,4	50,1
ROW	Raffinerieprodukte	0,2	47,8
ROW	Elektronische und optische Ausrüstung	0,1	44,3
CAN	Bergbau	0,0	43,4
CAN	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	0,4	41,9
USA	Möbel	0,0	41,5

Quelle: Simulationsergebnisse, Felbermayr und Stamer (2019), eigene Auswertung und Darstellung. ROW bezeichnet „Rest der Welt“ (jene meist kleinere Länder, die nicht spezifisch im Modell ausgewiesen werden).

Die Ergebnisse zeigen also sehr klar, dass die Zusatzzölle der USA zu deutlichen Umsatzeinbußen deutscher Hersteller in den USA führen. Hinter den ausgewiesenen Sektoreffekten verbergen sich häufig wenige, mittelständisch strukturierte Unternehmen. Aus Studien zum geplanten aber gescheiterten transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP ist bekannt, dass auf detaillierter Produktebene nur wenige

deutsche Unternehmen in die USA exportieren. Das bedeutet, dass die Schäden der Zölle auf wenige Unternehmen konzentriert sind.

Durch die Möglichkeit, die Liste der mit Zusatzzöllen belegten Produkte jederzeit verändern zu können und die Höhe der Zölle von derzeit 15 bis 25 Prozent auf 100 Prozent anzuheben, entsteht aus dem Streitfall erhebliche Unsicherheit für alle Exporteure in die USA. Diese verringert die Exporttätigkeit, wobei eine präzise Quantifizierung allerdings kaum möglich ist, weil Kausalnachweise nicht erbracht werden können.

Hinsichtlich der Exportland-Sektor Kombinationen mit den größten Exportgewinnen in den USA ist zu erwähnen, dass die neuen Zölle auf europäische Erzeugnisse vor allem amerikanischen Herstellern zugute kommen. So weist das Modell einen Zuwachs der Verkäufe des amerikanischen Sektors „Nahrungsmittel, Getränke, Tabak“ in den USA um etwa 2.596 Millionen Euro aus. Der amerikanische Flugzeugbau profitiert im Ausmaß von circa 1.010 Millionen Euro.

#### **IV. Ordnungspolitische Einordnung in Zeiten der Coronakrise**

Selten ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtiger als in einer Pandemie; schon in der griechischen Wurzel dieses Wortes steckt die Feststellung, dass es sich um ein „alle Völker“ betreffendes Problem handelt. Die Krise trifft allerdings auf eine Welt, in der multilaterale Institutionen wie die Welthandelsorganisation schon seit einiger Zeit in der Krise sind; das oben diskutierte Problem mit der Berufungsinanz der WTO ist hierfür ein beredtes Beispiel, aber beileibe nicht das einzige.

Anfang März 2020 haben Deutschland und Frankreich kurzzeitig neue Barrieren für den Export von Atemmasken und anderen medizinischen Artikeln erlassen, unter Missachtung der Regeln des europäischen Binnenmarktes. Die Nachbarländer Schweiz und Österreich protestierten vehement in Brüssel. Die Europäische Kommission rettete die Situation, indem sie gegenüber Drittstaaten Exportkontrollen erlaubte und im Gegenzug dafür deren Entfernung im intraeuropäischen Handel durchsetzte.<sup>43</sup> Diese Maßnahme könnte zwar durchaus von geltendem WTO-Recht gedeckt sein, sie setzt allerdings europäische Handelspartner unter Druck. Diese haben nach europäischem Vorbild ebenfalls Exportkontrollen eingeführt. Evenett (2020) weist nach, dass bereits mehr als 50 Länder solche Maßnahmen eingeführt haben. Er kritisiert die Strategie, durch Exportrestriktionen die Verfügbarkeit kritischer Medizinartikel im Inland kurzfristig zu verbessern, als eine „Sicken-Thy-Neighbour-Policy“. In der Tat ändert die Einführung solcher Restriktionen nichts am grundlegenden Problem international fehlender Produktionskapazitäten für bestimmte zurzeit stark nachgefragte Medizinprodukte. Im Gegenteil verhindern solche Maßnahmen eine outputmaximierende, arbeitsteilig organisierte Produktion.

---

43 Siehe hierzu *Glöckle*, Export restrictions under scrutiny – the legal dimensions of export restrictions on personal protective equipment, EJIL talk, 07.04.2020, <https://www.ejiltalk.org/export-restrictions-under-scrutiny-the-legal-dimensions-of-export-restrictions-on-personal-protective-equipment/> (Zugriff am 11.5.2020).

Deutschland und die Europäische Union sollten sich mit Nachdruck dafür einsetzen, dass gerade im Zusammenhang mit kritischen Medizinprodukten bestehende Zölle und Handelsbarrieren so schnell und deutlich wie möglich reduziert und dass neue Exportrestriktionen geächtet werden (Bown 2020 und Gonzalez 2020). Dies ist umso bedeutender, als in den zurückliegenden Wochen viele Länder, darunter Russland, Indien und die Türkei, Exportrestriktionen in anderen wichtigen Bereichen verhängt haben, zum Beispiel in der Getreideversorgung. Eine Verknappung von Lebensmitteln in Entwicklungsländern, die auf Nahrungsimporte angewiesen sind, kann dort zu Engpässen führen, die mehr Todesfälle verursachen könnten als Covid-19.

In Deutschland wird die absehbare starke Reduktion des Welthandels von vielen Beobachtern als Beleg dafür gesehen, dass die starke Orientierung des Landes auf globale Märkte und Produktionsnetzwerke die Verletzlichkeit der Wirtschaft vergrößert habe. Verschiedenenorts wird ein vorsichtiger Rückbau der Globalisierung als Weg zu mehr Resilienz vorgeschlagen. In der Tat ist es denkbar, dass die durch internationale Arbeitsteilung hervorgebrachte sektorale Spezialisierung die Volatilität des gesamtwirtschaftlichen Outputs erhöhen kann. Das muss aber mitnichten so sein. Wenn die Schocks nicht sektoraler, sondern länderspezifischer Natur sind, dann hat der internationale Handel eine Versicherungsfunktion, und die makroökonomische Volatilität geht bei einem Sinken der Handelskosten zurück. Neuere Literatur weist nach, dass länderspezifische Schocks quantitativ deutlich wichtiger sind als sektorale; daher dominiert die Versicherungsfunktion. Was die Corona-Pandemie angeht, so ist klar, dass es sich hierbei um einen systemischen Schock handelt, der alle Länder und Wirtschaftszweige trifft. Dem internationalen Handel kommt nur insofern eine Stabilisierungsfunktion zu, als verschiedene Länder zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlicher Intensität betroffen sind. Aus diesen Argumenten folgt nicht, dass eine weniger ausgeprägte internationale Arbeitsteilung die nationale Bewältigung des Schocks erleichtern würde.

Die mikroökonomische Literatur zu katastrophenbedingten Schocks auf einzelne Lieferanten belegt, dass solche Schocks sich zwar in Produktionsnetzwerken ausbreiten und zu erheblichen Schäden bei den Kunden führen, vor allem wenn es sich um spezifische Inputs handelt, dass aber Unternehmen, die eine gut diversifizierte globale Lieferantenstruktur haben, widerstandsfähiger sind.

Diese Überlegungen gelten auch im Medizinbereich, der in der Krise ganz besonders im Fokus steht. Die hier zu Recht geforderte höhere Liefersicherheit wird nicht mit einer Renationalisierung der Produktion erreicht, sondern mit einer stärkeren Diversifizierung der Beschaffungssysteme und mit höherer lokaler Lagerhaltung.

Die Krise bringt einen Aspekt der Globalisierung, der von der Welthandelsorganisation beinahe vollständig ausgeblendet wird, in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Für das Funktionieren des Welthandels und insbesondere der globalen Wertschöpfungsnetzwerke ist grenzüberschreitende Mobilität von Personen erforderlich. Nun ist es aber gerade diese Form der Globalisierung, die das Virus aus China nach Europa und die USA gebracht hat. So kam es mit jenen Geschäftsreisenden, die für deutsche Unternehmen wie

Webasto in der chinesischen Provinz Hubei tätig waren, nach Deutschland. Und die engen Verbindungen der norditalienischen Modeindustrie mit China könnten die frühe Verbreitung des Virus in der Lombardei verursacht haben. Auch wenn solche kausalen Zusammenhänge nur schwer nachgewiesen werden können, ist in Zukunft damit zu rechnen, dass viele Länder an ihren Grenzen stärkere gesundheitspolizeiliche Kontrollen vornehmen. Dies kann zu Verzögerungen führen, die Immigrationsvorgänge verlangsamen und das Funktionieren der globalen Wertschöpfungsketten gefährden. Der internationale Tourismus, für den im Dienstleistungsabkommen der WTO nur wenige Regeln niedergelegt sind, käme ganz besonders unter Druck. Das wäre für Länder, die primär auf die damit verbundenen Einnahmen angewiesen sind, verheerend.

Die Weltgesundheitsorganisation WHO schreibt zwar völkerrechtlich verbindliche Regeln vor, die dazu dienen, „die grenzüberschreitende Ausbreitung von Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen“ ohne „eine unnötige Beeinträchtigung des internationalen Verkehrs und Handels“ zu verursachen. Dieses Regelwerk ist aber nicht mit dem zu vergleichen, was die Welthandelsorganisation im Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS) für den Güterhandel vorsieht. Dort existieren Notifikationspflichten, Transparenzvorschriften und klar definierte rechtliche Verfahren, die dafür sorgen sollen, dass die SPS-Maßnahmen verhältnismäßig sind, keine diskriminierende Wirkung haben und eingehalten werden. Im internationalen Personenverkehr werden in Zukunft solche Regeln wichtig. Die bessere Integration gesundheitspolitischer Aspekte in das WTO-Recht, vor allem im Zusammenhang mit Dienstleistungshandel, erscheint daher von zentraler Bedeutung.

Europa sollte ein besonderes Interesse daran haben, solche Regeln zu entwickeln, und zwar nicht nur, weil der Kontinent relativ offen ist und bleiben sollte, sondern weil es auch darum gehen muss, gute Regeln für die Außengrenzen des Schengenraumes zu etablieren. Dieser könnte durch die Krise nachhaltigen Schaden nehmen. Falls es den EU-Mitgliedern nicht gelingen sollte, Vertrauen zur Qualität der Kontrollen der Außengrenzen herzustellen, käme es zu einer Erosion des Schengenraumes und mithin des Binnenmarktes, was erhebliche ökonomische Kosten verursachen könnte. Um dies zu verhindern, sollte die EU für den Ausbau gesundheitspolitischer Kontrollen finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, ähnlich wie sie das für den Schutz der Außengrenzen vor illegalen Grenzübertritten im Frontex-Programm tut.

In allen Bereichen, in denen multilaterale Lösungen erforderlich sind, ist Kooperation zwischen den USA, China und der EU unabdingbar. Die Streitigkeiten um die Subventionen für Luftfahrtunternehmen sind hierfür mehr als störend. Die Krise könnte allerdings einen Paradigmenwechsel in mehreren Ländern mit sich bringen, denn die Staaten, allen voran die USA und die EU-Mitglieder, haben Hilfsprogramme für ihre in Schwierigkeiten befindlichen Unternehmen aufgelegt, in einer Größenordnung, die in der Geschichte einmalig ist. Diese Staatshilfen erfüllen großteils den WTO-rechtlichen Tatbestand von Subventionen. Damit ändert sich die Debatte grundlegend; die bisherige handelspolitische Frontstellung, in der sich China und der „Westen“ (EU und USA) relativ unversöhnlich gegenüberstanden, könnte in Bewegung

geraten. Das Ergebnis könnte ein neues Regelwerk sein, das bei Subventionen den WTO-Mitgliedern mehr Spielräume zugesteht und damit auch auf den Airbus-Boeing-Streit deeskalierend wirken könnte.

## D. Rechtsansprüche auf Ausgleich für geschädigte Unternehmen

Aus Sicht geschädigter deutscher Unternehmen, deren Exportprodukte in den USA mit DSU-konformen Vergeltungszöllen oder sonstigen – (potenziell) WTO-rechtswidrigen – Zusatzzöllen belegt sind, die aber an der Entstehung der zugrundeliegenden Handelsstreitigkeiten zwischen der USA sowie der EU und deren Mitgliedstaaten unbeteiligt sind, werfen die oben geschilderten Effekte die Frage auf, ob ihnen gegen die USA, die EU oder die Bundesrepublik Deutschland selbst Ansprüche auf Ausgleich beziehungsweise Entschädigung aus Amtshaftung oder Aufopferung zustehen könnten.

### I. Rechtsansprüche gegen die USA

Gegen die USA können geschädigte Unternehmen jedenfalls vor inländischen Gerichten bereits aufgrund des im Völkergewohnheitsrecht verankerten Prinzips der Staatenimmunität keine Ausgleichsansprüche einklagen.<sup>44</sup> Da die Zollerhebung in hoheitlicher Ausübung erfolgt (*acta iure imperii*), fehlt es bereits an der erforderlichen deutschen Gerichtsbarkeit. Mithin folgt also aus dem übergeordneten Interesse der zwischenstaatlichen Wahrung von Souveränitätsinteressen, dass das deutsche Staatshaftungsrecht auf (behauptete) Rechtsgutsbeeinträchtigungen von Drittstaaten *a limine* nicht angewendet werden kann.<sup>45</sup>

Den Unternehmen steht es zwar frei, vor US-amerikanischen Gerichten Kompensationen einzuklagen; allerdings sind die praktischen Erfolgsaussichten als äußerst gering zu bezeichnen. Dies liegt zum einen in dem rechtstatsächlichen Umstand begründet, dass Gerichte bei der Zuerkennung von Ansprüchen zugunsten drittstaatlicher Kläger wegen Handlungen der Organe des Staates, dem sie selbst angehören, naturgemäß Zurückhaltung üben. Überdies ist zu konstatieren, dass die Zölle nach US-amerikanischem Außenhandelsrecht bislang sämtlich für rechtmäßig erachtet wurden. Hinsichtlich der vom DSB autorisierten Vergeltungszölle bestehen insoweit überhaupt keine Zweifel. Soweit die WTO-Rechtswidrigkeit von US-Zöllen im Raum steht, genügt diese vor US-amerikanischen Gerichten nicht, Maßnahmen der US-Administration anzugreifen. Insoweit behandeln die USA den Problemkreis der „unmittelbaren Wirkung“ der WTO-Übereinkommen und der auf diesen beruhenden Entscheidungen des DSB in vergleichbar restriktiver Weise wie EU-intern der Gerichtshof (EuGH) (s. dazu sogleich Abschnitt II).<sup>46</sup>

---

44 Vgl. zu diesem Prinzip grundlegend *Herdegen*, Völkerrecht, 18. Aufl. 2019, § 37 Rn. 1 ff.

45 S. zum Ganzen näher *Baldus/Grzeszick/Wienhues*, Staatshaftungsrecht, 2. Aufl. 2018, S. 154 ff.

46 S. für einen Vergleich der EuGH-Rechtsprechung mit der jeweiligen Handhabung in den USA, Japan sowie China *Herrmann/Streinz*, Die EU als Mitglied der WTO, in: v. Arnould (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, EnzEuR, 2014, Bd. 10, § 11 Rn. 123 f.

## II. Rechtsansprüche gegen die Europäische Union

### 1. Für Schäden aus (potenziell) WTO-rechtswidrigen US-Zollmaßnahmen

Hinsichtlich etwaiger unionsrechtlicher Schadensersatzansprüche auf der Grundlage von Art. 340 Abs. 2 AEUV ist zuerst zu konstatieren, dass diese jedenfalls bezüglich der oben (unter B.III) skizzierten (potenziell) WTO-rechtswidrigen US-Zusatzzölle abzulehnen sind. Es mangelt jeweils von vornherein an einem rechtserheblichen Verhalten der EU-Organe, das einen Ansatzpunkt für die notwendige Verletzung von Unionsrecht bilden könnte.<sup>47</sup>

### 2. Für Schäden aus WTO-rechtmäßigen US-Vergeltungszöllen

Differenzierter, wenngleich im Ergebnis ebenfalls negativ zu beantworten ist die Frage nach der unionsrechtlichen Haftung für Schäden aus unionalen WTO-Rechtsverstößen (Schädigung folgt aus der Verletzungshandlung selbst) oder – wie im *Airbus-Boeing*-Fall – aus der unterlassenen beziehungsweise fehlerhaften Umsetzung der in einer Entscheidung des DSB ausgesprochenen rechtsverbindlichen Empfehlungen (bei der sich die belastenden ökonomischen Folgewirkungen dadurch ergeben, dass der Beschwerdeführer vom DSB autorisiert wird, Vergeltungszölle zu erheben).<sup>48</sup> Sie ist untrennbar verbunden mit der Kontroverse um die unmittelbare Wirkung des Welthandelsrechts in der Unionsrechtsordnung, welche der EuGH auch nach Gründung der WTO in ständiger Rechtsprechung verneint<sup>49</sup> und allenfalls in eng abgesteckten – hier nicht relevanten<sup>50</sup> – Ausnahmefällen annimmt.

#### a) Haftung für rechtswidriges Handeln

Dies hat direkte Konsequenzen für eine mögliche außervertragliche Haftung, gestützt auf Art. 340 Abs. 2 AEUV, weil diese das Vorliegen einer Unionsrechtsverletzung verlangt. Dadurch, dass der EuGH aus der von ihm abgelehnten unmittelbaren Wirkung der WTO-Übereinkommen nicht lediglich schließt, dass der Einzelne sich nicht auf deren Bestimmungen berufen kann, sondern sich darüber hinaus generell weigert, Handlungen der EU-Organe am Maßstab des WTO-Rechts zu überprüfen, fehlt es wiederum an einem tauglichen Verletzungsakt, was letztlich zum unüberwindbaren Haftungshindernis führt.<sup>51</sup> Der EuGH stellt damit den Gleichklang zwischen Primärrechts- und Sekundärrechtsschutz her. Das heißt konkret, dass es in der *Airbus-Boeing*-Konstellation keinerlei Unterschied machte, ob ein (hypothetischer)

---

47 Vgl. zu den einzelnen Voraussetzungen umfassend *Steiner*, Die außervertragliche Haftung der Europäischen Union nach Art. 340 Abs. 2 AEUV für rechtswidriges Verhalten, 2015, S. 77 ff.

48 *Herrmann/Streinzi*, Die EU als Mitglied der WTO, § 11 Rn. 144 m. zahlr. Nachw. aus der Rspr.

49 S. zur abgelehnten unmittelbaren Wirkung des GATT 1947 grundlegend EuGH verb. Rs. 21-24/72, Slg. 1972, 1219 – *International Fruit Company u. a.*; zur Übertragung besagter Rechtsprechung zum GATT auf das vorliegend interessierende WTO-Recht EuGH C-149/96, Slg. 1999, I-8425 – *Portugal/Rat*.

50 Andere Ansicht: *Weiß*, EuR 2005, 277, 287 ff., der die sog. *Nakajima*-Doktrin auf Fälle der fehlerhaften Umsetzung einer Entscheidung des DSB entsprechend anzuwenden fordert.

51 EuGH C-104/97 P, Slg. 1999, I-6983 Rn. 19-22 – *Atlanta*.

Konkurrent seinerzeit im Wege der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV direkt gegen die WTO-rechtswidrigen Unionsbeihilfen zugunsten des Flugzeugherstellers vorgegangen wäre, oder Unternehmen aus anderen Industriezweigen aufgrund der durch die US-Vergeltungszölle erlittenen Exporteinbußen heute Ausgleichsansprüche nach Art. 340 Abs. 2 AEUV einklagten.

b) Haftung für rechtmäßiges Handeln

Vom Gericht der Europäischen Union (EuG) wurde aus diesem Grund eine Haftung für rechtmäßiges Verhalten erwogen (sog. Aufopferungsanspruch), da diese anders als Art. 340 Abs. 2 AEUV nicht zur Voraussetzung hat, dass der Anspruchsteller eine Unionsrechtswidrigkeit nachweist. Stattdessen bedürfe es – unter der Prämisse, dass eine solche ungeschriebene Haftung überhaupt existiere – des Vorliegens „außergewöhnlicher“ und „besonderer“ Schäden.<sup>52</sup> Das EuG und – insoweit bestätigend – der EuGH befanden in der Rechtssache *FIAMM* indessen, dass es sich bei aus der Aussetzung von Zugeständnissen im Sinne des Art. 22 DSU resultierenden Schäden auch für sektorfremde Wirtschaftsakteure nicht um ein Sonderopfer, sondern um ein „gewöhnliches Risiko“ handele, dessen Realisierung jeder EU-ansässige Exporteur, der seine Produkte in Drittstaaten vertreibe, einkalkulieren müsse.<sup>53</sup>

Die Tragweite des *FIAMM*-Urteils spiegelt sich zum einen in dem aufgrund der soeben genannten Feststellungen naheliegenden Schluss wider, dass der EuGH davon ausgeht, dass im EU-Binnenmarkt aktive Unternehmen mit einem WTO-rechtswidrigen Verhalten der EU-Organe prinzipiell zu rechnen haben.<sup>54</sup> Zum anderen – und weitreichender – kam der EuGH in der Revisionsinstanz nach einer rechtsvergleichenden Gesamtschau der mitgliedstaatlichen Rechtspraxen zum Ergebnis, dass es jedenfalls beim derzeitigen Stand des Unionsrechts generell keine Regelung der außervertraglichen Haftung der EU für die rechtmäßige Ausübung ihrer Tätigkeiten gäbe.<sup>55</sup> Zwar hält er sich mit seinem Verweis auf die Fortentwicklung der Unionsrechtsordnung und -rechtsprechung die Möglichkeit einer späteren gegenläufigen Einschätzung offen; gleichwohl scheinen die diesbezüglichen rechtlichen Hürden hoch angesetzt zu sein.<sup>56</sup> Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass nach dem Urteilsspruch von 2008 mit dem Lissabon-Vertrag eine Grundrechtecharta etabliert wurde, da bereits seine Ausführungen in der Rechtssache *FIAMM* grundrechtliche Implikationen im Rahmen der Wahrung der allgemeinen Rechtsgrundsätze berücksichtigten.<sup>57</sup>

---

52 Vgl. EuG T-184/95, Slg. 1998, II-667 Rn. 59 – Dorsch Consult (m. weit. Nachw. aus der Rspr.).

53 EuG T-69/00, Slg. 2005, II-5393 Rn. 205 bzw. 208 – *FIAMM* u.a.; EuGH verb. Rs. C-120/06 P u. C-121/06 P, Slg. 2008, I-6513 Rn. 186 – *FIAMM* u. a.

54 Dies wirft auch die Frage nach der Vereinbarkeit mit den in Art. 3 EUV formulierten Unionszielen auf, da dessen Abs. 5 S. 2 „zur strikten Einhaltung [...] des Völkerrechts“ aufruft.

55 EuGH verb. Rs. C-120/06 P u. C-121/06 P, Slg. 2008, I-6513 Rn. 176 – *FIAMM* u. a.

56 S. diesbezüglich tendenziell optimistischer *Haack*, EuR 2009, 667, 673 ff.

57 EuGH verb. Rs. C-120/06 P u. C-121/06 P, Slg. 2008, I-6513 Rn. 182 ff. – *FIAMM* u. a.

### III. Rechtsansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland

#### 1. Für Schäden aus (potenziell) WTO-rechtswidrigen US-Zollmaßnahmen

In Abwesenheit relevanter hoheitlicher Handlungen eines deutschen Amtsträgers scheidet – analog zur Situation im Unionsrecht (s. oben II.2.a) – auch ein nationalrechtlicher Staatshaftungsanspruch gemäß § 839 Abs. 1 BGB in Verbindung mit Art. 34 S. 1 GG bezüglich der (potenziell) WTO-rechtswidrigen Zollmaßnahmen der USA (s. oben II.2) aus.

#### 2. Für Schäden aus WTO-rechtmäßigen US-Vergeltungszöllen

Bisher wenig Beachtung fand in Praxis und Wissenschaft die Frage, ob es in Fällen von auf Vergeltungszölle im Sinne des Art. 22 DSU zurückzuführenden Schäden grundsätzlich zur Staatshaftung Deutschlands kommen kann.<sup>58</sup> Hierbei ist erstens zu beachten, dass die Bundesrepublik Deutschland selbst Mitglied der WTO ist, mithin auch Beschwerdegegnerin in einem Streitbeilegungsverfahren – und damit für die Umsetzung (auch) an sie gerichteter verbindlicher DSB-Empfehlungen verantwortlich – sein kann. Dies zeigt sich am Beispiel des *Airbus-Boeing-Falls* („EC and Certain Member States“<sup>59</sup>), in dem nicht nur im Ausgangsstreit neben von der EU zugleich von Deutschland gewährte Subventionen als ÜSCM-Verstoß eingestuft wurden, sondern ebenso in der Umsetzungsphase, in der die USA die Autorisierung zur Aussetzung von Zugeständnissen erhielten. Erst im Dezember 2019 rügte ein zweites *Compliance Panel* erneut die unzureichende Implementierung der DSB-Empfehlungen insbesondere auch im Hinblick auf die von der Bundesrepublik Deutschland begangenen Zuwiderhandlungen.<sup>60</sup>

##### a) Haftung für rechtswidriges Handeln

Nichtsdestoweniger scheidet ein Staatshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG in diesen Konstellationen aus. Zwar zeigten sich die deutschen Gerichte im Umgang mit der Problematik der unmittelbaren Anwendbarkeit des Welthandelsrechts in der Vergangenheit in Einzelfällen flexibler als der EuGH,<sup>61</sup> sodass deren Bejahung einer tauglichen Verletzungshandlung zumindest nicht schlechthin

---

58 Knapp behandelt diese Frage *Weiß*, EuR 2005, 277, 300, indes mit Blick auf einen Akt der Bundesrepublik Deutschland, der unionsrechtlich prädeterniniert ist (Vollzug von WTO-rechtswidrigem EU-Sekundärrecht).

59 Hervorhebung des Verfassers.

60 Vgl. exemplarisch WTO Panel Report, WT/DS316/RW2 Rn. 8.1, EC – Large Civil Aircraft (Second Recourse to Art 21.5 DSU): „In relation to whether the [EU and Certain Member States] have complied with the obligation to “withdraw the subsidy”, we find that the [EU] has failed to demonstrate that: the [\*\*\*] amendment to the German A350XWB LA/MSF loan agreement has withdrawn the German A350XWB LA/MSF subsidy [...]“

61 S. hierzu *Herrmann/Strein*, Die EU als Mitglied der WTO, § 11 Rn. 140 ff.

ausgeschlossen erscheint.<sup>62</sup> Jedoch scheiterte eine Erfüllung des haftungsbegründenden Tatbestandes jedenfalls an der fehlenden Drittbezogenheit der Amtspflicht, da die deutsche Dogmatik abweichend von der Praxis des EuGH klar zwischen „Anwendungsfähigkeit“ sowie „Einklagbarkeit“ (im Sinne einer Zuerkennung von Individualrechten) unterscheidet, und die Letztere von den WTO-Übereinkommen nach weit überwiegender Auffassung nicht angestrebt wird.<sup>63</sup>

#### b) Haftung für rechtmäßiges Handeln

Eine Aufopferungshaftung kennt das deutsche Staatshaftungsrecht – abgesehen von den speziellen Regelungen im Polizei- und Sicherheits- beziehungsweise Gefahrenabwehrrecht – lediglich in zwei nunmehr gewohnheitsrechtlich anerkannten Ausprägungen (mit jeweils drei Unterkategorien von eng begrenzter Reichweite).<sup>64</sup> Neben einem sogenannten allgemeinen Aufopferungsanspruch, der stets einen Eingriff in den Schutzbereich eines durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützten immateriellen Rechtsguts erfordert und aus diesem Grund vorliegend nicht relevant ist, bestehen bei Eigentumseingriffen sogenannte besondere Aufopferungsansprüche. Das Institut des enteignenden Eingriffs zeichnet sich im Gegensatz zur tradierten zielgerichteten Enteignung dadurch aus, dass dem Einzelnen ein Sonderopfer als atypische, nicht vorhergesehene Nebenfolge einer rechtmäßigen Hoheitshandlung entstanden ist.<sup>65</sup>

Während sich in Bezug auf die im Verlauf des *Airbus-Boeing*-Rechtsstreits verhängten US-Vergeltungszölle auf bestimmte deutsche Warenimporte das Vorliegen eines sowohl unwägbareren wie auch unzumutbaren Sonderopfers mit guten Gründen bejahen ließe,<sup>66</sup> ergeben sich im Zusammenhang zweier vorgelagerter Voraussetzungen dieses Haftungsanspruchs ungleich größere Schwierigkeiten. Einer näheren Untersuchung bedürfte erstens die Frage der Unmittelbarkeit der Rechtsbeeinträchtigung sowie zweitens diejenige, ob überhaupt der Schutzbereich der Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG eröffnet ist. Unmittelbar in diesem Sinne bedeutet, dass die Beeinträchtigungen gerade auf hoheitliche

---

62 Dies würde aber erfordern, dass es in nicht von EU-Innenkompetenzen bestimmten Bereichen (wie etwa im Staatshaftungsrecht) den mitgliedstaatlichen Gerichten überlassen bleibt, ob sie den WTO-Übereinkommen bzw. DSB-Entscheidungen unmittelbare Wirkung zuerkennen. Bisher scheint der EuGH gegenteilig davon auszugehen, dass seine Deutungshoheit (mithin: keine unmittelbare Wirkung) auch in rein nationalen Sachverhaltskonstellationen so weit reicht wie die EU-Außenkompetenzen im Hinblick auf die einzelnen WTO-Übereinkommen.

63 Vgl. anders aber *Schwartzmann*, *Private im Wirtschaftsvölkerrecht*, 2005, S. 158 ff. m. Nachw. auch zur herrschenden Meinung.

64 S. für eine überblicksartige Kategorisierung *Kramer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht*, 3. Aufl. 2017, § 16 Rn. 454.

65 Vgl. hierzu eingehend *Ossenbühl/Cornils*, *Staatshaftungsrecht*, 6. Aufl. 2013, S. 325 ff.

66 Diesbezüglich ließe sich der von *Held*, *Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht*, 2005, S. 312 f., entwickelte unionsrechtliche Ansatz zur Bestimmung eines „außergewöhnlichen“ und „besonderen“ Schadens auf die deutsche Dogmatik übertragen.

Maßnahmen zurückzuführen sein müssten.<sup>67</sup> Knüpft man bei den US-Vergeltungszöllen an die (auch) von Deutschland zu verantwortende mangelhafte Umsetzung der Empfehlungen des DSB an, so könnte eingewendet werden, dass Letztere zwar mitursächlich für die spätere Genehmigung der Aussetzung von Zollzugeständnissen ist, bei einer wertenden Zurechnung der Schadensfolgen der innere Zusammenhang zwischen Fehlumsetzung und Exporteinbußen durch die Entscheidung der US-Administration, welche Produkte sie konkret mit Zusatzzöllen zu belegen gedenkt, sowie der hierauf folgenden Autorisierung nach Art. 22.7 DSU, die deren effektive Erhebung erst ermöglicht, durchbrochen wird. Struktureller Art ist das Problem der Grenzen des Eigentumsbegriffs des Grundgesetzes, das jedem durch den Gesetzgeber gewährten vermögenswerten Recht Grundrechtsschutz einräumt, nicht aber das Vermögen als solches erfasst.<sup>68</sup> Es ergeben sich Parallelen zur Rechtssache *FIAMM*, in der der EuGH Marktanteile und Verdienstmöglichkeiten die Eigentumsgarantie verwehrte.<sup>69</sup> Auch nach dem Bundesgerichtshof (BGH) schützt Art. 14 GG das Erworben (das Ergebnis der Betätigung), Art. 12 GG grundsätzlich den Erwerb und Erwerbssichten (die Betätigung an sich).<sup>70</sup> Seit jeher lehnt er die Ausdehnung der richterrechtlich entwickelten Haftungsinstitute auf die in Teilen von Art. 12 und Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete sogenannte „Unternehmerfreiheit“ ab.<sup>71</sup>

---

67 BeckOGK/Dörr, 1.12.2019, § 839 BGB Rn. 1148.

68 Ebd., Rn. 1143 m. zahlr. weit. Nachw.

69 EuGH verb. Rs. C-120/06 P u. C-121/06 P, Slg. 2008, I-6513 Rn. 185 – *FIAMM* u. a.

70 BGHZ 111, 349 (357 f.); BVerfGE 30, 292 (334 f.).

71 So konkret bezogen auf enteignungs- und aufopferungsgleiche Eingriffe BGHZ 132, 181 (188).

## E. Möglichkeiten eines Ausgleichs der Schäden

Aus der unionalen und nationalen Rechtslage, die keine Rechtsansprüche auf Ausgleich aus Amtshaftung oder Aufopferung für von DSU-konformen Vergeltungszöllen beziehungsweise (potentiell) rechtswidrigen US-Zöllen geschädigte Unternehmen ohne Bezug zum jeweils zugrundeliegenden Handelskonflikt vorsieht, folgt die Frage nach der Zulässigkeit von Kompensationen auf nicht-justizieller Grundlage. Bei ihrer Beantwortung ist zwischen Handlungsoptionen einerseits auf der Ebene des Bundes- sowie andererseits auf der Ebene des EU-(Sekundär-)Rechts zu unterscheiden.

### I. Mitgliedstaatliche Optionen

Im Falle einer auf in Deutschland ansässige Unternehmen beschränkten Entschädigungslösung begründet das nationale Recht keine signifikanten Hindernisse, da weder das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und die Bundeshaushaltsordnung (BHO), als formelle Bundesgesetze,<sup>72</sup> noch Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG oder die Gesamtschau wirtschaftsrelevanter Einzelvorschriften des Grundgesetzes solchen staatlichen Interventionen entgegenstehen.

Enge Grenzen ergeben sich vielmehr aus dem EU-Beihilferecht der Art. 107 ff. AEUV. Auch wenn die Entschädigungszahlungen exakt so bemessen wären, dass sie ausschließlich die infolge der Vergeltungszölle erlittenen Einbußen auf dem US-amerikanischen Exportmarkt kompensierten, begründeten sie gleichwohl eine Begünstigung im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV und lösten dessen grundsätzliches Verbot aus.<sup>73</sup> Ein wirtschaftlicher Vorteil wäre nämlich bereits darin zu sehen, dass sie die Empfängerunternehmen so stellten, als wäre das schädigende Ereignis, das heißt die US-Vergeltungszölle, nie eingetreten. Folglich sind die Entschädigungszahlungen bei der EU-Kommission als neue Beihilfe zu notifizieren, sofern sie nicht durch die sogenannte *de minimis*-Verordnung freigestellt sind, die einen Höchstbetrag von 200.000 Euro festlegt, den ein einzelnes Unternehmen in einem Zeitraum von drei Jahren erhalten darf.<sup>74</sup> Überschreiten sie diese Schwelle, so bedürfen sie nach Art. 108 Abs. 3 AEUV der Genehmigung der Kommission, welche diese mangels Einschlägigkeit der Abs. 2 und 3 des Art. 107 AEUV versagte, da deren Ausnahmenregime sich bis auf wenige – bislang kaum praxisrelevante – Sonderfälle gegenüber drittstaatlichen Handelspraktiken „blind“ verhält.

---

72 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, BGBl. 1969 I, S. 1273; Bundeshaushaltsordnung, BGBl. 1969 I, S. 284.

73 Anders verhielte es sich nur, wenn das deutsche Staatshaftungsrecht die Entschädigungszahlungen zwingend geböte, sodass das Kriterium der Freiwilligkeit entfiel.

74 Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission v. 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. 2013 L 352/1.

## II. Optionen auf Unionsebene

Setzte man daher auf eine EU-supranationale Lösung, stehen im Wesentlichen zwei regulatorische Anknüpfungspunkte zur Verfügung. Einer bestünde darin, die die Ermessenausnahmen präzisierenden Sekundärrechts- (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung – AGVO<sup>75</sup>) oder *soft law*<sup>76</sup>-Akte dahingehend abzuändern, dass sie mitgliedstaatliche Ausgleichsmaßnahmen für drittstaatliche Vergeltungszölle unter näher einzugrenzenden Umständen gestatteten; ein weiterer darin, im Wege einer EU-Verordnung (vgl. Art. 288 Abs. 1 und 2 AEUV) einen gesamtunionalen Ausgleichsfonds einzurichten.

### 1. Anpassung des *soft law* an Art. 107 Abs. 3 lit. b Alt. 1 AEUV

Zunächst bietet sich ein Rückgriff auf den seit der Initiierung der *Nationalen Industriestrategie 2030*<sup>77</sup> vieldiskutierten und in hohem Maße interpretationsbedürftigen Art. 107 Abs. 3 lit. b Alt. 1 AEUV (*Important Projects of Common European Interest – IPCEI*) an, dessen Auslegung und Anwendung durch die EU-Kommission in der *IPCEI*-Mitteilung von Juni 2014 niedergelegt ist.<sup>78</sup> Die prominente Nennung der Wettbewerbsfähigkeit der EU suggeriert, dass die Kommission den industriepolitischen Wirkungsgrad eines *IPCEI* als Primärfaktor für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit heranzieht, was im Falle des Ausgleichs von Exporteinbußen auf einem Drittlandsmarkt, der gerade deren Erhalt beziehungsweise Wiederherstellung intendiert, keine Hindernisse begründete. Indes ist zu beachten, dass die Mitteilung die Beteiligung von in der Regel mehr als einem Mitgliedstaat verlangt und klarstellt, dass der (sozio-)ökonomische Mehrwert des *IPCEI* sich nicht auf die Beihilfenempfänger oder einzelne (Teil-)Sektoren beschränken darf.<sup>79</sup>

Während sich bezüglich des ersteren Kriteriums argumentieren ließe, dass Produkte von Unternehmen aus allen Mitgliedstaaten von den Vergeltungszöllen betroffen sind, weswegen theoretisch jeder Mitgliedstaat Interesse an deren Entlastung haben müsste, würde letzteres verfehlt, da EU-weite und sektorübergreifende positive *spill over*-Effekte auf andere Unternehmen als die durch die Beihilfen kompensierten eher fernliegend erscheinen. Jedenfalls ist eine diesbezügliche Modifizierung der *IPCEI*-Mitteilung aufgrund

---

75 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission v. 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABL. 2014 L 187/1 (zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/1084 v. 14. Juni 2017, ABL. 2017 L 156/1).

76 Hierbei handelt es sich um nicht verbindliche Rahmen, Leitlinien, Mitteilungen und Bekanntmachungen, die darauf zielen, der Entscheidungspraxis der Kommission ein höheres Maß an Transparenz zu verleihen und zugleich die Rechtssicherheit durch Selbstbindung zu erhöhen.

77 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Nationale Industriestrategie 2030 (überarbeitete Fassung von November 2019), S. 32.

78 Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, ABL. 2014 C 188/4.

79 Vgl. nur Rn. 17 der *IPCEI*-Mitteilung.

der stark divergierenden budgetären Spielräume der Mitgliedstaaten rechtspolitisch unrealistisch. Sofern nämlich die Finanzierung der Kompensation exklusiv oder weit überwiegend aus den mitgliedstaatlichen Haushalten, das heißt ohne oder mit einer lediglich geringfügigen Kofinanzierung aus EU-Ressourcen, erfolgte, gefährdete dies unter Umständen das Unionsziel der solidarischen Kohäsion zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Art. 3 Abs. 3 EUV). Während es Mitgliedstaaten wie Deutschland möglich wäre, prohibitive US-Vergeltungszölle zulasten bestimmter Exporte heimischer Unternehmen unter Berufung auf Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV ganz oder teilweise auszugleichen, bliebe besagte Handlungsoption anderen, kleineren Mitgliedstaaten infolge fiskalischer Zwänge womöglich von vornherein verwehrt.

## 2. Neueinrichtung beziehungsweise Erweiterung eines Fonds auf EU-Ebene

Aufgrund dieses sogenannten *deep pocket*-Problems<sup>80</sup> sind die in der Praxis<sup>81</sup> und im Schrifttum<sup>82</sup> bereits in der Vergangenheit sporadisch diskutierten Vorschläge einer proaktiveren Rolle der EU, das heißt eines sekundärrechtlichen Ausgleichsmechanismus, vorzugswürdig. Konkret in Bezug auf Entschädigungszahlungen für handelspolitische Kollateralschäden wie die US-Sanktionen im *Airbus-Boeing*-Fall ist in Erwägung zu ziehen, auf Grundlage der umfassenden Außenhandelsbefugnisse in Art. 207 Abs. 1 AEUV oder des Industriekompetenztitels in Art. 173 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 AEUV eine ständige Rahmengesetzgebung oder *ad hoc*-Interventionen zugunsten der betroffenen Unternehmen einzuführen. Durch die Verankerung eines solchen Mechanismus im Unionsrecht – und nicht in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen – wäre zugleich sichergestellt, dass die Abrufung von Geldern diskriminierungsfrei und ohne Verfälschungen des Binnenmarktes erfolgte. Überdies spricht für ihn, dass Unionsbeihilfen nicht dem EU-Beihilfenaufsichtssystem unterlägen, sondern lediglich den Grenzen der WTO-Übereinkommen (s. dazu sogleich III).

Weniger aussichtsreich erscheint aus mitgliedstaatlicher Sicht indes die Beantragung von Mitteln aus dem Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF).<sup>83</sup> Nach Art. 1 Abs. 2 bezweckt dieser, Arbeitskräften und Selbstständigen, die anlässlich von Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge, der Globalisierung oder der Finanz- und Wirtschaftskrise arbeitslos geworden sind beziehungsweise die Erwerbstätigkeit aufgegeben haben, Solidarität zu bekunden und sie zu unterstützen. Wenngleich

---

80 Die Formulierung geht zurück auf den ehemaligen Wettbewerbskommissar *Almunia*, *Doing more with less – State aid reform in times of austerity: Supporting growth amid fiscal constraints*, Speech given at King's College, London, 11 January 2013.

81 Vgl. die einstige Forderung des Europäischen Parlaments, einen „Ausgleichsfonds für die europäischen Unternehmen, die der berechtigten Anwendung einer gemeinsamen Handelspolitik zum Opfer fallen“ einzurichten (Bulletin Quotidien Europe v. 4./5. Mai 1999, Nr. 7458, S. 10).

82 Vgl. dezidiert in diese Richtung *Bronckers/Goelen*, LIEI 2012, 399, 410 ff.

83 Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014-2020) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1927/2006, ABl. 2013 L 347/855.

sein Anwendungsbereich von der EU-Kommission zuletzt extensiv interpretiert wurde,<sup>84</sup> ist nicht davon auszugehen, dass er zur Abfederung von aus handelskonfliktbedingten Vergeltungszöllen resultierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines EU-ansässigen Unternehmens geeignet ist. Zwar können diese in der Tat zu (Massen-)Entlassungen oder sogar Insolvenzen führen; aufgrund des Umstands, dass sie ihren Ursprung in einer von der EU willentlich nicht befolgten rechtsverbindlichen Entscheidung des DSB haben, lassen sie sich jedoch – anders als dies etwa auf einen durch komparative Kostenvorteile von Nicht-EU-Drittstaaten gestiegenen Wettbewerbsdruck in einem bestimmten (Teil-)Sektor zuträfe – nur schwerlich als faktisches Phänomen einer fortschreitenden Globalisierung des Welthandels deuten.

### III. WTO-rechtliche Beschränkungen eines Ausgleichs

Käme es tatsächlich zur Einrichtung eines Ausgleichsmechanismus auf EU-Ebene, so wären neben zu erwartenden politischen Spannungen mit dem die Vergeltungszölle erhebenden Handelspartner, der sich der Effektivität seiner Sanktionen beraubt sehen könnte, bei der Ausgestaltung der Details vor allem die Vorgaben des WTO-Rechts zu beachten. Diese ergeben sich weniger aus dem DSU selbst als vielmehr aus Art. 3 beziehungsweise 5 ÜSCM.

#### 1. Vereinbarkeit mit dem DSU

Anders als teilweise angenommen<sup>85</sup> untergraben Entschädigungszahlungen den mit Vergeltungszöllen verfolgten Sinn und Zweck nicht in WTO-rechtswidriger Weise, weil sie an deren effektiver Wirkung nichts änderten. In faktischer Hinsicht führten sie lediglich zu einer Verlagerung des auf die EU ausgeübten Drucks zur Wiederherstellung der Rechtstreue. Dieser Druck äußert sich in Abwesenheit von Entschädigungszahlungen in erster Linie in Gestalt von Exporteinbußen, die zur Verschlechterung der EU-Außenhandelsbilanz führen. Bei einer Gewährung von Entschädigungszahlungen könnte letzterer Effekt zwar (teilweise) ausgeglichen werden, nichtsdestoweniger bestünde ein unverändertes Interesse an der Beendigung der Vergeltungszölle, um die zusätzlichen Belastungen des Staatshaushaltes abzustellen. In rechtlicher Hinsicht wird gegen eine Unvereinbarkeit mit dem DSU zu Recht vorgebracht, dass dieses zur DSU-Konformität eines derartigen Ausgleichsmechanismus schweige und aus Art. 3.2 DSU hervorgehe, dass es untersagt sei, andere Verpflichtungen als die in den dem DSU explizit unterfallenden Übereinkommen enthaltenen zu konstruieren.<sup>86</sup>

---

84 Vgl. Beschluss (EU) 2018/1093 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 4. Juli 2018 über die Inanspruchnahme des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (Antrag Frankreichs – EGF/2017/009 FR/Air France), ABl. 2018 L 200/44, der – politisch umstritten – in Reaktion auf die Auswirkungen drittstaatlicher Subventionierungen von insbesondere in den Staaten des Nahen Ostens ansässigen Luftfahrtgesellschaften erging.

85 S. allein *Weiß*, EuR 2005, 277, 295.

86 Vgl. insoweit überzeugend *Bronckers/Goelen*, LIEI 2012, 399, 413 f., die zugleich auch einen Rekurs auf Art. XXIII GATT (sog. *non-violation complaint*) für ausgeschlossen halten.

## 2. Vereinbarkeit mit dem ÜSCM

Da es sich bei den auf Grundlage eines solchen Ausgleichsmechanismus vergebenen Zuschüsse – wie oben (unter D.III.2) ausgeführt – gerade nicht um die Erfüllung eines den Empfängern gegen die EU zustehenden Staatshaftungs- beziehungsweise Aufopferungsanspruchs handelte, läge nicht nur eine finanzielle Beihilfe nach Art. 1.1(a) ÜSCM vor, sondern gleichsam die Gewährung eines Vorteiles im Sinne von dessen Art. 1.1(b).<sup>87</sup> Folglich wäre jeweils eine Subvention gegeben, die wegen ihrer Beschränkung auf durch Vergeltungszölle geschädigte EU-ansässige Unternehmen ohne Bezug zum zugrunde liegenden Handelskonflikt als spezifisch gemäß Art. 2.1(a) ÜSCM eingestuft werden müsste.

Entscheidend ist die sich hieran anschließende Frage, ob der Ausgleich eine *per se* verbotene Exportsubvention im Sinne von Art. 3.1 ÜSCM oder aber eine anfechtbare Subvention im Sinne von Art. 5 ÜSCM begründete. Voranzustellen ist, dass sich in diesem Zusammenhang pauschale Aussagen verbieten, da die Zuordnung zu einer der beiden Kategorien zu stark von den Umständen des Einzelfalls – insbesondere der exakten Formulierung des EU-Sekundärrechtsakts und dessen Handhabung in der Praxis – abhängt. Prinzipiell gilt, dass das Totalverbot des Art. 3.1 ÜSCM stets dann zum Tragen kommt, wenn die Gewährung einer Subvention *de jure* oder auch nur *de facto* in Abhängigkeit von der Ausfuhrleistung des Empfängers erfolgt.<sup>88</sup> Knüpften die Kompensationen direkt an Letztere an, um die Bestimmung der jeweiligen Subventionshöhe möglichst präzise auf das Volumen der durch das einzelne Exportunternehmen zu bewältigenden Importzölle abzustimmen, erscheint die Gefahr einer Zuwiderhandlung daher größer, als wenn in eher abstrakter Weise auf die Tatsache von verpassten Exportmöglichkeiten abgestellt würde.

Zwar begründeten die Entschädigungszahlungen der EU jedenfalls anfechtbare Subventionen im Sinne von Art. 5 lit. a bis c ÜSCM. Jedoch gestaltet sich das Risiko, dass ein anderes Mitglied die strengen Darlegungsanforderungen an ein durch diese verursachtes Vorliegen einer ernsthaften Schädigung (Art. 5 lit. c in Verbindung mit Art. 6 ÜSCM) erfüllen könnte, auch angesichts des Außerkräfttretens der Vermutungstatbestände in Art. 6.1 ÜSCM und der restriktiven Handhabung dieser Variante der „nachteiligen Auswirkungen“ in der Entscheidungspraxis des *Appellate Body*<sup>89</sup> im Ergebnis als überschaubar. So ist etwa im *Airbus-Boeing*-Fall selbst unter der wenig wahrscheinlichen Hypothese, dass die Zahlungen der EU geeignet wären, die prohibitiven US-Vergeltungszölle vollständig zu kompensieren und damit die Marktzugangsbedingungen vor deren Verhängung wiederherzustellen, nicht ersichtlich, dass sie eine darüber hinaus gehende Veränderung in der Verteilung der Marktanteile auf US- oder Drittlandsmärkten herbeiführen könnten.<sup>90</sup>

---

87 Andere Ansicht wohl *Bronckers/Goelen*, LIEI 2012, 399, 415 f.

88 *Herrmann*, in: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, § 14 Rn. 694.

89 S. hierzu näher *Coppens*, WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures: Balancing Policy Space and Legal Constraints, 2014, S. 149 ff. m. zahlr. Nachw.

90 Ähnlich zurückhaltend *Bronckers/Goelen*, LIEI 2012, 399, 417: „theoretically possible“.



## F. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Im Hinblick auf die aktuellen und geplanten handelspolitischen Maßnahmen der US-Administration, die sich gegen die EU richten, ist streng zwischen vom DSB autorisierten Vergeltungs- beziehungsweise über WTO-/GATT-Ausnahmetatbestände gerechtfertigten Zusatzzöllen einerseits und (potenziell) rechtswidrigen Zusatzzöllen ohne oder mit allenfalls unklarer Grundlage in den WTO-Übereinkommen andererseits zu differenzieren.
2. Im Fall der von den USA verhängten WTO-rechtmäßigen Zusatzzölle in Folge der Streitigkeiten über Subventionen an den europäischen Flugzeughersteller Airbus zeigt sich, dass mehr als ein Drittel der betroffenen deutschen und circa zwei Drittel der betroffenen europäischen Exporte in die USA außerhalb des Flugzeugsektors liegen. Vor allem der Lebensmittelsektor ist negativ betroffen; hier sind primär Getränke wie Liköre, Whisky oder Wein zu nennen. Für Deutschland ist auch der Werkzeugbau zu erwähnen. Es ist ein Volumen von knapp zwei Milliarden Euro an deutschen Exporten in die USA direkt betroffen.
3. Durch die Möglichkeit, die Liste der mit Zusatzzöllen belegten Produkte jederzeit verändern zu können und die Höhe der Zölle von derzeit 15 bis 25 Prozent auf 100 Prozent anzuheben, entsteht aus dem Streitfall erhebliche Unsicherheit für alle Exporteure in die USA. Diese verringert die Exporttätigkeit, wobei eine präzise Quantifizierung allerdings kaum möglich ist, weil Kausalnachweise nicht erbracht werden können.
4. Weltweit sind Handelsstreitigkeiten innerhalb und außerhalb des Rahmens der WTO auf dem Vormarsch. Auch die EU selbst setzt handelspolitische Instrumente zur Durchsetzung ihrer außen-, industrie-, sicherheits-, umwelt- oder menschenrechtspolitischen Interessen verstärkt ein. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass oft sehr zufällig getroffene europäische Exporteure durch Gegenzölle in Bedrängnis geraten. Sie erleiden Einbußen; die Vorteile des handelspolitischen Tätigwerdens der EU kommen aber der gesamten Union oder einzelnen anderen Branchen oder Sektoren zugute. Dieser Umstand wirft die Frage nach Kompensation durch nationale Regierungen oder die EU selbst auf.
5. Weder für die aus WTO-rechtmäßigen noch aus WTO-rechtswidrigen US-Zollmaßnahmen folgenden erheblichen Vermögensschäden für deutsche Exporteure ergeben sich Ansprüche auf Ersatz beziehungsweise Entschädigung aus Staatshaftung (Rechtswidrigkeitshaftung) beziehungsweise Aufopferung (Rechtmäßigkeitshaftung) gegen die USA, die Union oder die Bundesrepublik Deutschland.
6. Das Instrument einer Kompensation hätte den Vorteil, dass die EU in internationalen Handelsstreitigkeiten oder beim Einsatz handelspolitischer Instrumente zur Verfolgung anderer Ziele glaubwürdiger auftreten kann. Die Einrichtung eines Kompensationsinstruments würde auch die existierende Asymmetrie beseitigen, die darin besteht, dass Systemrivalen wie die USA oder China über solche Instrumente verfügen.
7. Aus diesem Grund sind eigenständige Kompensationsmechanismen auf nationalrechtlicher oder unionaler Ebene in Betracht zu ziehen. Erstere Option verlangt Modifikationen des Art. 107 Abs. 3 AEUV konkretisierenden *soft law*, namentlich der *IPCEI*-Mitteilung. Die letztere Option setzte wegen

des begrenzten Anwendungsbereichs des bereits bestehenden Europäischen Globalisierungsfonds die Neueinrichtung eines sekundärrechtlichen EU-Fonds voraus.

8. Erhielte die europäische Handlungsalternative aus Kohäsions- und Wettbewerbsgründen den Vorzug vor einer nationalen Lösung, so wären bei der rechtstechnischen Ausgestaltung eines Ausgleichsfonds für EU-ansässige Unternehmen, die bei der Ausführung der Gemeinsamen Handelspolitik unverschuldet Schäden erleiden, die WTO-rechtlichen Grenzen zu beachten, die allerdings als überwindbar bezeichnet werden können.

## G. Anhang

Tabelle 5: US-Strafzölle auf Produktebene

Produkt	Exportwert (2019), Mio. €	WTO-Zoll Prozent	Zusatzzoll, Prozent	
8802400040	Neue Passagierflugzeuge, Gewicht > 15.000 kg	946,534	0	15
8802400070	Neue Passagierflugzeuge, andere, Gewicht > 15.000 kg	250,411	0	15
2208700030	Liköre in Behältern < 4 l	113,649	0	25
2204215055	Weißwein (außer Eiswein)	67,138	6,3 c/l	25
8429521010	Bagger	58,789	0	25
8467290090	Elektromechanische Handwerkzeuge	48,962	0	25
1905310049	Süße Kekse	47,776	0	25
9002119000	Kameralinsen	37,525	2,3	25
8467290080	Elektropneumatische Hammer	31,454	0	25
8429521030	Bagger	26,081	0	25
8467290010	Elektrische Handschleifgeräte	22,542	0	25
1905320049	Waffeln	17,530	0	25
2101112126	Instantkaffee	16,635	0	25
0901210045	Kaffee	13,679	0	25
0406904600	Emmentalerkäse	13,357	6,4	25
4911914040	Bilder	11,704	0	25
8467290035	Andere elektrische Handschleifgeräte	10,348	0	25
2204215040	Rotwein	9,610	6,3 c/l	25
8505110070	Permanentmagnete	9,461	2,1	25
8205400000	Schraubenzieher und -teile	7,684	6,2	25
8203206060	Metallzangen	6,639	12 cents/doz. + 5,5 %	25
1601002090	Andere Schweinwürste	6,625	0,8 c/kg	25
0406909500	Gemischte Käse	6,577	10	25
8429521050	Bagger	6,514	0	25
8467195090	Pneumatische Werkzeuge, handgesteuert	6,454	0	25
8203206030	Metallzangen	6,053	12 cents/doz. + 5,5 %	25
8505110090	Permanentmagnet aus Metall	5,059	2,1	25
8467290040	Elektrische Handschraubenzieher	5,006	0	25
0405101000	Butter	4,711	12,3 c/kg	25
0406405400	Blauschimmelkäse	4,641	15	25
8211930035	Klappmesser	4,237	3 cents each + 5,4 %	25

Produkt	Exportwert (2019), Mio. €	WTO-Zoll Prozent	Zusatzzoll, Prozent	
4901100040	Andere Druckwaren	3,651	0	25
0404100500	Molkenproteinkonzentrat	3,453	8,5	25
0406909900	Andere Käse und Substitute	3,176	8,5	25
8203406000	Rohrschneidegeräte	2,941	3,3	25
8429525090	Mechanische Schaufeln	2,601	0	25
2101112131	Instantkaffee, entkoffeiniert	2,561	0	25
0406305100	Gruyèrekäse	2,494	6,4	25
2204215060	Anderer Traubenwein	2,448	6,3 c/l	25
0406901600	Edamer- und Goudakäse	2,045	15	25
0901210065	Anderer gerösteter Kaffee	2,042	0	25
0406909700	Käsesubstanzen, Kuhmilch	1,841	1,509 \$/kg	25
8505110050	Samarium-Kobalt-Magneten	1,755	2,1	25
8467290015	Elektrische Handschleifgeräte	1,707	0	25
8203300000	Metallscheren	1,509	0	25
2009898039	Andere unfermentierte Gemüsesäfte	1,449	0,2 c/l	25
8211945000	Messerklingen	1,266	1 cents each + 5,4 %	25
2101112129	Andere nicht entkoffeinierte Instantkaffees	1,015	0	25
2009898031	Andere Gemüsesäfte	0,773	0,2 c/l	25
8505110030	Keramische permanente Magnete	0,766	2,1	25
8201406010	Äxte	0,744	6,2	25
2008600060	Andere Kirschen	0,673	6,9 cents/kg + 4,5 %	25
8467191000	Pneumatische handgesteuerte Metallbearbeitungsgeräte	0,647	4,5	25
8429521040	Andere Bagger	0,519	0	25
0406904800	Andere Emmentalerkäse	0,491	1.877 \$/kg	25
8514204000	Industrielle Mikrowellenöfen	0,478	4	25
8467290070	Elektrische Grasschneidegeräte	0,447	0	25
0403109000	Andere Joghurte	0,442	17	25
8211930060	Andere Schneidegeräte	0,441	3 cents each + 5,4 %	25
4901100020	Reproduktionsabzüge	0,386	0	25
8203202000	Metallpinzetten	0,385	4	25
0405102000	Andere Butter	0,379	1,541 \$/kg	25
1905310029	Gefrorene süße Kekse	0,360	0	25
4911914020	Gedruckte Poster	0,334	0	25
2204215050	Organischer Weißwein	0,316	6,3 c/l	25
8468901000	Handschweißgeräte	0,295	2,9	25

Produkt	Exportwert (2019), Mio. €	WTO-Zoll Prozent	Zusatzzoll, Prozent	
0901220045	Entkoffeinierter Kaffee	0,287	0	25
0811908080	Andere gefrorene Früchte und Nüsse	0,280	14,5	25
0406108800	Andere Käse und -substitute	0,275	1,509 \$/kg	25
0406109500	Frischkäse	0,251	8,5	25
8468801000	Schweißmaschinen	0,218	2,9	25
1602419000	Schinken und Teile davon	0,206	1,4 c/kg	25
8467290055	Elektrische Handfräsen	0,205	0	25
8467195060	Pneumatische Handgeräte für Bau und Bergbau	0,188	0	25
0406908200	Andere Käsemischungen	0,187	10	25
2208700060	Likör in Behältern > 4 l	0,182	0	25
8467290025	Elektrische Handschleifgeräte	0,170	0	25
2204215015	Weißwein, < \$ 1,05/l	0,158	6,3 c/l	25
0406901200	Andere Cheddarkäse	0,158	1,227 \$/kg	25
4908100000	Abziehbilder	0,129	0	25
8505110010	Alnico Permanentmagneten	0,119	2,1	25
8467290085	Elektrische Handscheren	0,109	0	25
8467195030	Pneumatische handgesteuerte Schmiergeräte	0,088	0	25
4911912040	Lithographien	0,054	0	25
2204215035	Organischer Rotwein	0,051	6,3 c/l	25
2204215028	Eiswein	0,035	6,3 c/l	25
0406905600	Schafmilchkäse	0,034	0	25
8467290065	Elektrische Handhobel	0,024	0	25
2009896590	Anderer Kirschensaft	0,016	0,5 c/l	25
4911913000	Lithographien	0,015	0	25
1509102050	Olivenöl	0,014	5 c/kg	25
2008702020	Pfirsichzubereitungen	0,014	17	25
0811908095	Andere Frucht- und Nusszubereitungen	0,010	14,5	25
4911912020	Lithographische Poster	0,009	0	25
1905320029	Waffeln, gefroren	0,009	0	25
2007997000	Beerengelees	0,007	1,4	25
1905310041	Süße Kekse, nicht gefroren, erdnusshaltig	0,007	0	25
1905320041	Waffeln, nicht gefroren, erdnusshaltig	0,006	0	25
1509102030	Organisches Olivenöl	0,006	5 c/kg	25

Produkt	Exportwert (2019), Mio. €	WTO-Zoll Prozent	Zusatzzoll, Prozent	
0406308900	Verarbeiteter Kuhmilchkäse	0,006	10	25
2008600040	Andere süße Kirschen	0,005	6,9 cents/kg + 4,5 %	25
1601002010	Schweinewürste in Dosen	0,004	0,8 c/kg	25
2204215005	Rotwein, < \$ 1,05/l	0,004	6,3 c/l	25
8201406080	Andere Hauwerkzeuge	0,003	6,2	25
8211930031	Mehrzweckmesser	0,003	3 cents each + 5,4 %	25
0406907800	Andere Käsezubereitungen (Cheddar)	0,003	1,227 \$/kg	25
0901210035	Organischer nicht entkoffeinierter Kaffee	0,002	0	25
2008979094	Andere Frucht- und Nusszubereitungen	0,002	14,5	25
0901210055	Anderer organischer nicht entkoffeinierter Kaffee	0,002	0	25
<b>Summe</b>		<b>1873,771</b>		

Quelle: Büro des United States Trade Representative (USTR). US Census. Eigene Berechnungen.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Von US-Airbus-Zöllen betroffene Produktkategorien, 2019 .....	15
Tabelle 2:	Sektorale Effekte der US-Strafzölle auf deutsche Exporte in die USA .....	19
Tabelle 3:	Die 20 Exportland-Sektor-Kombinationen mit den größten Exporteinbußen in den USA .....	21
Tabelle 4:	Die 20 Exportland-Sektor-Kombinationen mit den größten Exportgewinnen in den USA .....	22
Tabelle 5:	US-Strafzölle auf Produktebene .....	41



# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schiedsverfahren vor der WTO im Vergleich ..... 12



# Literaturverzeichnis

- Aichele/Felbermayr/Heiland.* Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised, CESifo Working Paper No. 219. München, 2016.
- Baldus/Grzeszick/Wienhues.* Staatshaftungsrecht. 5. Auflage 2018.
- Blackwill/Harris.* War By Other Means: Geoeconomics and Statecraft, Harvard University Press, 2016.
- Bown.* How the G20 can strengthen access to vital medical supplies in the fight against COVID-19, Trade and Investment Policy Watch, 9. April 2020, Peterson Institute for International Economics.
- Bronckers/Goelen.* Financial Liability of the EU for Violations of WTO Law: A Legislative Proposal Benefiting 'Innocent Bystanders'. Legal Issues of Economic Integration. Volume 39. Issue 4 (2012), 399-418
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).* Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik. Stand: November 2019
- Coppens.* WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures: Balancing Policy Space and Legal Constraints. 2014
- Evenett.* Tackling Coronavirus: The trade policy dimension, *Global Trade Alert Project*, Universität St. Gallen, 2020.
- Glöckle.* Export restrictions under scrutiny – the legal dimensions of export restrictions on personal protective equipment, EJIL talk, 7.4.2020, <https://www.ejiltalk.org/export-restrictions-under-scrutiny-the-legal-dimensions-of-export-restrictions-on-personal-protective-equipment/>
- Glöckle/Würdemann.* Die Appellate Body-Krise der WTO – eine Analyse der US-Kritikpunkte. EuZW 2018, 976
- Gonzalez.* The G20 should expand trade to help developing countries overcoming COVID-19, *Trade and Investment Policy Watch*, 7. April 2020, Peterson Institute for International Economics.
- Haack.* Luxemburg locuta. causa finita: Außervertragliche Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten nach Art. 288 Abs. 2 EGV (= Art. 340 Abs. 2 AEUV) ade? EuR 2009, 667
- Held.* Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht. 2006
- Herdegen.* Völkerrecht. 19. Auflage 2020
- Herrmann/Glöckle.* Der drohende transatlantische „Handelskrieg“ um Stahlerzeugnisse und das handelspolitische „Waffenarsenal“ der EU. EuZW 2018, 477
- Herrmann/Müller-Ibold.* Die Entwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts. EuZW 2016, 646
- Herrmann/Müller-Ibold.* Die Entwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts. EuZW 2018, 749
- Herrmann/Weiß/Ohler.* Welthandelsrecht. 2. Auflage 2007

- Hilf/Oeter* (Hrsg.). WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. 2. Auflage 2010
- Kaienburg*. Compliance in High Profile-Fällen der WTO: Legal Case Management am Beispiel des Airbus-Boeing-Falls. 2010
- Kramer*. Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht mit Staatshaftungsrecht. 3. Auflage 2017
- Lee*. Three Wrongs Do Not Make a Right: The Conundrum of the US Steel and Aluminum Tariffs. Volume 18, Issue 3, July 2019, 481-501
- Limao/Handley*. Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence, American Economic Journal – Policy 7(4), 2015, 189-222.
- Ossenbühl/Cornils*. Staatshaftungsrecht. 6., neubearbeitete Auflage 2013
- Pauwelyn*. WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect?. Journal of International Economic Law. Volume 22, Issue 3, September 2019, 297-321
- Prieß/Berrisch*. WTO-Handbuch. 2003
- Schwartmann*. Private im Wirtschaftsvölkerrecht. 2005
- Shadikhodjaev*. Retaliation in the WTO Dispute Settlement System. 2009
- Steiner*. Die außervertragliche Haftung der Europäischen Union nach Art. 340 Abs. 2 AEUV für rechtswidriges Verhalten. 2015
- von Arnald* (Hrsg.). Enzyklopädie Europarecht – EnzEuR. Band 10: Europäische Außenbeziehungen
- Weiß*. Zur Haftung der EG für die Verletzung des WTO-Rechts. EuR 2005, 277
- Zedalis*. A Commentary on US 'National Security' Import Restraints. Journal of World Trade. Volume 53, Issue 1 (2019), 83-93

**Stiftung Familienunternehmen**

Prinzregentenstraße 50

D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-942467-82-7