Fachbereiche EU 6 und WD 5

E-Auto-Prämie – Beschränkung auf europäische Produktion?

Vereinbarkeit mit Europa- und Welthandelsrecht

© 2026 Deutscher Bundestag

EU 6-30000-0007-0039; WD 5-30000-0015-0009

E-Auto-Prämie – Beschränkung auf europäische Produktion?
Vereinbarkeit mit Europa- und Welthandelsrecht

Aktenzeichen:	EU 6-30000-0007-0039; WD 5-30000-0015-0009
Abschluss der Arbeit:	6. November 2026
Fachbereich:	EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit und der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit und der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	**Einleitung und Fragestellung**	**5**
2.	**Hintergrund**	**6**
2.1.	Förderprogramm	6
2.2.	Debatte	6
2.3.	Zahlen	7
3.	**Funktionierender Binnenmarkt und Warenverkehrsfreiheit**	**8**
3.1.	Netto-Null-Industrie-Verordnung (NZIA)	9
3.1.1.	Rechtsgrundlage und Ziel der Verordnung	9
3.1.2.	Anwendungsbereich Art. 28 NZIA	9
3.1.3.	Ausgestaltung von Förderprogrammen	10
3.1.3.1.	Gestaltung nach Art. 28 Abs. 1 Alt. 1 NZIA	10
3.1.3.1.1.	Voraussetzungen	11
3.1.3.1.2.	Anwendung auf ein Förderprogramm ausschließlich für „Made in EU“-E-Autos	12
3.1.3.2.	Gestaltung nach Art. 28 Abs. 1 Alt. 2 NZIA	13
3.1.3.2.1.	Voraussetzungen	13
3.1.3.2.2.	Anwendung auf ein Förderprogramm ausschließlich für „Made in EU“-E-Autos	14
3.1.4.	Vergleichsbeispiel: Spanien	15
3.1.5.	Zwischenergebnis	16
3.2.	Weiterer mitgliedstaatlicher Regelungsspielraum in den Grenzen der Warenverkehrsfreiheit?	18
3.2.1.	Anwendungsbereich: Waren aus Drittstaaten	18
3.2.2.	Beschränkung	19
3.2.3.	Rechtfertigung	21
3.2.4.	Zwischenergebnis	22
3.3.	Exkurs: Industrial Accelerator Act (IAA)	22
4.	**EU-Beihilfenrecht**	**23**
4.1.	Vorbemerkung: Verhältnis zum NZIA und zur Warenverkehrsfreiheit	23
4.2.	Maßstäbe	23
4.2.1.	Materielles EU-Beihilfenrecht	23
4.2.2.	EU-Beihilfeverfahren	24
4.3.	Vorliegen einer Beihilfe, Art. 107 Abs. 1 AEUV	25
4.3.1.	Unternehmen/Produktionszweig	25
4.3.2.	Finanzierung aus staatlichen Mitteln	26
4.3.3.	Wirtschaftlicher Vorteil	26
4.3.4.	Selektivität	27
4.3.5.	Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung	28
4.3.6.	Tatbestandsausschluss: De-minimis-Beihilfen	29
4.4.	Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt i. S. v. Art. 107 Abs. 3 AEUV	29

4.4.1. Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, Art. 107 Abs. 3 Buchst. b Alt. 1 AEUV 30
4.4.2. Förderung gewisser Wirtschaftszweige, Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV 31
4.5. Zwischenergebnis 33

5. Welthandelsrecht 33
5.1. Übersicht: Relevante WTO-Verfahren 34
5.2. Vereinbarkeit mit dem GATT 36
5.2.1. Gebot der Inländerbehandlung, Art. III Abs. 4 GATT 36
5.2.1.1. Keine Bereichsausnahme, Art. III Abs. 8 Buchst. b GATT 36
5.2.1.2. Voraussetzungen von Art. III Abs. 4 GATT 37
5.2.2. Grundsatz der Meistbegünstigung, Art. I Abs. 1 GATT 38
5.2.3. Ausnahmen 39
5.2.3.1. Schutz des Lebens oder der Gesundheit, Art. XX Buchst. b GATT 39
5.2.3.2. Schutz natürlicher Ressourcen, Art. XX Buchst. g GATT 40
5.2.3.3. Sicherheit, Art. XXI GATT 40
5.2.3.4. Zollunion, Art. XXIV Abs. 5 Buchst. a GATT 41
5.3. Vereinbarkeit mit dem TRIMs 42
5.3.1. Investitionsmaßnahme im Zusammenhang mit dem Warenhandel, Art. 1 TRIMs 42
5.3.2. Verstoß gegen Art. III GATT, Art. 2 TRIMs i. V. m. Nr. 1 Buchst. a Annex 42
5.3.3. Ausnahmen 43
5.4. Vereinbarkeit mit dem SCMA 43
5.4.1. Vorliegen einer Subvention, Art. 1 SCMA 43
5.4.2. Spezifität, Art. 2 SCMA 44
5.4.3. Verbot von „local content subsidies“, Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA 44
5.4.4. Ausnahmen 45
5.5. Gegenmaßnahme 45

6. Fazit und Ausblick 47

1. Einleitung und Fragestellung

Die Bundesregierung fördert rückwirkend ab dem 1. Januar 2026 die Anschaffung neuer Elektroautos und bestimmter Plug-in-Hybride durch eine sozial gestaffelte Kaufprämie von bis zu 6.000 Euro (im Folgenden: **E-Auto-Prämie**). Die Beantragung der Förderung ist seit dem 19. Mai 2026 möglich. Das Förderprogramm soll den Umstieg auf klimafreundliche Mobilität erleichtern und zugleich die deutsche und europäische Automobilindustrie stärken.[1]

Nach den derzeit geltenden Förderbedingungen[2] kommt es für die Förderfähigkeit nicht darauf an, wo das betreffende Fahrzeug hergestellt wurde. Das bedeutet, dass zum jetzigen Zeitpunkt **auch außerhalb der Europäischen Union (EU) produzierte Fahrzeuge förderfähig** sind. Das Bundesumweltministerium (BMUKN) prüft jedoch, sogenannte EU-Präferenzregelungen in das laufende Förderprogramm aufzunehmen, um europäische Produkte gezielt zu begünstigen.[3]

Vor diesem Hintergrund wurden die Fachbereiche EU 6 und WD 5 mit der Prüfung beauftragt, inwieweit es rechtlich zulässig wäre, Elektroautos, die nicht in der EU produziert worden sind, von der staatlichen Förderung auszuschließen. Maßgeblich soll dabei der tatsächliche **Herstellungsort**[4] des Fahrzeugs – nicht der Sitz des Herstellers[5] – sein. Fahrzeuge eines außereuropäischen Herstellers, die innerhalb der EU hergestellt wurden, wären demnach weiterhin förderfähig (bspw. Tesla-Fahrzeug aus Brandenburg oder BYD-Auto aus Ungarn). Umgekehrt wären Fahrzeuge eines europäischen Herstellers, die außerhalb der EU hergestellt wurden, von der Förderung ausgenommen (bspw. VW-Auto aus China oder BMW aus den USA).

Auftragsgemäß untersucht die vorliegende Arbeit, ob und unter welchen rechtlichen Voraussetzungen die Bundesregierung die Förderfähigkeit der E-Auto-Prämie an den Herstellungsort in der EU knüpfen dürfte. Hierzu werden zunächst die Ausgestaltung und die rechtlichen Grundlagen der derzeit geltenden Kaufprämie dargestellt (Ziff. 2.). Anschließend wird die Vereinbarkeit einer Beschränkung der Prämie auf „Made in EU“-Fahrzeuge mit dem Unionsrecht geprüft, wobei zunächst auf Regelungen zur Gewährleistung eines funktionierenden Binnenmarkts einschließlich

---

1 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), Das Förderprogramm für Elektroautos, Stand: 20.05.2026.

2 Zur Förderrichtlinie: Bekanntmachung der Richtlinie zur sozial gestaffelten Förderung der Anschaffung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (E-Auto-Förderung) vom 19.05.2026, BAnz AT 19.06.2026 B3.

3 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), Das Förderprogramm für Elektroautos, Stand: 20.05.2026.

4 Bei der Bestimmung des Herstellungsortes dürften sich im Einzelnen Fragen ergeben zur Bestimmung des Ursprungsortes, d. h. welche Produktionsschritte in der EU stattfinden und welche Fahrzeugkomponenten aus der EU stammen müssen. Denkbar ist eine bloße Berücksichtigung der Endmontage oder eine Einbeziehung der Batteriefertigung. Zur unionsrechtlichen Bestimmung des Ursprungsortes, für den eine objektive, tatsächlich feststellbare Unterscheidung zwischen Ausgangs- und Enderzeugnis nach ihren spezifischen Beschaffenheitsmerkmalen maßgeblich ist, vgl. bspw. EuGH, Urteil vom 26.1.1977, Rs. C-49/76, Gesellschaft für Überseehandel/Handelskammer Hamburg, Rn. 5 f.; Urteil vom 12.12.1989, Rs. C-26/88, Brother International/Hauptzollamt Giessen, Rn. 17 ff.; Urteil vom 20.5.2021, Rs. C-209/20, Renesola UK, Rn. 38.

5 Bei einem Abstellen auf den Sitz des Herstellers dürften sich, bspw. mit Blick auf komplexe Eigentümerstrukturen oder von in der EU agierenden (selbständigen) Tochtergesellschaften, weitere Rechtsfragen ergeben.

der Warenverkehrsfreiheit (Ziff. 3.) und auf die beihilfenrechtlichen Vorgaben (Ziff. 4.) eingegangen wird. Schließlich werden die einschlägigen Bestimmungen des Welthandelsrechts untersucht (Ziff. 5.).

2. Hintergrund

2.1. Förderprogramm

Die Bundesregierung fördert bis zu einem zu versteuernden Haushaltseinkommen von 80.000 Euro den (privaten) Kauf von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (E-Autos), bestimmten Plug-in-Hybriden und E-Autos mit Reichweitenverlängerer mit einer Kaufprämie zwischen 1.500 und 6.000 Euro:

> „Wer sein Elektroauto […] ab dem 1. Januar 2026 neu zugelassen hat oder zulässt, kann eine E-Auto-Förderung beantragen. […] Die Förderhöhe unterscheidet sich je nach Fahrzeug, Einkommen und Familiengröße. Förderfähig sind sowohl der Kauf als auch das Leasing von Neuwagen. Die vorhandenen Mittel in Höhe von insgesamt drei Milliarden Euro reichen für geschätzt 800.000 geförderte Fahrzeuge im Zeitraum von 2026 bis 2029. Eine Antragsstellung ist seit 19. Mai 2026 möglich.“[6]

Förderfähig sind derzeit **alle** erstmals im Inland zugelassenen Neufahrzeuge, unabhängig von ihrer Herkunft.[7]

2.2. Debatte

Kritiker vor allem aus Auto-Industrie und Presse beklagen, dass insbesondere chinesische Hersteller von der Prämie profitierten.[8] Dem widersprach das BMUKN im Mai 2026:

> „Vermutungen, es würden größtenteils chinesische Hersteller vom Förderprogramm profitieren, entsprechen **nicht** den **bislang** vorliegenden Daten. Repräsentative Aussagen zu den bewilligten Fahrzeugen im Rahmen der E-Auto-Förderung sind aufgrund der begrenzten Bewilligungszahlen derzeit zwar noch nicht seriös möglich. Erste Indizien auf Basis der vorliegenden Anträge zeigen jedoch, dass **weniger als 15 Prozent** der Anträge auf Fahrzeuge chinesischer Hersteller entfallen. Der Anteil ist bei batterieelektrischen Fahrzeugen noch geringer als bei Plug-in-Hybriden.“[9]

---

6 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), Das Förderprogramm für Elektroautos, Stand: 20.05.2026.

7 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), Das Förderprogramm für Elektroautos, Stand: 20.05.2026.

8 So etwa Center of Automotive Management (CAM) laut Tagesschau.de vom 03.07.2026, Deutsche E-Auto-Förderung hilft stark chinesischen Herstellern; außerdem Berliner Morgenpost vom 16.09.2026, S. 5, E-Auto-Prämie: SPD-Politiker will Staatsgeld für China-Autos stoppen.

9 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), Das Förderprogramm für Elektroautos, Stand: 20.05.2026.

Kritiker erwiderten darauf, dass der Zuwachs an Verkäufen nach Start der Prämie bei chinesischen Marken höher gewesen sei als bei deutschen Marken.[10] Der 15-prozentige Anteil unter den geförderten Fahrzeugen, der auf chinesische Fahrzeuge entfalle, sei zudem ein deutlich höherer Wert als der Anteil chinesischer Marken am Gesamtmarkt.[11]

2.3. Zahlen

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), das mit der Umsetzung des Förderprogramms beauftragt ist, veröffentlichte folgende Zahlen zu den bis zum 1. September 2026 begünstigten Fahrzeug-Konzernen:

Platzierung	Konzern/ Gruppe	Anzahl
1	Volkswagen AG	11.680
2	Tesla, Inc.	8.141
3	Stellantis	7.482
4	Hyundai Motor Group	5.705
5	Renault Group	3.689
6	Stellantis / Leapmotor (Joint Venture)	2.936
7	BMW Group	2.871
8	BYD Company	2.831
9	Ford Motor Company	1.913
10	Toyota Motor Corporation	828

Abbildung 1: Bewilligung nach Konzern (Top 10) laut BAFA.[12]

Platz 8 besetzt der chinesische Konzern BYD. Das auf Platz 6 stehende Unternehmen Leapmotor International führen der niederländische Hersteller Stellantis (er produziert u. a. die Marken Peugeot, Opel und Fiat) und der chinesische Hersteller Leapmotor gemeinsam.[13]

10 So Center of Automotive Management (CAM) laut Tagesschau.de vom 03.07.2026, Deutsche E-Auto-Förderung hilft stark chinesischen Herstellern; Wirtschaftswoche vom 26.06.2026, Automarkt: E-Autoprämie befeuert Absatz chinesischer Autobauer.

11 Wirtschaftswoche vom 14.08.2026, S. 8, E-Auto-Prämie drängt deutsche Hersteller zurück.

12 BAFA, E-Auto-Förderung – Zwischenbericht zur E-Auto-Förderung Stand 1. September 2026, S. 5.

13 Zu den Anteilen siehe Stellantis, Pressemitteilung vom 14.06.2024.

Mindestens teilweise innerhalb der EU produzieren (speziell E-Autos) die Konzerne Volkswagen (Platz 1),[14] Tesla (Platz 2),[15] Stellantis (Platz 3),[16] Hyundai (Platz 4),[17] Renault (Platz 5)[18], BMW (Platz 7)[19] und Ford (Platz 9).[20] BYD nimmt derzeit die Produktion in seinem ersten europäischen Werk in Ungarn auf.[21] Presseberichten zufolge plant dies auch Toyota (Platz 10).[22]

3. Funktionierender Binnenmarkt und Warenverkehrsfreiheit

Bei der Ausgestaltung einer auf „Made in EU"-E-Autos beschränkten Kaufprämie wären die Vorgaben der Netto-Null-Industrie-Verordnung der EU (Net-Zero Industry Act – **NZIA**)[23] zu beachten. Art. 28 NZIA verpflichtet die Mitgliedstaaten, neue oder aktualisierte Programme, die Verbrauchern den Kauf von Netto-Null-Technologie-Endprodukten (**NNT-Endprodukte**) erleichtern, so zu gestalten, dass sie Produkte mit hohem „Nachhaltigkeits- und Resilienzbeitrag" fördern. **Programme**, die **Anreize für den Kauf emissionsfreier Fahrzeuge** schaffen, fallen nach Ansicht der Kommission unter Art. 28 NZIA. Emissionsfreie Fahrzeuge seien an sich zwar keine Endprodukte mit Netto-Null-Technologien i. S. d. NZIA. Sie seien aber mit elektrischen Antriebssystemen für den Straßenverkehr ausgestattet, die NNT-Endprodukte darstellen. Darüber hinaus könnten die elektrischen Antriebssysteme nicht getrennt von einem E-Auto (als eigenständiges Produkt) erworben werden. Zudem mache das elektrische Antriebssystem einen großen Teil der Kosten eines Elektrofahrzeugs aus.[24] Unter **Ziff. 3.1.** wird daher zunächst geprüft, ob eine „Made in EU"-E-Auto-Prämie im Einklang mit den Verordnungsbestimmungen stünde.

---

14 Volkswagen, Standorte der Volkswagen Group.

15 Tesla, Gigafactory Berlin-Brandenburg.

16 Zuletzt Stilllegung einiger EU-Werke, Tagesschau.de vom 24.09.2025, Stellantis stoppt Produktion in mehreren Werken.

17 Hyundai, Made in Europe.

18 Renault, 10.07.2026, „Made in France" – Die Renault Group erreicht den Meilenstein von einer Million Elektrofahrzeugen seit 2010.

19 Seit August 2026 wird der vollelektrische BMW i3 im BMW Group Werk München produziert.

20 Heise.de vom 23.07.2026, Produktion in der EU statt Import: Geely sichert sich Anteil an Ford-Werk.

21 Reuters vom 16.09.2026, BYD will eventually need three assembly plants, one battery factory in Europe, adviser says.

22 Elektroauto News, 31.07.2025, Toyota will ab 2028 Elektroautos in Europa bauen.

23 Verordnung (EU) 2024/1735 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologien und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724, ABl. L, 2024/1735, 28.06.2024 (konsolidierte Fassung vom 17.08.2025).

24 Vgl. Mitteilung der Kommission, Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 28 der Verordnung (EU) 2024/1735 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologien und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Netto-Null-Industrie-Verordnung), ABl. C vom 07.01.2026, C/2026/123, S. 4 f.

Ziff. 3.1.5. und **Ziff. 3.2.** gehen auf die neben dem NZIA verbleibenden **unilateralen Regelungsspielräume** der Mitgliedstaaten und dabei insbesondere auf die Vorgaben der **Warenverkehrsfreiheit** gemäß **Art. 34, 36** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**) ein.

Ziff. 3.3. beleuchtet im Rahmen eines Exkurses, wie sich das Regelungsumfeld zukünftig durch einen **unionsweiten Ansatz** ändern könnte. Beleuchtet wird der noch im Entwurfsstadium befindliche Industrial Accelerator Act (IAA-E).

3.1. Netto-Null-Industrie-Verordnung (NZIA)

3.1.1. Rechtsgrundlage und Ziel der Verordnung

Die NZIA stützt sich auf die Rechtsangleichungskompetenz der EU im Binnenmarkt gemäß Art. 114 AEUV. Übergeordnetes Ziel der NZIA ist es, „das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, indem ein Rahmen geschaffen wird mit dem Ziel, den Zugang der Union zu einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit Netto-Null-Technologien sicherzustellen“ (Art. 1 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 NZIA). Die Schaffung eines **gemeinsamen EU-Rechtsrahmens** sei erforderlich, da unkoordinierte nationale Maßnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zu diesen Technologien den Wettbewerb verzerren und den Binnenmarkt fragmentieren könnten, vgl. Erwägungsgrund (ErwG) 2 NZIA.

Netto-Null-Technologien (**NNT**) sind Endprodukte oder wesentliche Bauteile und Maschinen der in Art. 4 NZIA aufgeführten Technologien (Art. 3 Nr. 1 NZIA). Dies sind beispielsweise Batterie- und Energiespeichertechnologien (Art. 4 Abs. 1 Buchst. c NZIA), elektrische Ladetechnologien für den Verkehr (Art. 4 Abs. 1 Buchst. h NZIA) und Elektroantriebstechnologien für den Verkehr (Art. 4 Abs. 1 Buchst. r NZIA). Die Förderung dieser Technologien steht in direktem Zusammenhang mit der Verwirklichung der **EU-Klima- und Energieziele**, vgl. ErwG 5, 8 NZIA.

Eine wesentliche Komponente des NZIA ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu bewahren und Einfuhrabhängigkeiten bei NNT zu verringern bzw. zu vermeiden, vgl. ErwG 20 NZIA. Unter dem Stichwort **Resilienz** geht es darum, eine **übermäßige Abhängigkeit von Ländern mit hoher Konzentration der Versorgung** innerhalb der EU zu vermeiden. Bei Förderprogrammen i. S. v. Art. 28 NZIA gilt die Versorgung als unzureichend diversifiziert, wenn eine Bezugsquelle (Drittland) mehr als 50 % der Gesamtnachfrage nach einer bestimmten NNT in der EU deckt, vgl. ErwG 74 und 57, 68, 85 NZIA.

Die Regelungen des NZIA gelten **unbeschadet der EU-Beihilfenregelungen** aus Art. 107 und 108 AEUV (s. Ziff. 4.) sowie aus Art. 4 der RL (EU) 2018/2001 und internationalen Verpflichtungen der EU (Art. 28 Abs. 1 NZIA). Bei der Konzeption von Förderprogrammen i. S. v. Art. 28 NZIA sind Mitgliedstaaten nach ErwG 80 NZIA angehalten, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der EU sicherzustellen, indem sie unter anderem dafür sorgen, dass diese Programme nicht ein Ausmaß erreichen, das den **Interessen der WTO-Mitglieder** erheblichen Schaden zufügt (s. zum WTO-Recht Ziff. 5.).

3.1.2. Anwendungsbereich Art. 28 NZIA

Art. 28 NZIA regelt die Ausgestaltung **staatlicher Förderprogramme**, in denen auch Produkte erfasst sind, die NNT enthalten:

> „Wenn die Mitgliedstaaten […] beschließen, neue Programme zugunsten von Haushalten, Unternehmen oder Verbrauchern einzuführen bzw. bestehende Programme zu aktualisieren, um den Begünstigten Anreize für den Kauf von Endprodukten mit Netto-Null-Technologien […] zu bieten, gestalten sie diese Programme so, dass sie einen Kaufanreiz für Endprodukte mit Netto-Null-Technologien“ [NNT-Endprodukte] schaffen.

Art. 28 NZIA umfasst auch Programme zur Förderung des Kaufs emissionsfreier Fahrzeuge:[25] Die E-Auto-Prämie stellt ein Programm zugunsten von Haushalten und/oder Verbrauchern dar. Das Fahrzeug selbst ist zwar kein NNT-Endprodukt. Jedoch fallen sein elektrisches Antriebssystem (Art. 4 Abs. 1 Buchst. r NZIA), Batterie- und Energiespeichertechnologien (Art. 4 Abs. 1 Buchst. c NZIA) sowie elektrische Ladetechnologien (Art. 4 Abs. 1 Buchst. h NZIA) hierunter als wesentliche Bauteile des E-Fahrzeugs.[26] Eine Prämie für in der EU hergestellte E-Autos dürfte insoweit einen Kaufanreiz für NNT-Endprodukte setzen. Gegenüber der bestehenden Prämie wäre dies insofern ein „aktualisiertes“ Programm, als seine Förderfähigkeitskriterien durch die Einführung des Kriteriums „Herstellung in der EU“ erheblich geändert würden.[27]

3.1.3. Ausgestaltung von Förderprogrammen

Art. 28 Abs. 1 NZIA regelt **zwei Alternativen** zur Ausgestaltung öffentlicher Förderprogramme zur Schaffung von Kaufanreizen für NNT-Endprodukte. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob ein Programm nach Art. 28 NZIA so ausgestaltet werden kann, dass nur in der EU produzierte E-Autos förderfähig sind oder ob eine Staffelung stattfinden darf, die außerhalb der EU produzierte E-Autos einschließt, diesen jedoch einen geringeren Förderbetrag gewährt.

3.1.3.1. Gestaltung nach Art. 28 Abs. 1 Alt. 1 NZIA

Nach Art. 28 Abs. 1 Alt. 1 NZIA können die Mitgliedstaaten ihre Förderprogramme betreffend Kaufanreize für NNT-Endprodukte ausgestalten, „indem ein zusätzlicher angemessener finanzieller Ausgleich vorgesehen wird“.[28]

---

25 Kommission, Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 28 der Verordnung (EU) 2024/1735 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologien und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Netto-Null-Industrie-Verordnung), ABl. C vom 7.1.2026, C/2026/123, (im Folgenden: Art. 28-Leitlinien), S. 4.

26 Eine Liste der Endprodukte mit NNT nach Art. 4 NZIA und deren wesentlicher Bauteile regelt eine Durchführungsverordnung der Kommission: Vgl. für E-Autos Anhang zur Durchführungsverordnung (EU) 2025/1178 der Kommission vom 23.05.2025 zur Festlegung von Vorschriften für die Anwendung der Verordnung (EU) 2024/1735 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Liste der Endprodukte mit Netto-Null-Technologien und ihrer wichtigsten spezifischen Bauteile für die Zwecke der Bewertung des Beitrags zur Resilienz, ABl. L vom 18.06.2025: „Elektrische Antriebssysteme für den Straßen- und Geländeverkehr“.

27 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 4.

28 Vgl. Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 6.

3.1.3.1.1. Voraussetzungen

Kennzeichnend für die erste Alternative ist eine **zweistufige Förderung**. Alle vom Programm erfassten NNT-Endprodukte bleiben förderfähig, und zwar unabhängig von ihrem Beitrag zu Nachhaltigkeit und Resilienz (**Basisausgleich**). Nur Endprodukte, die einen hohen Beitrag leisten, erhalten zusätzlich einen Betrag, der ihre Kosten für den Verbraucher weiter senkt (**Zusatzausgleich**).[29] Deckt ein Programm neben NNT-Endprodukten weitere Kosten ab, ist der Zusatzausgleich strikt auf das NNT-Endprodukt zu beschränken.

Gemäß Art. 28 Abs. 2 NZIA setzt der Zusatzausgleich voraus, dass das Endprodukt das **Resilienzkriterium** sowie mindestens eines der in Art. 28 Abs. 4 NZIA genannten Kriterien (**ökologische Nachhaltigkeit**, **Innovation** oder **Integration des Energiesystems**) erfüllt.[30] Die letztgenannten Kriterien müssen „objektiv, transparent und diskriminierungsfrei sein“ (Art. 28 Abs. 4 UAbs. 2 NZIA). Zudem können die Mitgliedstaaten „**zusätzliche nicht preisbezogene Kriterien“** anwenden, die über die vorgenannten Kriterien hinausgehen (Art. 28 Abs. 4 UAbs. 3 NZIA).

Der **Beitrag zur Resilienz** bemisst sich nach dem NNT-Anteil oder den wichtigsten spezifischen Bauteilen, die aus einem Drittland stammen,[31] auf das mehr als 50 % der Lieferungen in der Union entfallen. Bezugspunkt hierfür sind die Daten der jährlichen Kommissionsmitteilung zu den Angebotsanteilen.[32] Weist diese Mitteilung keine Daten oder kein Drittland mit einem Anteil von mehr als 50 % aus, gilt das Resilienzkriterium als erfüllt.[33] Fehlt ein Nachweis, ist der Ursprung in einem Land zu vermuten, von dem die Union in hohem Maße abhängig ist.[34]

Die zuständige Behörde bewertet bei der Konzeption und Umsetzung des Programms den Beitrag der auf dem Markt verfügbaren NNT-Endprodukte zu Resilienz und Nachhaltigkeit „auf der Grundlage eines offenen, diskriminierungsfreien und transparenten Verfahrens“. Für jedes NNT-Endprodukt kann die Aufnahme in das Programm beantragt werden (Art. 28 Abs. 3 S. 1 und 2 NZIA). Für den Zusatzausgleich bestimmt Art. 28 Abs. 3 S. 3 NZIA:

---

29 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 5 f.

30 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 8.

31 Art. 28 Abs. 4 UAbs. 4 NZIA: Der Ursprung bestimmt sich nach den Ursprungsregeln des UZK, s. oben Ziff. 3.2.1.

32 Art. 29 Abs. 2 UAbs. 2 NZIA, aktuell: Mitteilung der Kommission zur Bereitstellung aktualisierter Informationen zur Bestimmung der Anteile des in der Europäischen Union verfügbaren und aus verschiedenen Drittländern stammenden Angebots an Endprodukten und deren wichtigsten spezifischen Bauteilen gemäß der Verordnung (EU) 2024/1735 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologien (Netto-Null-Industrie-Verordnung), ABl. C vom 18.06.2025, C/2025/3236.

33 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 9.

34 Art. 28 Abs. 4 UAbs. 4 NZIA; Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 11 f.

> „Die Behörde setzt eine **Mindestpunktzahl** fest, die die Endprodukte mit Netto-Null-Technologien erreichen müssen, um für den zusätzlichen finanziellen Ausgleich im Rahmen des Förderprogramms in Betracht zu kommen."

Der Zusatzausgleich muss „**angemessen**" sein (Art. 28 Abs. 1 NZIA), also in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten des Endprodukts für den Verbraucher stehen.[35] Beruht er auf dem Resilienzkriterium in Verbindung mit den Kriterien Innovation (Buchst. b) oder Integration des Energiesystems (Buchst. c), darf er 5 % der Kosten des Endprodukts für den Verbraucher nicht übersteigen. Für die Verbindung von Resilienz und ökologischer Nachhaltigkeit (Buchst. a) sieht die Verordnung keine Obergrenze vor; maßgeblich ist die Angemessenheit des Ausgleichs.[36]

Programme nach Art. 28 NZIA sollen nach **transparenten und objektiven Kriterien und Methoden** gestaltet und umsetzt werden. Hierfür muss u. a. für jedes NNT-Endprodukt beantragt werden können, in das Programm aufgenommen zu werden (Art. 28 Abs. 3 NZIA). Zudem sollen Programme nicht so gestaltet werden, dass sie „nur bestimmten Unternehmen, insbesondere nationalen Unternehmen, zugutekommen".[37]

3.1.3.1.2. Anwendung auf ein Förderprogramm ausschließlich für „Made in EU"-E-Autos

Die erste Alternative ist auf eine E-Auto-Prämie **grundsätzlich anwendbar**. Sie unterscheidet nicht zwischen Produkten mit und ohne Netto-Null-Technologien, sondern innerhalb der NNT-Endprodukte nach ihrem Beitrag zu Nachhaltigkeit und Resilienz. Gleichwohl dürfte sich ein Programm *ausschließlich* für in der EU hergestellte E-Autos nicht auf sie stützen lassen.

Zunächst dürfte ein solcher **Ausschluss mit der Struktur der ersten Alternative konfligieren**, wonach ein „zusätzlicher" Ausgleich eine Basisförderung voraussetzt, die allen erfassten NNT-Endprodukten unabhängig von ihrem Beitrag zusteht. Außerhalb der EU hergestellte E-Autos müssten daher weiterhin die Basisförderung erhalten. Ein Ausschluss von der Förderung insgesamt beträfe die Förderfähigkeit und wäre somit an der zweiten Alternative (s. Ziff. 3.1.3.2.) zu messen.

Zudem setzt der Zusatzausgleich voraus, dass das NNT-Endprodukt die Mindestpunktzahl nach den Kriterien des Art. 28 Abs. 4 UAbs. 1 NZIA erreicht (Art. 28 Abs. 3 S. 3 NZIA). Das verbindliche **Resilienzkriterium** misst aber nicht, ob in der Union produziert wird, sondern wie stark das Produkt von einem einzelnen Drittland abhängt, das mehr als die Hälfte des Unionsangebots liefert. Beide **Maßstäbe fallen mithin auseinander**: Ein in der EU montiertes Fahrzeug, dessen Komponenten NNT-Endprodukte oder Bauteile sind, die aus einem Drittland stammen, auf das mehr als 50 % des in der EU verfügbaren Angebots am jeweiligen Produkt entfallen, kann die Mindestpunktzahl verfehlen. Ein in einem anderen Drittland aus Komponenten hergestelltes Fahrzeug,

35 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 6.

36 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 7.

37 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 17.

bei denen keine unzureichende Diversifizierung der Versorgung besteht,[38] kann das Kriterium dagegen vollständig erfüllen.[39] Weisen die Kommissionsdaten für die im EU-Auto verbauten NNT-Endprodukte und ihre wichtigsten spezifischen Bauteile kein Drittland mit einem Anteil von mehr als 50 % aus, gilt das Kriterium sogar für alle Fahrzeuge als erfüllt.[40]

Schließlich dürfte auch Art. 28 Abs. 4 UAbs. 3 NZIA ein „Made in EU"-Kriterium nicht tragen. Dem Wortlaut nach können die Mitgliedstaaten zwar **zusätzliche nicht preisbezogene Kriterien** anwenden. Allerdings legen die Verwendung des Begriffs „zusätzlich" und die Systematik der Vorschrift nahe, dass nur solche Kriterien erfasst sein dürften, die eigenständige Aspekte ergänzen und nicht bereits durch die spezifischen Vorgaben der in UAbs. 1 aufgeführten Kriterien geregelt sind. Würde man im Rahmen dieses Tatbestands jegliche Erwägungen genügen lassen, bestünde das Risiko, die besonderen Vorgaben für die Auslegung des Resilienzkriteriums zu unterlaufen. Zudem muss nach Art. 28 Abs. 3 S. 1 NZIA das Bewertungsverfahren als solches diskriminierungsfrei sein. Es ist nicht ersichtlich, dass die Anwendung zusätzlicher nicht preisbezogener Kriterien im Rahmen eines Programms nach Absatz 1 von diesen Verfahrensvorgaben nicht erfasst wird. Die Kommission verweist bezüglich des Verfahrens in ihren Leitlinien darauf, dass alle Endprodukte gleich zu behandeln sind, sofern nicht objektive Gründe eine Ausnahme rechtfertigen, und Programme dürfen nicht nur bestimmten, insbesondere nationalen Unternehmen zugutekommen. Ein **objektiver Grund für eine Ungleichbehandlung** nach dem Ursprung ergibt sich aus der Entscheidung des Unionsgesetzgebers betreffend die Abhängigkeit von einem Drittland bei Überschreitung eines definierten Grenzwerts (Art 28 Abs. 4 UAbs. 1 und 4 NZIA). Ein pauschaler Ausschluss von Fahrzeugen aus nicht abhängigkeitsrelevanten Drittländern ließe sich mit dieser Wertung nicht begründen. Schließlich könnte ein zusätzliches Kriterium innerhalb der ersten Alternative ohnehin nur die Voraussetzungen für den Zusatzausgleich verschärfen, nicht aber die Basisförderung für alle E-Autos.

3.1.3.2. Gestaltung nach Art. 28 Abs. 1 Alt. 2 NZIA

Nach der **zweiten Alternative** schaffen die Programme den erforderlichen Kaufanreiz, indem „die Förderfähigkeit im Rahmen des Programms von den in Absatz 4 des vorliegenden Artikels festgelegten Kriterien abhängig gemacht wird" (Art. 28 Abs. 1 Alt. 2 NZIA). Anders als bei der ersten Alternative wird nicht ein Teil der Förderung an die Kriterien geknüpft, sondern der **Zugang zum Programm insgesamt**.

3.1.3.2.1. Voraussetzungen

Für Anwendungsbereich, Kriterien, Bewertungsverfahren, Transparenz und Vorbehalte gelten die Ausführungen zur ersten Alternative entsprechend (Ziff. 3.1.3.1.). Auch hier bemisst sich der

---

38 Vgl. ErwG 68 NZIA: „Bei der Anwendung des Resilienzkriteriums sollten die Behörden berücksichtigen, dass die Versorgung zumindest als unzureichend diversifiziert betrachtet werden sollte, wenn mehr als 50 % der Nachfrage innerhalb der Union nach einer spezifischen Netto-Null-Technologie oder nach ihren wichtigsten spezifischen Bauteilen aus einem einzigen Drittland stammen".

39 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 16 f. (Beispiel für elektrische Antriebssysteme für den Straßenverkehr).

40 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 9.

hohe Beitrag zu Nachhaltigkeit und Resilienz nach Art. 28 Abs. 4 UAbs. 1 NZIA. Neben dem verbindlichen Resilienzkriterium muss mindestens eines der Kriterien ökologische Nachhaltigkeit, Innovation oder Integration des Energiesystems hinzukommen. Die Kriterien müssen objektiv, transparent und diskriminierungsfrei sein (Art. 28 Abs. 4 UAbs. 2 NZIA). Die Bewertung erfolgt in einem offenen, diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren (Art. 28 Abs. 3 S. 1 NZIA).

Die zweite Alternative kennt keine Basisförderung. NNT-Endprodukte, die keinen hohen Beitrag zu Nachhaltigkeit und Resilienz leisten, sind vom Programm ausgeschlossen.[41] Im Rahmen der zweiten Alternative wird somit die **Förderfähigkeit selbst zum Steuerungsinstrument**, indem sie nicht nur den Förderbetrag verringert, sondern Produkte insgesamt ausschließt. Der Ausschluss trifft **unabhängig vom Herstellungsort** jedes Endprodukt, das die Kriterien verfehlt.

Art. 28 Abs. 3 S. 3 NZIA verlangt eine Mindestpunktzahl ausdrücklich nur für den zusätzlichen finanziellen Ausgleich. Jedoch muss auch bei der zweiten Alternative feststehen, wann ein Endprodukt die Kriterien des Abs. 4 erfüllt. Die Kommission empfiehlt diesbezüglich, ein Bewertungssystem einzuführen und eine Mindestpunktzahl festzulegen. Vorzugswürdig sei danach ein System, das für jedes Kriterium gesondert „bestanden“ oder „nicht bestanden“ feststellt.[42]

In der zweiten Alternative kann das Resilienzkriterium somit zum Ausschlussgrund werden, indem es negativ an den Ursprung anknüpft: Ausgeschlossen werden Produkte, die von einem Drittland abhängen, auf das mehr als 50 % des Unionsangebots entfallen. Hierzu verweist die Kommission in ihren Leitlinien auf einen Ansatz, wonach ein Endprodukt das Resilienzkriterium nur dann erfüllt, wenn es nicht in einem solchen Drittland zusammengebaut wurde und bestimmte wichtigste spezifische Bauteile nicht aus diesem Drittland stammen.[43]

Auch im Rahmen der zweiten Alternative können die Mitgliedstaaten zusätzliche nicht preisbezogene Kriterien anwenden (Art. 28 Abs. 4 UAbs. 3 NZIA). Die Kommission hält solche Kriterien ausdrücklich auch als Voraussetzung für die Förderfähigkeit für möglich, sofern die Vorschriften über staatliche Beihilfen beachtet werden.[44] Sie können die Kriterien des Abs. 4 UAbs. 1 aber nur kumulativ ergänzen und nicht ersetzen.

3.1.3.2.2. Anwendung auf ein Förderprogramm ausschließlich für „Made in EU“-E-Autos

Auch die zweite Alternative ist auf eine E-Auto-Prämie **grundsätzlich anwendbar**. Sie erlaubt zwar, die Förderfähigkeit selbst zu beschränken, dürfte jedoch ebenfalls ein Programm ausschließlich für in der EU hergestellte E-Autos nicht tragen.

Zunächst müsste sich der Ausschluss nach den Kriterien des Abs. 4 UAbs. 1 NZIA richten, welche sich nicht mit dem Herstellungsort „EU“ decken. Ein Programm ausschließlich für in der EU

41 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 5.

42 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 7 f. sowie S. 14 f. (Tabelle 4) mit dem Beispiel eines Programms für Photovoltaikanlagen: Förderfähig ist nur die Anlage, die bei allen bewerteten Kriterien die Mindestpunktzahl erreicht.

43 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 9.

44 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 8.

hergestellte Fahrzeuge würde auch **Fahrzeuge aus Drittländern ausschließen**, von denen die Union nicht abhängig ist, wie beispielsweise aus Japan oder Korea. Solche Fahrzeuge erfüllten das Resilienzkriterium vollständig, während umgekehrt ein in der EU montiertes Fahrzeug, dessen wichtigste Antriebsbauteile aus dem Hochabhängigkeitsland stammen, das Kriterium verfehlen könnte. Soweit für die wichtigsten spezifischen Bauteile elektrischer Antriebssysteme kein Drittland die Schwelle von mehr als 50 % (Art. 28 Abs. 4 UAbs. 1 NZIA) überschreitet, gilt das Resilienzkriterium für alle Fahrzeuge als erfüllt[45] und ein Ausschluss aus Gründen der Resilienz wäre dann gar nicht möglich. Zudem muss jedes förderfähige Fahrzeug ein weiteres Kriterium des Abs. 4 UAbs. 1 erfüllen. Ein Programm nach der zweiten Alternative würde daher auch in der EU hergestellte Fahrzeuge ausschließen, wenn sie etwa die Anforderungen an die ökologische Nachhaltigkeit nicht erfüllen.

Schließlich dürfte auch bei der zweiten Alternative Art. 28 Abs. 4 UAbs. 3 NZIA ein „Made in EU"-Kriterium nicht tragen. Zwar schließt der Wortlaut von Art. 28 NZIA ein solches Zusatzkriterium nicht grundsätzlich aus. Jedoch muss das Bewertungsverfahren diskriminierungsfrei sein (Art. 28 Abs. 3 S. 1 NZIA). Die Kommission verweist diesbezüglich in ihren Leitlinien darauf, dass alle Endprodukte gleich zu behandeln sind, sofern nicht objektive Gründe eine Ausnahme rechtfertigen, und Programme dürfen nicht nur bestimmten, insbesondere nationalen Unternehmen zugutekommen.[46] Ein **objektiver Grund für eine Ungleichbehandlung** nach dem Ursprung ergibt sich aus der Entscheidung des Unionsgesetzgebers betreffend die Abhängigkeit von einem Drittland bei Überschreitung eines definierten Grenzwerts (Art 28 Abs. 4 UAbs. 1 und 4 NZIA). Ein Ausschluss von Fahrzeugen aus nicht abhängigkeitsrelevanten Drittländern ließe sich mit dieser Wertung nicht begründen.

3.1.4. Vergleichsbeispiel: Spanien

Spanien[47] hat am 22. Juli 2026 ebenfalls rückwirkend für Zulassungen ab dem 1. Januar 2026 ein Kaufprämien-Programm für E-Autos eingeführt („Auto+").[48] Es sieht die Produktion innerhalb der EU als ein Kriterium vor („Criterio Europeo"), das die Kaufprämie erhöht. Das Programm entspreche, so das Dekret, den Anforderungen von Art. 28 NZIA.

Es bestehen drei Kriteriengruppen, die die Höhe der Förderung ausgehend von einem zu erreichenden Höchstbetrag ausmachen:

---

45 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 9. Die Mitteilung C/2025/3236 weist bspw. im Bereich Batterietechnologie nur bei Anoden-Aktivmaterialien einen Anteil Chinas von 81 % und somit „mehr als 50 %" aus.

46 Kommission, Art. 28-Leitlinien, S. 17.

47 Vgl. als weiteres Beispiel der französische Ökobonus, der sich nach CO_2-Fußabdruck von Materialien, Montage, Batterie und Transport berechnet, s. Décret n° 2023-886 du 19 septembre 2023 relatif au conditionnement de l'éligibilité au bonus écologique pour les voitures particulières neuves électriques à l'atteinte d'un score environnemental minimal.

48 Real Decreto 609/2026, de 22 de julio, por el que se regula la concesión directa de ayudas a la compra de vehículos eléctricos y electrificados (Programa Auto+), BOE-A-2026-16010.

- Die erste Kriteriengruppe („Criterio Eléctrico“) erhöht die Förderung je nachdem, wie stark der Antrieb auf Elektrizität basiert. Hybrid-Fahrzeuge erhalten danach weniger Förderung als reine E-Autos.

- Die zweite Kriteriengruppe knüpft an den Preis des Fahrzeugs an („Criterio Económico“). Je nach Preis erhält der Käufer eine unterschiedlich gedeckelte Förderung.

- Nach der dritten Kriteriengruppe erhält der Begünstigte **bis zu 25 % mehr Förderung**, je nachdem, welche Fertigungsvoraussetzungen hinsichtlich der Produktion in der EU erfüllt sind („Criterio Europeo“):

Bedingung	**Förderzuschlag**
Montage und Endfertigung des Fahrzeugs finden in einer Industrieanlage in der EU statt	+ 15 %
ein Teil der Batteriefertigung findet in der EU statt	+ 10 %

Der Zweck des separaten Batterie-Kriteriums lässt sich damit erklären, dass Batterien gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. c NZIA eine NNT sind und laut Mitteilung der Kommission[49] zu großen Anteilen aus China stammen. Somit ist der Beitrag zu Nachhaltigkeit und Resilienz des NNT-Endproduktes umso höher, wenn die Fertigung der Batterie in der EU stattfindet.

3.1.5. Zwischenergebnis

Ein geändertes Förderprogramm für E-Autos müsste die Vorgaben von Art. 28 NZIA einhalten. Die Vorschrift verlangt eine differenzierte Bewertung der zu fördernden Produkte anhand vorgegebener Nachhaltigkeits- und Resilienzkriterien gemäß Art. 28 Abs. 4 NZIA. Die Förderung für NNT-Endprodukte kann entweder in Form eines zusätzlichen finanziellen Ausgleichs im Rahmen eines breiter angelegten Förderprogramms erfolgen (Basis- und Zusatzausgleich, Art. 28 Abs. 1 Alt. 1) oder das Förderprogramm beschränkt sich auf NNT-Produkte, die Kriterien i. S. v. Art. 28 Abs. 4 NZIA erfüllen (Art. 28 Abs. 1 Alt. 2).

Eine **pauschale Ausschlussmöglichkeit sämtlicher außerhalb der EU hergestellter Fahrzeuge lässt sich hieraus nicht ableiten**: Die mit dem Resilienzkriterium einhergehende Beschränkung der Förderung „ausländischer Produkte“ ist

- 1) begrenzt auf bestimmte Drittländer, bei denen hohe Einfuhrabhängigkeiten bestehen;

- 2) bezogen auf NNT-Endprodukte (bspw. elektrische Antriebssysteme) und deren wichtigste spezifische Bauteile (nicht auf das Fahrzeug als solches).

49 Mitteilung, ABl. C vom 18.06.2025, C/2025/3236, S. 3.

- 3) Diese Komponenten bleiben für die Zwecke des Resilienzkriteriums auch dann „ausländischen Ursprungs“, wenn sie in der EU zu einem Fahrzeug montiert werden.

- 4) Das Resilienzkriterium ist nicht allein ausschlaggebend, sondern es ist zumindest eines der weiteren Kriterien aus Art. 28 Abs. 4 NZIA (ökologische Nachhaltigkeit, Innovation oder Integration des Energiesystems) zu beachten.

Eine Differenzierung der Förderfähigkeit nach Herstellung des Fahrzeugs inner- oder außerhalb der EU berücksichtigt diese Systematik und damit die entsprechenden Vorgaben aus Art. 28 NZIA nicht.

Geht man davon aus, dass eine „Made in EU“-E-Auto-Prämie nicht von Art. 28 NZIA gedeckt ist, stellt sich die Frage, ob den Mitgliedstaaten **gleichwohl Regelungsspielräume im Anwendungsbereich von Art. 28 NZIA** verbleiben. In der Norm selbst wird dies nicht ausdrücklich geregelt. Bei Rechtsakten, die – wie die NZIA – auf Art. 114 AEUV gestützt sind, sehen Art. 114 Abs. 4 bis 6 AEUV grundsätzlich Möglichkeiten für die Beibehaltung bzw. Einführung schutzintensiverer Maßnahmen vor. Für die Einführung neuer unilateraler Normen nach Erlass des EU-Rechtsakts gelten **hohe inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen**. Die nachträgliche Einführung strengerer nationaler Vorschriften ist ausschließlich zum **Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt** zulässig.[50] Zudem müssen Schutzintensivierungen „auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt“ sein und eine spezifische Problemlage im jeweiligen Mitgliedstaat bestehen, die erst nach dem Erlass des EU-Rechtsakts zu Tage getreten ist.[51] Die unilaterale Maßnahme muss gemäß Art. 114 Abs. 5 AEUV „erforderlich“ sein und darf gemäß Art. 114 Abs. 6 AEUV kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Diese Anforderungen dürften sich im Wesentlichen mit der vom EuGH im Rahmen der Rechtfertigung von Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 36 AEUV (s. Ziff. 3.2.) durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfung decken.[52] Schutzintensivierende unilaterale Regelungen sind der Kommission mitzuteilen, die darüber gemäß Art. 114 Abs. 6 AEUV entscheidet.

Da Förderprogramme für den Kauf emissionsfreier Fahrzeuge grundsätzlich in den Anwendungsbereich von Art. 28 NZIA fallen, wäre anhand der konkreten Ausgestaltung zu prüfen, ob dies auch für eine etwaige „Made in EU“-E-Auto-Prämie gelten würde. Die Einhaltung der Anforderungen aus Art. 114 Abs. 5 AEUV wären zu begründen und der Kommission zur Prüfung vorzulegen. Hinsichtlich des Ziels des Umweltschutzes durch klimafreundliche Mobilität stellte sich die Frage, ob es für diesen Zweck notwendig ist, dass ein Fahrzeug in der EU hergestellt wurde: Ein in Drittstaaten gebautes E-Auto entlastet die Emissionsbilanz des deutschen Straßenverkehrs ebenso.

---

50 Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 114 AEUV Rn. 110, mit dem Hinweis, dass daher die in Art. 36 S. 1 AEUV genannten Rechtfertigungsgründe herangezogen werden könnten und hierin eine Privilegierung ökologischer Belange zum Ausdruck komme.

51 Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 114 AEUV Rn. 111 ff.

52 Vgl. Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 114 AEUV Rn. 104 f.

3.2. Weiterer mitgliedstaatlicher Regelungsspielraum in den Grenzen der Warenverkehrsfreiheit?

Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist eine nationale Maßnahme in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, anhand der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme und nicht des Primärrechts zu beurteilen.[53] Eine solche abschließende Harmonisierung könnte sich für Förderprogramme für den Kauf emissionsfreier Fahrzeuge aus Art. 28 NZIA ergeben, mit der Folge, dass die Einführung neuer, abweichender nationaler Regelungen an Art. 114 Abs. 5 AEUV zu messen wäre.

Der Umfang der abschließenden Harmonisierung ist grundsätzlich durch Auslegung des Rechtsakts und unter Berücksichtigung des Binnenmarktziels und der Grundfreiheiten zu ermitteln. Allerdings wird im Schrifttum darauf hingewiesen, dass der EuGH regelmäßig die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV neben sekundärrechtliche Normen prüfe.[54]

Vor diesem Hintergrund und weil die Vorrangwirkung des Sekundärrechts anhand der konkreten Ausgestaltung des nationalen Förderprogramms zu bestimmen wäre, wird nachfolgend von einer Anwendbarkeit des Art. 34 AEUV als Maßstab ausgegangen.

3.2.1. Anwendungsbereich: Waren aus Drittstaaten

Dem Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit unterfallen grundsätzlich nur Waren, die aus den Mitgliedstaaten stammen (sog. **Unionswaren**).[55] Nach Art. 28 Abs. 2 AEUV können **Waren aus Drittstaaten** unter bestimmten Voraussetzungen den Unionswaren **gleichgestellt** werden.[56] Danach gilt die Warenverkehrsfreiheit auch

> „für die aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren sowie für diejenigen Waren aus dritten Ländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden“.[57]

Unter welchen Voraussetzungen sich Waren mit Ursprung in einem Drittstaat in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, regelt Art. 29 AEUV:

> „Als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich gelten diejenigen Waren aus dritten Ländern, für die in dem betreffenden Mitgliedstaat die **Einfuhrförmlichkeiten** erfüllt sowie

53 EuGH, Urteil vom 14.12.2004, Rs. C-309/02, Radelberger Getränkegesellschaft und Spitz, Rn. 53 m. w. N. Vgl. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 36 AEUV Rn. 18, dazu, dass Art. 114 Abs. 4 AEUV diesen Anwendungsvorrang für Maßnahmen nach Art. 114 Abs. 1 AEUV durchbricht.

54 Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 36 AEUV Rn. 18.

55 Kotzur/Schiefelbein, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 34 Rn. 5.

56 Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 28 Rn. 19.

57 Vgl. Kotzur/Schiefelbein, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 34 AEUV Rn. 5 und Art. 28 AEUV Rn. 16.

die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben und nicht ganz oder teilweise rückvergütet worden sind.“[58]

Waren, welche die Voraussetzungen des Art. 29 AEUV erfüllen, gelten nach dem EU-Zollkodex (UZK)[59] als **Unionswaren**, ansonsten bleiben sie Nicht-Unionswaren (vgl. Art. 4 Nr. 23, 24 und Art. 201 Abs. 2 und 3 UZK).[60] Sind die Voraussetzungen des Art. 29 AEUV erfüllt, ist der Anwendungsbereich des Art. 34 AEUV auch für Waren aus Drittstaaten eröffnet.

Bei einer auf „Made in EU“-E-Autos begrenzten Prämie ist im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit somit zu **differenzieren**: Ein E-Auto, das in einem Drittstaat hergestellt wurde und nach dem UZK in einem anderen EU-Mitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr überführt wurde, erhält den zollrechtlichen Status einer Unionsware. Für den Handel innerhalb der Union stehen solche Waren nach Art. 28 Abs. 2 und Art. 29 AEUV „endgültig und vollständig“[61] den Waren mit Ursprung in den Mitgliedstaaten gleich. Anders liegt es bei Fahrzeugen, die unmittelbar aus einem Drittstaat oder im externen Unionsversandverfahren[62] nach Deutschland eingeführt und erst hier zum freien Verkehr abgefertigt werden. Für sie gilt die Warenverkehrsfreiheit nicht.

3.2.2. Beschränkung

Art. 34 AEUV verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Darunter fällt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH jede Maßnahme der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern.[63] Erfasst sind insbesondere solche Maßnahmen, die bezwecken oder bewirken, dass Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig behandelt werden. Ebenso erfasst ist jede sonstige Maßnahme, die den Zugang

---

58 Hervorhebungen durch Verf.

59 Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung), ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1 (konsolidierte Fassung vom 12.12.2022). Zu dem in Art. 158 ff. UZK geregelten Zollverfahren, das mit der Zollanmeldung (Art. 159 Abs. 1 und 170 UZK) beginnt und mit der Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr (Art. 194 ff. UZK) endet, vgl. Herrmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 88. EL April 2026, Art. 29 AEUV Rn. 2 ff.

60 Vgl. noch mit der alten Terminologie „Gemeinschaftswaren“ Herrmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 88. EL April 2026, Art. 29 AEUV Rn. 1.

61 Vgl. EuGH, Urteil vom 15.12.1976, Rs. 41/76, Donckerwolcke, Rn. 14/21.

62 Art. 226 UZK: „Im externen Versandverfahren können Nicht-Unionswaren zwischen zwei innerhalb des Zollgebiets der Union gelegenen Orten befördert werden“, ohne „Einfuhrabgaben, sonstigen Abgaben […] oder handelspolitischen Maßnahmen, soweit diese nicht den Eingang […] von Waren in das […] Zollgebiet der Union untersagen“; vgl. hierzu im Überblick van Vormizeele, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 29 AEUV, Rn. 20 ff.

63 EuGH, Urteil vom 11.07.1974, Rs. 8/74, Dassonville, Rn. 5; EuGH, Urteil vom 11.09.2008, Rs. C-141/07, Kommission/Deutschland, Rn. 28.

dieser Erzeugnisse zum Markt eines Mitgliedstaats behindert.[64] Eine mitgliedstaatliche Maßnahme gleicher Wirkung kann auch dann vorliegen, wenn sie keinen zwingenden, sondern einen **Anreizcharakter** hat. Es reicht aus, wenn sie die Absicht verfolgt, eingeführte Erzeugnisse durch inländische Waren zu ersetzen und Einfuhren einzudämmen oder zumindest mittelbar und potenziell zu behindern.[65]

Vor diesem Hintergrund ist zunächst davon auszugehen, dass eine Kaufprämie unmittelbar auf die Kaufentscheidung der Verbraucher und damit auf die Nachfrage nach den ausgeschlossenen Fahrzeugen wirkte. Die Prämienregelung beträfe dabei nicht die Art und Weise des Verkaufs, sondern knüpfte an eine Eigenschaft des Produkts – seinen Herstellungsort – an.[66] Eine Prämie für in der EU produzierte E-Autos würde zwar den Kaufanreiz nicht (nur) für inländische Waren (d. h. in Deutschland produzierte E-Autos) setzen, sondern für alle in der EU produzierten E-Autos. Insofern ließe sich argumentieren, dass eine Regelung, die alle Unionsstandorte gleich behandelt, tatsächlich nur das Verhältnis zu Drittstaaten betreffe und damit eine Frage der Handelspolitik sei.[67] Indes würde eine solche Prämie potenziell den Handel mit in Drittstaaten hergestellten Fahrzeugen zumindest mittelbar und potenziell behindern, die in einem anderen Mitgliedstaat in den freien Verkehr überführt und somit nach Art. 28 Abs. 2, Art. 29 AEUV zu einer Unionsware geworden sind. Wenn Deutschland diese Fahrzeuge wegen ihres Herstellungsorts von der Prämie ausschlösse, unterschiede es Waren im freien Verkehr nach ihrem tatsächlichen (Drittland-)Ursprung. Die Einfuhr von in Drittstaaten hergestellten E-Autos nach Deutschland, die sich bereits im freien Verkehr in einem anderen Mitgliedstaat befinden, würde durch den Prämienausschluss weniger attraktiv. Dies spricht dafür, dass eine auf in der EU produzierte E-Autos beschränkte Kaufprämie gegen Art. 34 AEUV verstieße, sofern kein Rechtfertigungsgrund greift.[68]

64 Vgl. EuGH, Urteil vom 2.12.2010, Rs. C-108/09, Ker-Optika, Rn. 48.

65 EuGH, Urteil vom 24.11.1982, Rs. 249/81, „Buy Irish“, Rn. 23; Urteil vom 7.5.1985, Rs. C-18/84, Kommission/Frankreich, Rn. 16; Urteil vom 1.7.2014, Rs. C-573/12, Ålands Vindkraft, Rn. 67.

66 Insoweit dürfte keine Ausnahme für Verkaufsmodalitäten Anwendung finden, vgl. EuGH, Urteil vom 24.11.1993, verb. Rs. C-267/91 und C-268/91, Keck und Mithouard, Rn. 16.

67 Zu Abweichungen vom Grundsatz des freien Verkehrs für Drittlandswaren auf Grundlage handelspolitischer Ermächtigungen (Art. 115 EWGV) vgl. EuGH, Urteil vom 15.12.1976, Rs. 41/76, Donckerwolcke, Rn. 24/29 ff.; mit Blick auf die nunmehr in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallende gemeinsame Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1 Buchst. e, Art. 207 AEUV) könnte eine einseitige mitgliedstaatliche „Ursprungspolitik“ gegenüber Waren, die bereits im Binnenmarkt zirkulieren, der Einheitlichkeit der gemeinsamen Handelspolitik zuwiderlaufen.

68 Zum Verstoß nationaler Maßnahmen gegen Art. 34 AEUV, die Waren aus Drittländern im freien Verkehr eines anderen Mitgliedstaats beim Weiterverkauf schlechter stellen, vgl. EuGH, Urteil vom 11.06.1985, Rs. C-288/83, Kommission/Irland, Rn. 23 ff.

3.2.3. Rechtfertigung

Eine unterschiedslos anwendbare Maßnahme gleicher Wirkung kann aus den Gründen des Art. 36 AEUV oder aus zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, wenn sie verhältnismäßig ist.[69]

Wirtschaftliche Gründe wie etwa der Schutz heimischer Produktionsstandorte und Arbeitsplätze scheiden nach ständiger Rechtsprechung als Rechtfertigungsgründe aus.[70] Insofern trüge die politische Begründung der derzeit geltenden Prämie – Stärkung der deutschen und europäischen Automobilindustrie – die projektierte Maßnahme nicht.

Sofern die Prämie das Ziel der Verbesserung klimafreundlicher Mobilität verfolgte, könnte eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit potenziell durch zwingende Gründe des Umweltschutzes gerechtfertigt werden. Diesbezüglich hat der EuGH festgestellt, dass auch Regelungen, die nach dem Produktionsort unterscheiden, aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt werden können.[71] Diese Rechtsprechung betraf jedoch Fördersysteme für Ökostrom. Dort hing die Umweltwirkung am Ort der Erzeugung, die Förderregelungen waren nicht harmonisiert, und das Sekundärrecht ließ territorial begrenzte Fördersysteme ausdrücklich zu.[72] Auf eine „Made in EU"-E-Auto-Prämie ließe sich das insofern schwerlich übertragen, als die umweltschützende Wirkung eines E-Autos vor allem bei der Nutzung und nicht am Herstellungsort entsteht.

Mit Blick auf die Kriterien der Versorgungssicherheit, der Resilienz und der strategischen Autonomie als mögliche weitere Ziele der projektierten Prämie könnte auch die öffentliche Sicherheit (Art. 36 AEUV) als Rechtfertigungsgrund in Betracht kommen. Diese umfasst insbesondere die Sicherung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern.[73] Vor diesem Hintergrund könnte eine Prämie bspw. Bezug auf strategische Abhängigkeiten bei Batterien und deren Komponenten bzw. elektrischen Antriebssystemen nehmen. Der EuGH hat solche Resilienzziele als Rechtfertigungsgrund für ursprungsbezogene Kaufanreize bislang nicht anerkannt. Zudem müsste u. a. dargelegt werden, dass gerade das Kriterium „Montage in der EU" zur Resilienz beiträgt. Sofern Fahrzeuge förderfähig blieben, die in der EU mit Batterien oder anderen Komponenten aus Drittstaaten hergestellt würden, stellte sich zudem die Frage nach der Kohärenz der Regelung (s. entsprechend Ziff. 3.1.3.1.2., Ziff. 3.1.3.2.2.).

---

69 Vgl. EuGH, Urteil vom 1.7.2014, Rs. C-573/12, Ålands Vindkraft, Rn. 76. Diskriminierende Maßnahmen könnten danach allein über Art. 36 AEUV gerechtfertigt werden, vgl. EuGH, Urteil vom 20.3.1990, Rs. C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana/USL di Carrara, Rn. 14.

70 EuGH, Urteil vom 9.12.1997, Rs. C-265/95, Kommission/Frankreich, Rn. 62.

71 Vgl. EuGH, Urteil vom 13.3.2001, Rs. C-379/98, PreussenElektra, Rn. 70 ff.; Urteil vom 1.7.2014, Rs. C-573/12, Ålands Vindkraft, Rn. 92 ff.

72 EuGH, Urteil vom 1.7.2014, Rs. C-573/12, Ålands Vindkraft, Rn. 94.

73 Vgl. EuGH, Urteil vom 13.11.2025, Rs. C-499/23, Kommission/Ungarn, Rn. 71 ff.

3.2.4. Zwischenergebnis

Eine Kaufprämie, die auf in der EU hergestellte E-Autos beschränkt wäre, dürfte hinsichtlich derjenigen E-Autos mit der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV kollidieren, die zwar in einem Drittstaat hergestellt, jedoch nach dem UZK in einem anderen EU-Mitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr überführt wurden. In dieser Konstellation ist Art. 34 AEUV gemäß Art. 28 Abs. 2 AEUV anwendbar. Eine Rechtfertigung der Beschränkung erscheint schwer begründbar.

3.3. Exkurs: Industrial Accelerator Act (IAA)

In Zukunft wird sich die Förderprämie voraussichtlich auch[74] an dem – bislang noch nicht verabschiedeten – **Industrial Accelerator Act (IAA)** der EU messen lassen müssen. Die Kommission hat hierzu im März 2026 einen Gesetzesentwurf vorgelegt (IAA-E), der die Förderung CO_2-armer Technologien und Produkte europäischer Herkunft bezweckt. Vorgesehen sind gezielte Anforderungen an die Kriterien „Made in EU“ und/oder CO_2-arme Produktion im öffentlichen Beschaffungswesen und bei öffentlichen Förderprogrammen.[75] Darüber, was unter dem Kriterium „Made in EU“ zu verstehen sein soll, besteht zwischen den Mitgliedstaaten offenbar noch keine Einigkeit.[76]

Art. 12 Abs. 1 UAbs. 1 i. V. m. Anhang III Teil II IAA-E sieht vor, dass öffentliche Förderprogramme für den **Kauf**, das Leasing, die Anmietung oder den Mietkauf **neuer Elektroautos** künftig besonderen Anforderungen an den Ursprung der Fahrzeuge und ihrer Komponenten in der EU unterliegen.

Voraussetzung für die Förderfähigkeit ist zunächst, dass das Fahrzeug **in der EU montiert** wurde und mindestens 70 % des Ab-Werk-Gesamtpreises seiner Fahrzeugkomponenten (ohne Batterie) auf **Komponenten mit EU-Ursprung** entfallen. Zudem müssen mindestens **drei wesentliche Batteriekomponenten** einschließlich der Batteriezellen aus der EU stammen.[77] Diese Anforderungen sollen 6 Monate nach In-Kraft-Treten der Verordnung gelten; drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung sollen die Anforderungen weiter verschärft werden.

---

74 Art. 12 Abs. 1 IAA-E stellt ausdrücklich klar, dass die Vorgaben **unbeschadet der Art. 107 und 108 AEUV** gelten. Zum **Verhältnis zum NZIA** siehe ErwG 65 ff. IAA-E.

75 Vgl. Kommission, Made in EU: EU-Kommission legt Industrial Accelerator Act vor, Pressemitteilung vom 04.03.2026.

76 Euronews, What counts as ‘Made in Europe’? France, Germany and Spain are divided, 24.09.2026.

77 Die Frage nach der Vereinbarkeit eines solchen unionsweiten Ansatzes mit den Grundfreiheiten stellt sich nicht in gleicher Weise wie bei unilateralen Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Einzelne Stimmen im Schrifttum lehnen bereits die Bindung der EU an die Grundfreiheiten ab. Die Rechtsprechung geht von einer solchen Bindung zwar aus, der EuGH räumt den EU-Organen, anders als den Mitgliedstaaten, indes regelmäßig einen sehr weit gehenden Ermessensspielraum ein, vgl. zum Ganzen: Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 36 AEUV Rn. 111 f.

Für kleine Elektrofahrzeuge der Unterklasse M1E gelten erleichterte Anforderungen. Zudem sind **Ausnahmen** möglich, wenn die Einhaltung der Herkunftsvorgaben aufgrund fehlender Verfügbarkeit zu erheblichen Verzögerungen führen würde oder die Kosten dadurch unverhältnismäßig steigen würden (Art. 12 Abs. 3 IAA-E).

4. EU-Beihilfenrecht

Nachfolgend werden zunächst das Verhältnis des Beihilfenrechts zur Warenverkehrsfreiheit (Ziff. 4.1.) sowie die allgemeinen materiellen und prozeduralen Maßstäbe des Beihilfenrechts (Ziff. 4.2.) dargestellt. Hieran schließt sich die Analyse an, ob eine nationale Kaufprämie für in der EU hergestellte E-Autos eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen (Ziff. 4.3.) und ggf. genehmigt (Ziff. 4.4.) werden kann.

4.1. Vorbemerkung: Verhältnis zum NZIA und zur Warenverkehrsfreiheit

Die projektierte Kaufprämie kann, wie nachfolgend dargestellt, potenziell eine staatliche Beihilfe zugunsten der Hersteller oder Händler sein. Art. 28 NZIA gilt ausdrücklich unbeschadet der Art. 107 f. AEUV. Hinsichtlich des Verhältnisses von Warenverkehrsfreiheit und EU-Beihilfenrecht gilt im Wesentlichen, dass Beihilfen nicht genehmigungsfähig sind, wenn sie im Ergebnis im Widerspruch zu sonstigen Bestimmungen des Primärrechts stünden bzw. wenn Gewährungsmodalitäten, die untrennbar mit dem Beihilfezweck verbunden sind, gegen andere Vertragsbestimmungen – wie die Warenverkehrsfreiheit – verstoßen.[78]

4.2. Maßstäbe

4.2.1. Materielles EU-Beihilfenrecht

Den materiellen Kern des EU-Beihilfenrechts bildet das an die Mitgliedstaaten gerichtete grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen. Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Eine Beihilfe setzt nach ständiger Rechtsprechung kumulativ voraus,[79] dass es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher bzw. dem Staat zurechenbarer[80] Mittel handelt, dass sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann,[81]

---

78 EuGH, Urteil vom 15.06.1993, Rs. C-225/91, Matra, Rn. 41.

79 Vgl. EuGH, Urteil vom 24.07.2003, Rs. C-280/00, Altmark Trans, Rn. 74 m. w. N.; Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 262 vom 19. Juli 2016, S. 1 (im Folgenden: Beihilfemitteilung), Rn. 5.

80 EuGH, Urteil vom 16.05.2002, Rs. C-482/99, Stardust Marine, Rn. 37 f.; Beihilfemitteilung, Rn. 38 ff., 48 ff.

81 EuGH, Urteil vom 17.09.1980, Rs. 730/79, Philip Morris/Kommission, Rn. 11; EuGH, Urteil vom 08.05.2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11, Libert u. a., Rn. 76 ff.

dass sie dem selektiv Begünstigten[82] einen Vorteil[83] gewährt und dass sie den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. Maßgeblich sind die Wirkungen der Maßnahme, nicht ihre Gründe oder Ziele.[84] Somit schließt bspw. das strukturpolitische Ziel, die heimische Autoindustrie zu fördern, den Beihilfecharakter nicht aus. Sind die Merkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt, so ist dies nicht gleichbedeutend mit einer Unionsrechtswidrigkeit der betreffenden nationalen Maßnahme. Denn das in dieser Vertragsvorschrift geregelte Beihilfeverbot gilt nicht absolut, sondern nur insoweit, als in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist. Zu diesen „anderen Bestimmungen“ zählen vor allem Art. 107 Abs. 3 AEUV und die dort aufgeführten Fallgruppen.[85] Danach können Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar und insoweit gerechtfertigt bzw. als unionsrechtlich zulässig angesehen werden.

4.2.2. EU-Beihilfeverfahren

Neue Beihilfen sind der Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV vor ihrer Durchführung anzumelden (**Notifizierungspflicht**).[86] Bis zur abschließenden Entscheidung dürfen sie nicht durchgeführt werden (**Durchführungsverbot**).

Neben der primärrechtlich vorgegebenen (präventiven) Ex-ante-Kontrolle eröffnet das Primärrecht die Möglichkeit, Beihilfen auch ohne vorherige Anmeldung und Kommissionsüberprüfung zu gewähren, soweit bestimmte vorab bekannte materielle und formale Anforderungen eingehalten werden. Diese Anforderungen ergeben sich v. a. aus sog. Freistellungsverordnungen, die die Kommission u. a. auf Grundlage von Art. 108 Abs. 4 AEUV in Verbindung mit einer sie dazu ermächtigenden Verordnung des Rates[87] erlassen kann. Dies umfasst insbesondere die De-minimis-

82 EuGH, Urteil vom 08.11.2001, Rs. C-143/99, Adria-Wien Pipeline u. a., Rn. 41; Urteil vom 22.12.2008, Rs. C-487/06 P, British Aggregates/Kommission, Rn. 82 ff.; Urteil vom 21.12.2016, verb. Rs. C-20/15 P und C-21/15 P, Kommission/World Duty Free Group u. a., Rn. 54 ff.

83 Vgl. EuGH, Urteil vom 05.06.2012, Rs. C-124/10 P, Kommission/EDF, Rn. 78 ff.; Urteil vom 24.01.2013, Rs. C-73/11 P, Frucona Košice/Kommission, Rn. 70 ff.; Beihilfemitteilung, Rn. 73 ff., 86 ff.

84 EuGH, Urteil vom 02.07.1974, Rs. 173/73, Italien/Kommission, Rn. 26/28; Beihilfemitteilung, Rn. 67.

85 Weitere primärrechtliche Vorschriften in diesem Zusammenhang sind Art. 107 Abs. 2 AEUV (zwingende Legalausnahmen) oder Art. 106 Abs. 2 AEUV für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben.

86 Vgl. Art. 2 und 3 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9.

87 Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 1 (konsolidierte Fassung vom 27.12.2018).

Verordnung[88] und die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO).[89] Bei Einhaltung der jeweiligen Vorgaben werden die Mitgliedstaaten von der Pflicht zur (vorherigen) Notifizierung des Beihilfevorhabens und seiner Vorab-Kontrolle nach Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV freigestellt. Die Kommission kann die ihr gleichwohl anzuzeigende Gewährung solcher Beihilfen jedoch nachträglich kontrollieren.

Beihilfen, die nicht freigestellt sind, bedürfen der Genehmigung durch die Kommission, die ihr Ermessen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV durch – nicht rechtsverbindliche – Leitlinien und Rahmen bindet.[90] Für die projektierte Prämie dürften insbesondere die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022,[91] der Unionsrahmen für Forschung, Entwicklung und Innovation,[92] sowie der Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie[93] einschlägig sein.

4.3. Vorliegen einer Beihilfe, Art. 107 Abs. 1 AEUV

Ausgehend von den vorgenannten Maßstäben wird im Folgenden dargestellt, ob und unter welchen Prämissen die Unterstützung durch eine Kaufprämie für in der EU hergestellte E-Fahrzeuge als Beihilfenregelung bewertet werden kann. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf eine abstrakte Prämiengestaltung und umfassen somit keine konkrete beihilfenrechtliche Prüfung oder Bewertung.

4.3.1. Unternehmen/Produktionszweig

Die Maßnahme müsste einem Unternehmen bzw. Produktionszweig zugutekommen. Unternehmen sind nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH alle Einheiten, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, ungeachtet ihrer Rechtsform bzw. Eingliederung in die öffentliche Verwaltung und der Art ihrer Finanzierung.[94] Wirtschaftlich ist jede Tätigkeit, die darin besteht, auf einem

88 Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 2023/2831, 15.12.2023.

89 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1 (konsolidierte Fassung vom 1.7.2023). Vgl. auch Kommission, Public consultation on the draft for a new General Block Exemption Regulation.

90 Zur Selbstbindung der Kommission vgl. EuGH, Urteil vom 5.10.2000, Rs. C-288/96, Deutschland/Kommission, Rn. 62; Urteil vom 7.3.2002, Rs. C-310/99, Italien/Kommission, Rn. 52.

91 Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18.2.2022, S. 1.

92 Kommission, Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation 2022/C 414/01, ABl. C 414 vom 28.10.2022, S. 1.

93 Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, ABl. C 2025/3602, 4.7.2025.

94 Vgl. Kommission, Beihilfemitteilung, Rn. 6-8.

bestimmten Markt Waren und/oder Dienstleistungen anzubieten.[95] Der Begriff des **Produktionszweiges** ist **weit** zu verstehen und umfasst alle Unternehmen, die in einem bestimmten Wirtschaftsbereich tätig sind.[96]

4.3.2. Finanzierung aus staatlichen Mitteln

Die Maßnahme müsste unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Staatliche Mittel umfassen sämtliche Mittel des öffentlichen Sektors, einschließlich der Mittel innerstaatlicher (dezentralisierter, föderierter, regionaler oder sonstiger) Stellen.[97] Diese Kriterien sind insbesondere dann erfüllt, wenn die Förderung bestimmter Unternehmen unmittelbar von Trägern der öffentlichen Hand gewährt wird oder den öffentlichen Haushalt belastet.[98]

Die derzeitige Prämie für E-Autos wird aus dem Klima- und Transformationsfonds des Bundeshaushalts finanziert und durch das BAFA verwaltet.[99] Bei einer vergleichbaren Ausgestaltung wäre auch eine „Made in EU"-E-Auto-Prämie eine aus staatlichen Mitteln gewährte Förderung.

4.3.3. Wirtschaftlicher Vorteil

Bei der E-Auto-Prämie müsste es sich um einen wirtschaftlichen Vorteil handeln. Ein wirtschaftlicher Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV liegt in jeder wirtschaftlichen Vergünstigung, die ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, das heißt ohne staatliches Eingreifen, nicht erhalten hätte.[100] Maßgeblich ist dabei nicht die Zielsetzung der staatlichen Maßnahme, sondern allein deren tatsächliche Wirkung.[101]

Zuwendungen an private Haushalte bzw. Verbraucher können eine Beihilfe darstellen, wenn sie mittelbar zu einer Begünstigung eines Unternehmens bzw. Produktionszweigs führen (sog. **mittelbare Vorteile**).[102] Ein wirtschaftlicher Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV kann auch mittelbar gewährt werden, wenn die staatliche Leistung nicht unmittelbar einem Unternehmen,

---

95 Beihilfemitteilung, Rn. 12 ff.

96 Cremer, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 30; Nowak, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 37.

97 Kommission, Beihilfemitteilung, Rn. 48.

98 Vgl. Kommission, Beihilfemitteilung, Rn. 39 ff., 47 ff.

99 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), Das Förderprogramm für Elektroautos, Stand: 20.05.2026.

100 Vgl. EuGH, Urteil vom 8.5.2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11, Libert u. a., Rn. 83; Kommission, Beihilfemitteilung, Rn. 66.

101 Kommission, Beihilfemitteilung, Rn. 67.

102 EuGH, Urteil vom 19.9.2000, Rs. C-156/98, Deutschland/Kommission, Rn. 26, 27; Urteil vom 28.7.2011, C-403/10 P, Mediaset, Rn. 81; Arhold, in: MüKoWettbR, 4. Aufl. 2022, Teil 9. Rn. 369; Kommission, Beihilfemitteilung, Rn. 116; Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 14.

sondern zunächst einem Dritten, etwa einem Verbraucher, zugutekommt.[103] Der Umstand, dass die staatliche Leistung formal an Verbraucher gerichtet ist, schließt einen wirtschaftlichen Vorteil der Unternehmen folglich nicht aus. Dies ergibt sich systematisch bereits aus Art. 107 Abs. 2 Buchst. a AEUV.[104] Entscheidend ist, ob die Maßnahme in ihrer konkreten Ausgestaltung dazu führt, dass bestimmte[105] Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen einen zurechenbaren wirtschaftlichen Vorteil erlangen.

So hat der EuGH einen mittelbaren wirtschaftlichen Vorteil beispielsweise bei staatlichen Förderprogrammen angenommen, die Endverbraucher beim Erwerb oder bei der Miete von Ausrüstung für digitales Fernsehen unterstützen und dadurch zugleich die Nachfrage zugunsten digitaler terrestrischer Sender und Kabelnetzbetreiber erhöhen.[106] Ähnlich sah es die Kommission bei staatlichen Zuschüssen zu Flugreisen von Studierenden und Auszubildenden zwischen den französischen Überseegebieten und dem französischen Festland: Die Förderung kommt zwar unmittelbar den Reisenden zugute, begünstigt jedoch mittelbar diejenigen Fluggesellschaften, die die entsprechenden Verbindungen bedienen, indem sie deren Nachfrage und damit ihre wirtschaftliche Tätigkeit unterstützt. [107] In der Literatur wurde auch die **Abwrackprämie** aus dem Jahr 2009 als mittelbare Begünstigung (sog. „verbrauchervermittelte Unternehmensbegünstigung“) der Autoindustrie angesehen mit dem Argument, dass der wirtschaftliche Erfolg der Autohändler bei der Prämie ähnlich ausfalle wie bei einem durch staatliche Zuwendungen an die Autohändler finanzierten Preisrabatt beim Neuwagenkauf.[108]

Die **E-Auto-Prämie** wird zwar zunächst an die Verbraucher und nicht an die Unternehmen ausgezahlt. In der dieser Arbeit zugrundeliegenden Ausgestaltung erfolgte die Zahlung allerdings nur zweckgebunden infolge des Erwerbs eines in der EU hergestellten E-Autos. Infolgedessen würde eine bestimmte Gruppe von Unternehmen – nämlich solche, die innerhalb der EU E-Autos herstellen – durch den Kaufanreiz begünstigt. Die Wirkung der Prämie führt trotz der Ausgestaltung als Verbrauchersubvention zu einem mittelbaren wirtschaftlichen Vorteil.

4.3.4. Selektivität

Die Maßnahme müsste selektiv sein, also bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige gegenüber anderen begünstigen, die sich im Hinblick auf das verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Lage befinden.

---

103 Kommission, Beihilfemitteilung, Rn. 115.

104 Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 14.

105 Im Fall von mittelbaren Beihilfen ist die Bestimmung des wirtschaftlichen Vorteils insofern eng verwandt mit dem Kriterium der Selektivität, vgl. Götz, in: Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, 43. EL Oktober 2017, § 32 Rn. 76. Dazu sogleich unter Ziff. 4.3.4.

106 EuGH, Urteil vom 28.7.2011, C-403/10 P, Mediaset, Rn. 81.

107 Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 14.

108 Fehling, Das europäische Beihilfenrecht in der Wirtschaftskrise, EuR 2010, 598 (606); Götz, in: Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, 43. EL Oktober 2017, § 32 Rn. 76.

Selektivität zugunsten eines **Produktionszweiges** betrifft Beihilfen, die nicht nur einzelnen Unternehmen, sondern einer gesamten Branche zugutekommen. Der Begriff ist **weit** zu verstehen und umfasst alle Unternehmen, die in einem bestimmten Wirtschaftsbereich tätig sind. Ziel ist es, Mitgliedstaaten davon abzuhalten, durch die gezielte Förderung traditionell starker Wirtschaftszweige den innerunionalen Handel zu beeinflussen und den Wettbewerb zu verzerren.[109] Das Merkmal der „**vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation“** dient dazu, allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen, die allen Unternehmen gleichermaßen zugutekommen, vom Beihilfebegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV auszunehmen.[110]

Die Prämie zur Förderung von E-Autos betrifft mit der Herstellung von E-Autos einen bestimmten Produktionszweig. Damit ist das Merkmal der Selektivität gegeben. Als Vergleichsgruppe kommen hier zum einen die Hersteller konventioneller Fahrzeuge in Betracht,[111] zum anderen die Hersteller nicht geförderter, außerhalb der EU hergestellter Waren. Jedenfalls kommt die Maßnahme nicht allen Unternehmen gleichermaßen zugute.

4.3.5. Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung

Das Vorliegen dieser Kriterien setzt voraus, dass die Beihilfe die Stellung des begünstigten Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern im innerunionalen Handel stärkt.[112] Nach der Rechtsprechung des EuGH bedarf es insoweit keines Nachweises, dass eine nationale Maßnahme tatsächlich zu Handelsbeeinträchtigungen und Wettbewerbsverzerrungen führt. Es kommt vielmehr darauf an, ob die Beihilfe geeignet ist, diese Wirkungen hervorzurufen.[113] Hiervon sei auszugehen, wenn die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen, konkurrierenden Unternehmen in diesem Handel gestärkt werde, wobei unerheblich sei, ob das begünstigte Unternehmen selbst am innerunionalen Handel teilnehme.[114] Eine Wettbewerbsverzerrung kann hingegen dann ausgeschlossen sein, wenn eine Maßnahme (trotz Selektivität) so breit angelegt ist, dass ausländische Hersteller gegenüber einheimischen nicht benachteiligt werden.[115]

Im Hinblick auf die projektierte Förderprämie werden in der EU produzierende Hersteller von E-Autos gegenüber anderen Herstellern gestärkt, die außerhalb der EU produzieren. Daher könnte

---

109 Cremer, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 30; Nowak, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 37.

110 EuGH, Urteil vom 4.6.2015, C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems, Rn. 74; Nowak, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 38, 40.

111 A. A. Holtmann, Vorfahrt für Elektroautos – eine Betrachtung aus Sicht des EU-Beihilfenrechts, KommJur 2015, 201 (202), der Hersteller von elektrisch betriebenen Fahrzeugen für nicht vergleichbar mit Herstellern konventioneller Fahrzeuge hält.

112 Vgl. EuGH, Urteil vom 17.9.1980, Rs. 730/79, Philip Morris/Kommission, Rn. 11.

113 Vgl. EuGH, Urteil vom 8.5.2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11, Libert u. a., Rn. 76 ff.

114 EuGH, Urteil vom 8.5.2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11, Libert u. a., Rn. 76 ff.

115 So bzgl. der Abwrackprämie Fehling, Das europäische Beihilfenrecht in der Wirtschaftskrise, EuR 2010, 598 (606).

von einer (drohenden) Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung ausgegangen werden.

4.3.6. Tatbestandsausschluss: De-minimis-Beihilfen

Auch wenn die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV grundsätzlich erfüllt sind, könnte der Tatbestand ausgeschlossen sein, soweit die Förderung die Voraussetzungen der De-minimis-Verordnung (s. o. Ziff. 4.2.2.) erfüllt. Gemäß Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 4 der Verordnung gelten Beihilfen, deren Gesamtbetrag je „einziges Unternehmen“ in einem Zeitraum von drei Jahren 300.000 Euro nicht übersteigt, als Maßnahmen, die nicht alle Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, sofern sie transparent sind. Kapitalzuführungen gelten gemäß Art. 4 Abs. 4 der Verordnung nur dann als transparent, wenn ihr Gesamtbetrag den Höchstbetrag nicht übersteigt.

Mit Blick auf das Volumen der derzeitigen E-Auto-Prämie dürfte auch deren Weiterentwicklung nicht die Voraussetzungen der De-minimis-Verordnung erfüllen.

4.4. Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt i. S. v. Art. 107 Abs. 3 AEUV

Soweit Beihilfen vorliegen und nicht freigestellt[116] sind, kommt eine Genehmigung durch die Kommission insbesondere nach Art. 107 Abs. 3 AEUV in Betracht.[117] Die in dieser Vorschrift enthaltenen Tatbestände räumen der Kommission sowohl einen **Beurteilungsspielraum** auf Tatbestandsebene als auch **Ermessen** auf Rechtsfolgenebene ein.[118] Die Kommission hat ihre **Genehmigungspraxis** im Hinblick auf die einzelnen Genehmigungstatbestände des Art. 107 Abs. 3 AEUV in **Leitlinien** und **Mitteilungen** fixiert (s. o. Ziff. 4.2.2.).

Als Rechtsgrundlage für die Vereinbarkeit der Kaufprämie mit dem Binnenmarkt kommen hier insbesondere[119] **Art. 107 Abs. 3 Buchst. b und c AEUV** in Betracht.

---

116 S. oben Ziff. 4.2.2.; eine Freistellung nach der AGVO dürfte für die projektierte Kaufprämie insoweit fernliegen, als „Beihilfemaßnahmen, bei denen die Gewährung der Beihilfe davon abhängig ist, dass der Beihilfeempfänger einheimische Waren verwendet oder einheimische Dienstleistungen in Anspruch nimmt“ (Art. 1 Abs. 5 Buchst. b AGVO) und „Beihilfen, die davon abhängig gemacht werden, dass einheimische Waren Vorrang vor eingeführten Waren erhalten“ (Art. 1 Abs. 2 Buchst. d AGVO) nicht in den Geltungsbereich der AGVO fallen.

117 Der Kommission kommt diesbezüglich ein Entscheidungsermessen zu, siehe Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 50.

118 Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 4. Aufl. 2025, Art. 107 Abs. 2 AEUV Rn. 1; Cremer, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 53.

119 Die Alternativen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. a AEUV (Gebiete mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung) und Buchst. b Alt. 2 (Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats) sowie der Tatbestand des Art. 107 Abs. 2 Buchst. a AEUV (Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher) dürften angesichts der Ziele und Ausgestaltung der derzeitigen Prämie hier nicht einschlägig sein.

4.4.1. Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, Art. 107 Abs. 3 Buchst. b Alt. 1 AEUV

Nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b Alt. 1 AEUV können „Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse sind solche, die den in Art. 3 EUV festgelegten Zielen der Europäischen Union entsprechen oder mit grenzüberschreitenden Programmen der Union bzw. ihrer Mitgliedstaaten im Einklang stehen.[120] Eine wichtige Fallgruppe sind Vorhaben mit dem Ziel des **Umweltschutzes**.[121] Eine Förderung fällt jedoch nur dann unter Art. 107 Abs. 3 Buchst. b Alt. 1 AEUV, wenn sie nicht überwiegend den Unternehmen eines einzelnen Mitgliedstaats zugutekommt, sondern einen Nutzen entfaltet, der der Europäischen Union insgesamt zugutekommt.[122]

Die Kommission hat 2021 in einer Mitteilung Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt veröffentlicht.[123] Danach muss das Vorhaben verschiedene **kumulative Kriterien** erfüllen, um im „gemeinsamen europäischen Interesse“ zu liegen. Danach muss das Vorhaben u. a.: einen konkreten, erheblichen Beitrag zu den **Zielen der EU** leisten und nachhaltiges Wachstum fördern (Rn. 14); ein schwerwiegendes Markt- oder Systemversagen beheben oder gesellschaftliche Herausforderungen adressieren, die ohne Beihilfe nicht angemessen bewältigt würden (Rn. 15); mit seinem Nutzen über einzelne Unternehmen und Branchen hinausreichen und positive Wirkungen für die europäische Wirtschaft und Gesellschaft entfalten (Rn. 18). Zudem müssen in der Regel mindestens **vier Mitgliedstaaten** beteiligt sein und das Vorhaben muss auch anderen Teilen der Union zugutekommen (Rn. 16) und allen Mitgliedstaaten muss eine echte Gelegenheit zur Beteiligung eingeräumt werden (Rn. 17).

Als Beispiele für relevante Unionsziele und Strategien nennt die Mitteilung unter anderem den Europäischen Grünen Deal, die Digitalstrategie, die digitale Dekade, die europäische Datenstrategie, die neue Industriestrategie für Europa und deren Aktualisierung, das Programm Next Generation EU, die europäische Gesundheitsunion, den Europäischen Forschungsraum für Forschung

120 Von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 88. EL April 2026, Art. 107 AEUV Rn. 159.

121 Cremer, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 59.

122 Nowak, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 61.

123 Mitteilung der Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, 2021/C 528/02, 30.12.2021.

und Innovation, den neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft sowie das Ziel der Union, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen.[124]

Vor diesem Hintergrund erscheint es **fernliegend**, eine nationale Kaufprämie für „Made in EU"-E-Fahrzeuge als **Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse** i. S. v. Art. 107 Abs. 3 Buchst. b Alt. 1 AEUV einzuordnen. Die Prämie wäre kein abgegrenztes Vorhaben mit festgelegten Teilnehmern und Finanzierung.[125] Sie wäre eine rein nationale Maßnahme ohne Beteiligung von mindestens vier Mitgliedstaaten.[126] Sie fördert weder Forschung, Entwicklung und Innovation noch eine erste gewerbliche Nutzung oder Infrastruktur; der Absatz von Serienprodukten ist ausdrücklich ausgenommen.[127] Bei einem Herkunftskriterium könnte zudem der Ausschluss nach Rn. 10 Buchst. c (zwangsläufiger Verstoß gegen Unionsrecht, hier Art. 34 AEUV, s. oben Ziff. 3.) vorliegen.[128]

4.4.2. Förderung gewisser Wirtschaftszweige, Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV

Nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Der Gerichtshof hat in der Rechtssache Hinkley Point C klargestellt, dass die Vorschrift **kein Ziel von gemeinsamem Interesse** voraussetzt. Erforderlich sind zwei Voraussetzungen:[129] Die Beihilfe muss erstens die Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit fördern und darf zweitens die Handelsbedingungen nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verän-

124 Mitteilung der Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, 2021/C 528/02, 30.12.2021, Rn. 14.

125 Mitteilung der Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, 2021/C 528/02, 30.12.2021, Rn. 12.

126 Mitteilung der Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, 2021/C 528/02, 30.12.2021, Rn. 16 f.; vgl. EuGH, Urteil vom 8.3.1988, verb. Rs. C-62/87 u. 72/88, Exécutif régional wallon/Kommission, Rn. 22.

127 Mitteilung der Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, 2021/C 528/02, 30.12.2021, Rn. 22 ff.

128 Mitteilung der Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, 2021/C 528/02, 30.12.2021, Rn. 10, Fn. 11.

129 EuGH, Urteil vom 22.09.2020, Rs. C-594/18 P, Österreich/Kommission (Hinkley Point C), Rn. 19 f., 39.

dern darf. Dabei sind ihre positiven Wirkungen gegen die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel abzuwägen.[130] Bei der Bewertung verfügt die Kommission ebenfalls über ein weites Ermessen, das wirtschaftliche und soziale Wertungen auf Unionsebene einschließt und das sie durch Leitlinien gebunden hat (s. o. Ziff. 4.2.2.).[131]

Nach diesem Maßstab erscheint es denkbar, dass eine E-Auto-Kaufprämie für in der EU hergestellte Fahrzeuge – vorbehaltlich ihrer konkreten Ausgestaltung – jedenfalls insofern die **Voraussetzung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV erfüllt**, als die Förderung sowohl dem Klimaschutz und der Dekarbonisierung des Verkehrs als auch der Stärkung der europäischen Automobilindustrie diente.[132] Hierfür könnten auch die Aussagen der Kommission in ihrem **Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie**[133] streiten, die für eine großzügigere Beurteilung europäischer Präferenzen sprechen. So empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten „nachdrücklich“, bei der Konzeption von Beihilfemaßnahmen zusätzliche Voraussetzungen festzulegen, um **Resilienzziele** anzugehen. Insbesondere soll die europäische Wertschöpfungskette für saubere Technologien gestärkt werden. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten „Kriterien im Hinblick auf europäische Präferenz festlegen, wenn sie wettbewerbliche Ausschreibungen oder andere Formen der Beihilfezuweisung nutzen“.[134] Für die Automobilindustrie verweist die Kommission zudem auf ihren Aktionsplan, wonach öffentliche Mittel bei ausländischen Direktinvestitionen an Auflagen geknüpft werden sollen, die unter anderem lokale Lieferketten betreffen.[135] Die Stärkung europäischer Fertigungskapazitäten und der „europäischen Autonomie“ erkennt die Kommission damit als förderwürdiges Ziel an.[136] Ein an die europäische Produktion anknüpfendes Kriterium wäre demnach nicht schon als solches ein Genehmigungshindernis.

Aus den vorstehenden Argumenten folgt jedoch nicht, dass eine Beschränkung der Förderung auf E-Autos „Made in EU“ bzw. ein vollständiger Ausschluss außerhalb der EU hergestellter Fahrzeuge genehmigungsfähig wäre. Der Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie ist auf eine Kaufprämie nicht unmittelbar anwendbar; **nachfrageseitige Anreize** werden nur in Form

130 Vgl. Cremer, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 62; von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 88. EL April 2026, Art. 107 AEUV, Rn. 222.

131 EuGH, Urteil vom 14.01.1997, Rs. C-169/95, Spanien/Kommission, Rn. 18; Urteil vom 19.07.2016, Rs. C-526/14, Kotnik u. a., Rn. 39 ff.

132 Vgl. Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18.2.2022, S. 22 f.

133 Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, ABl. C 2025/3602, 4.7.2025.

134 Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, ABl. C 2025/3602, 4.7.2025, Rn. 21.

135 Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, ABl. C 2025/3602, 4.7.2025, Rn. 14 mit Verweis auf Kommission, Aktionsplan für die europäische Automobilindustrie, KOM(2025) 95 final vom 5.3.2025.

136 Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, ABl. C 2025/3602, 4.7.2025, Rn. 2, 5, 178.

beschleunigter Abschreibungen erfasst.[137] Zudem stellt die Kommission die **Präferenzkriterien unter den Vorbehalt**, dass sie „nicht gegen das Unionsrecht, einschließlich der internationalen Verpflichtungen der Union, verstoßen".[138] Auch in ihren Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen weist die Kommission entsprechend der ständigen EuGH-Rechtsprechung[139] darauf hin, dass eine Beihilfe nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann, wenn „die geförderte Tätigkeit, die Beihilfemaßnahme oder die mit ihr verbundenen Bedingungen […] zu einem Verstoß gegen Unionsrecht" führen.[140] Als Beispiel hierfür verweist die Kommission auf Beihilfen, die „durch entsprechende Klauseln direkt oder indirekt vom Ursprung der Produkte" abhängig sind.[141]

Einer beihilferechtlichen Genehmigung könnte somit ein potenzieller Verstoß der Kaufprämie gegen Art. 34 AEUV oder das (perspektivisch) vorrangig zu prüfende Sekundärrecht entgegenstehen.

4.5. Zwischenergebnis

Bei einer auf in der EU hergestellte Elektroautos beschränkten Prämie dürfte es sich um eine staatliche Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV handeln. Gründe, die eine Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 Abs. 3 AEUV begründen und auf deren Grundlage die Kommission die Beihilfe genehmigen könnte, dürften nicht vorliegen. Darüber ist zu berücksichtigen, dass die Genehmigungsfähigkeit ausscheidet, wenn die Beihilfe als solche bzw. die untrennbar ihr verbundenen Gewährungsmodalitäten gegen andere Primärrechtsbestimmungen (wie die Warenverkehrsfreiheit) verstoßen.

5. Welthandelsrecht

Ob eine Beschränkung der E-Auto-Prämie auf in der EU hergestellte Fahrzeuge mit dem Welthandelsrecht vereinbar ist, richtet sich maßgeblich nach den Rechtsakten der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – **WTO**).

Neben dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade – **GATT**) kommen insbesondere das Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade-Related Investment Measures – **TRIMs**) sowie das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Agreement on Subsidies and Countervailing

---

137 D. h. Vermögenswerte, die ein Unternehmen in seiner Bilanz ausweist und für seine Tätigkeit verwendet, vgl. Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, ABl. C 2025/3602, 4.7.2025, Rn. 6, 180 ff.

138 Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, ABl. C 2025/3602, 4.7.2025, Rn. 21.

139 Vgl. EuGH, Urteil vom 19.9.2000, Rs. C-156/98, Deutschland/Kommission, Rn. 78.

140 Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18.2.2022, Rn. 33.

141 Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18.2.2022, Rn. 33.

Measures – **SCMA**) als Prüfungsmaßstäbe in Betracht. Die Regelwerke begründen eigenständige, nebeneinander anwendbare Verpflichtungen („**cumulative obligations**"), sodass eine Maßnahme zugleich an mehreren Übereinkommen zu messen sein kann.[142]

Im Folgenden wird zunächst überblicksartig die einschlägige WTO-Rechtsprechung wiedergegeben (Ziff. 5.1.). Sodann wird geprüft, ob eine deutsche E-Auto-Prämie, deren Gewährung an die Herstellung des geförderten Elektrofahrzeugs in der EU geknüpft ist, mit den einschlägigen Verpflichtungen des GATT (Ziff. 5.2.), des TRIMs (Ziff. 5.3.) und des SCMA (Ziff. 5.4.) vereinbar ist. Schließlich wird der Frage nachgegangen, ob der Förderausschluss als Gegenmaßnahme für chinesische Subventionen eingestuft werden könnte (Ziff. 5.5.).

5.1. Übersicht: Relevante WTO-Verfahren

Dieser Abschnitt gibt vorab – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einen Überblick über ausgewählte WTO-Streitbeilegungsverfahren, die aufgrund ihrer rechtlichen Bedeutung oder Aktualität für die untersuchte Fragestellung von Interesse sind:

- In der Rechtssache *Indonesia – Autos*[143] klagten die Europäischen Gemeinschaften, Japan und die USA gegen indonesische Förderprogramme für die heimische Automobilindustrie. Indonesien gewährte unter anderem Zoll- und Steuervergünstigungen für Autos, die an lokale Produktionsanteile geknüpft waren. Das WTO-Panel stellte Verstöße gegen das GATT, insbesondere das Meistbegünstigungsprinzip (Art. I Abs. 1) und die Regeln zur steuerlichen Gleichbehandlung (Art. III Abs. 2), sowie gegen das TRIMs fest. Zudem sah es die Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch spezifische Subventionen im Sinne von Art. 5 Buchst. c SCMA ernsthaft beeinträchtigt.

- In *Canada – Feed-In Tariff Program*[144] machte Ontario die Förderung von Wind- und Solarenergie davon abhängig, dass ein bestimmter Anteil der verwendeten Ausrüstung aus Ontario stammte. Das Panel stellte Verstöße gegen Art. III Abs. 4 GATT und Art. 2 Abs. 1 TRIMs fest, was der Appellate Body bestätigte. Ein finanzieller Vorteil dürfe grundsätzlich nicht davon abhängig gemacht werden, dass Unternehmen lokale Waren anstelle importierter Waren verwenden.

- In *India – Solar Cells*[145] verlangte Indien von bestimmten Solarstromerzeugern die Verwendung inländischer Solarzellen oder -module, um Fördervorteile zu erhalten. Das Panel

142 Vgl. Canada — Measures Relating to the Feed-in Tariff Program, DS426, Appellate Body Report, Rn. 5.4 ff. Der Appellate Body stellte klar, dass die Verpflichtungen aus GATT, TRIMS und SCMA **kumulativ** gelten und **keine zwingende Reihenfolge** ihrer Prüfung besteht. Insbesondere lasse sich das SCMA gegenüber GATT und TRIMs **nicht als spezielleres** und damit vorrangiges Übereinkommen einordnen.

143 Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry, DS64.

144 Canada — Measures Relating to the Feed-in Tariff Program, DS426.

145 India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules, DS456.

stellte einen Verstoß gegen Art. III Abs. 4 GATT und Art. 2 Abs. 1 TRIMs fest. Die Entscheidung zeigt, dass eine an lokale Warenverwendung geknüpfte Förderung eine verbotene handelsbezogene Investitionsmaßnahme i. S. d. TRIMs sein kann.

– In *Brazil – Taxation*[146] gewährte Brasilien steuerliche Vorteile u. a. abhängig von Produktionsschritten und lokalen Anteilen. Das Panel stellte Verstöße gegen Art. III Abs. 2 und 4 GATT sowie Art. 2 Abs. 1 TRIMs fest. Der Appellate Body bestätigte die wesentlichen Feststellungen. Auch industriepolitische Förderprogramme für Fahrzeuge können demnach WTO-widrig sein, wenn ihre Ausgestaltung importierte Fahrzeuge oder Komponenten benachteiligt.

– In *US – IRA*[147] beanstandete China bestimmte Steuervergünstigungen des US-amerikanischen Inflation Reduction Act (IRA), die Investitionen in erneuerbare Energien fördern sollten. Die Vergünstigungen waren teilweise daran geknüpft, dass US-amerikanische statt importierter Waren verwendet wurden. Am 30. Januar 2026 stellte das Panel fest, dass US-Förderboni für erneuerbare Energien, die von der Verwendung US-amerikanischer Waren abhingen, gegen Art. III Abs. 4 GATT, Art. 2 Abs. 1 TRIMs und Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA verstießen. Eine Rechtfertigung nach Art. XX Buchst. a GATT gelang den USA nicht. Der Bericht wurde von den USA angefochten und ist nicht endgültig angenommen.

– In *Türkiye – EVs*[148] beanstandete China türkische Zusatz-Zölle auf chinesische Fahrzeuge sowie ein Importgenehmigungssystem mit besonderen Kundendienstanforderungen. Das Panel veröffentlichte seinen Bericht am 28. Juli 2026. Es stellte unter anderem fest, dass türkische Einfuhrgenehmigungsanforderungen für chinesische Elektrofahrzeuge gegen Art. III Abs. 4 GATT verstießen.

– Im laufenden Verfahren *India – Automotive and Renewable Energy Sectors*[149] wendet sich China gegen indische Förderprogramme für Batterien, Fahrzeugkomponenten und Elektroautos. Betroffen ist ausdrücklich auch das „Scheme to Promote Manufacturing of Electric Passenger Cars in India“. Geltend gemacht werden Verstöße gegen Art. III Abs. 4 GATT, Art. 2 Abs. 1 TRIMs und Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA.

– Im ebenfalls anhängigen Verfahren *EU – Definitive Countervailing Duties on BEVs*[150] beanstandet China Ausgleichszölle der EU, die diese am 30. Oktober 2024 auf Elektroautos aus

146 Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges, DS472.

147 United States — Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act, DS623. Mit der WTO-Vereinbarkeit von Lokalisierungsanforderungen („Local Content Requirements“) im Kontext des US Inflation Reduction Acts haben sich auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages in der Arbeit „Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) und US Inflation Reduction Act im Lichte des Welthandelsrechts“, WD 2 - 3000 - 066/24, 18.12.2024, auseinandergesetzt.

148 Türkiye - Measures Concerning Electric Vehicles and Other Types of Vehicles from China, DS629.

149 India - Measures Concerning Trade in the Automotive and Renewable Energy Technology Sectors, DS642.

150 European Union — Definitive Countervailing Duties on New Battery Electric Vehicles from China, DS630.

China eingeführt hat.[151] Grundlage war eine Untersuchung der Europäischen Kommission, nach der chinesische Hersteller staatliche Subventionen erhielten, welche die europäische Automobilindustrie schädigten bzw. zu schädigen drohten. China rügt insbesondere Verstöße gegen das GATT und das SCMA, unter anderem hinsichtlich der Berechnung der Subventionen und der Feststellung einer Schädigung. Ein Panel wurde eingesetzt; eine Sachentscheidung liegt noch nicht vor. Der Abschlussbericht wird voraussichtlich im Jahr 2027 veröffentlicht.

5.2. Vereinbarkeit mit dem GATT

Im Folgenden wird geprüft, ob die Beschränkung der Kaufprämie mit den GATT-Grundsätzen der Inländerbehandlung (Ziff. 5.2.1.) und der Meistbegünstigung (Ziff. 5.2.2.) im Einklang steht und inwieweit Ausnahmeregelungen des GATT in Betracht kommen (Ziff. 5.2.3.).

5.2.1. Gebot der Inländerbehandlung, Art. III Abs. 4 GATT

Eine Kaufprämie nur für innerhalb der EU hergestellte E-Autos könnte gegen das in Art. III Abs. 4 GATT niedergelegte Prinzip der **Inländerbehandlung** („**National Treatment**“) verstoßen. Danach dürfen importierte Waren nicht gegenüber national hergestellten Waren diskriminiert werden.[152]

5.2.1.1. Keine Bereichsausnahme, Art. III Abs. 8 Buchst. b GATT

Dies setzt zunächst voraus, dass der Anwendungsbereich von Art. III GATT überhaupt eröffnet ist. In Art. III Abs. 8 Buchst. b GATT ist nämlich eine Bereichsausnahme für **direkte Subventionen an einheimische Produzenten** geregelt. Sofern die Bereichsausnahme greift, tritt das GATT zurück und die Maßnahme ist nur anhand des SCMA zu prüfen (dazu Ziff. 5.4.).

Art. III Abs. 8 Buchst. b GATT lautet wie folgt:

> „The provisions of this Article shall not prevent the **payment of subsidies exclusively to domestic producers**, including payments to domestic producers derived from the proceeds of internal taxes or charges applied consistently with the provisions of this Article and subsidies effected through governmental purchases of domestic products.“[153]

Um unter die Bereichsausnahme zu fallen, müsste die Prämie „ausschließlich einheimischen Produzenten“ zugebilligt werden. Daran fehlt es im Fall der „Made in EU“-Prämie, weil eine sol-

---

151 Durchführungsverordnung (EU) 2024/2754 der Kommission vom 29. Oktober 2024 zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren neuer batteriebetriebener Elektrofahrzeuge für die Personenbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China, konsolidierte Fassung vom 11.02.2026.

152 Näher: Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 68 f.

153 Hervorhebungen durch Verf.; zur engen Auslegung der Ausnahmevorschrift und deren Beschränkung auf direkte Subventionen siehe: Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry, DS64, Panel Report, Rn. 14.41 ff.

che nicht nur deutschen, sondern auch ausländischen Produzenten – nämlich all jenen, die innerhalb der EU produzieren – zugutekommen würde. Denn die „Made in EU"-Konstellation knüpft gerade nicht an die Person des Herstellers an, sondern allein an den Herstellungsort. Bspw. würde auch der US-amerikanischen Produzent Tesla hinsichtlich seiner in der EU hergestellten Fahrzeuge von der Prämie profitieren (vgl. Ziff. 1.).

Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob die **indirekte Subventionierung** der Hersteller durch die Verbraucherprämie überhaupt von der Bereichsausnahme umfasst wäre. Der Wortlaut „payment to domestic producers" deutet darauf hin, dass nur eine direkte Zahlung an die Hersteller, nicht aber eine Zahlung an private Haushalte umfasst sein dürfte. Auch die Rechtsprechung der WTO-Streitbeilegungsorgane spricht für eine **enge Auslegung**. So stellte das Panel in *Indonesia - Autos* unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift klar, dass Art. III Abs. 8 Buchst. b GATT nur eine direkte Subventionierung inländischer Produzenten von den Inländerbehandlungspflichten ausnimmt, nicht aber indirekte Vorteile durch steuerliche Begünstigungen.[154] Die E-Auto-Prämie subventioniert nicht „ausschließlich einheimische Produzenten". Somit greift die Bereichsausnahme des Art. III Abs. 8 Buchst. b GATT nicht und Art. III Abs. 4 GATT bleibt anwendbar.

5.2.1.2. Voraussetzungen von Art. III Abs. 4 GATT

Art. III Abs. 4 GATT statuiert das Gebot der Inländerbehandlung:

> „The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded **treatment no less favourable** than that accorded to **like products** of **national origin** in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use."[155]

In Auslegung dieser Vorschrift macht der Appellate Body das Vorliegen einer Verletzung der Vorschrift von drei Voraussetzungen abhängig:

- Bei den importierten Waren und Waren inländischen Ursprungs handelt es sich um gleichartige Waren (**like products**);

- die in Rede stehende, potenziell handelsbeschränkende Maßnahme stellt ein Gesetz, eine Verordnung oder eine sonstige Vorschrift (**law, regulation, or requirement**) über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung von Waren dar; und

154 Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry, DS64, Panel Report, Rn. 14.41 ff.; ähnlich: Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges, DS472, Rn. 5.92 ff.

155 Hervorhebungen durch Verf.

– die importierten Waren erfahren eine weniger günstige Behandlung (**less favourable treatment**) als gleichartige Waren inländischen Ursprungs.[156]

Die WTO-Rechtsprechung stellt unter anderem auf physische Eigenschaften, Endverwendung, Verbrauchergewohnheiten und Tarifklassifikation ab, um die Gleichartigkeit der Waren zu beurteilen.[157] E-Autos, die außerhalb der EU hergestellt werden, sind demnach wohl gegenüber in der EU hergestellten E-Autos gleichartige Waren.

Eine Prämie, die beim Kauf an Verbraucher ausgezahlt wird, ist ein Kaufanreiz und betrifft den Handel. Anforderungen, um bestimmte Subventionen bzw. staatliche Vorteile zu erhalten, stellen nach der Rechtsprechung der WTO-Streitschlichtungsorgane eine sonstige Vorschrift im Sinne des Art. III Abs. 4 GATT dar.[158]

Im Übrigen müsste eine weniger günstige Behandlung für importierte E-Autos gegenüber inländischen E-Autos vorliegen. Im Wege extensiver Auslegung werden dabei auch rein faktische Diskriminierungen erfasst.[159] Die Kaufprämie stellt als Kaufanreiz eine **günstigere Behandlung** für diejenigen Produzenten von E-Autos dar, deren Produkte beim Kauf durch die Verbraucher (mittelbar) subventioniert werden.

Der Tatbestand des Art. III Abs. 4 GATT ist demnach erfüllt.

5.2.2. Grundsatz der Meistbegünstigung, Art. I Abs. 1 GATT

Neben dem Gebot der Inländerbehandlung aus Art. III Abs. 4 GATT kann die auf eine Produktion in der EU beschränkte Kaufprämie auch den **Grundsatz der Meistbegünstigung** („Most-Favoured-Nation Treatment“) aus Art. I Abs. 1 GATT berühren. Danach muss ein WTO-Mitglied Handelsvorteile, die es einem anderen Land gewährt, grundsätzlich sofort und bedingungslos auch allen anderen WTO-Mitgliedern gewähren:

> „[…] **any advantage**, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of **all other contracting parties**.“[160]

---

156 Vgl. Korea — Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, DS161, Appellate Body Report, Rn. 133; näher zu den Kriterien des Appellate Body: Pelton, Protecting Protectionism in the WTO, in: Columbia Journal of Environmental Law 2024, S. 100-142 (120 ff.).

157 Krenzler/Herrmann/Niestedt/Bäumler, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 27. EL April 2026, WTO 131a. Rn. 61.

158 WTO, Analytical Index zu Art. III GATT, S. 173; Hestermeyer/Nielsen, The Legality of Local Content Measures under WTO Law, in: Journal of World Trade 2014, S. 553-592 (569).

159 *Hestermeyer/Nielsen*, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: Journal of World Trade 2014, S. 553-592 (572) mit weiteren Nachweisen.

160 Hervorhebungen durch Verf.

In *EC – Seal Products* äußerte sich der Appellate Body zur Abgrenzung zwischen den beiden Diskriminierungsverboten des GATT (Inländerbehandlung und Meistbegünstigung). Er stellte fest, dass sie sich hinsichtlich der **Vergleichsgruppe** unterscheiden: Während Art. I Abs. 1 GATT eine diskriminierende Behandlung gleichartiger Waren unterschiedlicher ausländischer Herkunft untersagt, richtet sich Art. III Abs. 4 GATT gegen eine Benachteiligung eingeführter Waren gegenüber gleichartigen inländischen Waren. Die Anwendungsbereiche beider Vorschriften können sich allerdings **überschneiden** und schließen sich daher nicht grundsätzlich in ihrer Anwendbarkeit aus.[161]

Im Fall einer deutschen Kaufprämie, die auf in der EU hergestellte Produkte beschränkt wäre, kämen zwei Vergleichsgruppen in Betracht: Soweit das in einem Drittstaat hergestellte Auto schlechter als ein deutsches Auto behandelt wird, liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Inländerbehandlung aus Art. III Abs. 4 GATT (s. o. Ziff. 5.2.1.) vor. Soweit als Vergleichsgruppe Autos herangezogen werden, die in einem anderen EU-Staat hergestellt werden, werden diese ausländischen Waren gegenüber Waren aus Drittstaaten bevorzugt. In diesem Fall liegt eine Verletzung des Meistbegünstigungsprinzips aus Art. I Abs. 1 GATT vor.

5.2.3. Ausnahmen

Verstöße gegen Art. III Abs. 4 GATT und Art. I Abs. 1 GATT können gerechtfertigt sein, wenn sie legitimen Zielen dienen. Das GATT enthält diesbezüglich eine **Vielzahl von Ausnahmeregelungen**. Eine Kaufprämie für innerhalb der EU hergestellte E-Autos könnte insbesondere nach Art. XX, XXI oder XXIV GATT gerechtfertigt sein.

5.2.3.1. Schutz des Lebens oder der Gesundheit, Art. XX Buchst. b GATT

Art. XX Buchst. b GATT erlaubt Ausnahmen für Maßnahmen, die für den **Schutz des Lebens oder der Gesundheit** von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses notwendig sind.

Besondere Bedeutung kommt dem Kriterium der **Notwendigkeit** („necessity“) zu. Zur Bestimmung der Notwendigkeit wird vom WTO-Streitbeilegungsmechanismus der „weighing and balancing test“ angewandt, in dem eine Abwägung der Schutzziele und handelsbeschränkenden Maßnahmen vorgenommen wird. Dabei wird zum einen auf die Wichtigkeit der verfolgten Ziele abgestellt und zum anderen analysiert, wie viel die Maßnahme zur Zielerreichung beitragen kann.[162]

Somit müsste Deutschland für eine auf „Made in EU“-E-Autos beschränkte Prämie nachweisen, dass die Maßnahme dem Umweltschutz dient und zur Erreichung dieses Ziels notwendig ist. Der Erfolg dieses Nachweises dürfte angesichts der Tatsache, dass außerhalb der EU produzierte E-Autos nicht weniger umweltfreundlich als in der EU hergestellte Autos sind, zweifelhaft sein.

---

161 European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, DS401, Appellate Body Report, Rn. 5.80 f.

162 Weiß/Ohler/Bungenberg, Welthandelsrecht, 3. Aufl. 2022, Rn. 535 f.

Selbst wenn die Kaufprämie unter den Tatbestand des Art. XX Buchst. b GATT fiele, müsste sie zusätzlich den Anforderungen des Eingangssatzes („**Chapeau**“) des Art. XX GATT genügen. Danach darf die Maßnahme weder zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, noch zu einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen.

Insoweit erscheint die Rechtfertigung einer auf in der EU hergestellte Fahrzeuge beschränkten Prämie fraglich, weil die Beschränkung auf in der EU hergestellte Elektrofahrzeuge gleichartige Fahrzeuge aus Drittstaaten unabhängig von ihrer tatsächlichen Klimabilanz von der Förderung ausschließt. Da der Herstellungsort allein kein verlässlicher Maßstab für die Umweltverträglichkeit ist, dürfte die Ungleichbehandlung eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung i. S. d. Chapeaus darstellen.

5.2.3.2. Schutz natürlicher Ressourcen, Art. XX Buchst. g GATT

Art. XX Buchst. g GATT erlaubt ferner Ausnahmen für Maßnahmen zum Schutz **natürlicher Ressourcen**, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden. Deutschland könnte diesbezüglich geltend machen, dass die Förderung zur Erhaltung der natürlichen Ressource „**saubere Luft**“ und zum Klimaschutz beiträgt. Nach den Feststellungen des Appellate Body in *US – Gasoline*[163] kann saubere Luft eine erschöpfbare natürliche Ressource sein.

Im Gegensatz zu Art. XX Buchst. b GATT ist die Rechtfertigung nicht auf „notwendige“ Maßnahmen begrenzt. Es muss jedoch ein substanzieller und vernünftiger Zusammenhang („relating to“) zwischen der Maßnahme und dem Ziel bestehen.[164] Ein solcher Zusammenhang liegt angesichts der Beschränkung der Prämie auf in der EU hergestellte Fahrzeuge fern. Die obigen Ausführungen zum Chapeau gelten entsprechend.

5.2.3.3. Sicherheit, Art. XXI GATT

In der politischen Debatte werden zur Begründung von Maßnahmen zur Förderung der europäischen Wirtschaft mitunter auch Sicherheitsinteressen wie die Verringerung strategischer Abhängigkeiten angeführt. Insofern wäre eine Rechtfertigung zur Wahrung **wesentlicher Sicherheitsinteressen** nach Art. XXI Buchst. b GATT denkbar.

Nach seinem Wortlaut belässt Art. XXI Buchst. b GATT den WTO-Mitgliedern die Beurteilung darüber, ob wesentliche (nationale) Sicherheitsinteressen bedroht sind.[165] In der Entscheidung *Russia – Traffic in Transit* stellte das eingesetzte Panel aber einschränkend klar, dass Art. XXI

---

163 United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, DS2.

164 Weiß/Ohler/Bungenberg, Welthandelsrecht, 3. Aufl. 2022, Rn. 538.

165 Zu Art. XXI GATT siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Auslegung des Artikel XXI GATT (Ausnahmen zur Wahrung wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen) durch den Dispute Settlement Body der Welthandelsorganisation, WD 2-3000 - 073/18 vom 15.06.2018.

GATT nicht vollständig dem Definitions- und Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten unterliegt.[166]

Insbesondere müsste die Maßnahme einen der abschließend aufgeführten Tatbestände des Art. XXI Buchst. b GATT erfüllen. In Betracht käme allenfalls eine Krisenlage in den internationalen Beziehungen („emergency in international relations“) nach Art. XXI Buchst. b (iii) GATT. Diese hat das Panel in *Russia – Traffic in Transit* definiert als

> „situation of armed conflict, or of latent armed conflict, or of heightened tension or crisis, or of general instability engulfing or surrounding a state. Such situations give rise to particular types of interests for the Member in question, i.e. defence or military interests, or maintenance of law and public order interests.”[167]

Angesichts dieser strengen Anforderungen liegt es fern, dass eine generell volatile geopolitische Lage ausreichen könnte, um GATT-Verstöße zu rechtfertigen.

5.2.3.4. Zollunion, Art. XXIV Abs. 5 Buchst. a GATT

Art. XXIV Abs. 5 Buchst. a GATT erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen Maßnahmen zur **Errichtung von Zollunionen und Freihandelszonen**. Dafür muss die Maßnahme in zeitlichem Zusammenhang mit der Errichtung des wirtschaftlichen Zusammenschlusses stehen und für dessen Errichtung erforderlich sein.[168]

Die EU stellt eine **Zollunion** im Sinne des Art. XXIV Abs. 8 Buchst. a GATT dar, da sie den Warenhandel zwischen ihren Mitgliedstaaten von Zöllen und sonstigen Handelsbeschränkungen befreit und gegenüber Drittstaaten einen gemeinsamen Außenzolltarif anwendet (Art. 28 Abs. 1 AEUV).

Die deutsche Kaufprämie für Elektroautos ist jedoch **nicht** für die Errichtung dieser Zollunion **erforderlich**. Nach Ansicht des Appellate Body in *Turkey – Textiles*[169] sind bei der Bestimmung der Erforderlichkeit enge Maßstäbe anzulegen: Es genügt nicht, dass eine Maßnahme die wirtschaftliche Integration fördert; vielmehr müsste die Zollunion ohne sie verhindert werden. Da die EU-Zollunion bereits besteht und durch die Kaufprämie weder geschaffen noch erweitert wird, kommt eine Rechtfertigung nach Art. XXIV Abs. 5 Buchst. a GATT nicht in Betracht.

---

166 Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, DS512, Panel Report, Rn. 7.102, dort heißt es: „It follows from the Panel's interpretation of Article XXI(b), as vesting in panels the power to review whether the requirements of the enumerated subparagraphs are met, rather than leaving it to the unfettered discretion of the invoking Member, that Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994 is not totally ‘self-judging’ in the manner asserted by Russia.“

167 Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, DS512, Panel Report, Rn. 7.76.

168 Krenzler/Herrmann/Niestedt/Bäumler, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 27. EL April 2026, WTO 131a. Rn. 76.

169 Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, DS34, Appellate Body Report, Rn. 58, 61.

5.3. Vereinbarkeit mit dem TRIMs

Das Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen („trade-related investment measures“ – **TRIMs**) zielt darauf ab, handelsbeschränkende und -verzerrende Investitionsmaßnahmen in Bezug auf den Warenhandel zu regulieren. International agierende Unternehmen sollen in die Lage versetzt werden, auf ausländischen Märkten unter den gleichen Bedingungen wie inländische Unternehmen tätig zu werden.

5.3.1. Investitionsmaßnahme im Zusammenhang mit dem Warenhandel, Art. 1 TRIMs

Zunächst müsste eine **Investitionsmaßnahme im Zusammenhang mit dem Warenhandel** („investment measures related to trade in goods“) im Sinne des Art. 1 TRIMs vorliegen.

Nach dem Panel in *Indonesia – Autos* ist der Begriff der Investitionsmaßnahme **weit auszulegen**. Erfasst werden nicht nur Maßnahmen, die ausdrücklich ausländische Direktinvestitionen betreffen oder als Investitionsregelungen bezeichnet werden. Auch steuerliche Vergünstigungen und Subventionen können grundsätzlich Investitionsmaßnahmen darstellen. Das Panel stellte ausdrücklich klar, dass sich die Begriffe Investitionsmaßnahme und Subvention nicht gegenseitig ausschließen. Maßgeblich ist, ob die Maßnahme Investitionsbezug aufweist und mit dem Warenhandel zusammenhängt, wobei es auf die Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme ankommt.[170]

Der weite Maßstab und die Zielsetzung der deutsche E-Auto-Kaufprämie sprechen für das Vorliegen einer handelsbezogenen Investitionsmaßnahme. Es handelt sich um eine staatliche Maßnahme, die die E-Auto-Branche fördern und die (europäische) Automobilindustrie stärken soll. Dabei liegt es nahe, dass sie mittelbar auch ausländische Direktinvestitionen in der EU anziehen soll. Insofern hat sie den nötigen Bezug zu Investitionen und zum Handel mit Waren.

5.3.2. Verstoß gegen Art. III GATT, Art. 2 TRIMs i. V. m. Nr. 1 Buchst. a Annex

Art. 2 Abs. 1 TRIMs verbietet alle Maßnahmen, die bereits nach Art. III GATT untersagt sind. Insofern kann auf die Darstellung unter Ziff. 5.2.1. verwiesen werden.[171]

Es kann offenbleiben, ob auch das Regelbeispiel aus Art. 2 Abs. 2 TRIMs i. V. m. Nr. 1 Buchst. a des TRIMs-Annexes erfüllt ist, das handelsbezogene Investitionsmaßnahmen verbietet, die zur

---

170 Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry, DS64, Panel Report, Rn. 14.73 ff., 14.81 f.; siehe auch India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules, DS456, Panel Report, Rn. 7.60.

171 Insoweit dürfte sich, soweit eine handelsbezogene Investitionsmaßnahme i. S. d. Art. 1 TRIMs vorliegt, ein Gleichlauf mit Art. III GATT ergeben. Dennoch stellen die WTO-Streitbeilegungsorgane in ihrer Rechtsprechung fest, dass das TRIMs eine „autonomous legal existence“ habe und eine Verletzung neben Verstößen gegen Art. III GATT separat zu prüfen sei, s. Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry, DS64, Panel Report, Rn. 14.62; vgl. Krenzler/Herrmann/Niestedt/Bäumler, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 27. EL. April 2026, WTO 131a. Rn. 207.

Erlangung eines Vorteils den Kauf oder Gebrauch von Waren inländischen Ursprungs oder aus inländischer Quelle vorschreiben (sog. „Local-Content-Anforderungen“).[172]

Im Ergebnis ist jedenfalls Art. 2 Abs. 1 TRIMS i. V. m. Art. III Abs. 4 GATT erfüllt.

5.3.3. Ausnahmen

Art. 3 TRIMs erklärt die Ausnahmetatbestände des GATT für anwendbar, die oben bereits als nicht einschlägig befunden wurden (Ziff. 5.2.3.).

5.4. Vereinbarkeit mit dem SCMA

Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen („Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“ – **SCMA**)[173] ist ein besonderes WTO-Abkommen, das die Gewährung staatlicher Subventionen regelt. Es soll einen Ausgleich schaffen zwischen dem legitimen staatlichen Interesse an der Gewährung von Subventionen und dem Ziel, Handelsverzerrungen zu verhindern.[174]

Die Beschränkung der Kaufprämie auf in der EU hergestellte E-Autos könnte insbesondere gegen Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA verstoßen. Dies setzt voraus, dass eine Subvention i. S. d. Art. 1 SCMA vorliegt. Diese muss spezifisch sein (Art. 2 SCMA) und ihre Gewährung muss an die Verwendung inländischer Waren gegenüber eingeführten Waren geknüpft sein (Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA).

5.4.1. Vorliegen einer Subvention, Art. 1 SCMA

Das SCMA definiert eine Subvention in Art. 1 SCMA als eine **finanzielle Zuwendung** („financial contribution“) eines WTO-Mitglieds, durch die ein **Vorteil** („benefit“) gewährt wird. Eine finanzielle Zuwendung liegt nach Art. 1 Abs. 1 Buchst. a (1) (i) SCMA insbesondere bei **direkten Geldzahlungen,** bspw. Zuschüssen („direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion)“), vor.

Bei der E-Auto-Prämie wird die Förderung vom Bund bereitgestellt und über das BAFA administriert. Die Mittel werden anspruchsberechtigten Privatpersonen als nicht rückzahlbarer Zuschuss ausgezahlt. Dies ist ein direkter Transfer von Finanzmitteln gemäß Art. 1 Abs. 1 Buchst. a (1) (i) SCMA.

Durch den finanziellen Beitrag muss ein **Vorteil** („**benefit**“) gewährt werden. Ob ein solcher vorliegt, wird grundsätzlich anhand eines Vergleichs mit den Marktbedingungen beurteilt: Erhält der

---

172 Zu Lokalisierungsanforderungen siehe näher Ziff. 5.4.3.

173 Im Überblick: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WTO-Regelungen zu Subventionen, WD 2 - 3000 - 082/22 vom 24.10.2022.

174 Krenzler/Herrmann/Niestedt/Bäumler, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 27. EL. April 2026, WTO 131a. Rn. 122.

Begünstigte günstigere Bedingungen, als er sie auf dem Markt erhalten hätte, spricht dies für einen Vorteil.[175] Für den Verbraucher reduziert die Prämie die effektiven Anschaffungs- oder Leasingkosten für förderfähige Fahrzeuge. Der Verbraucher erhält dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil. Auch der Fahrzeughersteller kann – mittelbar – einen Vorteil erhalten, wenn die Förderung die Nachfrage nach förderfähigen Fahrzeugen erhöht.

Eine Subvention i. S. d. Art. 1 SCMA liegt somit vor.

5.4.2. Spezifität, Art. 2 SCMA

Weiterhin muss die Maßnahme gem. Art. 1 Abs. 2 SCMA **spezifisch** sein, um unter die multilateralen Subventionsregeln des SCMA zu fallen.[176] Gem. Art. 2 Abs. 1 SCMA liegt eine spezifische Subvention vor, wenn sie sich auf ein oder mehrere Unternehmen oder auf einen oder mehrere Wirtschaftszweige bezieht. Hier dürfte das Kriterium der Spezifität angesichts der Förderung des Wirtschaftszweigs der Autoindustrie erfüllt sein. Angesichts von Art. 2 Abs. 3 SCMA muss dies aber nicht nachgewiesen werden, sofern ein Verstoß gegen Art. 3 SCMA vorliegt. Dann wird die Spezifität fingiert.[177]

5.4.3. Verbot von „local content subsidies“, Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA

Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA verbietet

> „subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the **use of domestic over imported goods**“.[178]

Erfasst werden damit insbesondere sogenannte Local-Content-Subventionen, deren Gewährung von der Verwendung inländischer Waren gegenüber eingeführten Waren abhängig gemacht wird. Eine solche Local-Content-Anforderung liegt typischerweise vor, wenn staatliche Vorteile an Unternehmen nur gewährt werden, wenn sie bestimmte Waren inländischen Ursprungs verwenden oder kaufen.

Bei einer Kaufprämie, die außerhalb der EU hergestellte E-Autos ausschließt, handelt es sich nicht um eine klassische Lokalisierungsanforderung, weil sie nicht an die Verwendung („use“), sondern an den Kauf inländischer Waren anknüpft.

Zum Begriff des **Verwendens** („**use**“) hat sich der Appellate Body in *US – Tax Incentives* geäußert:

> „Article 3.1(b) does not elaborate on what constitutes 'use of […] goods'; nor do other provisions of the SCM Agreement or other covered agreements define this term. In the absence of

175 WTO, Analytical Index zu Art. 1 SCM-agreement, S. 65 f.

176 WTO, Analytical Index zu Art. 1 SCM-agreement, S. 3.

177 WTO, Analytical Index zu Art. 2 SCM-agreement, S. 25 f.

178 Hervorhebungen durch Verf.

> any further guidance, the term 'use' may, depending on the particular circumstances, refer to consuming a good in the process of manufacturing, but may also refer to, for instance, incorporating a component into a separate good, or serving as a tool in the production of a good.“[179]

Daraus geht hervor, dass es bei Lokalisierungsanforderungen i. S. d. Vorschrift grundsätzlich um den Gebrauch einer Ware im **Herstellungsprozess**, den Einbau eines Bauteils in ein anderes Produkt oder die Verwendung eines Gegenstands als Werkzeug bei der Herstellung geht.

Teleologisch ließe sich dem entgegenhalten, dass – wenn schon die Bedingung der Verwendung lokaler Produkte im Herstellungsprozess einen Verstoß darstellt – dies *erst recht* für die Herkunft des Endprodukts gelten müsse. Bei einem solchen Verständnis wäre das Auto selbst als Ware im Sinne der Norm zu verstehen. Ob ein solches Verständnis den Wortlaut („use“) der Vorschrift überdehnt, wird ggf. in der Rechtsprechung zu klären sein.

Bei einer wortlautnahen Auslegung wäre eher auf die bei der Herstellung verwendeten Produkte und Komponenten abzustellen. Entscheidend wird daher die **konkrete Ausgestaltung der Förderbedingungen** sein: Knüpft die Prämie allein an den Herstellungsort des fertigen Fahrzeugs an, ohne die Verwendung bestimmter inländischer Komponenten vorauszusetzen, spräche dies gegen das Vorliegen einer Local-Content-Subvention im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA. Verlangt die Förderregelung hingegen, dass Hersteller bestimmte inländische oder europäische Komponenten verwenden, um die Förderfähigkeit ihrer Fahrzeuge sicherzustellen, läge eine entsprechende Lokalisierungsanforderung näher.

5.4.4. Ausnahmen

Das SCMA selbst sieht **keine eigenen Ausnahmetatbestände** vor. Insbesondere enthält das SCMA auch **keinen Verweis** auf die allgemeinen Ausnahmen des GATT. Ob die Ausnahmen des GATT gleichwohl auf Verstöße gegen das SCMA übertragen werden können, wird in der Literatur diskutiert.[180] Da die Ausnahmen der Art. XX, XXI und XXIV GATT im vorliegenden Fall im Ergebnis nicht greifen dürften (s. o. Ziff. 5.2.3.), wird die Frage der Anwendbarkeit an dieser Stelle nicht weiter erörtert.

5.5. Gegenmaßnahme

Politisch könnte die Beschränkung der Kaufprämie auf in der EU hergestellte E-Autos – zumindest auch – als **Reaktion auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische Subventionen** verstanden werden. Eine solche Reaktion begründet jedoch für sich genommen keine völkerrechtliche Rechtfertigung. Insbesondere stellt der Förderausschluss keine Gegenmaßnahme i. S. d. Art. 22 des Dispute Settlement Understanding (DSU) dar.

---

179 United States — Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft, DS487, Appellate Body Report, Rn. 5.8.

180 So etwa Jung, Are there ‚Exceptions‘ to the SCM Agreement? Applicability of the GATT Exceptions Vis-à-Vis the International Rules on Subsidies, Journal of World Trade 2023 (57), 457.

Eine **Gegenmaßnahme** ist eine Maßnahme, mit der ein WTO-Mitglied vorübergehend auf eine Verletzung welthandelsrechtlicher Verpflichtungen durch ein anderes WTO-Mitglied reagiert, um die Einhaltung des Welthandelsrechts durchzusetzen. Sie kann die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen beinhalten (Art. 22 Abs. 2 DSU).

Eine Einstufung als Gegenmaßnahme dürfte hier schon deshalb nicht passen, weil der Ausschluss von der Förderprämie alle außerhalb der EU – nicht nur die in China – hergestellten E-Autos beträfe. Insofern würde es sich nicht um eine zielgerichtete Reaktion gegen China handeln.[181]

Zudem setzt die Ermächtigung zu Gegenmaßnahmen nach Art. 22 DSU[182] grundsätzlich voraus, dass das geschädigte WTO-Mitglied zunächst ein **Streitbeilegungsverfahren** einleitet und ein WTO-Panel einen Verstoß gegen WTO-Recht feststellt. Nach Annahme des Panelberichts durch den Dispute Settlement Body (DSB) wird dem unterlegenen Mitglied eine angemessene Frist zur Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen eingeräumt. Erfolgt innerhalb dieser Frist keine Umsetzung, kann das obsiegende Mitglied gemäß Art. 22 Abs. 2 DSU die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen beantragen. Der Umfang der zulässigen Gegenmaßnahmen muss dabei nach Art. 22 Abs. 4 DSU dem Ausmaß der Aufhebung oder Beeinträchtigung der Vorteile entsprechen. Ohne Streitbeilegungsverfahren darf ein WTO-Mitglied daher nicht einseitig über die Rechtswidrigkeit der Maßnahmen eines anderen Mitglieds entscheiden und hieraus die Befugnis ableiten, eigene WTO-Verpflichtungen nicht einzuhalten.

Die Möglichkeit, potenzielle WTO-Verstöße durch Gegenmaßnahmen zu beantworten, ist derzeit allerdings durch die anhaltende **Funktionsunfähigkeit des Appellate Body** eingeschränkt. Seit Dezember 2019 ist der Appellate Body, das Berufungsgremium der WTO, praktisch nicht entscheidungsfähig, da nicht ausreichend Mitglieder im Amt sind. Aufgrund der fehlenden Funktionsfähigkeit des Appellate Body kann die unterlegene Partei die Annahme eines Panelberichts durch eine Berufung („**appeal into the void**“) verhindern und damit den regulären Weg zu einer Ermächtigung nach Art. 22 DSU blockieren.[183]

Als Interimslösung fungiert aktuell das **Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement** (MPIA), das von der EU mit anderen WTO-Mitgliedern ausgehandelt wurde.[184] Mittlerweile hat das Abkommen inklusive der EU (gezählt als ein Mitglied) 35 Mitglieder.[185] Sowohl China als

---

181 Speziell gegen China richten sich dagegen die seit 2024 bestehenden Ausgleichszölle der EU, s. Ziff. 5.1.

182 Für Subventionen vgl. auch Art. 4.10 und 7.9 SCMA.

183 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff, „Der Konflikt um die WTO-Streitschlichtung“, WD 2 - 3000 - 05/21 vom 20.04.2021.

184 Siehe dazu Altemöller, Das Welthandelssystem ohne Streitschlichtung?, NVwZ 2020, 988; Vollrath, Das Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement - Streitbeilegung im Rahmen der WTO während der Krise des Appellate Body, EuZW 2021, 491.

185 Die Teilnehmer sind Australien, Barbados, Benin, Brasilien, Kambodscha, Kanada, China, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Europäische Union, Guatemala, Hongkong (China), Island, Japan, Liechtenstein, Macau (China), Malaysia, Mexiko, Moldau, Montenegro, Neuseeland, Nicaragua, Norwegen, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Singapur, Schweiz, Ukraine, Vereinigtes Königreich, Uruguay, Vietnam, vgl. WTO | Alternative Dispute Resolution Procedures.

auch die EU nehmen am MPIA teil. Damit steht der alternative Berufungsmechanismus grundsätzlich für WTO-Streitigkeiten zwischen ihnen zur Verfügung, sodass eine Blockade des Streitbeilegungsverfahrens vermieden werden kann.

6. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der unions- und welthandelsrechtlichen Zulässigkeit der Beschränkung der deutschen E-Auto-Prämie auf Fahrzeuge, die in der EU hergestellt wurden.

Eine Kaufprämie, die auf in der EU hergestellte E-Autos beschränkt wäre, müsste zunächst die Vorgaben von Art. 28 **NZIA** einhalten. Die Vorschrift verlangt eine differenzierte Bewertung der zu fördernden Produkte anhand vorgegebener Nachhaltigkeits- und Resilienzkriterien. Ein pauschaler Ausschluss sämtlicher außerhalb der EU hergestellter Fahrzeuge dürfte von Art. 28 NZIA nicht gedeckt sein.

Sollte den Mitgliedstaaten über Art. 28 NZIA und die engen Grenzen des Art. 114 Abs. 5 AEUV für die Einführung neuer Programme ein Regelungsspielraum verbleiben, wären entsprechende Maßnahmen an der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV zu messen. Die hier in Rede stehende Prämie dürfte hinsichtlich derjenigen E-Autos mit der **Warenverkehrsfreiheit** kollidieren, die zwar in einem Drittstaat hergestellt, jedoch nach dem UZK in einem anderen EU-Mitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr überführt wurden.

Das Programm dürfte außerdem eine **Beihilfe** i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen. Gründe, die eine Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 Abs. 3 AEUV begründen und auf deren Grundlage die Kommission die Beihilfe genehmigen könnte, dürften im Ergebnis nicht durchgreifen.

In Zukunft wird sich die Förderprämie voraussichtlich auch an dem – bislang noch nicht verabschiedeten – **Industrial Accelerator Act** der EU messen lassen müssen. Die Kommission hat hierzu im März 2026 einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Förderung CO_2-armer Technologien und Produkte europäischer Herkunft zum Ziel hat.[186] Vorgesehen sind gezielte Anforderungen an die Kriterien „Made in EU“ und/oder CO_2-arme Produktion im öffentlichen Beschaffungswesen und bei öffentlichen Förderprogrammen.[187]

Ferner liegt es nahe, dass eine Beschränkung der Prämie auf in der EU hergestellte Fahrzeuge einen Verstoß gegen das **Welthandelsrecht**, namentlich Art. III Abs. 4 und I Abs. 1 GATT, darstellen würde. Ausnahmen nach Art. III Abs. 8 Buchst. b, XX, XXI und XXIV Abs. 5 Buchst. a GATT sind nicht ersichtlich. Auch Art. 2 Abs. 1 TRIMs dürfte verletzt sein; ob Art. 3 Abs. 1 Buchst. b SCMA betroffen ist, hängt von der Ausgestaltung ab.

---

186 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens von Maßnahmen zur Beschleunigung der Verstärkung der industriellen Kapazitäten und der Dekarbonisierung in strategischen Sektoren sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 und (EU) 2024/3110, 04.03.2026, COM(2026) 100 final.

187 Vgl. Kommission, Made in EU: EU-Kommission legt Industrial Accelerator Act vor, Pressemitteilung vom 04.03.2026.

Im Ergebnis wird es maßgeblich auf die **konkrete Ausgestaltung der Förderbedingungen** ankommen. Dabei wird zu bestimmen sein, wie die Fördervoraussetzung „Produktion in der EU“ definiert wird. Insbesondere wird es darauf ankommen, ob sämtliche außerhalb der EU produzierten Fahrzeuge pauschal von der Förderung ausgeschlossen werden oder ob eine differenziertere Ausgestaltung, etwa anhand unionsrechtlich zulässiger Präferenzkriterien, gewählt wird.

* * *