



Die Verhältnismäßigkeit von Umweltschutzmaßnahmen nach Art. XX GATT

Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse mit Bezug auf Familienunternehmen

Dr. Tengfei Xu

I. Forschungsfrage und Relevanz für Familienunternehmen

Familienunternehmen stehen im Zentrum einer wertorientierten Wirtschaft. Sie verbinden unternehmerisches Handeln mit familiärer Verantwortung, langfristigem Denken, regionaler Verwurzelung und generationenübergreifender Nachhaltigkeit. Gleichzeitig sind sie durch internationale Lieferketten und steigende regulatorische Anforderungen – insbesondere im Bereich der ESG-Regulierung auf nationaler und EU-Ebene – zunehmend herausgefordert. Die ESG-Regulierung, darunter der EU-CO₂-Grenzausgleichsmechanismus („CBAM“), das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz („LkSG“), die EU-Lieferkettenrichtlinie („CSDDD“) sowie teilweise auch die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung („CSRD“), erhöht in erheblichem Maße die internationalen Lieferketten- und Compliance-Kosten insbesondere für große und international tätige Familienunternehmen. Dies beeinträchtigt deren (internationale) Wettbewerbsfähigkeit spürbar und wirft die Frage auf, inwieweit nationale und unionale Eingriffe in die unternehmerische Freiheit solcher Familienunternehmen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung gerechtfertigt sein können. Im Kontext des (Wirtschafts-)Völkerrechts betrifft diese Fragestellung die Rechtmäßigkeit unilateraler Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen des Welthandelsrechts.

Art. XX GATT stellt im Welthandelsrecht eine zentrale Ausnahmeklausel für die Verpflichtungen aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen („GATT“) dar. Er verleiht den Mitgliedern der Welthandelsorganisation („WTO“) das Recht, unter anderem zum Zweck des Umwelt- und Menschenrechtsschutzes von ihren Verpflichtungen zur internationalen Handelsliberalisierung abzuweichen. Zugleich legt Art. XX GATT Einschränkungen für dieses Ausnahmerecht fest. In der Entscheidungspraxis der WTO-Streitbeilegungsorgane erfolgt die Auslegung dieser Klausel durch eine Prüfung, die der Anwendung des vom BVerfG in seiner Spruchpraxis entwickelten Verhältnismäßigkeitsprinzips ähnelt. Das Prinzip verlangt, dass eine staatliche Maßnahme ein legitimes Ziel verfolgt und zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Die vorliegende Dissertation untersucht die seit langem heftig umstrittene Frage, ob überhaupt und nach welchem Maßstab das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Überprüfung unilateraler umweltpolitischer Maßnahmen im Kontext des „grünen“ GATT angewendet werden soll. Diese Arbeit bietet Familienunternehmen, insbesondere großen und international tätigen, daher eine welthandelsrechtliche Grundlage zur Wahrung ihrer berechtigten



Interessen im Rahmen des Gesetzgebungs- und Revisionsprozesses im Hinblick auf ESG-Regulierungen auf nationaler und EU-Ebene.

II. Verhältnismäßigkeit und die Auslegung eines Absatzes von Art. XX GATT

Die Verhältnismäßigkeit einer unilateralen umweltpolitischen Maßnahme nach Art. XX GATT setzt voraus, dass das vom regulierenden WTO-Mitglied angegebene Schutzziel sowie das behauptete Schutzniveau legitim sind. Außerdem soll sich das angestrebte Schutzgut in einer Gefährdungslage befinden, andernfalls fehlt ein legitimer Handlungsbedarf zur Festlegung eines Schutzziels und zum Ergreifen einer Schutzmaßnahme. In einem der Absätze von Art. XX GATT wird die Legitimität des Schutz- und des Gefährdungsniveaus eines Schutzguts nicht ausdrücklich, sondern implizit geregelt. Durch nähere Betrachtung des Vertragstexts der Absätze des „grünen“ Art. XX GATT lässt sich feststellen, dass die WTO-Streitbeilegungsorgane der Einschätzung des regulierenden WTO-Mitglieds zur Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit seiner umweltpolitischen Maßnahmen Zurückhaltung gewähren sollen. Aufgrund des Wechselverhältnisses zwischen der ergriffenen Maßnahme und dem angegebenen Schutzziel sowie zwischen dem behaupteten Schutz- und Gefährdungsniveau des angestrebten Schutzguts gilt diese Zurückhaltung auch für die Legitimität des angegebenen Schutzziels und des behaupteten Gefährdungsniveaus. Eine solche Zurückhaltung in diesem Prüfschritt bedeutet jedoch nicht, dass der Einschätzung der regulierenden WTO-Vertragspartei insgesamt Zurückhaltung gewährt werden muss. Hingegen stellt der Chapeau von Art. XX GATT eine wesentliche Hürde für das Umweltregulierungsrecht eines WTO-Mitglieds dar, weil dort Widerlegungsgründe für die genannte Einschätzung vorgesehen sind.

Ferner muss eine umweltpolitische Maßnahme zur Erreichung des angegebenen Schutzziels geeignet und erforderlich sein. Diese Rationalitätsprüfung ist zwar im Allgemeinen hauptsächlich eine empirische Analyse. Aufgrund der impliziten Abwägung stellt die Geeignetheits- und Erforderlichkeitsprüfung im besonderen Kontext des Art. XX GATT jedoch jeweils eine Angemessenheitsprüfung dar, sofern sie negativ ausfällt.

Hinsichtlich des Teilprinzips der Angemessenheit findet in der Entscheidungspraxis keine gesonderte Prüfung statt. Die Angemessenheitsprüfung erfolgt einerseits im Rahmen der Interpretation eines der Absätze von Art. XX GATT aufgrund der impliziten Abwägung bei negativ beurteilter Rationalitätsprüfung; Andererseits wird die Angemessenheitsprüfung auf der Chapeau-Stufe mittels verschiedener Prüfungsansätze de facto durchgeführt. Bei diesen Prüfungen haben die WTO-Streitbeilegungsorgane geringe Zurückhaltung geübt. Gemäß Art. XX GATT sollen die WTO-Streitbeilegungsorgane der Angemessenheitseinschätzung der regulierenden WTO-Vertragspartei Zurückhaltung gewähren, sie jedoch nicht durch einzelfallbezogene Abwägung ablehnen. Dies bedeutet dennoch nicht, dass der Angemessenheitseinschätzung der regulierenden WTO-Vertragspartei insgesamt Zurückhaltung gewährt werden muss. Hingegen stellt der Chapeau von Art. XX GATT eine

wesentliche Hürde dar, weil dort Widerlegungsgründe für die genannte Einschätzung vorgesehen sind. Diese Gründe sollen nicht als Abwägungsargumente, sondern als materielle Normanforderungen geltend gemacht werden.

III. Chapeau

Der Chapeau von Art. XX GATT verlangt, dass eine unilaterale Umweltschutzmaßnahme weder willkürliche Diskriminierung noch verschleierte Handelsbeschränkung darstellt. Hinsichtlich der Einschränkung der Ausnahmerechte eines WTO-Mitglieds im Bereich der Umweltregulierung kommt der willkürlichen Diskriminierung iSd. Chapeaus eine zentrale Bedeutung zu. Als materielle Normanforderung des Chapeaus darf eine solche Diskriminierung nicht mittels des einzelfallbezogenen Abwägungsarguments, sondern anhand der Diskriminierungsdogmatik durch die WTO-Streitbeilegungsorgane festgestellt werden. Von dieser Diskriminierung wesentlich zu unterscheiden ist die Diskriminierung nach materiellen GATT-Vorschriften. Denn zur Feststellung einer Diskriminierung iSd. Chapeaus steht die objektive Gefährdung des einschlägigen Schutzguts im Vordergrund, nicht jedoch das Wettbewerbsverhältnis eines Produkts. Die Rechtfertigung einer bereits festgestellten Diskriminierung iSd. Chapeaus ist zwar möglich, das regulierende WTO-Mitglied muss jedoch wiederum sicherstellen und in einem konkreten Streitbeilegungsverfahren darlegen, dass für diese Diskriminierung ein legitimer Grund vorliegt und zugleich keine diesbezügliche ungerechtfertigte Ungleichbehandlung besteht.

Legitime Gründe zur Rechtfertigung einer solchen Diskriminierung sollen nach vorliegender Untersuchung weder rein wirtschaftliches Ziel noch solche sein, die nicht relevant für die Gefährdungslage bzw. die Gefährdungsintensität des einschlägigen Schutzguts sind. Hingegen sollen nichtwirtschaftliche Ziele herangezogen werden. Diese können ein vom Hauptschutzziel abweichendes Schutzziel sein. Sofern sich das Hauptschutzziel in einer unterschiedlichen Gefährdungsintensität befindet, kann auch das entsprechende Hauptschutzziel als legitimer Grund zur Rechtfertigung einer Diskriminierung iSd. Chapeaus von Art. XX GATT herangezogen werden.

IV. Praktische Relevanz für Familienunternehmen

Die aktuellen ESG-Regulierungen bergen erhebliche welthandelsrechtliche Risiken. Insbesondere besteht die Gefahr, dass diese Regelwerke gegen die Meistbegünstigungspflicht (Art. I GATT) und das Inländergleichbehandlungsgebot (Art. III GATT) verstoßen. Zur Rechtfertigung dieser potenziellen Verletzungen bildet Art. XX GATT die zentrale Rechtsgrundlage. Dabei stellt der Chapeau des Art. XX GATT, insbesondere dessen Diskriminierungsverbot, eine wesentliche Hürde dar, da die Ausnahmen in den ESG-Regulierungen diesem entgegenstehen könnten.

Die vorliegende Untersuchung bietet unter anderem folgende praktische Hinweise und Argumentationshilfen für große und international tätige Familienunternehmen im Rahmen des Gesetzgebungs- und Revisionsprozesses der ESG-Regulierungen.

Erstens können die in den aktuellen ESG-Regulierungen vorgesehenen Ausnahmen, insbesondere solche aufgrund der Unternehmensgröße, die Hürde des Chapeaus von Art. XX GATT nur schwer überwinden. Die ESG-Regulierungen sehen Ausnahmen unter anderem in Abhängigkeit von der Größe und dem Umsatz der Unternehmen vor (Art. 2 CSDDD, § 1 LkSG, Art. 19a Abs. 1, 29a Abs. 1, 29ca RL 2013/34/EU idF der RL (EU) 2026/470). Weder die Größe eines Unternehmens – auch wenn sie dort als Proxy zur Einschätzung von Risiken für Menschenrechte und Umwelt dient –, noch der Schutz der Existenz inländischer (kleiner und mittelständischer) Unternehmen, der mit der Regulierung verbundene Verwaltungsaufwand oder das Einflussvermögen auf die Lieferkette stellen einen legitimen Grund zur Rechtfertigung einer Diskriminierung im Sinne des Chapeaus von Art. XX GATT dar. Denn diese Gründe stellen entweder rein wirtschaftliche Ziele dar oder solche, die für die Gefährdungslage bzw. die Gefährdungsintensität des einschlägigen Schutzguts nicht relevant sind.

Zweitens könnten alternativ in die jeweiligen ESG-Regulierungen Ausnahmen eingeführt werden, die nicht, wie bislang, auf der Größe der Unternehmen, sondern auf nachhaltigkeitsbezogenen Gründen oder anderen gesellschaftlichen Schutzbelangen basieren. Auf diese Weise wird verhindert, dass große, international tätige Familienunternehmen ungerechtfertigt belastet werden. Der Chapeau des Art. XX GATT lässt einem WTO-Mitglied zu, bei der umweltpolitischen Regulierung multilaterale Interessen zu berücksichtigen und Kompromisse einzugehen, auch wenn Nebenschutzziele mit dem Hauptschutzziel der Regulierung „gegenläufig“ erscheinen.

Drittens sollten bei (gegebenenfalls künftigen) diskriminierungsfreien ESG-Regulierungen im Sinne des Chapeaus von Art. XX GATT hauptsächlich die Einschränkungen aus nationalen und unionalen Rechten – sowohl materiellen als auch prozessualen – zur allgemeinen Milderung der ESG-Verpflichtungen im Gesetzgebungsprozess herangezogen werden. Denn im Chapeau des Art. XX GATT wird keine konkrete Obergrenze für das Umweltregulierungsrecht eines WTO-Mitglieds unmittelbar festgelegt.

Die vorliegende Darstellung basiert auf den Ergebnissen meiner Dissertation: Xu, Die Verhältnismäßigkeit von Umweltschutzmaßnahmen nach Art. XX GATT, Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Duncker & Humblot, Berlin 2026.