

ZfZ-Themen

Die Rückkehr des Protektionismus in der internationalen Handelspolitik sowie rechtliche und tatsächliche Gegenmaßnahmen

Dr. Roland M. Stein / Dr. Florian Wolf, Berlin^{*)}

I. Einleitung – Freihandel als Motor des Wachstums

Der Außenhandel mit Waren und Dienstleistungen stellt für Deutschland einen der wichtigsten Faktoren zur Sicherung eines nachhaltigen Wachstums dar. Jeder vierte Arbeitsplatz hierzulande hängt direkt oder indirekt vom Export ab.¹⁾ Auch die deutschen Unternehmen, insbesondere die Automobilindustrie und die Chemiebranche,²⁾ profitieren beträchtlich vom Freihandel. Ein möglichst unbeschränkter Freihandel führt dabei zu erhöhtem Wettbewerb, zu einer effizienteren Gestaltung von Produktionsketten und zur Senkung von administrativen Kosten, was mittelbar über Staatsgrenzen hinweg den Lebensstandard erhöht.³⁾

Die internationale Handelspolitik wird durch multi-, pluri- und bilaterale Freihandelsabkommen geprägt. Auf multi- und plurilateraler Ebene bemüht sich die Welthandelsorganisation (WTO) darum, Zolltarife und andere Handelsbeschränkungen wie Einfuhrkontingente oder bürokratische Vorschriften abzubauen und Diskriminierungen auf dem Gebiet des internationalen Handels zu beseitigen.⁴⁾ Multilaterale Abkommen (z.B. GATT, GATS, TRIPS, Anti-Dumping Abkommen, TBT, TFA) binden nach dem Prinzip der Meistbegünstigung ausnahmslos alle derzeit 164 WTO-Mitgliedstaaten. Plurilaterale Freihandelsabkommen (z.B. GPA, ITA) werden nur zwischen einigen WTO-Mitgliedern geschlossen und sind nur für diese Mitglieder bindend.

Das System der WTO ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, das Verfahren der Handelsliberalisierung ist jedoch aufgrund der hohen Anzahl von WTO-Mitgliedstaaten innerhalb der WTO schwerfällig und zeitintensiv. Die Doha-Runde, die die Handelsliberalisierung innerhalb der WTO vorantreiben sollte, ist noch immer nicht abgeschlossen und gilt als gescheitert.⁵⁾ Derzeit stehen keine multilateralen Abkommen vor dem Abschluss.

Aufgrund dieser strukturellen Schwächen des Multi- und Plurilateralismus, findet die internationale Handelspolitik mittlerweile vorrangig auf bilateraler Ebene statt. Waren bei der WTO im Jahr 2007 nur knapp über 200 aktive bilaterale Freihandelsabkommen notifiziert, sind es derzeit 440.⁶⁾ Freihandelsabkommen bieten mehr Spielraum, um tarifäre Fragen, Regelungen zu Dienstleistungen, den Abbau nicht-tarifärer Handelsbarrieren und andere handelsrelevante Aspekte wie Investitionen und Wettbewerbsfragen zu vereinbaren. Insbesondere die EU ist in den letzten Jahren im Rahmen ihrer gemeinsamen Handelspolitik gemäß Art. 207 AEUV für den Abschluss zahlreicher bilateraler Freihandelsabkommen verantwortlich.⁷⁾ Art. 207 AEUV gibt der Europäischen Union die Kompetenz, über all die Gebiete zu entscheiden, die im Übrigen durch das Recht der WTO geregelt werden. Der prominenteste Abschluss der letzten Jahre ist hierbei das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)

zwischen der EU und Kanada, das am 15.2.2017 vom Europäischen Parlament ratifiziert wurde.⁸⁾ Das Abkommen tritt aber erst vollständig in Kraft, wenn die nationalen Parlamente der EU zugestimmt haben.

Die Zustimmung der nationalen Parlamente ist nach einem neuesten Gutachten des Europäischen Gerichtshofs vom 16.5.2017 auch für das am 20.9.2013 geschlossene Handelsabkommen zwischen der EU und Singapur nötig.⁹⁾ Das Gutachten hat Signalwirkung für zukünftige Freihandelsabkommen und schafft Rechtsklarheit dazu, welche Inhalte von Freihandelsabkommen der Zustimmung der nationalen Parlamente bedürfen. Bezüglich der aktuellen Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen muss die EU nun überprüfen, ob diese Regelungen enthalten, die nach Auffassung des EuGH einer Zustimmung der nationalen Parlamente bedürfen. Nach dem Gutachten ist die Union nicht zuständig für den Bereich der anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen („Portfolioinvestitionen“, die getätigt werden, ohne dass eine Einflussnahme auf die Verwaltung und Kontrolle eines Unternehmens beabsichtigt ist) und für die Regelung der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten.¹⁰⁾ Der Großteil der Re-

*) Der Autor Stein ist Partner, der Autor Wolf Associate bei BLOM-STEIN PartmbB in Berlin. Die Autoren bedanken sich bei Leonard Freiherr von Rummel für die wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung des Beitrags.

1) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Fakten zum deutschen Außenhandel, Juni 2016, 3.

2) Der Verband der Automobilindustrie und der Verband der chemischen Industrie setzen große Hoffnungen in den Freihandel, siehe www.vda.de/de/themen/wirtschaftspolitik-und-infrastruktur/handel/globale-handelsabkommen.html oder www.vci.de/themen/wirtschaft-handel/industrieland-deutschland/wichtiger-dialogpartner-fuer-energieintensive-und-freihandel-welt-im-wandel-vci-podiumsdiskussion-vci-duessel-dorf.jsp.

3) Herdegen, Völkerrecht, 15. Aufl. 2016, § 53 Rz. 5; Stancke, TTIP, CETA und die Rolle des Wettbewerbsrechts in internationalen Freihandelsabkommen, EuZW 2016, 567.

4) Vgl. die Einleitung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).

5) Altemöller, Das Welthandelssystem nach der Ministerkonferenz in Bali: Eine Zukunft für den Multilateralismus?, EuZW 2015, 135; Germelmann, Perspektiven bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen im Welthandelsrecht, EuZW 2016, 207.

6) Siehe www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm. Unter <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx> sind alle derzeit bestehenden bilateralen Freihandelsabkommen aufgelistet.

7) Siehe http://ec.europa.eu/germany/handelspolitik_der_eu_en; Weiß in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 60. EL 2016, Art. 207 Rz. 258 ff.; Hahn in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 207 Rz. 140.

8) Abrufbar unter <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada>; Felderhoff, FTA-Verhandlungen: Philippinen, Mercosur, Australien, Mexiko, Japan, Norwegen Kanada, AW-Prax-Newsticker 2017, 149.

9) EuGH, Gutachten 2/15 des Gerichtshofs (Plenum), 16.5.2017, ECLI:EU:C:2017:376.

10) EuGH, Gutachten 2/15 des Gerichtshofs (Plenum), 16.5.2017, ECLI:EU:C:2017:376, Rz. 83, 293.

gelungen von Freihandelsabkommen unterliegt jedoch der ausschließlichen Kompetenz der Union.¹¹⁾ Den Mitgliedstaaten steht daher für die wichtigsten Bereiche von Freihandelsabkommen gerade kein „Veto-Recht“ zu.¹²⁾ Hiergegen wird eingewendet, dies könne EU Verbraucherschutz- oder Umweltstandards unterminieren.¹³⁾ Unserer Auffassung nach hat der EuGH indes die richtige Balance getroffen. Insbesondere wäre eine unionsweite gemeinsame Handelspolitik gemäß Art. 207 AEUV kaum mehr möglich, wenn bei jedem Freihandelsabkommen sämtliche nationalen Parlamente zustimmen müssten.¹⁴⁾

Besonderes Augenmerk liegt nun auf den Verhandlungen der EU mit Japan über das Japan-EU-Free-Trade-Agreement (JEFTA¹⁵⁾) und mit Mexiko zur Erneuerung des EU-Mexico Global Agreements,¹⁶⁾ die noch in diesem Jahr zum Abschluss kommen sollen. Anfang 2018 soll das EU-Vietnam Free Trade Agreement in Kraft treten.¹⁷⁾ In einem fortgeschrittenem Stadium befinden sich die Verhandlungen der EU mit den Mercosur-Staaten.¹⁸⁾ Die EU wird vor dem Hintergrund des EuGH-Gutachtens voraussichtlich dafür sorgen, dass die Freihandelsabkommen nur Regelungen enthalten, die in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Union fallen – oder das Abkommen in einen zustimmungsbedürftigen und einen nichtzustimmungsbedürftigen Teil aufteilen.¹⁹⁾

Die aktuellen Verhandlungen über Freihandelsabkommen zeigen, dass die EU weiterhin an den internationalen Freihandel und seinen Beitrag zum Wachstum der nationalen Wirtschaften glaubt. Allerdings führt der Trend zu bilateralen Freihandelsabkommen zu einer weiteren Regionalisierung, die letztlich das multilaterale System der WTO untergraben kann.²⁰⁾ Die Komplexität der verschiedenen handelsrechtlichen Regelungen der Freihandelsabkommen macht den internationalen Handel intransparent und teuer.²¹⁾ Die EU ist sich dieses Risikos bewusst und betont, sie sei weiter an einer Stärkung des multilateralen System interessiert.²²⁾ Positive Erfahrungen mit der Liberalisierung von regionalen Handelsbeziehungen könnten zudem bewirken, dass die Staaten sich in der Zukunft mehr um die Stärkung der WTO bemühen.²³⁾

II. Wiedererstarben des Protektionismus

Der internationale Freihandel ist allerdings (in letzter Zeit zunehmend) alles andere als unumstritten. Freihandelsabkommen wie TTIP bringen mehr Demonstranten auf die Straße als andere wichtige politische Ereignisse. Vielen Bürgern bereitet eine vermeintlich nur auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete Politik Unbehagen. In verschiedenen Bevölkerungsgruppen besteht ein erhebliches Bedürfnis nach Sicherheits- und Qualitätsstandards für die frei gehandelten Güter. Während die Weltwirtschaftskrise 2008/2009 – im Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise von 1873 und der großen Depression von 1930 – erstaunlicherweise noch nicht dazu führte, dass die Staaten übermäßige protektionistische Maßnahmen trafen, wandelte sich die Stimmung nach dem Brexit und der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika merklich.

Der letzte *WTO Report on G20 Trade Measures* misst alleine für den letzten Berichtszeitraum (Mitte Mai bis Mitte Oktober 2016) 151 protektionistische Maßnah-

men und bewertet dies als eine besorgniserregende Höhe.²⁴⁾ Das Vertrauen in die den Freihandelsabkommen einstmals zugestandene Stabilitäts- und friedenssichernde Funktion schwindet.²⁵⁾ Schon in seiner Antrittsrede verkündete Donald Trump: „*From this day forward it is going to be only: America first, America first*“. Eine der ersten Amtshandlungen des neuen US-amerikanischen Präsidenten war es folglich, das im Jahre 2015 ausgehandelte und unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft getretene Transpazifische Freihandelsabkommen (TPP) aufzukündigen. Die Verhandlungen mit der EU über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) ruhen.²⁶⁾

Zudem wirft Präsident Trump Ländern wie Deutschland, China und Japan unfaire Handelspraktiken zu Lasten der USA vor. Mehrere ausländische – auch deutsche – Stahlproduzenten sollen Preise für ihre Produkte gefordert haben, die unterhalb der Herstel-

- 11) Nach dem Gutachten des EuGHs gehören folgende Teile des EU-Singapur-Abkommens zur ausschließlichen Zuständigkeit der Union: der Zugang zum Markt der Union für Waren und Dienstleistungen, im Bereich der öffentlichen Beschaffung und im Sektor der Energieerzeugung aus nachhaltigen nichtfossilen Quellen; die Bestimmungen im Bereich des Schutzes ausländischer Direktinvestitionen; die Bestimmungen im Bereich der Rechte des geistigen Eigentums; die Bestimmungen über die Bekämpfung wettbewerbswidriger Verhaltensweisen und die Regelung von Zusammenschlüssen, Monopolen und Subventionen; die Bestimmungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung; die Regeln für den Informationsaustausch und die Pflichten zur Notifikation, Überprüfung, Zusammenarbeit, Mediation, Transparenz und Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien.
- 12) So aber etwa www.zeit.de/news/2017-05/16/international-eugh-ebnet-weg-fuer-veto-recht-gegen-freihandelsabkommen-16100603 und www.faz.net/aktuell/wirtschaft/tip-und-freihandel/eugh-urteil-ermoeeglicht-parlamenten-veto-gegen-freihandelsabkommen-15018177.html.
- 13) Vgl. Pressemitteilung Greenpeace, die grundsätzlich dem Gutachten zustimmend, aber auch warnend ist: www.greenpeace.org/austria/de/presse/presseaussendungen/Greenpeace-bewertet-EuGH-Entscheid-zum-EU-Singapur-Abkommen-als-Sieg-der-Demokratie; andere Ansicht: www.bernd-lange.de/aktuell/nachrichten/2017/372361.php?y=&m=&tid=&page=1.
- 14) Vgl. Pressemitteilung Verband der Chemischen Industrie e.V. v. 17.5.2017 <http://verbaende.com/news.php/EUGH-Gutachten-zum-Handelsabkommen-mit-Singapur-Zukuenftig-handels-politische-Haengepartien-vermeiden-EU-muss-wieder-verlaesslicher-Partner-fuer-Freihandelsabkommen-werden?m=115815>.
- 15) Siehe www.bundesregierung.de/Content/DE/Meldungen/2017/03/2017-03-22-freihandelsabkommen-eu-japan.html.
- 16) Abrufbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1659>.
- 17) Abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf.
- 18) Siehe: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1644>.
- 19) Morgan, EuGH-Urteil: EU darf Handelsabkommen mit Singapur nicht im Alleingang abschließen, www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/singapore-trade-deal-cannot-be-concluded-by-eu-alone-ecj-rules.
- 20) Germelmann, Perspektiven bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen im Welthandelsrecht, EuZW 2016, 207.
- 21) Germelmann, Perspektiven bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen im Welthandelsrecht, EuZW 2016, 209.
- 22) Europäische Kommission, *Global Europe – competing in the world*, 10.
- 23) Gantz in Bethlehem/van Damme/McRae/Neufeld, *The Oxford Handbook of International Trade Law*, 2009, 242.
- 24) WTO, 16th Report on G20 Trade Measures, November 2016, Annex 1.
- 25) Birkner, Freihandel und Internationales Investitionsschutzrecht – Modelle und Perspektiven gerichtlicher Streitbeilegung, EuZW 2016, 454. Zum Problemkreis siehe Baldwin/Low, *Multilateralizing Regionalism – Challenges for the Global Trading System*, 2009.
- 26) Abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf.

lungskosten der Waren gelegen haben sollen.²⁷⁾ Weiterhin zieht Präsident Trump mit Verweis auf das Handelsdefizit der USA die Einführung von „Strafzöllen“ bis zu einer Höhe von 45 Prozent für Einfuhren aus dem Ausland, insbesondere aus China und Mexiko, in Betracht. Der letzte Vorschlag einer protektionistischen Maßnahme ist die Anpassung der amerikanischen Steuerregeln auf Konzerne („Border Adjustment Tax“).²⁸⁾ Eine Variante des Konzepts sieht vor, US-amerikanischen Konzernen Steuervergünstigungen in Aussicht zu stellen, wenn sie in den USA produzieren. Diese Konzerne müssten ihre Exporte in andere Länder nicht mehr versteuern. Wer dagegen Waren in die USA importiert, muss weiterhin den vollen Körperschaftsteuersatz in Höhe von 35 Prozent zahlen.

Dabei entsprach es bereits vor der Wahl Trumps zum Selbstverständnis der USA, bestimmte als strategisch empfundene Bereiche dem ausländischen Wettbewerb zu entziehen. So gibt es beispielsweise im Rahmen des WTO-Beschaffungsabkommens (GPA), nach dem grundsätzlich auch europäische Unternehmen an US-amerikanischen Vergabeverfahren teilnehmen können, für 13 US-Bundesstaaten ganz erhebliche Ausnahmen.²⁹⁾ Zudem gibt es zahlreiche amerikanische Gesetze auf Bundesebene, nach denen öffentliche Aufträge vorrangig an US-Unternehmen zu vergeben sind („Buy American“-Vorgaben).³⁰⁾ Der Unterschied ist aber nicht nur ein quantitativer (mit einem Mehr an protektionistischen Maßnahmen), sondern einer genereller Natur – der traditionelle Anführer der „freien Welt“ geißelt jetzt offen die Vorzüge des freien Handels.

Protektionistische Maßnahmen sind jedoch kein rein amerikanisches Phänomen. Sogenannte „buy-local“-Bestimmungen wurden z.B. von der Schweiz, Indonesien und Russland bereits während und nach der Finanzkrise eingeführt, um inländische Waren und Dienstleistungen zu fördern.³¹⁾ Der neue französische Präsident Emmanuel Macron ließ im Wahlkampf durch die vergleichbare Forderung, europäische Produkte beim Einkauf zu bevorzugen („Buy European“), aufhorchen. Auch wenn die Europäische Kommission eine Bevorzugung von europäischen Unternehmen im Beschaffungswesen ablehnt, weil sie der Auffassung ist, dass die Abschaffung von „Buy-local“-Klauseln erhebliche ökonomische Vorteile mit sich brächte³²⁾, schützt sie auf anderen Ebenen die heimische Wirtschaft, wenn sie z.B. den Agrarmarkt durch hohe Zölle gegen ausländische Konkurrenz abschirmt.³³⁾

Am anderen Ende der Welt geriert sich das kommunistische China auf der einen Seite als Retter des Freihandels,³⁴⁾ macht es ausländischen Unternehmen jedoch schwer, Waren nach China zu importieren, indem bürokratische Handelshemmnisse aufgebaut werden.³⁵⁾ Das letzte Beispiel betrifft Lebensmittelimporte. Nach dem Willen der chinesischen Regierung bedarf es ab Oktober 2017 eines eigenen amtlichen Unbedenklichkeitszertifikats, das bescheinigt, dass die Waren die Anforderungen chinesischer Gesetze und Standards erfüllen. Auch beim Gipfeltreffen zum großen Infrastrukturprojekt der „Neuen Seidenstraße“ (auch „Belt and Road Initiative“ genannt), das die wirtschaftlichen Beziehungen im eurasischen Raum intensivieren will, zeigte sich eine Diskrepanz in der Auffassung der EU-Mitglieder und Chinas zum Freihandel. Da in der Abschlusserklärung der Kooperationsvereinbarung der Freihandel nicht er-

wähnt wurde, weigerten sich die EU-Mitgliedstaaten die Erklärung zu unterzeichnen.³⁶⁾

All dies zeigt, dass protektionistische Maßnahmen wieder auf dem Vormarsch sind. Solche wurden in den vergangenen Jahren vereinzelt in dem übergreifenden Glauben hingenommen, dass internationaler Freihandel allen Staaten zugutekomme. Diese Vorstellung basiert auf dem *Ricardianischen Modell*,³⁷⁾ wonach internationaler Handel gerade aus der unterschiedlichen Arbeitsproduktivität zweier Länder und den daraus resultierenden Preisvorteilen profitiert. Der internationale Freihandel ist Voraussetzung dafür, dass Waren oder Dienstleistungen aus Ländern, die über einen komparativen Vorteil verfügen, exportiert werden können. Von diesem Grundverständnis wird abgerückt. Es stellt sich nun die Frage, welche Möglichkeiten, insbesondere in der EU, bestehen, sich gegen protektionistische Maßnahmen zu wehren. Hierbei kommen rechtliche und tatsächliche Maßnahmen in Betracht.

III. Rechtliche Maßnahmen gegen Protektionismus

1. Maßnahmen der WTO-Mitgliedstaaten

Die rechtlichen Vorgaben der WTO stellen die Spielregeln des internationalen Handels dar, an die alle Mitglieder der WTO gebunden sind. In der Streitbeilegungsvereinbarung³⁸⁾ (DSU) ist geregelt, welche Maßnahmen getroffen werden können, wenn ein Mitgliedstaat den Zugang zu seinem Markt im Alleingang einschränkt. Baut ein Mitgliedstaat WTO-widrige tarifäre oder nichttarifäre Handelshemmnisse auf, hat jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, den vertragsbrüchigen Staat vor der WTO zu verklagen. Für solche Fälle gibt es ein spezielles Streitbeilegungsorgan, den Dispute

27) Siehe: www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/donald-trump-salzgitter-zahlt-straftzoll-wegen-us-dumpingvorwurfen/19654180.html.

28) Abrufbar unter: https://abetterway.speaker.gov/_assets/pdf/ABetterWay-Tax-PolicyPaper.pdf.

29) Siehe unter www.maine.gov/legis/opla/ctpcarticles723part1.pdf. Siehe in diesem Zusammenhang Cunha Rodrigues, The use of public procurement as a non-tariff barrier: relations between the EU and the BRICS in the context of the new EU trade and investment strategy, PPLR 2017, 135.

30) Yukins/Prieß, Überdenken von Prioritäten der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft, NZBau 2014, 531; Manuel/Dolan/Murrill/Perry, Domestic Content Restrictions: The Buy American Act and Complementary Provisions of Federal Law (Cong. Res. Serv. No. R43354, 6.1.2014).

31) OECD (2015), Emerging policy issues: localisation barriers to trade, Trade and Agriculture Directorate, Working Party of the Trade Committee, TAD/TC/WP(2014)17/FINAL; Evenett, The emerging contours of crisis-era protectionism, in: Broken promises: A G-20 Summit report by Global Trade Alert, 22.

32) Kutlina-Dimitrova, Can we put a price on extending the scope of the GPA?, 21 ff., abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/march/tradoc_155456.pdf.

33) Siehe statt vieler Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, Protektionismus.

34) Siehe www.handelsblatt.com/politik/international/davos/weltwirtschaftsforum-in-davos-china-wirbt-fuer-freihandel/19263620.html und www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/japan-und-china-sind-sich-in-handelsfragen-einig-15001088.html.

35) Clauss, Can China lead Globalization?, abrufbar unter www.china.diplo.de/Vertretung/china/de/_pr/2016/reden_bo/170220-ft-pm.html?archive=3366876.

36) Siehe www.zeit.de/wirtschaft/2017-05/neue-seidenstrasse-china-wirtschaft-kooperationsabkommen.

37) Abrufbar unter www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact3_e.htm.

38) Anhang 2 des Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation BGBl. II 1994, 1749; ABl. 1994 L 336, 234.

Settlement Body (DSB), der sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammensetzt und von unabhängigen Experten beraten wird.

Das Verfahren sieht zwei Stufen vor. Auf der ersten Stufe gibt es Konsultationen zwischen den betroffenen Parteien, die einen Zeitraum von zwei Monaten nicht überschreiten sollen (Art. 4 DSU). Kommen die Konsultationen zu keinem Ergebnis, setzt der DSB ein dreiköpfiges Sondergremium ein (Art. 8 Nr. 5 DSU). Innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten, in Ausnahmefällen neun Monaten, muss das Sondergremium zu einer abschließenden Empfehlung kommen (Art. 12 Nr. 8, 9 DSU). Die Empfehlung geht zunächst dahin, dass der beklagte Staat aufgefordert wird, die WTO-widrige Maßnahme zurückzunehmen (Art. 19 Abs. 1 DSU).

Wenn die sofortige Rücknahme der Maßnahme nicht möglich ist, versuchen die Parteien einvernehmlich eine Entschädigung festzulegen (Art. 22 Abs. 2 Satz 1 DSU). Kommen die Verhandlungen zu keinem Ergebnis, kann das DSB dem klagenden Staat erlauben, Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen aus den multi- oder plurilateralen Übereinkommen auszusetzen (Art. 22 Abs. 2 Satz 2 DSU). Es ist zu beachten, dass das DSU für die Rückzahlung zu Unrecht erhobener Zölle keine rechtliche Grundlage enthält. Gegen die Entscheidung des Sondergremiums kann Einspruch eingelegt werden. Der aus sieben ständigen Mitgliedern besetzte Appellate Body (AB) überprüft die Entscheidung des Sondergremiums und unterbreitet dem DSB ebenfalls Vorschläge, um das vertragswidrige Verhalten abzustellen. Nur wenn die Mitglieder des DSB sich einstimmig dafür aussprechen, den Entscheidungsvorschlag nicht anzunehmen, darf die Annahme des AB-Berichts verweigert werden („negativer Konsens“, Art. 17 Nr. 14 DSU).

Der Weg über den WTO-Streitbeilegungsmechanismus ist zwar rechtmäßig und vernünftig, jedoch auch durchsetzungsschwach. Während die Europäische Kommission Entscheidungen des EuGHs durch Auferlegung eines Zwangsgeldes durchsetzen kann, sieht die WTO keine Mechanismen zur rechtlichen Durchsetzung der DSB-Entscheidung vor. Erfahrungsgemäß kommen unterlegene Staaten daher ihren Pflichten aus der DSB-Entscheidung häufig nicht nach. Lediglich die Möglichkeit, dem klagenden Staat zu erlauben, handelspolitische Strafmaßnahmen zu ergreifen (Art. 22 Abs. 2 Satz 2 DSU), kann dazu führen, dass die vertragswidrige Maßnahme zurückgenommen wird.

Auf der Ebene der Europäischen Union gibt es daher eine eigene Verordnung,³⁹⁾ die sich mit dem Auferlegen von handelspolitischen Strafmaßnahmen nach einem WTO-Streitbeilegungsverfahren befasst. Gemäß Artikel 4 der Verordnung (EU) 654/2014 kann die Europäische Kommission Durchführungsrechtsakte erlassen, in denen geeignete handelspolitische Maßnahmen festgelegt werden. Zu den Maßnahmen gehören die Aussetzung von Zollzugeständnissen, die Einführung neuer oder höherer Zölle, die Einführung oder Erhöhung mengenmäßiger Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr von Waren oder die Aussetzung von Zugeständnissen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (Art. 5 Abs. 1 Buchst. a bis c der Verordnung (EU) 654/2014). So entsteht die absurde Situation, dass der Freihandel eingeschränkt werden

muss, um ihn letztlich zu verteidigen. Ziel der „Vergeltungsmaßnahmen“ ist es nämlich, die andere Seite wieder zum Rechtsgehorsam zu bewegen.⁴⁰⁾ Die Gefahr besteht, dass durch gegenseitige handelspolitische Maßnahmen ein Handelskrieg entsteht, bei dem beide Seiten wirtschaftliche Verluste erleiden.

2. Maßnahmen von EU-Unternehmen und Industrieverbänden

EU-Unternehmen und Industrieverbände können selbst kein Verfahren vor der WTO anstrengen. Allerdings sind die Unternehmen die Leidtragenden von protektionistischen Maßnahmen. Daher erlaubt die Handelshemmnis-VO⁴¹⁾ EU-Unternehmen und Industrieverbänden, einen Antrag an die Europäische Kommission zu stellen, der darauf abzielt, im Namen der EU das WTO-Streitbeilegungsverfahren einzuleiten (Art. 3, 4 Handelshemmnis-VO).⁴²⁾ Die Verordnung dient als „Brücke zwischen privaten Handelsinteressen und dem zwischenstaatlich ausgestalteten Streitbeilegungsverfahren der WTO“. ⁴³⁾ Ein Anspruch darauf, dass die Unionsorgane tätig werden, besteht aber nicht.⁴⁴⁾ Kommen die Unionsorgane nach einem Prüfungsverfahren – in dem ein weiter Beurteilungsspielraum⁴⁵⁾ besteht – zu dem Ergebnis, dass handelsschädigende Auswirkungen vorliegen, müssen sie zunächst das vorgenannte WTO-Streitbeilegungsverfahren aufnehmen (Art. 12 Abs. 2, 14 Abs. 1 Handelshemmnis-VO).⁴⁶⁾ Erst anschließend können geeignete Maßnahmen verhängt oder ergriffen werden, um die handelsschädigenden Auswirkungen zu beseitigen (Art. 13 Handelshemmnis-VO). Dies hat jedoch ebenso die Gefahr eines Handelskrieges zur Folge.

IV. Politische Maßnahmen gegen Protektionismus

Die vorherigen Ausführungen setzen voraus, dass die gegen internationales Handelsrecht verstoßenden Staaten weiterhin Mitglied der WTO bleiben. Wie jeder völkerrechtliche Vertrag basiert auch die Mitgliedschaft in der WTO auf Freiwilligkeit. Daher sehen die WTO-Verträge eine Kündigungsfrist von sechs Monaten vor (Art. XV Nr. 1). Der amerikanische Präsident drohte im Wahlkampf damit, die WTO zu verlassen.

39) Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.5.2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln, ABl Nr. L 189, 50, ber. ABl. 2015 Nr. L 243, 14.

40) Weiß in Krenzler/Hermann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 8. EL September 2016, Art. 1 Handelsvergeltings-VO Rz. 2.

41) Verordnung (EU) Nr. 1843/2015 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.10.2015 zur Festlegung der Verfahren der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Union nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, ABl. 2015, L 2721, 1.

42) Hermann/Niestedt in Krenzler/Hermann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 8. EL September 2016, Einleitung 10 Rz. 36.

43) Boysten/Oeter in Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 32 Rz. 88.

44) EuG v. 14.12.2004, T-317/02, ECLI:EU:T:2004:360, Rz. 94 – FICF.

45) Siehe hierzu Prieß/Pitschas, Die Abwehr sonstiger unlauterer Handelspraktiken – Trade Barrier Regulation, EWS 2000, 185; Hahn in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 207 Rz. 140.

46) Hörmann in Hilf/Oeter, WTO-Recht, 2. Aufl. 2010, § 8 Rz. 14.

Hierfür benötigt er allerdings die Zustimmung des Kongresses. Zudem würden die USA von einem Austritt aus der WTO nicht profitieren, da ausländische Staaten ihrerseits beliebig hohe Zölle auf US-amerikanische Produkte verlangen könnten. Ein Austritt aus der WTO ist insofern unwahrscheinlich.

Gleichwohl sollte die EU auch politische Maßnahmen außerhalb des WTO-Streitbeilegungsverfahrens in Betracht ziehen. Die drastischste Maßnahme gegen Schutzzölle wäre, eigene Strafzölle der EU auf Produkte und Dienstleistungen von US-Unternehmen zu erheben. Dies verstieße aber nicht nur gegen WTO-Recht, sondern könnte wiederum in einem Handelskrieg mit den USA und somit in einer weiteren Eskalation münden. Stattdessen sollten vielmehr bilaterale Gespräche geführt werden, in denen die Position der EU selbstbewusst vertreten wird. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen stärken hierbei die Argumentationskraft der EU.

Weiterhin könnte sich die EU immer dann, wenn die USA Handelsabkommen wie TTIP kündigen, darum bemühen, die entstehenden Lücken mit bilateralen Freihandelsabkommen zu schließen.⁴⁷⁾ Auch wenn Verhandlungen über Freihandelsabkommen einen langjährigen Prozess darstellen, hat diese Vorgehensweise den Vorteil, dass sie rechtlich zulässig ist und die positiven Begleiterscheinungen des Freihandels belegen kann.

V. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass es gegen das Wiedererstarken des Protektionismus keine einfachen Lösungen gibt. Rechtlich bietet das Streitbeilegungsverfahren der WTO einen Rahmen, dessen Möglichkeiten bei unzulässigen protektionistischen

Maßnahmen unbedingt ausgeschöpft werden sollten. Allerdings sind die Möglichkeiten der WTO begrenzt, da sie keine eigenen Zwangsmaßnahmen anordnen kann. Werden handelspolitische „Vergeltungsmaßnahmen“ erlaubt, könnte dies in einem Handelskrieg enden, bei dem alle Parteien wirtschaftliche und politische Verluste hinnehmen müssten. Das System der WTO beruht dagegen darauf, dass sich alle Parteien an die völkerrechtlichen Normen gebunden fühlen.

Die Äußerungen insbesondere der US-Regierung in den letzten Monaten lassen daran jedoch große Zweifel aufkommen. Zumindest Präsident Trump fühlt sich an die WTO-Regelungen nicht gebunden.⁴⁸⁾ Welchen Kurs die US-amerikanische Regierung tatsächlich einschlägt, wird sich insbesondere bei der „Border Adjustment Tax“ zeigen. Wählt die Regierung den Weg, bei dem Exporteure bevorzugt und Importeure benachteiligt werden, würde dies in einer Konfrontation mit der WTO münden. Deutschland und die EU sollten daher nicht vor den WTO-Verfahren zurückschrecken, um ein klares Zeichen für die Einhaltung völkerrechtlicher Regelungen zu setzen. Die EU selbst sollte weiterhin auf Freihandel setzen und sich darum bemühen, den Multilateralismus zu stärken. Im Rahmen der Verhandlungen von bilateralen Freihandelsabkommen muss die EU in Zukunft noch mehr darauf achten, dass sie im Rahmen ihrer ausschließlichen Kompetenz agiert, um weiterhin im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik handlungsfähig zu bleiben.

47) Derzeit verhandelt die EU mit 25 Staaten über ein Handelsabkommen, siehe die Übersicht des Europa-Parlaments abrufbar unter www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20161014_STO47381/eu-handelsabkommen-in-vorbereitung.

48) Siehe www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/wto-trump-stellt-regeln-der-welthandelsorganisation-in-frage-a-1136958.html.

Die wesentlichen Neuerungen im Zollwertrecht

Prof. Dr. Sandra Rinnert^{*)}

Die Regelungen zum Zollwertrecht beruhen auf dem GATT-Zollwertkodex. Aus diesem Grund überraschen die Änderungen des Zollwertrechts im implementierenden Rechtsakt (UZK-IA).¹⁾ Neben zahlreichen kleineren,²⁾ in vielen Fällen der Übersetzung geschuldeten Änderungen stehen zwei Themen im Mittelpunkt: das für die Ermittlung des Zollwerts einer Einfuhrsendung maßgebende Kaufgeschäft und die zollwertrechtliche Berücksichtigung von Markenlizenzgebühren. Beide Themen sind Gegenstand des von der Europäischen Kommission vorgelegten Guidance Documents³⁾ und der Dienstvorschrift Zollwertrecht.⁴⁾ Der vorliegende Beitrag gibt einen kurzen Überblick über die Neuerungen und zeigt vorhandene Unklarheiten auf.

*) Prof. Dr. Sandra Rinnert, LL.M. (Georgetown) lehrt das Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs an der Hochschule des Bundes – Fachbereich Finanzen – in Münster. Sie ist Lehrbeauftragte für Zollrecht an der Westfälischen-Wilhelms-Universität Münster, für Internationales Markenrecht mit Schwerpunkt Zollrecht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und für Zollrecht an der Universität Strasbourg. Gegenwärtig ist sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesfinanzhof tätig.

1) Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission v. 24.11.2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union (UZK-IA), ABl. EU 2015 Nr. L 343, 558.

2) Zum Beispiel der Wegfall des Zollwertanmelders und der D.V.1 (die allerdings bis zur technischen Umstellung noch weiter verwendet werden kann, vgl. Art. 6 der Delegierten Verordnung (EU) 2016/341 v. 17.12.2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Übergangsbestimmungen für bestimmte Vorschriften des Zollkodex der Union, für den Fall, dass die entsprechenden elektronischen Systeme noch nicht betriebsbereit sind, und zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446, ABl. EU 2016 Nr. L 69, 1; die fehlende Verpflichtung zur „Geltendmachung“ von Abzugspositionen (Art. 72 UZK), Entfall der Sonderregelungen für Datenträger (der alte Art. 34 ZK).

3) Die neuen „Guidance Documents“ (Leitdokumente) sollen die bisherigen Leitlinien ersetzen. Genauso wie die Leitlinien nicht rechtsverbindlich waren und lediglich klarstellenden Charakter hatten (siehe hierzu Henke in Witte, Zollrecht, 6. Aufl. 2013, Art. 84 Rz. 12 m.w.N.), enthalten auch die neuen Leitdokumente den Hinweis, dass sie nicht ein „binding act“ sind und nur „explanatory nature“ haben. Die zweite Revision zu den zollwertrechtlichen Regelungen in Art. 128, 136 und Art. 347 UZK-IA v. 28.4.2016 ist unter der Dokumentenkennung „Taxud B 4/(2016)808781“ verfügbar.

4) Dienstvorschrift Zollwertrecht v. 1.5.2016, E-VSF Z 5101, DOK 2016/0792978.