



Ausarbeitung

Nationale Regelung zur Begünstigung der heimischen Produktion mit dem Gebot der Inländergleichbehandlung gemäß Art. III:4 GATT unvereinbar

Nationale Regelung zur Begünstigung der heimischen Produktion mit dem Gebot der Inländergleichbehandlung gemäß Art. III:4 GATT unvereinbar

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 024/22
Abschluss der Arbeit: 13. Juni 2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 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. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Unvereinbarkeit mit Art. III:4 GATT (Gebot der Inländergleichbehandlung)	4
3.	Beschränkungen der unmittelbaren Anwendbarkeit des GATT im Unionsrecht	6
4.	Ergebnis	7

1. Fragestellung

Der Fachbereich wurde um Prüfung gebeten, ob es der Rechtsrahmen der EU erlaubt, Unternehmen (konkret Reedereien) zu zwingen, ihre Betriebsmittel (d.h. Schiffe) innerhalb der EU zu kaufen, sofern diese Schiffe im innereuropäischen Verkehr eingesetzt werden.

Eine solche Regelung käme einem Verbot für die betreffenden Unternehmen gleich, bestimmte in Drittstaaten hergestellte Güter zu erwerben, sofern diese für eine spezifische Verwendung bestimmt sind. Die Einfuhr der betreffenden Güter als solches wäre hiervon indes nicht betroffen. Ersichtlich bestünde der Zweck einer solchen Regelung darin, den europäischen Herstellern der betreffenden Güter einen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern in Drittstaaten zu verschaffen.

2. Unvereinbarkeit mit Art. III:4 GATT (Gebot der Inländergleichbehandlung)

Vorab ist festzustellen, dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der freien Einfuhr von Waren mit Ursprung in Drittländern gemäß Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/478¹ vorliegend bereits deshalb ausscheiden dürfte, weil ein (verwendungsspezifisches) Erwerbsverbots nicht die Einfuhr der betreffenden Güter als solches beschränkt. Dementsprechend finden jedoch auch die in dieser Verordnung vorgesehenen Verfahren zur Einführung von Schutzmaßnahmen, insbesondere in Form von Einfuhrkontingenten, vorliegend keine Anwendung.

Die Einführung eines solchen Erwerbsverbots würde indes gegen Art. III des GATT² und die darin verankerte Verpflichtung zur Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren auf dem Gebiet der inneren Abgaben und Rechtsvorschriften verstoßen (Gebot der Inländergleichbehandlung).

Das GATT ist als Anlage 1A Bestandteil des WTO-Übereinkommens, zu dessen Vertragsparteien auch die Europäische Union zählt.³ Die zwischen der Union und Drittstaaten geschlossenen Abkommen bilden ab deren Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung.⁴ Sie binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten, Art. 216 Abs. 2 AEUV (zur eingeschränkten unmittelbaren Anwendbarkeit des GATT, siehe unter 3.).

Art. III des GATT bringt in seinem Absatz 1 das sog. „Protektionismusverbot“⁵ allgemein zum Ausdruck (Art. III:1 GATT), das wiederum in Absatz 4 für gesetzliche Vorgaben u. a. über den Verkauf, das Angebot und den Einkauf eingeführter Waren konkretisiert wird (Art. III:4 GATT):

1 Verordnung (EU) 2015/478 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Einfuhrregelung.

2 Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen von 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994).

3 BESCHLUSS DES RATES vom 22. Dezember 1994 über den Abschluß der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986 - 1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche (94/800/EG).

4 EuGH, Urteil vom 30. April 1974, Rs. C-181/73, Haegemann, Rn. 2/6.

5 Tietje, in: Tietje/Nowrot, Internationales Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2022, § 4, Rn. 75.

„1. Die Vertragsparteien erkennen an, daß die inneren Abgaben und sonstigen Belastungen, die Gesetze, Verordnungen und sonstige Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung von Waren im Inland sowie inländische Mengenvorschriften über die Mischung, Veredelung oder Verwendung von Waren nach bestimmten Mengen oder Anteilen auf eingeführte oder inländische Waren nicht derart angewendet werden sollen, daß die inländische Erzeugung geschützt wird.

[...]

4. Waren, die aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, dürfen hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs. Dieser Absatz schließt die Anwendung unterschiedlicher inländischer Beförderungstarife nicht aus, sofern diese ausschließlich durch die Wirtschaftlichkeit der Beförderungsmittel, nicht aber durch den Ursprung der Waren bedingt sind.

[...]“ (Unterstreichung hinzugefügt)

Seit dem Bericht des GATT-Schlichtungspanels von 1958 betreffend eine italienische Regelung, welche vergünstigte Darlehen für den Erwerb von italienischen landwirtschaftlichen Geräten einführte, hat sich ein weites Verständnis des Art. III:4 GATT etabliert.⁶ Hiernach werden von der Vorschrift nicht nur Regelungen erfasst, die direkt den Kauf oder Verkauf eines Produktes regeln, vielmehr werden auch Regelungen erfasst, die geeignet sind, die Bedingungen des Wettbewerbs zwischen in- und ausländischen Produkten auf dem heimischen Markt nachteilig zu beeinflussen:

“12. In addition, the text of paragraph 4 referred both in English and French to laws and regulations and requirements affecting internal sale, purchase, etc., and not to laws, regulations and requirements governing the conditions of sale or purchase. The selection of the word "affecting" would imply, in the opinion of the Panel, that the drafters of the Article intended to cover in paragraph 4 not only the laws and regulations which directly governed the conditions of sale or purchase but also any laws or regulations which might adversely modify the conditions of competition between the domestic and imported products on the internal market.”⁷ (Unterstreichung hinzugefügt)

In einem Bericht des GATT-Schlichtungspanels von 1984 wurden etwa auch Verpflichtungszusagen von ausländischen Investoren über den Erwerb heimischer Produkte im Zusammenhang mit Investitionen in Kanada als unvereinbar mit Art. III:4 GATT angesehen:

6 Berrisch, in: Prieb/Berrisch, WTO-Handbuch, 2003, Teil B.I.1., Rn. 71 (S. 94).

7 Panel-Bericht vom 23. Oktober 1958, L/833 - 7S/60, ITALIAN DISCRIMINATION AGAINST IMPORTED AGRICULTURAL MACHINERY, Rn. 12, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/58agrmch.pdf.

“5.8 The Panel found that undertakings to purchase goods of Canadian origin without any qualification exclude the possibility of purchasing available imported products so that the latter are clearly treated less favourably than domestic products and that such requirements are therefore not consistent with Article III:4. This finding is not modified in cases where undertakings to purchase goods of Canadian origin are subject to the qualification that such goods be "available". It is obvious that if Canadian goods are not available, the question of less favourable treatment of imported goods does not arise.”⁸

Unter Zugrundelegung dieser Praxis ist davon auszugehen, dass die Einführung einer Regelung, die es inländischen Unternehmen vorschreibt, bestimmte Güter ausschließlich von europäischen Herstellern zu erwerben, gegen Art. III:4 GATT verstoßen würde. Eine solche Vorgabe wäre wohl bereits als Regelung anzusehen, die den Kauf oder Verkauf eines Produktes direkt regelt und auf diese Weise die Bedingungen des Wettbewerbs zwischen in- und ausländischen Produkten auf dem heimischen Markt nachteilig beeinflusst.

Eine Rechtfertigung gemäß Art. XX GATT scheidet aus, sofern die fragliche Regelung allein darauf abzielt, den europäischen Herstellern der entsprechenden Güter einen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern in Drittstaaten zu verschaffen. Denn zum einem käme eine Rechtfertigung nach dieser Vorschrift nur zum Schutze der darin aufgeführten Regelungsziele in Betracht, etwa aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes. Zum anderen steht eine Rechtfertigung nach dieser Vorschrift unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass die zu rechtfertigende Maßnahme nicht „zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen“ darf.

3. Beschränkungen der unmittelbaren Anwendbarkeit des GATT im Unionsrecht

Allerdings ist zu beachten, dass sich nach der Rechtsprechung des EuGH die WTO-Übereinkommen aufgrund ihrer Natur und Struktur nicht als Prüfungsmaßstab für Handlungen der Union heranziehen lassen.⁹ Die Bestimmungen der WTO-Übereinkommen sind somit grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar.¹⁰

Es ist allerdings zu beachten, dass sich diese Rechtsprechung zum Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit auf die Kontrolle von *Unionshandlungen* bezieht. Dieser Ausschluss käme somit zum Tragen, wenn die Union Vorschriften erlassen würde, die den Erwerb von Gütern aus Drittstaaten einschränken.

8 Panel-Bericht vom 7. Februar 1984, L/5504 - 30S/140, CANADA - ADMINISTRATION OF THE FOREIGN INVESTMENT REVIEW ACT, Rn. 5.8, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/82fira.pdf.

9 EuGH, Urteil vom 23.11.1999, Rs. C-149/96 (Portugal/Rat), Slg. 1999, I-8425, Rn. 47.

10 Zu den in der Rechtsprechung anerkannten Ausnahmen, siehe *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 216 AEUV, Rn. 30.

Eine unionsgerichtliche Kontrolle *mitgliedstaatlicher Maßnahmen* am Maßstab des in die Unionsrechtsordnung integrierten WTO-Rechts soll dagegen zumindest im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat weiterhin möglich sein, soweit die fragliche Maßnahme nicht auf einer unionsrechtlichen Verpflichtung beruht. Hierfür verweist das Schrifttum auf ein Urteil¹¹ des EuGH aus dem Jahr 1996.¹² Eine unionsrechtliche Verpflichtung zur unmittelbaren Anwendung des WTO-Rechts durch mitgliedstaatliche Gerichte soll aber nicht bestehen.¹³

In praktischer Hinsicht dürfte es aber letztlich auf die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. III: 4 GATT in der Unionsrechtsordnung vorliegend nicht ankommen. Denn es ist davon auszugehen, dass sich eine nationale Regelung, die es inländischen Unternehmen vorschreibt, bestimmte Güter ausschließlich von europäischen Herstellern zu erwerben, innerhalb des europäischen Binnenmarkts ohnehin kaum praktisch durchsetzbar wäre.

So könnten die von einer solchen nationalen Regelung erfassten Güter zunächst in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union eingeführt und auf diese Weise in den freien Verkehr des Binnenmarktes überführt werden. Die betreffenden Güter würden dann ungeachtet ihrer ursprünglichen Herkunft dem Schutz der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV (in Verbindung mit Art. 29 Abs. 2 AEUV) unterfallen.¹⁴ Da es sich bei Art. 34 AEUV um eine unmittelbar anwendbare Vertragsbestimmung handelt, müssten entgegenstehende mitgliedstaatliche Bestimmungen unangewendet bleiben. Somit könnten die Unternehmen im Ergebnis wohl nicht daran gehindert werden, die betreffenden Güter über einen anderen EU-Mitgliedstaat zu erwerben und einzuführen.

4. Ergebnis

Eine nationale Regelung, die es inländischen Unternehmen vorschreibt, bestimmte Güter ausschließlich von europäischen Herstellern zu erwerben, verstößt gegen das Gebot der Inländergleichbehandlung gemäß Art. III:4 GATT.

Ungeachtet möglicher Beschränkungen der unmittelbaren Anwendbarkeit des GATT im Unionsrecht wäre eine mit dem GATT unvereinbare nationale Regelung indes mit Blick die Grundsätze des freien Warenverkehrs gemäß Art. 34 AEUV ohnehin praktisch kaum durchsetzbar. Denn unter Berufung auf diese Vertragsbestimmung könnten die Unternehmen im Ergebnis wohl nicht daran gehindert werden, die betreffenden Güter über einen anderen EU-Mitgliedstaat zu erwerben und einzuführen.

Fachbereich Europa

11 EuGH, Urteil vom 10. September 1996, Rs. C-61/94, Kommission/Deutschland (Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse).

12 *Heidfeld*, Die dezentrale Durchsetzung des WTO-Rechts in der Europäischen Union, 2012, S. 166.

13 *Heidfeld*, Die dezentrale Durchsetzung des WTO-Rechts in der Europäischen Union, 2012, S. 185.

14 EuGH, Urteil vom 22. September 2016, Rs. C-525/14, Kommission/Tschechische Republik, Rn. 36 f.