

die umwelt im wto-recht

grundlagen, judikatur und politischer handlungsspielraum

von alois leidwein

Dieser Beitrag skizziert das Verhältnis des WTO-Rechts zu umweltpolitischen Regelungen in der wissenschaftlichen Diskussion auf Basis des politischen Verhandlungsmandats und der relevanten Judikatur.

Die Umwelt spielt in der internationalen Handelspolitik nur eine Nebenrolle. Umweltpolitik hat aber immer Auswirkungen auf die Wirtschaft und meist auch auf den Handel. Die Handelspolitik hat wiederum durch Anreize zur Ausweitung oder Intensivierung der Produktion oder durch die Nachfrage nach bestimmten Gütern oder bestimmten Qualitäten von Gütern negative bzw. positive Auswirkungen auf die Umwelt. Eine Trennung dieser Themenkreise ist daher in der Praxis nicht möglich.

Im wichtigsten handelspolitischen Forum der WTO verhält man sich gegenüber Umwelthanliegen eher reserviert. Der umweltbewegte Zeitgeist hat aber mittlerweile selbst in der Judikatur der WTO – verglichen mit der GATT-Judikatur in der Prä-WTO-Ära – zarte Knospen von Umweltdenken gedeihen lassen. Im Umweltbereich gibt es, nicht zuletzt weil sich im GATT Rechtsgrundlagen für die Berücksichtigung von Umwelthanliegen finden, zumindest eine formelle Auseinandersetzung zu diesem Thema. Für den Bereich der Sozial- und Arbeitsstandards gibt es maximal ein Neben-einander.

Das Verhältnis von Umwelt und Handel ist aus mehreren Gründen schwierig. Bei Händlern und Handelspolitikern in entwickelten Ländern wie auch Entwicklungsländern ist oft kein wirkliches Interesse für Umweltschutz gegeben. Umweltengagement ist tatsächlich oft nicht von wirtschaftlichem Vorteil für viele Unternehmen. Von Regierungsvertretern aus Entwicklungs-

ländern wird die Verknüpfung von Handel und Umweltauflagen oder sozialen Mindeststandards oder Menschenrechten zudem oft als Protektionismus der „reichen Länder“ abgelehnt. Die Haltung der Industriestaaten betreffend die Frage zusätzlicher Standards im globalen Handel ist auch meist ambivalent.

Das Durchsetzen von handelspolitischen wie auch umweltpolitischen Anliegen ist eine Frage der politischen und wirtschaftlichen Macht und auch des politischen Willens. Die Frage der internen Kommunikation und Meinungsbildung zu diesem Thema kann in der EU noch lange nicht als abgeschlossen gelten.

In der politischen Diskussion, werden immer wieder folgende Fragen gestellt:

- Kann die EU durchsetzen, dass Importware dieselben Standards erfüllt wie Inlandware – sowohl hinsichtlich Produktbeschaffenheit als auch hinsichtlich der Produktionsmethode?
- Kann die EU durch die Handelspolitik gezwungen werden, interne Standards zu senken?
- Kann die EU die Handelspolitik nutzen, um höhere globale Standards durchzusetzen?

Im Rahmen der Aufarbeitung der WTO-Judikatur werden sowohl die gegebenen Möglichkeiten, derartige Anliegen durchzusetzen, als auch theoretisch mögliche Ansätze für eine Weiterentwicklung des internationalen Handelsrechts in Richtung stärkerer Berücksichtigung von Umwelthanliegen untersucht. Ein Aspekt wird dabei die Möglichkeit autonomer Gestaltungsmöglichkeiten der EU sein.

Das Verhältnis Umweltrecht zu Handelspolitik ist in enger Verbindung mit Gesundheitspolitik und Konsumentenschutz zu sehen. Diese Politik- bzw. Rechtsbereiche werden im WTO-Recht nach gleichen bzw. korrespondierenden Regeln beurteilt. Zudem ist, wie das Beispiel Gentechnik zeigt, ein direkter sachlicher Zusammenhang dieser Bereiche gegeben.

Die Aufarbeitung beschränkt sich auf den Bereich des Handels mit Waren (GATT). Für den Be-

reich der Dienstleistungen (GATS) ist relevante Judikatur erst in der Entwicklung, da heikle Bereiche im Umwelt und Gesundheit bis dato noch kaum liberalisiert sind. Die Diskussion des in die Bereiche Umwelt, Gesundheits- und Konsumentenschutz hineinreichenden Komplexes Biodiversität, Eigentum an genetischen Ressourcen und traditionellem Wissen, Patentrechte, Markenrechte versus Ursprungsbezeichnungen (teils im TRIPS geregelt), würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

Der Autor will in diesem Zusammenhang klar herausstreichen, dass in diesem Beitrag die relevante Handelspolitik aus Umwelt- und Konsumentensicht untersucht wird.

Umweltpolitik und WTO-Recht

Die WTO ist keine Umweltschutzorganisation und sieht sich auch nicht als solche. Politisch steht in der WTO der Abbau von Handelshemmnissen und eine Steigerung der Handelsvolumina im Vordergrund. Die Rolle der WTO in Hinblick auf Umweltpolitik beschränkt sich darauf, sicherzustellen, dass die Umweltpolitik kein Hindernis für den Handel darstellt und dass Handelsregeln nicht adäquaten nationalen Umweltschutzbestimmungen im Wege stehen.¹ Das WTO-Regelwerk in seiner jetzigen Form ist damit grundsätzlich nicht geeignet, nachhaltig umweltpolitische Ziele zu verfolgen.

Obwohl in der Präambel des WTO-Abkommens eine Reihe von politischen Zielen formuliert ist, ist die Freiheit des Handels das maßgebende politische Thema und auch in der juristischen Beurteilung der wichtigste Maßstab des WTO-Regelwerks. Handelsstörende und handelsbehindernde Maßnahmen sind vom Grundsatz her verboten. Umweltpolitische Maßnahmen können nur als Ausnahmen zur allgemeinen Regel gesetzt werden.



DDr. Alois Leidwein, Attaché für Agrar- und Umweltangelegenheiten, Ständige Vertretung Österreichs beim Büro der Vereinten Nationen und Spezialorganisationen, Genf

¹ WTO; Trade and Environment, Background Document, prepared by the Secretariat, Seite 6

Selbst wenn eine umweltpolitische Maßnahme nach einer Ausnahmebestimmung aufrechterhalten werden kann, ist sie nach den WTO-Regeln in einer nicht diskriminierenden Weise anzuwenden. Vom Grundsatz her ist dieser Zugang problematisch, da der Freihandel in der der WTO-eigenen Werteskala allen anderen Werten übergeordnet ist. Handelsrecht kann damit prinzipiell immer nationales, aber auch multilaterales Umweltrecht überrollen, obwohl multilaterales Umweltrecht auf derselben völkerrechtlichen Ebene wie WTO-Recht erzeugt wurde. Diese Ausgangslage ist sowohl aus völkerrechtlicher Sicht als auch aus verfassungsrechtlicher Sicht unbefriedigend, insbesondere aber aus Sicht der Grundrechte und aus politischer Sicht problematisch.

Das Verhältnis des WTO-Rechts zu den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts und zu anderem multilateralen Recht ist in der Wissenschaft umstritten. Faktum ist, dass die WTO kein Teil des UN-Systems ist. Die Reibungsfläche multilaterales Umweltrecht – WTO-Recht wird auf diplomatischer Ebene im Rahmen des WTO-„Committee on Trade and Environment“ (CTE) behandelt. Die Frage, inwieweit handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutze der Gesundheit von Menschen und zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze erlaubt sind, wurde gleichzeitig im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens durch Entscheidungen des „Appellate Body“ auf Basis des WTO-Rechts mehrmals richtungweisend entschieden.

Politische Diskussion

WTO-„Committee on Trade and Environment“

Die umweltpolitischen Diskussionen in der WTO befassen sich vor allem mit dem Thema, ob Umweltrecht für protektionistische oder diskriminierende handelspolitische Maßnahmen genutzt werden kann. Erst an zweiter Stelle steht das Ziel, ein Nebeneinander von Umweltrecht und Handelsrecht zu ermöglichen.² Das wichtigste institutionelle Forum in der WTO ist in diesem Zusammenhang das „Committee on Trade and Environment“ (CTE). Im Rahmen des CTE werden alle auf multilateraler Ebene abgeschlossenen Abkommen in Hinsicht auf ihre Auswirkungen auf den Handel analysiert.³

Auf internationaler Ebene gibt es mehr als 240 Verträge und zwischenstaatliche Vereinbarungen zum Schutz von Umwelt und Natur.⁴

Von diesen enthalten nur 31 Übereinkommen Bestimmungen, die direkt in die Handelspolitik eingreifen. Nur 14 dieser multilateralen Umweltübereinkommen (MEA) haben globale Bedeutung:⁵ Diese Übereinkommen beinhalten zum einen Bestimmungen zum Zwecke des Artenschutzes und der Natur/Biodiversität (ICCAT, CITES, CCAMLR, CBD), andere betreffen die Regelung des Handels mit gefährlichen Gütern (Basel, PIC, POPs) oder die Begrenzung von Emissionen.

Das heißt aber nicht, dass die übrigen Übereinkommen keine wirtschaftspolitische Relevanz hätten. Strengere Emissionsnormen für Abgase oder die Verpflichtung, bei der Errichtung von Anlagen Umweltverträglichkeitsprüfungen zu durchlaufen, haben sehr wohl Auswirkungen auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit eines Standorts.

Das politische Mandat des CTE zur Prüfung des Verhältnisses WTO-Recht und MEAs ist interessanterweise auf die Fälle beschränkt, wo ein Staat Partei beider Verträge ist, und umfasst nicht jene Fälle, in denen ein WTO-Mitglied Partei eines MEAs ist und ein anderes nicht. Der „Appellate Body“ ist in seiner Judikatur im Fall US-Shrimp über das politische Mandat des CTE bereits hinausgegangen und hat einen Streitfall im Sinne des Umwelt- bzw. Naturschutzes entschieden, in dem eine Streitpartei keine völkerrechtliche Vereinbarung zu diesem Schutzzwecke mit der anderen Streitpartei hatte.⁷ Obwohl diese Entwicklung in diesem Einzelfall aus Umweltsicht positiv ist, so stellen sich doch aus dogmatischer Sicht grundsätzliche Fragen über die Kompetenz des WTO-Streitbeilegungssystems.

Im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens mit Umweltbezug urteilt ein Panel bzw. der „Appellate Body“ im Zuge der Prüfung, ob nationales Umweltrecht handelsstörend und inhaltlich angemessen ist, nicht nur handelspolitisch, sondern bewertet Umweltrecht natürlich auch inhaltlich. Hat der Streitfall einen Bezug auf multilaterales Umweltrecht, so wird zwar nicht formell, aber dennoch faktisch geprüft, ob maßgebliche inhaltliche Bestimmungen eines Umweltübereinkommens angemessen angewendet werden.⁸ Faktisch werden damit dem WTO-Streitbeilegungssystem ein inhaltliches Auslegungsrecht und das Recht eingeräumt, darüber zu entscheiden, ob aus umweltpolitischen Gründen getroffene Maßnahmen gerechtfertigt sind.

In der Praxis wurde und wird im WTO-Streitbeilegungsverfahren versucht, Sachfragen aus politischen Erwägungen möglichst zu umgehen und aus anderen Gründen zu entscheiden.⁹

Diskussionen im CTE haben beratenden Charakter. Schlussfolgerungen und Empfehlungen des CTE haben keine rechtlich verbindlichen Auswirkungen und gehen nur als Berichte an den Allgemeinen Rat. Umweltpolitisch relevante Entscheidungen werden vor allem als Nebensache im Rules-Committee und SPS-Committee verhandelt.

Das CTE würde sich eigentlich auch als Forum eignen, um den Konfliktbereich Handel und Verkehr aufzuarbeiten. Interessanterweise wurde dieses Thema bis dato von keinem WTO-Mitglied in das CTE eingebracht. Eine Auseinandersetzung über die Wechselwirkungen zwischen Handel und Ver-

Multilaterale Umweltabkommen und WTO-Recht sind parallele Rechtskreise.

2 Eine ausführliche Darstellung der umweltrelevanten WTO-Judikatur gibt: Jan Bohanes and Matthew Stilwell, Trade and the Environment, in THE WORLD TRADE ORGANIZATION – LEGAL, ECONOMIC AND POLITICAL ANALYSIS (Arthur E. Appleton, Patrick Macory & Michael G. Plummer, eds.), Vol. II, Legal, Economic and Political Analysis, 511–570, Springer (2005)
 3 WT/CTE/W160/Rev.1 und Rev.3
 4 <http://untreaty.un.org/English/sample/EnglishInternetBible/partI/chapterXIX/chapterXIX.asp>
 5 International Plant Protection Convention (IPPC), International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT), Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, Convention on Biological Diversity (CBD) + Cartagena Protocol on Biosafety; United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) + Kyoto Protocol, International Tropical Timber Agreement (ITTA), UN Fish Stocks Agreement, Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure (PIC) for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs)
 6 WTO: WT/MIN(01)/DEC/1, para 31 (i)
 7 US-Shrimp, WT/DS58/AB/R & RW; zur Frage der Kompetenz ob im Streitbeilegungsverfahren Fragen entschieden werden dürfen, die politisch nicht entschieden sind. Vgl. Turkey-Textiles WT/DS/34 und India-Quantitative Restrictions, WT/DS90/AB/R paras. 100–108
 8 Im Fall US-Shrimp: im Konkreten wurde insbesondere auf CITES und die „Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles“ Bezug genommen, WT/DS/58/R paras 2.2. und 3.93
 9 Voraussichtlich auch WT/DS291–293, EC-Biotech Products

**Politische
Diskussionen
über Umwelt
und Handel in
der WTO treten
auf der
Stelle.**

kehr, obwohl sie eigentlich in der Diskussion über den Bereich „Handel und Umwelt“ vordergründig sein müsste, findet in der politischen Realität nicht statt. Der Handel mit Gütern erfordert Transporte. Gütertransporte sind ein wesentlicher Faktor für die Schadstoffbelastung der Luft und die Lärmbelastung.¹⁰ Mehr Handel bedeutet mehr Verkehr. Die WTO misst aber ihren Erfolg in der öffentlichen Darstellung vorwiegend an der Steigerung des weltweiten Handelsvolumens.¹¹ Den Vorgaben der Präambel des WTO-Abkommens und des Punktes 6 des Doha-Mandats¹² nach einer Kohärenz zwischen einer Ausweitung des Handels und dem Schutz und der Erhaltung der Umwelt, wird damit in diesem Aspekt kaum Beachtung gezollt.

Das CTE ist, wie die Beschreibung der weiteren Arbeitsschwerpunkte des CTE zeigt, auch kein wirklich umweltpolitisches Gremium, sondern ein Instrument, um argumentativ die Handelspolitik in der Debatte Umwelt und Entwicklung positiv zu positionieren. So sieht Art. 32(i) der Doha Declaration „die Aufarbeitung der Auswirkungen von umweltpolitischen Maßnahmen auf Marktzugangsmöglichkeiten, insbesondere derer von Entwicklungsländern, und die Darstellung von Situationen, wo die Beseitigung von Handelsbarrieren der Umwelt und der Entwicklung dient“, als Arbeitsschwerpunkte vor.¹³

WTO – UNO

Politisch wie juristisch ergibt sich, auch wenn der „Appellate Body“ in der Praxis meist versucht, politisch korrekte Lösungen zu suchen, dennoch das Problem, dass WTO-Recht nationales wie multilaterales Umweltrecht überregelt bzw. überregeln kann.

In den Gremien von multilateralen Umweltübereinkommen und auch von UNEP wurde deshalb wiederholt festgehalten, dass ein Vorrang des WTO-Rechts vor Umweltrecht nicht akzeptiert wird.¹⁴ Es stellt sich auch die Frage, ob die faktische Auswirkung des WTO-Rechts, über die Handelspolitik hinaus in andere Rechtsbereiche einzugreifen, von nationalem Verfassungsrecht oder auch über Art. 133 EGV abgedeckt ist.

Die Präambel des WTO-Abkommens nennt zwar den Schutz und die Erhaltung der Umwelt gleichwertig mit andern Erwägungsgründen, in den materiellen Regelungen der Verträge findet sich die Umwelt aber nur mehr in

Bezug auf die nicht diskriminierende und nicht handelsstörende Anwendung von umweltpolitischen Maßnahmen. In Punkt 6 der „Doha Ministerial Declaration“ wird in diesem Sinne betont, dass kein Staat daran gehindert wird, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen und der Umwelt auf dem Niveau, das er angemessen hält, zu treffen, allerdings mit der Einschränkung, dass diese Maßnahmen zu keiner willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Staaten führen.¹⁵

Umweltpolitik wird politisch-ideologisch im WTO-System vor allem auf Basis der Freihandels-theorie bzw. -ideologie betrachtet.¹⁶ Die dem WTO-System zu Grunde liegende Ideologie geht davon aus, dass Freihandel zu mehr Wohlstand führt und mehr Wohlstand Umweltprobleme löst. Zur Untermauerung dieses Zugangs wird im vom WTO-Sekretariat ausgearbeiteten „Background Document – Trade and Environment“ selektiv auf verschiedene UN-Resolutionen verwiesen, die diese Position auch in Bezug auf andere internationale Prozesse untermauern sollen. Als Referenzen gelten der „Brundtland Report“ der „World Commission on Environment and Development“, 1987, und die „Rio Declaration“ der „United Nations Conference on Environment and Development“ (UNCED), 1992.

Im „Brundtland Report“ wird festgehalten, dass Armut die Hauptursache für Degradierung der Umwelt ist und dass stärkeres Wirtschaftswachstum, geschürt zum Teil durch gesteigerten internationalen Handel, die notwendigen Ressourcen generieren könnte, um die „Verunreinigung der Armut“ zu bekämpfen. Das beim UNECD 1992 beschlossene Aktionsprogramm Agenda 21 sieht zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, als eines von mehreren Mitteln, internationalen Handel vor.¹⁷ Verbessertes Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern wird in Verbindung mit vernünftigen wirtschafts- und umweltpolitischen Maßnahmen als ein Schlüssel für eine nachhaltige Entwicklung erachtet.

Die von der „Economic Research and Analysis Division“ der WTO zu Handel und Umwelt herausgegebene Studie sieht Umweltprobleme vor allem durch Markteingriffe und Handelsbarrieren begründet. Dieser Studie folgend nimmt die Degradierung der Umwelt bis zu einem bestimmten, aber je nach Umweltproblembereich un-

terschiedlichen Wendepunkt zu. Wenn ein gewisses Einkommensniveau erreicht wird und die politischen Umstände reif sind, nimmt das Umweltbewusstsein wieder zu. Wirtschaftswachstum – durch vermehrten Handel – ist dem folgend ein Schlüsselement zum nachhaltigen Schutz der Umwelt.¹⁸ Dieses argumentative Konzept der WTO ist wie verschiedenste Studien anderer internationaler Organisationen nur ein Teil der Wahrheit.

Der UNEP-„Economics and Trade Branch“¹⁹ hat in einer Reihe von Länderstudien typische Märkte von Entwicklungsländern untersucht. Alle Teilstudien kamen zum Schluss, dass sich die Situation der Umwelt durch Marktöffnung und verschärften Wettbewerb drastisch verschlechtert hat. Mit der Liberalisierung kam es in der Mehrzahl der Staaten auch zu einer Verarmung der ländlichen Bevölkerung. FAO-Daten²⁰ und eine korrespondierende Studie des WWF²¹ zeigen sehr deutlich den durch die Handelspolitik gegebenen Anreiz zur systematischen Rodung tropischer Wälder und zur Zerstörung von Primärvegetation.

Die Datenabgleiche und Studien über die Wechselwirkungen zwischen Verkehr, Umweltbelastungen

10 THE PEP, Siehe z. B.: <http://europa.eu.int/comm/environment/air/transport.htm#1>
<http://www.euro.who.int/document/trt/haartsbroch.pdf>
http://www.euro.who.int/transport/HIA/20021107_3
http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/gesundheit/gesluft/verkehr_ges/

11 Vgl. dazu die Inhalte der WTO Annual Reports und der jährlichen World Trade Reports

12 WTO: WT/MIN(01)/DEC/1

13 Doha Ministerial Declaration: WT/MIN(01)/DEC/1

14 Vgl: UNEP/GC.23/INF/16; Note by the Executive Director Art. 8d: "World Trade Organization (WTO) rulings and processes must be compatible with sustainable development. WTO should never be allowed to have the final say in matters relating to perceived conflicts between trade and the environment."

15 Entspricht dem Text der Einleitung von Art. XX GATT 47

16 Vgl. dazu: WTO; Trade and Environment, Background Document, prepared by the Secretariat, Seiten 4, 7, 14

17 Section I, Punkte 2.4. bis 2.1. der Agenda 21

18 WTO, Special Studies 4, Trade and Environment, 1999

19 United Nations Environment Programme, Division of Technology, Industry, and Economics, Economics and Trade Branch: www.unep.ch/etb; Länderstudien zum Reismarkt und zur Fischerei

20 FAO, Global forest resources assessment 2000

21 WWF-Forest-Conversion-Initiative, "Managing the Soy-Boom", 2004, siehe www.panda.org/downloads/forests/matthiasdiemer_2uqt.pdf

und Gesundheit, die im Rahmen des THE PEP²² und des CEHAPÉ²³ gemacht wurden, machen noch weitere Bruchstellen zwischen Handels- und Umweltpolitik sichtbar.²⁴

Völkerrechtlicher Aspekt

Die WTO ist kein Teil des UN-Systems. Das WTO-Abkommen ist ein eigenständiges multilaterales Übereinkommen. Das WTO-Recht ist öffentlich-rechtliches Völkerrecht. Diese Feststellung ist insofern von Bedeutung, da das GATT 47 von manchen sogar mehr als privatwirtschaftliche Vereinbarung zwischen Staaten denn als völkerrechtlicher Vertrag gesehen wurde.²⁵

Wissenschaftliche Diskussion

In der wissenschaftlichen Diskussion wird das Verhältnis von WTO-Recht zu anderem Völkerrecht sehr kontrovers diskutiert. Die Diskussion über die Rechtsprechung im Rahmen des DSU ist immer in Rückkopplung mit dem legislativ-politischen Bereich der WTO zu sehen. Die herrschende Ansicht, die in dieser minimalen Struktur auch nicht mehr umstritten ist, lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Das WTO-Streitbeilegungsverfahren hat eine verpflichtende und ausschließliche rechtliche Zuständigkeit nur in Handelsfragen. Die verpflichtende rechtliche Zuständigkeit in Verbindung mit dem Sanktionsmechanismus gibt der WTO gegenüber anderen internationalen Vereinbarungen, die weder verpflichtende Gerichtsbarkeit noch effiziente Sanktionen vorsehen, politisch tatsächlich ein ungleich höheres Gewicht. Das WTO-Streitbeilegungsverfahren wurde aber dazu geschaffen, Handelstreitigkeiten, soweit sie von den von der WTO abgedeckten Abkommen umfasst sind, zu lösen. WTO-Panels und der „Appellate Body“ haben weder die Befugnis noch die Zuständigkeit, andere internationale Abkommen zu entscheiden, interpretieren oder anzuwenden. Die WTO kann sich mit Umweltschutz, Menschenrechten, sozialen Standards, Arbeitsnormen und öffentlicher Gesundheit nur dann offensiv auseinandersetzen, wenn die WTO-Mitglieder ihr Mandat entsprechend erweitern.²⁶

Im WTO-Streitbeilegungsverfahren ist substanziell nur WTO-Recht anzuwenden. WTO-Recht kann unter Bezug auf anderes internationales Recht interpretiert werden. Dies betrifft allgemeines Völkerrecht, soweit in Art. 3.2. DSU vorgesehen,²⁷ multilaterales Vertragsrecht, auf das im WTO-Ab-

kommen ausdrücklich Bezug genommen wird, und gegebenenfalls auch anderes (multi- oder bilaterales) Völkerrecht. Anderes Völkerrecht ist jedoch auf und im WTO-Recht in der Regel nicht anwendbar. Es gibt auch keine Verpflichtung für ein WTO-Panel oder den „Appellate Body“ solches anzuwenden. Im Falle eines Widerspruchs zwischen WTO-Recht und multilateralem Umweltrecht ist im Rahmen des DSU WTO-Recht anzuwenden.²⁸

Von einigen Wissenschaftlern wird eine breitere Vernetzung des WTO-Rechts im Rahmen des Völkerrechts vertreten: Im WTO-Streitbeilegungsverfahren sei sowohl allgemeines Völkerrecht (Anwendung der Wiener Vertragsrechtskonvention) als auch anderes materielles internationales Recht anzuwenden. Die Anwendung bzw. der Rückgriff auf allgemeines Völkerrecht bzw. internationales Verfahrensrecht hat dann zu erfolgen, wenn sich im WTO-Recht keine entsprechenden Regeln finden. Die Anwendung von anderem internationalen Vertragsrecht kann in zwei Fällen gegeben sein:

- Ein bilateraler Vertrag oder ein multilaterales Übereinkommen wirkt als Rechtfertigungsgrund²⁹ in einem Streit aufgrund von Maßnahmen, die im Rahmen der WTO vereinbarte oder eingeräumte Vorteile oder Zugeständnisse schmälern oder zunichte machen.
- Ein bilateraler Vertrag oder ein multilaterales Übereinkommen beinhaltet Vereinbarungen oder Regeln, die das WTO-Recht unterminieren oder in Bezug auf die Ziele des WTO-Abkommens sogar gegenteilige Wirkungen haben.

Diese Ansicht hätte zur Folge, dass z. B. in einem umweltbezogenen Handelsstreit die Regeln eines entsprechenden multilateralen Übereinkommens im WTO-Streitbeilegungsverfahren anzuwenden wären. Würde der Dispute-Settlement-Body (DSB) dieser Ansicht folgen, wäre es denkbar, über die Handelspolitik bzw. über das WTO-Streitbeilegungsverfahren Non-Trade-Concerns, Umweltstandards und minimale soziale Standards global durchzusetzen.³⁰

Faktum ist, dass es bei den meisten Streitfällen im Rahmen des DSU nicht um reine Handelsfragen geht, sondern um solche, die in einem starken Bezug zu Non-Trade-Concerns stehen. Handelsrecht kann daher nicht isoliert von anderen Rechtsbereichen gesehen werden. Die Einbeziehung von Umwelt-

und Sozialstandards über den politisch-legislativen Prozess in der WTO – in ähnlicher Form wie es auch bei Fragen des geistigen Eigentums und für phytosanitäre und Veterinärfragen geschehen ist – würde zweifellos die WTO-Rechtsprechung in Umweltfragen auf eine solidere Basis stellen und nach europäischem Empfinden zu gesellschaftspolitisch akzeptableren Ergebnissen führen.

Rechtsdogmatisch gesehen sind beide Ansätze aus der Sicht der Umweltpolitik grundsätzlich problematisch. Verbleibt man beim herrschenden Ansatz, dass internationales Umweltrecht zur Interpretation von WTO-Recht herangezogen werden kann, wird dem WTO-Streitbeilegungssystem unter anderem das Recht eingeräumt, darüber zu entscheiden, ob aus umweltpolitischen Gründen getroffene Maßnahmen geeignet sind, den umweltpolitischen Schutzzweck zu erfüllen. Erschwerend ist, dass bei dieser Prüfung der handelspolitische Aspekt und nicht der weitergehende umweltpolitische Zweck im Vordergrund steht.

Räumt man dem DSB das Recht ein, internationales Umweltrecht im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems anzuwenden, gestattet man dem DSB die inhaltliche

22 Transport, Health and Environment Pan European. Programme siehe: www.thepep.org
Studien siehe: www.herry.at/the-pep/

23 WHO-Kinder-Umwelt-Gesundheit-Aktionsplan für Europa der 4. Ministerkonferenz Umwelt und Gesundheit in Budapest, 23-25. Juni 2004; Zusammenfassungen siehe diesbezüglich die vom BMLFUW herausgegebene Broschüre ISBN 3-902338-32-6

24 Einen guten Überblick über Wechselwirkungen zwischen Umwelt, Wirtschaft und Bevölkerungsentwicklung gibt das UNEP-Geo-Yearbook; <http://www.unep.org/geo/yearbook/>

25 Pauwelyn Joost und Trachtman Joel übereinstimmend, Vortragsunterlagen zu „The Jurisdiction of the WTO“; beim Annual Meeting der American Society of International Law, 2. 4. 2004

26 Vgl. Debra P. Steger University of Ottawa, Vortragsunterlagen zu „The Jurisdiction of the WTO“; beim Annual Meeting der American Society of International Law, 2. 4. 2004

27 Nach Art. 3.2. sind die herkömmlichen Regeln zur Auslegung von Völkerrecht zu beachten, dies betrifft in der Praxis bestimmte Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention

28 Vgl. Joel P. Trachtman, Tufts University, Vortragsunterlagen zu „The Jurisdiction of the WTO“; beim Annual Meeting der American Society of International Law, 2. 4. 2004

29 Z.B. im Sinne von Art. XX GATT

30 Vgl. dazu Joost Pauwelyn, Duke Law School, Vortragsunterlagen zu „The Jurisdiction of the WTO“; beim Annual Meeting der American Society of International Law, 2. 4. 2004

Das WTO-Streitbeilegungsorgan entscheidet, ob umweltpolitische Maßnahmen im Bereich der Handelspolitik nach WTO-Recht gerechtfertigt sind.

Auslegung eines MEA bzw. die Entscheidung über das Bestehen einer Verpflichtung in einem MEA. Dies führt zu der kuriosen Situation, dass der DSB mehr Rechte und Möglichkeiten betreffend Durchsetzung eines MEAs hätte als dessen Organe. Zusätzlich ergäbe sich die politisch interessante Situation, dass im UN-System abgeschlossene Verträge durch ein nicht dem UN-System zugehöriges WTO-Organ angewendet werden.

Das Kernproblem im Verhältnis von Umweltpolitik und Handelspolitik ist, wie schon oben beschrieben, dass das multilaterale Umweltrecht von seinen Ausgangsvoraussetzungen weniger mächtig als das multilaterale Handelsrecht unter dem WTO-System ist. Das Sanktionssystem des WTO-Streitbeilegungsverfahrens mit der Möglichkeit, Zugeständnisse auszusetzen, die dem Beklagten normalerweise von Vorteil sind, führt zu einer faktischen Durchsetzbarkeit von DSB-Entscheidungen. Die im multilateralen Umweltrecht vorgesehenen Mechanismen bei Nichtbefolgung der Bestimmungen des Übereinkommens (Non-Compliance) führen zumeist nur zum Anbieten von technischer Hilfe zur ordnungsgemäßen Umsetzung und zu verstärkten Berichtspflichten. Multilateral wirkende Sanktionen, die über die Verpflichtungen des jeweiligen Übereinkommens hinausgehen, sind in der Regel nicht vorgesehen. Die meisten MEAs sehen zwar Bestimmungen zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über die Interpretation oder Anwendung der Bestimmungen des jeweiligen MEAs vor.³¹ In der Praxis gab es bisher keine derartigen Verfahren, da Problemfälle meist ihre Ursache nicht in juristischen Fragen haben, sondern im Unvermögen oder im Unwillen eines Staates, eine Verpflichtung umzusetzen. Da in diesen Fällen keine wirklichen bzw. keine wirtschaftlich spürbaren Sanktionen gegen den das Übereinkommen verletzenden Staat verhängt werden können, wird meist versucht, ein solches Problem auf diplomatischer Ebene zu lösen.

Es wäre theoretisch denkbar, dass ein WTO-DSB-Entscheid in derselben Sache einem Entscheid eines nach einem MEA eingesetzten Schiedsgerichts über das Bestehen oder die Anwendung einer Verpflichtung nach einem MEA widerspricht. Da beide Verfahren auf multilateralen Verträgen beruhen, die auf der gleichen Ebene in der Normenhierarchie stehen, wäre es eine rein politische Entscheidung, welchem Spruch nachgegeben wird.

Die in der Literatur immer wieder diskutierte direkte Anwendbarkeit des WTO-Rechts in der EG findet schon unter diesem, wenn auch nur theoretischen Blickwinkel, seine Grenze.³² Eine rechtlich wie politisch korrekte Lösung für Zuständigkeiten bei Streitfällen an den Schnittstellen der Bereiche Handel und Umwelt bzw. Gesundheit wird wohl nur dann zu finden sein, wenn von den Vertragsparteien der WTO wie auch des jeweiligen MEAs die Zuständigkeit für die Streitbeilegung eindeutig einem Organ zugewiesen wird. Die Frage, wie mit nationalen umwelt- bzw. gesundheitspolitischen Maßnahmen, die handelsstörend oder diskriminierend wirken, umgegangen wird, ist vorab innerstaatlich zu diskutieren. Es bedarf einer Interessenabwägung, ob für die Einführung oder Aufrechterhaltung derartiger Maßnahmen weniger handelspolitische Konzessionen von Handelspartnern erreicht werden oder Sanktionen nach einem verlorenen WTO-Streitbeilegungsverfahren in Kauf genommen werden sollen.³³ Diese Diskussion wird in der EU aber kaum geführt. Die Querschnittsbestimmung des Art. 6 EGV, die für alle Politikbereiche der EG eine Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes vorsieht, wird nach Ansicht des Autors in der gemeinsamen Handelspolitik systematisch missachtet. Handelspolitische Vorgaben und WTO-Recht können innenpolitischen Interessen, nationalen Rechten und Sitten und sogar nach nationalem Recht eines EU-Staates verfassungsrechtlich abgesicherten Rechten widersprechen. Da WTO-Recht Völkerrecht ist, ist es – auch wenn es nicht direkt anwendbar ist³⁴ – dennoch nationalem und europäischem Sekundärrecht übergeordnet. Der Vorrang von multilateralem Handelsrecht gegenüber dem Recht der autonomen Rechtssetzung einer Demokratie wird vom Bürger in der Regel politisch nicht akzeptiert.

Politische Praxis und Rechtsprechung des „Appellate Body“

Für die Praxis gilt, dass die nationale Umweltgesetzgebung und das WTO-Recht prinzipiell parallel bestehen. Jeder Staat kann autonom oder als Umsetzungsmaßnahme multilateraler Umweltübereinkommen Regelungen zum Schutze der Umwelt und der Gesundheit von Mensch und Tier beschließen. Beeinflussen diese Regelungen den Handel, ergeben sich Schnittstellen.

In den Fällen, in denen ein Staat sowohl Partei des WTO-Abkom-

mens und eines multilateralen Umweltabkommens (MEA) ist, entspricht es der politischen Praxis, dass umweltpolitisch motivierte Handelsmaßnahmen auf Basis des MEAs getroffen werden.

Nach den allgemeinen Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention und den Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts, die nach Art. 3.2. DSU anwendbar wären, ginge eine MEA als „lex specialis“, in vielen Fällen auch als „lex posterior“, den allgemeineren WTO-Regeln vor. Die Wiener Vertragsrechtskonvention (1969), insbesondere Art. 31, 32 und 33, kann folgend der Rechtsprechung des „Appellate Body“ als Referenz für die Auslegung von Verträgen herangezogen werden.³⁵ In der politischen Praxis gab es bisher aber keinen echten Konfliktfall zwischen WTO-Recht und einem MEA. Konflikte wurden im jeweils eigenen Rechtsbereich gelöst.

Politisch brisanter sind die Fälle, in denen ein Staat einseitig umweltpolitische Maßnahmen setzt, die handelsbeschränkend und auch extraterritorial wirken. Die GATT-Panels vor 1995 urteilten noch regelmäßig in der Weise, die es Staaten nicht gestattete, nationale Maßnahmen zum Schutz erschöpflicher Naturschätze extraterritorial anzuwenden.³⁶ Seit dem In-Kraft-Treten des DSU 1995 hat sich in Hinblick auf nationale umweltpolitische Maßnahmen, die handelsstörend wirken, die nunmehrige WTO-Rechtsprechung in Richtung Mehrbeachtung von Umweltanliegen entwickelt. Vielleicht auch ob der umweltpolitischen Diskussion versucht der „Appellate Body“ Entscheidungen, die grundlegende Konflikte zwischen multilateralem Um-

31 Meist wird die Einsetzung eines Schiedsgerichts und/oder eine Anrufung des Internationalen Gerichtshofes vorgesehen.

32 Vgl. dazu Benedek, Die EU im Streitbeilegungsverfahren der WTO, Seite 31 ff, NWV 2005

33 Vgl. Artikel 3.6, 3.7 and 22.2 DSU, kontrovers: WTO (Hrsg.), A Handbook on the WTO Dispute Settlement System, 88

34 Vgl. Rs C-149/96 Portugal-Rat [1999] ECR I-8395, para. 47; gem.RS. C-300/98 and C-392/98 Dior [2000] ECR I-11307, paragraph 4, Rs C-280/93 Deutschland - Rat [1994] ECR I-4973

35 WT/DS 2/AB/R, US-Gasoline, Seite 15, und WT/DS 8/AB/R & WT/DS 10/AB/R Japan-Alcoholic Beverages II, Seite 9; siehe auch: WTO: A Handbook on the WTO Dispute Settlement System, Seite 4

36 GATT, US-Canadian Tuna, 1982; GATT: Canada-Salmon and Hering, 1988; GATT, Thailand Cigarettes, 1990; GATT, US-Tuna (Mexico), 1991, not adopted; GATT, US-Tuna (EEC), 1994, not adopted; GATT: US-Taxes on Automobiles, 1994, not adopted

weltrecht und WTO entstehen lassen, in der Praxis zu vermeiden.

Verfahrensrechtlich hat die Entscheidung des „Appellate Body“, im Panel- und im „Appellate Body“-Verfahren die Möglichkeit, Stellungnahmen von Nichtparteien, Privaten und NGOs (Amicus Curiae Submissions) im Rahmen der Entscheidungsfindung zuzulassen und zu berücksichtigen, die Basis der WTO-Rechtsprechung verbreitert.³⁷

Interpretation umweltrelevanter Sachverhalte im WTO-Streitbeilegungsverfahren

Panel- und „Appellate Body“-Entscheidungen³⁸ entfalten keine Bindungswirkung für nachfolgende Verfahren – weder für die gleichen Parteien in einem anderen Streitfall, noch für andere Parteien in einem ähnlichen Fall. Ein Panel muss früheren „Appellate Body“-Entscheidungen auch in ähnlicher Sachlage nicht folgen. Der „Appellate Body“ ist nicht gezwungen, juristische Interpretationen, die er in anderen Fällen entwickelt hat, beizubehalten.³⁹

Die Interpretationen und Begründungen, die in den verschied-

densten Verfahren durch den „Appellate Body“ entwickelt wurden, haben aber in der Praxis eine starke Leitwirkung. Es ist zu erwarten, dass in den meisten Fällen liniengemäß entschieden wird. Diese Praxis ist auch mit Zweck des DSU, Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handelssystem zu schaffen, zu begründen.⁴⁰

Die Flexibilität erlaubt eine Evolution der Rechtsprechung, vor allem um auf geänderte Wertvorstellungen, aber auch politischen Druck reagieren zu können. Tatsächlich hat sich die Rechtsprechung die GATT-Regeln betreffend in Richtung stärkerer Berücksichtigung von Umwelthanliegen entwickelt. Im Rahmen der GATT-Panel wurde eine extraterritoriale Wirkung von umweltpolitischen Maßnahmen noch konsequent verneint.⁴¹

Prinzipiell erscheint es möglich, folgend der Judikatur des „Appellate Body“ Maßnahmen, die auch eine extraterritoriale Wirkung haben in Hinblick auf Produktionsmethoden, die keine Spur im Produkt hinterlassen,⁴² nach Art. XX GATT zu rechtfertigen. Bestätigt wurde dies bisher allerdings nur

durch die Judikatur des „Appellate Body“ für extraterritorial wirkende umweltpolitische Maßnahmen nach Art. XX g GATT. Aus dem Wortlaut von Art. XX b GATT lässt sich nicht ableiten, dass Maßnahmen nach Art. XX anders als nach Art. XX g GATT zu beurteilen wären.

Maßnahmen, die nach Art. XX b diskutiert werden, haben in der Praxis vorwiegend eine Schutzwirkung nach innen. Das SPS-Abkommen ist eine „lex specialis“ zu Art.

37 Vgl.: WTO (Hrsg.), A Handbook on the WTO Dispute Settlement System (2004), 98-100

38 Ein Panel oder der „Appellate Body“ verfasst nach den Regeln des DSU nur einen Bericht mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Der Bericht muss nach dem Verfahren des Art. 16 DSU bzw. Art. 17(14) DSU vom DSB formell angenommen werden. Auch dem angenommenen Bericht kommt keine präjudizielle Wirkung zu.

39 WTO (Hrsg.), A Handbook on the WTO Dispute Settlement System, 90,91

40 Art. 3.2. DSU; vgl. auch ab S. 17

41 Vgl. GATT, US-Tuna (Mexico), 1991, not adopted

42 Unincorporated or non-product related Processes and Production Methods (PPMs)

Testament und Erbe: Notare sorgen für Umsetzung des letzten Willens



Der Notar hilft, die rechtlichen Angelegenheiten nach einem Todesfall zu regeln. Besonders wenn Verlassenschaftsregelungen schwieriger sein sollten.

Ein lieber Mensch ist verstorben, ein Verwandter, der Ehegatte, der Lebensgefährtin. Zum seelischen Schmerz kommt auch noch die Sorge, wie es weitergeht, wer die rechtlichen Dinge regeln wird. Seit mehr als hundert Jahren macht das der Notar. Er sucht das Testament – die Notare führen ein elektronisches Testamentsregister – und stellt fest, wer Erbe ist. Der Notar kümmert sich darum, dass Konten freigegeben werden, das Auto überschrieben werden kann und dass alles befolgt wird, was der Verstorbene in seinem letzten Willen – wenn es einen gibt – festgelegt hat.

Auch wenn es einmal schwieriger sein sollte, weiß der Notar immer einen Rat. Es kann sein, dass pflichtteilsberechtigten Kinder auszuzahlen sind, minderjährige Erben geschützt werden müssen, komplizierte Erbteilungen vorzunehmen sind. Auch steuerliche Gesichtspunkte müssen bei den Regelungen berücksichtigt werden. Bei all dem kommt die langjährige Erfahrung des Notars zum Tragen.

Gerichtskommissär

Welcher Notar für das Verlassenschaftsverfahren zuständig ist, richtet sich nach dem Todestag und nach dem letzten Wohn-

sitz des Verstorbenen. Die Vorschriften des Verlassenschaftsverfahrens sollen helfen, dass jene Personen, die Ansprüche gegenüber dem Nachlass erheben (z. B. als Erbe oder Gläubiger), zu Ihrem Recht kommen.

Der Notar macht als Gerichtskommissär im Verlassenschaftsverfahren nicht nur alle wichtigen Verfahrensschritte wie Totfallsaufnahme, Entgegennahme der Erbantrittserklärungen, Vermögensaufstellung oder Mitwirkung und Beratung bei Erbübernahmen. Er bereitet auch die Entwürfe aller Gerichtsbeschlüsse vor.

Der Notar ist als Gerichtskommissär verpflichtet, alle Beteiligten (insbesondere Erben und Pflichtteilsberechtigte) beizuziehen. Er muss sie objektiv und umfassend über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten aufklären und er ist auch verpflichtet, ihre Rechte im Verlassenschaftsverfahren zu wahren. Er holt alle erforderlichen Informationen, insbesondere von Banken, Versicherungen, Spitalern sowie von Grund- und Firmenbuch ein.

Verlassenschaft

Der Notar kümmert sich nicht nur um die Durchführung der Verlassenschaftsabhandlung. Im Auftrag des Gerichts oder der Erben führt er auch das Verlassenschaftsergebnis im Grundbuch durch. Auf Wunsch der Erben überprüft er darüber hinaus auch die vorgeschriebene Erbschaftssteuer. Und

noch etwas: Die Gebühren des Notars für die Durchführung von Verlassenschaften sind gesetzlich geregelt.

Im Auftrag der Erben

Ist der Notar als Gerichtskommissär nicht zuständig, übernimmt er auf Antrag der Parteien auch die Vertretung der Erben. Der Notar kann auch von allen Erben ermächtigt werden, als Erbenmachhaber die Abhandlung auf schriftlichem Wege durchzuführen.

Zentrales Testamentsregister

Die Österreichische Notariatskammer betreibt seit 1972 ein zentrales Testamentsregister, das heute elektronisch geführt wird. Jeder Notar ist verpflichtet, die von ihm verwahrten letztwilligen Anordnungen zu melden. Das Register enthält nicht die Urkunden oder deren Inhalte selbst, sondern nur Angaben darüber, von wem das Testament stammt und wo die Urkunde verwahrt wird. Die zentrale Registrierung dient der Auffindbarkeit erbrechtsbezogener Urkunden im Verlassenschaftsverfahren. Der zuständige Gerichtskommissär prüft bei jeder Verlassenschaftsabhandlung, ob im zentralen Testamentsregister eine letztwillige Anordnung des Erblassers gespeichert ist.

Nähere Informationen: Österreichische Notariatskammer, 1010 Wien, Landesgerichtsstr. 20
Tel (01) 402 45 09-0, e-mail: kammer@notar.or.at,
Homepage: www.notar.at

Staaten müssen eventuell Importe von Produkten zulassen, die die Bevölkerung ablehnt.

XX b GATT⁴³ mit einem prinzipiell territorialen, nach innen gerichteten Anwendungsbereich.⁴⁴

Der tatsächliche Umwelteffekt einer handelspolitischen Maßnahme mit Umwelt- oder Gesundheitsbezug wird vom handelspolitischen Gewicht bzw. der Importmenge des Staates, der die Auflagen verlangt, abhängen. Eine umfassende Wirkung einer Maßnahme über das eigene Territorium hinaus, egal ob faktisch oder juristisch, wird nur gegeben oder durchsetzbar sein, wenn der Markt des exportierenden Landes in großer Abhängigkeit vom Markt des importierenden Staates ist. In diesem Falle wirken Auflagen nicht nur für die zu exportierende Menge, sondern können eine Umstellung der gesamten Produktion zur Folge haben.

Problematisch aus politischer Sicht ist, wenn in der WTO eine Schutzmaßnahme als nicht in Übereinstimmung mit Art. XX GATT oder dem SPS-Abkommen beurteilt wird. Dann tritt der gegenteilige Fall ein. Dem Markt des einführenden Staates werden Produkte aufgezogen, die nicht den politischen Wünschen oder Konsumentenerwartungen entsprechen. Bei Aufrechterhaltung der höheren Standards für die inländische Produktion⁴⁵ kann dies zu einer negativen Diskriminierung der heimischen Produzenten und zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Zulassung von sich vermehrenden Organismen wie z. B. GMOs kann über deren invasive Wirkung die (emotionale) Produktqualität der inländischen Produktion beeinflussen und zu einer nicht wieder rückzuführenden Beeinflussung des Ökosystems führen.

Es ist für den Autor offen, ob derartige Auswirkungen vom Wirkungsbereich des Art. 133 EGV gedeckt sind und handelspolitische Regelungen in solchen Fällen nicht massiv in andere Politikbereiche der EU und der Mitgliedsstaaten eingreifen. Es wäre in einem solchen Falle zu hinterfragen, ob von der EG eingegangene handelsrechtliche Verpflichtungen nicht im Widerspruch zu der umweltschutzpolitischen Querschnittsbestimmung des Art. 6 EGV stehen.

Rechtsgrundlagen, Anwendungsbereich und handelspolitische Möglichkeiten

Rechtsgrundlagen für umwelt- und gesundheits- politische Maßnahmen im WTO-Recht

Im WTO-Regelwerk finden sich folgende Bestimmungen mit Umwelt- bzw. auch Gesundheitsbezug:

- Präambel des WTO-Abkommens
- Art. XX, GATT 47
- Art. 2:1, 2:2, 2:4, TBT-Abkommen
- Art. 1, SPS-Abkommen
- Annex 2, Ziffer 12, Agrarabkommen
- Art. 27 Ziffer 2 und 3, TRIPS-Abkommen
- Art. XIV b, GATS

Hinsichtlich umweltbezogener Maßnahmen sind darüber hinaus die allgemeinen Bestimmungen des Subventionsabkommens und die Bestimmungen über Steuern und Nichtdiskriminierung im GATT (III:2, III:4 GATT) und GATS von Bedeutung.

Umweltpolitische Maßnahmen können je nach Regelungszweck folgende Inhalte haben:

- Einfuhrverbote oder Einfuhrbeschränkungen,
- Erhebung anderer Abgaben oder Anwendung eines anderen Steuersatzes und/oder
- Anwendung anderer gesetzlicher Bestimmungen für oder auf eine Ware,
- Gewährung von Subventionen für umweltgerechtes wirtschaftliches Verhalten.

Gesundheitspolitische Maßnahmen beinhalten üblicherweise ein Einfuhr- oder Anwendungsverbot. Einfuhrbeschränkungen oder Einfuhrverbote können gegen Art. I (Meistbegünstigung), Art. III (Diskriminierungsverbot) und Art. XI (Verbot mengenmäßiger Beschränkungen) des GATT 47 verstoßen. Art. III GATT tangiert interne Maßnahmen (darunter Steuern und Kennzeichnungsvorschriften). Art. XI GATT betrifft mengenmäßige Beschränkungen.

Die Aufrechterhaltung von Maßnahmen kann nach Art. XX GATT, Art. XIV GATS gerechtfertigt oder nach den spezifischen Bedingungen des SPS-Abkommens oder TBT-Abkommens begründet werden.

Art. XX GATT erlaubt folgende Maßnahmen:

- Maßnahmen, die zum Schutze der öffentlichen Sicherheit notwendig sind,
- Maßnahmen, die zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig sind,
- Maßnahmen für die Ein- und Ausfuhr von Gold und Silber,
- Maßnahmen, die zur Anwendung von Gesetzen oder sonstigen Verordnungen erforderlich sind, welche nicht gegen das GATT-Abkommen verstoßen, einschließlich der Bestimmungen über die Ausübung der nach Art. II(4) und Art. XVII gehandhabten Monopole betreffend den

Schutz von Patenten, Warenzeichen und Urheberrechten, sowie über die Verhinderung irreführender Praktiken,

- Maßnahmen hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren,
- Maßnahmen zum Schutze nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert,
- Maßnahmen, die sich auf die Erhaltung erschöpflicher Naturschätze beziehen, sofern solche Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauchs angewendet werden,
- Maßnahmen zur Durchführung von Verpflichtungen im Rahmen eines zwischenstaatlichen Grundstoffabkommens, das bestimmten den Vertragsparteien vorgelegten und von ihnen nicht abgelehnten Merkmalen entspricht oder das selbst so vorgelegt und nicht abgelehnt wurde,⁴⁶
- Maßnahmen, die Beschränkungen der Ausfuhr inländischer Rohstoffe zur Folge haben, welche benötigt werden, um für eine Zeit, in der ihr Inlandspreis im Rahmen eines staatlichen Stabilisierungsplanes unter dem Weltmarktpreis gehalten wird, einem Zweig der inländischen verarbeitenden Industrie die erforderlichen Mengen dieser Rohstoffe zu sichern (derartige Beschränkungen dürfen jedoch zu keiner Steigerung der Ausfuhr des betreffenden Industriezweiges führen) sowie
- Maßnahmen, die für den Erwerb oder die Verteilung von Waren wesentlich sind, an denen ein allgemeiner oder örtlicher Mangel besteht.

Art. XIV b und c GATS enthält Bestimmungen mit Art. XX b, d korrespondieren. Art. XIV a GATS ermöglicht darüber hinaus Maßnahmen, die erforderlich sind, um die öffentliche Moral oder die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten.

⁴³ SPS, Präambel, letzter Absatz

⁴⁴ Anhang A, SPS

⁴⁵ Z. B. Pflanzenschutz oder Düngemittelsatz: der Importkontrolle unterliegen nur die erlaubte Rückstandsmengen. Pflanzenschutzmittelsatzmengen, Wartezeiten oder Sicherheitsbestimmungen für Anwender können sich zwischen Import und Exportstaat stark unterscheiden.

⁴⁶ Diese Ausnahme gilt für alle Grundstoffabkommen, die den vom Economic and Social Council des GATT in der Resolution 30 (IV) vom 28. März 1947 gebilligten Grundsätzen entsprechen.

Maßnahmen nach Art. XX GATT

Maßnahmen, die nach Art. XX GATT gerechtfertigt werden, müssen folgend der derzeit gängigen Judikatur des „Appellate Body“ in zwei Schritten geprüft werden:

- Im ersten Schritt ist zu prüfen, ob die Maßnahme unter den Anwendungsbereich der Paragraphen a) bis j) des Art. XX GATT fällt.
- Im zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die Maßnahme auch den Kriterien der Einleitung (Chapeau) des Art. XX GATT entspricht.⁴⁷

Prüfung des Anwendungsbereichs

Bei der Prüfung sind je nachdem, ob eine Maßnahme unter den Anwendungsbereich Art. XX b, d, oder g fällt, folgende Fragen in einem zweistufigen Prüfverfahren zu stellen:

Um in den Anwendungsbereich des Art. XX b GATT zu fallen, muss die Maßnahme

- zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen geeignet und
- zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig sein.

Eine Notwendigkeit ist dann anzunehmen, wenn keine andere GATT-konforme oder weniger GATT-inkonsistente Maßnahme zur Erreichung des politischen Ziels vernünftigerweise angewendet werden kann oder zur Verfügung steht.⁴⁸ Wenn nur ein Importverbot ein Gesundheitsrisiko beseitigt, ist diese zulässig.⁴⁹

Art. XX b GATT wurde unter dem Aspekt des Gesundheitsschutzes in der Sache EC-Asbestos zur Rechtfertigung des Verbotes von Asbest und asbesthaltigen Materialien herangezogen.

Um in den Anwendungsbereich des Art. XX d GATT zu fallen, muss die Maßnahme

- geeignet sein, die Anwendung von Gesetzen oder sonstigen Regelungen zu sichern, die ihrerseits nicht GATT-widrig sind⁵¹ und
- im Sinne des Art. XX d notwendig sein. Notwendig bedeutet in diesem Zusammenhang nicht absolut notwendig oder unumgänglich.

Art. XX d GATT wurde in der Sache Korea-Various Measures on Beef⁵² zur Rechtfertigung einer gesetzlichen Regelung zum Konsumentenschutz herangezogen. Um in den Anwendungsbereich des Art. XX g GATT zu fallen, muss die betreffende Maßnahme

- in erster Linie der Erhaltung einer erschöpflichen Ressource dienen. Der Anwendungsbereich darf nicht unangemessen weit sein⁵³ und
- „gemeinsam“ im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion (oder des inländischen Verbrauchs) wirksam werden.

Maßnahmen zum Schutz erschöpflicher Naturschätze nach Art. XX g GATT wurden in der Sache US-Shrimps⁵⁴ ausführlich behandelt. Die USA hatten/haben Importbeschränkungen für Shrimps, bei deren Fangmethoden nicht auf bestimmte gefährdete Seeschildkrötenarten Rücksicht genommen wurde. Erschöpfliche natürliche Ressourcen sind nicht nur Bodenschätze und nicht-lebende Ressourcen. Lebende Ressourcen müssen unter dem Aspekt, dass sie auch unter Mitwirkung des Menschen verarmen oder erschöpft oder ausgelöscht werden können, nicht unbedingt erneuerbar sein. Lebende Ressourcen sind daher genauso als endlich zu sehen wie Erdöl oder Eisen Erz. Art. XX g GATT ist in dieser Hinsicht zeitgemäß zu interpretieren.⁵⁵ Im konkreten Fall wurde der Nachweis u. a. auch dadurch begründet, dass die betreffenden Seeschildkröten im CITES-Übereinkommen als gefährdete Art ausgewiesen sind. Im Fall US-Gasoline wurde im Prinzip auch „reine Luft“ vom „Appellate Body“ als erschöpfliche Ressource gesehen.⁵⁶

Die Vorgabe, dass die Maßnahme „gemeinsam“ im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion (oder des inländischen Verbrauchs) wirksam werden muss, erfordert zwar Objektivität bei der Auferlegung der Beschränkungen, erfordert aber keine identische Behandlung inländischer oder ausländischer Produkte.⁵⁷ Das Wirksamwerden ist im Sinne der rechtlichen Geltung zu verstehen. Es müssen keinesfalls empirisch positive Wirkungen der Regelung nachgewiesen werden.

Prüfung der Konformität der Maßnahme mit der Einleitung des Art. XX GATT

Wenn eine umweltpolitische Maßnahme in den Anwendungsbereich der Paragraphen b, d, g, des Art. XX GATT fällt, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die Maßnahme den Vorgaben der Einleitung des Art. XX GATT entspricht. Hierbei ist zu prüfen, ob die Maßnahme zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung führt oder eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellt.

Art. XX GATT erlaubt aus seiner ursprünglichen Ausrichtung heraus nur begrenzte und bedingte Ausnahmen von den substantziellen Bestimmungen des GATT.⁵⁸ Für die Interpretation der Einleitung (Chapeau) sind andererseits auch die Präambel des WTO-Abkommens und die Bezugnahme im Beschluss des Ministerrates zur Errichtung des WTO-CTE⁵⁹ auf die „Rio Declaration on Environment and Development“ von Relevanz.⁶⁰

Zu prüfen ist Folgendes:

- Führt die Anwendung der Maßnahme zu einer Diskriminierung?
- Ist die Diskriminierung willkürlich und ungerechtfertigt?
- Betrifft die Diskriminierung Länder, in denen gleiche Verhältnisse bestehen?

Eine diskriminierende Behandlung kann sowohl zwischen den verschiedenen exportierenden Staaten gegeben sein als auch zwischen exportierenden und importierenden. Der Prüfmaßstab für den Chapeau des Art. XX GATT ist aber ein anderer als für grundlegende GATT-Bestimmungen (wie Art. I, III und IX). Zweck dieser Bestimmung ist es, willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierungen zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, und verschleierte Beschränkungen des internationalen Handels zu verhindern.⁶¹ Eine Diskriminierung liegt nicht nur vor, wenn Länder, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, unterschiedlich behandelt werden, sondern wenn auch formgleiche Maßnahmen von Ländern verlangt werden, in denen unterschiedliche Verhältnisse gegeben sind. Es darf unter Androhung handelspolitischer Maßnahmen nicht verlangt werden, dass Programme

Art. XX GATT erlaubt Ausnahmen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen.

47 US-Gasoline WZ/DS2/R para 22; US-Shrimp WT/DS58/AP/R para 147, US-Gambling and Betting WT/DS285/AB/R paras 291 ff.

48 GATT: Thailand Cigarettes, 1990 para 75

49 EC-Asbestos WT/DS135/AB/R paras 170 bis 173

50 EC-Asbestos WT/DS135/R + AB/R

51 Korea-Various Measures on Beef; WT/DS161/AB/R, para 157

52 Korea-Various Measures on Beef; WT/DS161/AB/R

53 US Shrimp WT/DS58/AB/R; paras 141, 142

54 US Shrimp WT/DS58/AB/RW

55 US Shrimp WT/DS58/AB/R; paras 128–133

56 US-Gasoline WT/DS2/AB/R, pages 17 & 18

57 US-Gasoline WT/DS2AB//R, pages 20–22

58 US Shrimp WT/DS58/AB/R; para 157

59 Decision on Trade and Environment 14. 4. 1994

60 US Shrimp WT/DS58/AB/R; paras 153–155

61 US Shrimp WT/DS58/AB/R; para 150

Die WTO-Judikatur erlaubt Flexibilität für handelsbeschränkende Umweltmaßnahmen.

oder Vorschriften, die im Inland angewendet werden müssen, im exportierenden Staat in gleicher Weise umgesetzt und angewendet werden müssen. Das bedeutet, dass gleichwertige, denselben Schutzzweck verfolgende Programme und Maßnahmen exportierender Staaten anerkannt werden müssen.⁶²

Multilaterale Lösungen sind an und für sich eine geeignete Grundlage, umweltschutzpolitisch motivierte Maßnahmen, die potenziell handelsstörend sind, zu regeln. Sind beide Handelspartner Partei eines Umweltübereinkommens kann nach Ansicht des Autors durch Anwendung einer im Übereinkommen vorgesehenen Maßnahme keine Diskriminierung nach WTO-Recht gegeben sein. Eine Entscheidung des „Appellate Body“ zu dieser Ansicht gibt es allerdings nicht.

Vor dem Erlassen einseitiger Maßnahmen ist es jedenfalls bei Maßnahmen nach Art. XX g, die auch den Schutz erschöpflicher Naturschätze im Ausführstaat umfassen, notwendig, ernsthafte und ehrliche Bemühungen zur Verhandlung eines (multilateralen) Übereinkommens zu diesem Schutzzweck zu führen. Es ist aber nicht erforderlich, dass derartige Verhandlungen abgeschlossen werden, bzw. mit allen Handelspartnern eine erfolgreiche Übereinstimmung besteht.⁶³ In diesem Falle ist zudem eine differenzierte Prüfung nötig.

Allgemein dargestellt sind für derartige Maßnahmen – folgend der in der „WTO-Shrimp-Judikatur“ bestätigten relevanten US-Gesetzgebung – die nachfolgenden Kriterien zu beachten:⁶⁴ Ein Staat, dessen Gesetzgebung in Hinsicht auf den betreffenden Umwelt- oder Ressourcenschutzaspekt gleichwertig mit der des importierenden Staates ist, bzw. wenn es aufgrund der natürlichen Bedingungen zu keiner dem Schutzzweck unterliegenden Schädigung der Umwelt oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen kommen kann, ist vom Importstaat als gleichwertig anzuerkennen bzw. zu zertifizieren. Die Anerkennung ist auch dann zu gewähren, wenn das Programm oder die Maßnahmen des betreffenden Staates andere Methoden, die unter demselben Schutzziel zu gleichwertigen Ergebnissen führen, beinhaltet. Eine regelmäßige Überprüfung der Programme durch den die höheren Umweltstandards verlangenden Staat ist angebracht. Die Anerkennung kann befristet mit der Möglichkeit der (jährlichen) Erneuerung gegeben werden.

Eine Gleichwertigkeit oder keine Möglichkeit der Schädigung des

zu schützenden erschöpflichen Naturschatzes kann in folgenden Fällen angenommen werden:

- Eine Schädigung der Umwelt oder die Gefährdung von natürlichen Ressourcen kann in einer Region aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht auftreten.
- Eine Schädigung der Umwelt oder die Gefährdung von natürlichen Ressourcen kann auf Grund der Produktionsmethode nicht auftreten. Hierbei sind vor allem auch die Fälle zu beachten oder auszunehmen, die nicht im Anwendungsbereich der Regelung/ Maßnahme liegen.⁶⁵
- Eine Schädigung der Umwelt oder die Gefährdung von natürlichen Ressourcen kann verhindert werden, wenn dieselben, wie im Einfuhrstaat vorgeschriebenen, Maßnahmen umgesetzt werden.
- Eine Schädigung der Umwelt oder die Gefährdung von natürlichen Ressourcen kann vermieden werden, wenn Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung, wie diejenigen, die im Einfuhrstaat vorgeschrieben sind, umgesetzt werden.

In diesen Fällen sind Einfuhrbeschränkungen aus Gründen des Schutzes erschöpflicher Naturschätze nicht zulässig. Einfuhrbeschränkungen für Produkte aus Staaten, in denen diese Bedingungen nicht erfüllt werden, können damit als zulässig angesehen werden.

Der Einfuhrstaat kann verlangen, dass eine vom Exporteur und Importeur unterfertigte Deklaration die Ware begleitet, aus der hervorgeht, dass die importierten Produkte entweder

- aus einem Staat stammen, der vom importierenden Staat zu diesem Zwecke als gleichwertig anerkannt wurde, oder
 - unter Bedingungen erzeugt, geerntet oder abgebaut wurden, die im Anwendungsbereich der Regelung zu keiner Schädigung der Umwelt oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen führen.
- Stammt die Ware aus einem Staat, der zu diesem Zwecke nicht zertifiziert ist, kann eine amtliche Beglaubigung einer Regierungsstelle des Exportlandes verlangt werden, mit der bestätigt wird, dass die Ware unter gleichwertigen Bedingungen, wie sie für die Zertifizierung Voraussetzung sind, geerntet bzw. produziert wurde. Die Beglaubigung muss nur dann anerkannt werden, wenn im betreffenden Staat einschlägige Regelungen, die denselben Schutzzweck verfolgen, existieren.⁶⁶

Möglicher juristischer Spielraum für umweltschutz-, tierschutz- und konsumenten-schutzbezogene Maßnahmen nach Art. XX GATT

Art. XX b GATT ist die breite Grundlage für die Rechtfertigung von gesundheitspolitischen Maßnahmen. Art. XX b kann sich mit den Regeln des SPS-Abkommens und des TBT-Abkommens überschneiden. Hinsichtlich politischer Entscheidungen in Regelungs-bereichen, die mögliche Fälle für Anfechtungen in der WTO vorsehbar machen, weil starke wirtschaftliche Interessen wichtiger Unternehmen eines anderen Staates damit verflochten sind, ist deren nicht diskriminierende Ausgestaltung und eine Dokumentation von Schutzzweck und Wirkung der Maßnahme jedenfalls anzuraten.

Maßnahmen nach Art. XX b haben vorwiegend Schutzwirkung nach innen. Eine extraterritoriale Wirkung ist dann gegeben, wenn der Markt des exportierenden Landes in großer Abhängigkeit vom Markt des importierenden Staates ist. In diesem Falle wirken sich Auflagen für die zu exportierende Menge auch auf die Gesamtproduktion des Landes aus und beeinflussen damit auch dessen Inlandsmarkt. Diese Konstellation ist eine klassische Ausgangslage für die Anfechtung einer derartigen Maßnahme.

Extraterritoriale Wirkung von Art. XX b (am Beispiel Tierschutz und Schutz in der Arbeitsumwelt)

Der Schutzzweck des SPS-Abkommens als „lex specialis“ zu Art. XX b GATT ist folgend Annex A, SPS ausschließlich auf das Inland ausgerichtet. Der Wortlaut des Art. XX b schließt aber von sich aus einen extraterritorialen Schutzzweck nicht aus. Es wäre demnach denkbar, andere Maßnahmen als SPS-Maßnahmen zum Schutze des Le-

62 US Shrimp WT/DS58/AB/R; para 161–165

63 US Shrimp WT/DS58/RW paras 5.30–5.136; WT/DS58/AB/RW

64 Dieser Darstellung zugrunde liegen die: „revised guidelines pursuant to section 609 of public law 101–162, 8 July 1999, FR Vol. 64 No 130 PN 3086 pp36949–36952, relating to the protection of Sea turtles in Shrimp trawl fishing operations“. Deren Anwendung wurde vom Appellate Body in der Sache WT/DS58/AB/RW als GATT-konform angesehen.

65 Im Falle der Regelungen zum Schutze von Schildkröten, beispielsweise die Produktion von Shrimps in einer Aquakultur.

66 Vgl. Presseerklärung des US Department of State vom 30. 4. 2002; www.state.gov/tr/pa/prs/ps/2002/9880.htm

bens und der Gesundheit von Tieren und Pflanzen auch für zu importierende Produkte anzuwenden.

Folgt man dieser Linie, wären auf Basis von Art. XX b GATT handelspolitische Beschränkungen unter den für Maßnahmen nach Art. XX g skizzierten Auflagen für tierische Produkte, bei deren Herstellung Tierschutzaufgaben nicht eingehalten wurden, theoretisch denkbar. Dazu müsste aber ein Nachweis der Beeinträchtigung der Gesundheit durch bestimmte Haltungsformen führbar sein. Da der Wortlaut des Art. XX b nur objektive gesundheitliche Beeinträchtigungen und keine ethischen Werte umfasst, würde wahrscheinlich der notwendige wissenschaftliche Nachweis für viele in Europa übliche Tierschutzmaßnahmen kaum erbringbar sein. So zeigt sogar ein wissenschaftlicher Bericht der EU-Kommission, dass Käfighühner im Allgemeinen gesünder als Freilandhühner sind.⁶⁷

Denkbar wäre dieser Ansatz auch hinsichtlich des Schutzes von Menschen in der Arbeitsumwelt, sei es vor Chemikalien, seien es andere Gefahren. Referenz für handelspolitische Maßnahmen wären hierbei möglicherweise entsprechende ILO-Konventionen. Diese Position des Autors widerspricht sicherlich der gängigen Rechtsmeinung und würde eine Evolution des WTO-Rechts erfordern.

Handelsbeschränkende Maßnahmen auf Basis Art. XX g GATT (am Beispiel globaler Schutz von Wäldern, Primärvegetation, Naturschutzgebieten, Wasser und Böden)

Das Erlassen einseitiger Maßnahmen mit dem Zweck, über die Handelspolitik Druck auf die Umweltpolitik eines anderen Staates auszuüben, ist auf Basis von Art. XX g in begrenztem Ausmaß möglich. Voraussetzung dafür ist, dass es zumindest einen minimalen multilateralen Willen gibt, in einem Schutzbereich tätig zu werden.

Nach Ansicht des Autors würden sich die Bereiche Schutz von Wäldern oder Primärvegetation, Böden, Wasserressourcen, der Biodiversität von Fischereiresourcen und der Luftgüte anbieten, importbeschränkende Maßnahmen unter Beachtung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung aus Gründen des Schutzes erschöpflicher Naturschätze zu setzen. Denkbar wären z. B. folgende Fälle:

- kein Import von Tropenholz, das nicht aus nachhaltiger Forstwirtschaft stammt,
- kein Import von Lebensmitteln oder Futtermitteln, für deren An-

bau Primärvegetation und Flächen von hohem Schutzwert in Ackerland umgewandelt werden,

- kein Import von tierischen Produkten, die von Tieren stammen, die auf Flächen gehalten bzw. für deren Fütterung Flächen verwendet wurden, für deren Nutzung Primärvegetation und Flächen von hohem Schutzwert in Weideland bzw. Anbaufläche umgewandelt wurden,
- kein Import von landwirtschaftlichen, gewerblichen oder industriellen Produkten, bei deren Erzeugung Böden versalzt, wertvolle Feuchtgebiete systematisch zerstört und Oberflächengewässer und Grundwassergebiet strukturell verseucht oder versalzen werden,
- kein Import von Fischereierzeugnissen aus überfischten Gewässern,
- kein Import von landwirtschaftlichen, gewerblichen oder industriellen Produkten, bei deren Erzeugung bestimmte Vorschriften hinsichtlich der Handhabung persistenter Chemikalien nicht eingehalten wurden.

Als Referenz im multilateralen Umweltrecht können hierbei geltende Umweltübereinkommen wie beispielsweise CITES,⁶⁸ Ramsar,⁶⁹ das internationale Tropenholzabkommen⁷⁰ und das UN-„Fish Stocks Agreement“ dienen. Hinsichtlich der Handhabung von Chemikalien bieten das Basler Übereinkommen,⁷¹ PICs⁷² und POPs⁷³ mögliche Grundlagen für weitergehende Maßnahmen. In diesem Zusammenhang würden einseitige Maßnahmen zwar die Gespräche im Rahmen des CTE überkreuzen, aber möglicherweise schneller zu Ergebnissen führen.

Der Schutzzweck der meisten dieser Übereinkommen ist relativ genau definiert. Die Anwendung einführbeschränkender Maßnahmen wird sich daher wohl nur bei grober Nichtumsetzung eines der Abkommen und zusätzlich bei gleichzeitiger intensiver landwirtschaftlicher oder gewerblich-industrieller Nutzung wertvoller oder geschützter Flächen und Wasserressourcen oder sorglosem Umgang mit Chemikalien rechtfertigen lassen.

Die Grundlagen und Maßnahmen, die für und im UNFF⁷⁴ auf globaler Ebene zum Schutz der Wälder in Verhandlung sind, wären des Weiteren eine mögliche Grundlage, um den Erfordernissen der Einleitung von Art. XX in Verbindung mit Art. XX g nachzukommen. Die Rodung von Wäldern und die Zerstörung von Primärvegetati-

on für die landwirtschaftliche Produktion sind ein globales Problem. Da die Marktöffnungspolitik der EU eine der wichtigsten Ursachen für dieses Problem ist, könnte über handelssteuernde Instrumente einiges erreicht werden.⁷⁵

Die USA mittels handelsbeschränkender Maßnahmen zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zu zwingen, wird andererseits kaum machbar sein. Der Anwendungsbereich einer solchen handelspolitischen Maßnahme dürfte nicht unangemessen weit sein. Das heißt, dass Maßnahmen auf Produkte eingeschränkt werden müssten, bei deren Produktion signifikante Mengen von Treibhausgasen freigesetzt werden. Zudem würde den USA vermutlich ein der WTO-Judikatur folgend ausreichender Nachweis gelingen, dass sie autonom alternative Maßnahmen zur Reduktion des Treibhauseffekts mit ähnlicher Wirkung umsetzen.⁷⁶

Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen)

Die Regeln des SPS-Abkommens sind eine „lex specialis“ hinsichtlich gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen zu Art. XX b GATT und gehen diesen in den umfassten Fällen vor.⁷⁷

Das SPS-Recht umfasst zwei Aspekte:

- Leben und die Gesundheit des Menschen und
- Gesundheit von Tieren oder Pflanzen aus umweltpolitischer wie wirtschaftlicher Sicht.

Die EU könnte bestimmte Umweltstandards über das Handelsrecht auch extraterritorial durchsetzen.

67 Report on the Welfare of Laying Hens, Scientific Veterinary Committee DG-Agri, 1996

68 Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

69 Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung

70 International Tropical Timber Agreement

71 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal

72 Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure (PIC) for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade

73 Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants

74 United Nations Forum on Forests

75 Bis dato sind solche Initiativen nur im privatrechtlichen Bereich angelaufen; vgl. dazu die Initiative des WWF und CCOP Schweiz für eine verantwortungsvolle Sojaproduktion.

76 Vgl. in diesem Zusammenhang die von US-Präsident Bush initiierte „Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate“

77 Vgl. Allgemeine Auslegungsregel zu Anhang IA, Art. 2.4. SPS

Die vom SPS-Abkommen umfassten Maßnahmen haben einen ausschließlich inlandsbezogenen Schutzzweck.

Das SPS-Abkommen spiegelt sich im Veterinärrecht, im Phytosanitär- und Pflanzenschutzmittelrecht sowie im Lebensmittel- und Futtermittelrecht der EU wider.

Anwendungsbereich

Die WTO-Mitglieder haben das Recht, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen nach Maßgabe des SPS-Abkommens zu ergreifen.⁷⁸ Konkret können Maßnahmen auf dem Gebiet des Mitglieds zu folgenden Zwecken angewendet werden:⁷⁹

- zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Tieren oder Pflanzen vor Gefahren, die durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen, Krankheiten, krankheitsübertragenden oder krankheitsverursachenden Organismen entstehen.
- zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder Tieren vor Gefahren, die durch Zusätze, Verunreinigungen, Toxine oder krankheitsverursachende Organismen in Nahrungsmitteln, Getränken oder Futtermitteln entstehen.
- zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen vor Gefahren, die durch von Tieren, Pflanzen oder Waren übertragbare Krankheiten oder durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen entstehen.
- zur Verhütung oder Begrenzung sonstiger Schäden, die durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen entstehen.

Als Maßnahmen nach dem SPS-Abkommen gelten nicht nur die einschlägigen Gesetze, Verordnungen und Erlässe, sondern auch Auflagen und Verfahren, einschließlich der Kriterien für das Endprodukt, sowie Produktionsmethoden, Prüf-, Inspektions-, Zertifizierungs- und Genehmigungsverfahren, Quarantänemaßnahmen, Transportbestimmungen, statistische Verfahren, Verfahren der Probenahme und der Risikobewertung sowie unmittelbar mit der Sicherheit von Nahrungsmitteln zusammenhängende Verpackung- und Kennzeichnungsvorschriften.

Ziel der SPS-Regeln ist eine möglichst weitgehende Harmonisierung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtli-

chen Maßnahmen. Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen können dem folgend auf drei verschiedenen Grundlagen beruhen:⁸⁰

- Art. 3.1. SPS: Maßnahmen, die auf internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen gestützt sind.
 - Art. 3.2. SPS: Maßnahmen, die internationalen Normen, Richtlinien und Empfehlungen entsprechen.
 - Art. 3.3. SPS: Maßnahmen, die ein höheres Schutzniveau bewirken, wenn sie wissenschaftlich begründet werden können oder sich ihre Festlegung auf Grund einer Risikobewertung nach den Grundsätzen von Art. 5 SPS ergibt.
- Als derartige internationale Standards gelten:⁸¹
- Für die Nahrungsmittelsicherheit: die Standards, Richtlinien und Empfehlungen der Codex Alimentarius-Commission.
 - Für Tiergesundheit und Zoonosen: die Standards, Richtlinien und Empfehlungen, die unter Schirmherrschaft des Internationalen Tierseuchenamtes entwickelt wurden.
 - Für Pflanzengesundheit: Die internationalen Standards, Richtlinien und Empfehlungen, die unter Schirmherrschaft des Sekretariats der Internationalen Pflanzenschutzkonvention in Zusammenarbeit mit den regionalen Organisationen, die im Rahmen der Internationalen Pflanzenschutzkonvention tätig sind, entwickelt wurden.

Risikobewertung und wissenschaftliche Rechtfertigung

Der Bezug auf internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen ist nur dort möglich, wo diese existieren. Existieren keine, gilt jedenfalls der Maßstab von Art. 2.2. SPS, wonach sanitäre oder phytosanitäre Maßnahmen nur insoweit angewendet werden dürfen, als sie zum Schutzzweck dienen und auf wissenschaftliche Grundsätze nach den Vorgaben des Art. 5.1. SPS gestützt sind.⁸²

Maßnahmen nach Art. 3.2. SPS unterliegen der Annahme, mit den Bestimmungen des GATT konform zu sein. Maßnahmen nach Art. 3.1. SPS unterliegen nicht dieser Legalannahme. Von internationalen Normen, Richtlinien und Empfehlungen abweichende Maßnahmen müssen entsprechend Art. 5.1. SPS einer Risikobewertung unterzogen werden.⁸³ Diese Vorgabe ist insbesondere für das EU-Lebensmittelrecht von Bedeutung. Die Mitgliedstaaten der EG haben die Standards der

Codex Alimentarius-Commission zumeist formell nicht angenommen, da deren Niveau zumeist deutlich unter den europäischen Standards im Gesundheits- und Verbraucherschutz liegen.

Standards auf einem höheren Schutzniveau sind nach Art. 3.3. SPS zwar prinzipiell erlaubt, bedürfen aber einer wissenschaftlichen Begründung auf Basis einer Risikobewertung.⁸⁴ Eine Risikobewertung Anhang A (4) SPS folgend umfasst die Evaluierung der potenziell schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen und Tieren, die aus dem Vorkommen von Zusätzen, Verunreinigungen, Toxinen oder krankheitsverursachenden Organismen in Nahrungsmitteln, Getränken oder Futtermitteln herrühren. Potenziell ist in diesem Zusammenhang eher als „möglich“ das als „wahrscheinlich“ zu interpretieren.⁸⁵

Die Risikobewertung erfordert ein Mindestmaß an prozeduralen Voraussetzungen und besteht aus drei Elementen:⁸⁶

- Die Beschreibung der Seuchen oder Krankheiten, deren Einschleppung in das Staatsgebiet verhindert werden sollen, und die potenziellen ökologischen und ökonomischen Folgen einer Einschleppung.
- Die Bewertung der Wahrscheinlichkeit einer Einschleppung oder deren Folgen bei Nicht-Anwendung der betreffenden SPS-Maßnahme.
- Die Bewertung der Wahrscheinlichkeit einer Einschleppung bei Anwendung der betreffenden SPS-Maßnahme.

Im Rahmen einer Risikobewertung nach Art. 5.1. und 5.2. SPS sind nicht nur das verfügbare wissenschaftliche Beweismaterial und relevante Verfahren zu berücksichtigen, sondern es können auch andere Überlegungen einfließen, die über eine quantitative Analyse hinausgehen. Die in Art. 5.2. SPS aufgezählten Methoden zur Risikobewertung sind nicht als abschließend zu sehen.⁸⁷ Es können somit auch

78 Art. 2.1. SPS

79 Anhang A (1), SPS

80 EC-Hormones WT/DS26/AB/R, para 165

81 Anhang A (3), SPS

82 Australia-Salmon, WT/DS18/AB/R, para 138

83 EC-Hormones, WT/DS26,48/AB/R, paras 173–175

84 EC-Hormones, WT/DS26,48/AB/R paras 173–177

85 EC-Hormones, WT/DS26,48/AB/R paras 182–184

86 Australia-Salmon, WT/DS18/AB/R, para 121

87 EC-Hormones, WT/DS26,48/AB/R para 187

**Bei Import-
verboten aus
sanitären
und phyto-
sanitären
Gründen ist
eine wissen-
schaftliche
Rechtfertigung
unerlässlich.**

sozio-politische Erwägungen, wie administrative Schwierigkeiten und Missbrauchsrisiko, in die Bewertung einfließen.

Abweichungen von den internationalen Standards müssen nach den Vorgaben der Art. 12 und 13 SPS iVm Anhang B SPS notifiziert und den interessierten anderen Mitgliedern des Abkommens bekannt gegeben werden.⁸⁸

Vorsorgeprinzip – vorübergehende Maßnahmen

In Fällen, in denen das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial nicht ausreicht, kann ein Staat vorübergehende Maßnahmen auf Basis der vorhandenen sachdienlichen Informationen einführen. Gleichzeitig ist nach weiteren Grundlagen für eine objektive Bewertung zu forschen und die Maßnahme einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen.⁸⁹ Dem Vorsorgeprinzip wird damit nach Ansicht des „Appellate Body“ positivrechtlich in Art. 3.3. SPS und Art. 5.7S PS hinreichend Rechnung getragen.⁹⁰ Das Vorsorgeprinzip kann damit nicht als genereller Rechtfertigungsgrund für dauerhafte nationale Maßnahmen herangezogen werden und auch nicht die Vorgaben der Art. 5.1. und 5.2. SPS außer Kraft setzen.

Die Auslegung von „potenziellem Risiko“ in Verbindung mit der Einschränkung des Vorsorgeprinzips führt dazu, dass in eine Risikobewertung zur Rechtfertigung einer andauernden Maßnahme ausschließlich konkrete oder wissenschaftlich bewertbare Risiken und keine theoretisch möglichen Risiken einfließen können.⁹¹

In dieser Hinsicht wird auch das Verhältnis zwischen SPS-Regeln und dem im Cartagena Protokoll der CBD vorgesehenen Vorsorgeprinzip⁹² im – zum Zeitpunkt der Verfassung des Beitrages laufenden – WTO-Gentechnik-Panel⁹³ zu beurteilen sein.

In einem SPS-Streitfall steht damit weniger die juristische Komponente im Vordergrund, sondern vielmehr die Beweisführung. Um Maßnahmen in politisch sensiblen Bereichen abzusichern, ist es für eine Regierung unumgänglich, in einem solchen Bereich kreativ und intensiv forschen zu lassen, um eine entsprechend dokumentierte Risikobewertung zur Verfügung zu haben.

Nichtdiskriminierung

Die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen, soweit sie Art. 3 SPS entsprechen, darf darüber hinaus zu keiner willkürli-

chen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Staaten, in denen gleiche oder ähnliche Bedingungen herrschen, oder zwischen dem eigenen Gebiet und anderen Staaten führen.⁹⁴

Beweislast

Die Beweislast für eine nicht dem SPS-Abkommen entsprechende Anwendung von SPS-Maßnahmen liegt im ersten Schritt beim Kläger. Erbringt dieser einer Glaubhaftmachung (Prima Facie Determination) der Nichtkonformität wechselt die Beweislast für die Rechtfertigung des höheren Schutzniveaus zum Beklagten.⁹⁵

Offene Frage – Haftung

Aufgrund eines gegebenen Standes der Wissenschaft und Technik können manche Probleme zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht erkannt oder nicht als Gefährdungen belegt werden. Sollte ein Staat in Folge eines Streitbelegungsverfahrens, in dem der wissenschaftliche Nachweis aus obigen Gründen nicht gelungen ist, gesundheitspolitische Maßnahmen aufheben und sich nachträglich Folgeschäden ergeben, die durch die aufzuhebende Maßnahme zu vermeiden gewesen wären, stellt sich die Frage der Haftung in jeder Variation.

Relevante Fälle

Relevante SPS-Fälle betrafen folgende Sachverhalte:

- Das Importverbot der EU für Fleisch, das von Rindern stammt, die mit Hormonen zur Wachstumsförderung behandelt wurden (EC-Hormones)⁹⁶: Der „Appellate Body“ stellte dazu fest, dass das Importverbot nicht ausreichend durch eine Risikobewertung gestützt wurde. Die EU erklärte, das Importverbot bis auf weiteres aufrecht zu erhalten. Im Gegenzug wurden Kompensationen angeboten und in einem diesbezüglichen Schiedsverfahren schlussendlich Strafzölle in der Höhe von rund 100 Millionen Euro akzeptiert. Gegenwärtig befindet sich das Verfahren in einer neuen Phase. Die EU hat mittlerweile mit der Richtlinie 2003/74/EG eine Neuregelung auf Basis einer Risikobewertung erlassen. Die Neuregelung wurde von den USA nicht akzeptiert. Mit September 2005 wurde ein diesbezügliches Panel auf Verlangen der EG eingesetzt.⁹⁷
- Das Importverbot Australiens für ungekochten Lachs:⁹⁸ Ungekochter Lachs aus Kanada und den USA stelle, nach den von

Australien vorgelegten Studien, eine Gefahr für die Lachspopulation Australiens dar. Diese Maßnahme wurde vom „Appellate Body“ aus zwei Gründen als nicht gerechtfertigt angesehen. Die Maßnahme war auf keine Risikobewertung gestützt. Für den Import von Lachs wurden deutlich höhere Auflagen verlangt als bei Import anderer Fischarten. Diese unterschiedliche Behandlung wurde als willkürliche und ungerechtfertigte Differenzierung und folglich als verschleierte Beeinträchtigung des Handels angesehen.

- Importverbote Japans für Äpfel, Kirschen und sechs andere Obstsorten (Japan-Varietals),⁹⁹ um u. a. die Einschleppung des Apfelmwicklers zu verhindern, und Importverbote und Importauflagen für Äpfel zum Schutz vor Feuerbrand (Japan-Apples):¹⁰⁰ Im ersten Fall wurden zwar Importe gestattet, wenn die Früchte begast wurden. Die Wirksamkeit der Methode musste aber für jede Obstsorte eigens nachgewiesen werden. Diese Maßnahme wurde als nicht ausreichend wissenschaftlich begründet im Sinne des Art. 2.2 SPS angesehen. Zudem wurden die Bedingungen für eine vorübergehende Maßnahme im Sinne des Vorsorgeprinzips als nicht erfüllt gesehen. Im zweiten Fall wurden als Voraussetzungen für den Import die Herkunft aus kontrolliert feuerbrandfreien Anlagen, Auflagen für diese und Behandlungsvorschriften für Äpfel vorgesehen. Die Auflagen in dieser Form für gesunde Äpfel wurden gleichfalls als nicht ausreichend wissenschaftlich begründet im Sinne des Art. 2.2 SPS angesehen.

Das Vorsorgeprinzip erlaubt nur vorübergehende Maßnahmen.

88 Siehe WTO: G/SPS/R1 und WTO:PC/IPL/6

89 Japan-Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76/AB/R para 89

90 EC-Hormones, WT/DS26,48/AB/R, para 124

91 Vgl. auch, Australia-Salmon, WT/DS18/AB/R, para 125

92 Preamble, Art. 1, 10.6, 11.8 und Annex III Cartagena Protocol on Biosafety, www.biodiv.org

93 European Communities - Measures affecting the approval and marketing of biotech products, WT/DS291-293

94 Art. 2.3. SPS

95 EC-Hormones, WT/DS26,48/AB/R, para 98; Australia-Salmon, WZ/DS18/RW para 7.37; Japan Agricultural Products II, WT/DS76/R, para 8.13

96 EC-Hormones, WT/DS26,48

97 US-Continued Suspension WT/DS 320

98 Australia-Salmon, WT/DS18

99 Japan-Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76

100 Japan Apples, WT/DS245

- Das EG-Moratorium betreffend die Zulassung von GMOs bzw. deren Nichtzulassung trotz teils positiver Bewertung im Rahmen des Verfahrens nach RL 2001/18/EG und die Import- und Vermarktungsverbote einzelner EU-Mitglieder für bestimmte gentechnisch veränderte landwirtschaftliche Produkte und Futtermittel (EC-Approval and Marketing of Biotech Products)¹⁰¹: Die Entscheidung wird auch in diesem Streitfall davon abhängen, ob es der EU gelingt, die Beschränkungen wissenschaftlich an Hand einer treffenden Risikobewertung zu rechtfertigen. Darüber hinaus wird der Nachweis zu erbringen sein, dass keine diskriminierende Behandlung zwischen angemeldeten und nicht zugelassenen und vergleichbaren bereits in der EU zugelassenen GMO-Pflanzen vorliegt.

Gleichstellung aus- und inländischer Waren bei Steuern und Rechtsvorschriften

Steuerrechtliche Grundlagen

Art. III GATT bestimmt:

- Eingeführte Waren dürfen weder direkt noch indirekt höher besteuert werden als gleiche inländische Waren (Art. III:2, 1. Satz).
- Die Besteuerung unmittelbar konkurrierender oder zum selben Zweck geeigneter Waren, darf nicht in einer Weise unterschiedlich sein, dass die inländische Produktion geschützt wird (Art. III:2, 2. Satz iVm Art. III:1 in Beachtung der Fußnote betreffend Art. III:2).¹⁰²

Die Frage, ob ein Produkt gleich/gleichartig („like“) oder nur unmittelbar konkurrierend oder zum selben Zweck geeignet ist, ist Gegenstand zahlreicher Vorentscheidungen in WTO-Streitbeilegungsverfahren. Ob Waren „unmittelbar konkurrierend oder zum selben Zweck geeignet“ sind, ist danach zu beurteilen, ob sie denselben üblichen Endverbrauchszweck am Markt haben. Gleiche/gleichartige Produkte („like products“) müssen darüber hinaus noch die gleichen physikalischen Eigenschaften haben. Als Unterscheidungsmerkmale zum Begriff „ähnliches Produkt“ bieten sich die Kriterien Konsumentengeschmack, Produkteigenschaften und Produktqualität sowie die Einordnung in dieselbe Zolltarifnummer an.¹⁰³ Ein Kriterium für „like products“ kann auch das Gesundheitsrisiko darstellen.¹⁰⁴

Für die Praxis ist die Unterscheidung deswegen relevant, da für

gleiche Produkte jedenfalls die gleiche Besteuerung anzuwenden ist. Bei unmittelbar konkurrierenden oder zum selben Zweck geeigneten Produkten darf unterschiedlich besteuert werden, wenn damit keine protektionistischen Absichten verbunden sind.

Die Produktionsmethode – jedenfalls in den Fällen, in denen sie keine Spur im Produkt hinterlässt – ist nach herrschender Judikatur kein Abgrenzungskriterium für die Gleichheit von Produkten, kann aber sehr wohl nach Art. XX GATT relevant werden.

Energiesteuern

Das GATT gestattet einen steuerlichen Grenzausgleich bei indirekten Steuern („Border Tax Adjustment“). Steuern und Abgaben, die auf inländische Produkte erhoben werden, können in gleicher Höhe auf Importprodukte zum Zeitpunkt ihrer Einfuhr erhoben werden. Die Befreiung einer Ware von Steuern und Abgaben im Falle des Exportes gilt es nicht als Subvention, wenn die Erstattung über die Höhe der im Inland für die gleiche Ware erhobenen Steuern und Abgaben nicht hinausgeht.¹⁰⁵

Auf diesem Prinzip beruht unter anderem das Umsatzsteuersystem. Die Erstattung einer Steuer im Falle des Exportes ist jedoch nach dem GATT nicht zwingend. Zu den indirekten Steuern zählen auch Verbrauchs- und Energiesteuern. Das System des „Border Tax Adjustments“ erlaubt auch die Einhebung bzw. die Erstattung von Verbrauchs- und Energiesteuern zum Zeitpunkt des Exports bzw. Imports. Es können sogar kumulative indirekte, auf einer Vorstufe erhobene Steuern, die während eines Produktionsprozesses über verbrauchte Vorleistungen wie z. B. Energie eingehoben wurden, beim Export erstattet werden.¹⁰⁶

Für einen Produktionsprozess, der im Ausland stattgefunden hat, können jedoch bei Import einer Ware für die bei der Produktion verbrauchten Vorleistungen nicht direkt dieselben Verbrauchs- und Energiesteuern erhoben werden, wie wenn der Produktionsprozess im Inland stattgefunden hätte. Das ergibt sich schon daraus, dass das Steuerobjekt die Ware und nicht der vergangene Prozess ist.

Es ist aber durchaus möglich, ein Produkt nach seiner inneren Qualität oder einem Merkmal, das den Ressourcenverbrauch oder die Umweltgefährdung widerspiegelt, mit einer eigenen Verbrauchssteuer (Ökosteuer) oder mit einem höheren Umsatzsteuersatz zu belasten,

vorausgesetzt, dass die Steuer nicht zwischen ausländischen und inländischen Produkten unterscheidet.¹⁰⁷ Das ermöglicht auch differenzierte Steuersätze für fossile und biogene Treibstoffe.

Beimischungsregelungen

Beimischungsregelungen und Verwendungsbeschränkungen von fossiler Energie können auch als technische Vorschrift erlassen werden. Die Bevorzugung eines biogenen Treibstoffs gegenüber einem fossilen Treibstoff, der unmittelbar mit diesem konkurriert oder zum selben Zweck geeignet ist, über eine gesetzliche Regelung oder eine verbindliche technische Vorschrift widerspricht nicht den Bestimmungen des Art. III:4 GATT. Das Verbot einer diskriminierenden Behandlung von eingeführten Waren nach Art. III:4 GATT durch Gesetze und Vorschriften über Verkauf, Anbieten, Befördern oder Verwendung im Inland betrifft nur gleichartige Waren und nicht auch Substitutionsprodukte.¹⁰⁸ Eine bevorzugte Behandlung von umweltfreundlicher Energie über gesetzliche Maßnahmen, auch wenn sie vorwiegend im Inland erzeugt wird, gegenüber importierter fossiler Energie müsste dementsprechend argumentierbar sein.

TBT-Abkommen

Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) beinhaltet Regeln hinsichtlich der Anwendung von

- technischen Vorschriften,
- Normen (Standards) sowie
- Verfahren zur Bewertung der Übereinstimmung mit technischen Vorschriften und Normen.

101 European Communities - Measures affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291-293

102 Japan Alcoholic Beverages II, WT/DS10/AB/R, Seiten 17-24; Canada-Periodicals, WT/DS31/AB/R, Seiten 19-23

103 Report of the Working Party on Border Tax Adjustments, BISD 18S/97; Taxes and Charges for environmental purposes-border tax adjustment – note by the secretariat WT/CTE/W/47; Japan Alcoholic Beverages II, WT/DS10/AB/R, Seiten 19, 20 und 25, 26

104 EC-Asbestos WT/DS135/AB/R paras 114 bis 116

105 (Art. III:2 iVm ad Art. XVI)

106 WTO-Subventionsabkommen (SCM), Annex I (h) iVm Annex II (I.1.)

107 Vgl. GATT Superfund: US-Taxes on petroleum and Certain Imported Substances L/6175, BISD34S/136, adopted 17. 6. 1987; vgl. auch US Ozone-depleting Chemicals Tax (ODC)

108 Zur leicht unterschiedlichen Interpretation des „like“-Begriffes in Art. III:2 und Art. III:4 GATT siehe EC-Asbestos, WT/DS135/AB/R, paras 94–100

Energiesteuern können bei Exporten aus der EU refundiert werden.

Technische Vorschriften oder Normen können unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen sowie Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt oder eine Produktionsmethode enthalten.¹⁰⁹

Technische Vorschriften

Eine technische Vorschrift ist nach dem TBT ein Dokument, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt. Die Einhaltung einer technischen Vorschrift ist zwingend vorgeschrieben.¹¹⁰

Technische Vorschriften, einschließlich der Vorschriften für die Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung, sowie Verfahren zur Bewertung der Übereinstimmung mit technischen Vorschriften und Normen dürfen aber keine unnötigen Hindernisse für den internationalen Handel schaffen. Zu diesem Zweck dürfen technische Vorschriften nicht stärker handelsbeschränkend sein als notwendig, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen.

Hierbei sind Risiken zu beachten, die bei Nicht-Erreichung dieses Ziels entstehen würden. Als berechnete Ziele in diesem Zusammenhang gelten unter anderem die Erfordernisse der nationalen Sicherheit, die Verhinderung irreführender Praktiken, der Schutz der Gesundheit und der Sicherheit von Menschen, der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Pflanzen und Tieren und der Schutz der Umwelt.

Für die Bewertung dieser Gefahren sind unter anderem verfügbare wissenschaftliche und technische Informationen, verwandte Produktionstechniken oder der beabsichtigte Endverbrauch der Waren zugrunde zu legen.¹¹¹

Sind technische Vorschriften erforderlich und existieren einschlägige internationale Normen, sind diese als Grundlage für die technischen Vorschriften zu verwenden, ausgenommen, wenn diese ungeeignet oder unwirksam wären, um das angestrebte berechnete Ziel zu erreichen.¹¹² Technische Vorschriften anderer WTO-Mitglieder sind, auch wenn sie sich von den eigenen unterscheiden, als gleichwertig anzuerkennen, wenn sie zum selben Ziel führen.¹¹³

Wenn eine technische Vorschrift erhebliche Auswirkungen auf den Handel hat, sind die anderen WTO-Mitglieder entsprechend vorab zu informieren.¹¹⁴ Im Falle dringender

Probleme in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, oder Umweltschutz kann die Notifizierung nach Erlassen der Maßnahme erfolgen. Diese Regeln gelten für Zentralstellen, regionale Behörden und Regierungen und auch für nicht-staatliche Stellen.

Normen

Eine Norm ist ein von einer anerkannten Stelle angenommenes Dokument, das zur allgemeinen und wiederholten Anwendung Regeln, Richtlinien oder Merkmale für ein Produkt oder ein entsprechendes Verfahren oder eine Produktionsmethode festlegt. Die Einhaltung einer Norm ist nicht zwingend vorgeschrieben.

Zentrale wie regionale, staatliche wie privatrechtlich organisierte Normenorganisationen sind hinsichtlich der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen dem Verhaltenskodex nach Anhang 3 TBT zu unterwerfen. Die Unterwerfung unter den Verhaltenskodex ist dem ISO/IEC Information Centre zu notifizieren. Der Verhaltenskodex spiegelt die Grundsätze, die für technische Vorschriften einzuhalten sind, wider.

Möglicher Gestaltungsspielraum in Bezug auf Tierschutz, Lebensmittelsicherheit und Konsumentenerwartungen

Durch eine technische Vorschrift kann gegebenenfalls die Verwendung von bestimmten Produkten verboten oder die Verwendung umweltfreundlicherer Produkte (z. B. Treibstoffe) oder Verfahren verpflichtend eingeführt werden.

Umwelt- und gesundheitspolitisch sind technische Vorschriften, die Produktionsmethoden, Kennzeichnungsvorschriften (Eco-Labeling) und auch Verpackungsvorschriften von besonderem Interesse. Hinterlassen Produktionsmethoden (Processes and Production Methods, PPMs) eine Spur im Produkt, sind jedenfalls die Regeln des SPS- oder des TBT-Abkommens anwendbar.

Hinsichtlich der Zulässigkeit von Produktionsmethoden, die keine Spur im Produkt hinterlassen (unincorporated PPMs oder non-product related PPMs), besteht keine politische Übereinstimmung zwischen den WTO-Mitgliedern hinsichtlich der Zulässigkeit von Kennzeichnungsvorschriften. Einige Juristen sind sogar der Ansicht, dass diese vom TBT-Abkommen überhaupt nicht umfasst sind. In diesem Falle wäre die Geltung von Art.III:4 und gegebenenfalls Art. XX GATT denkbar.¹¹⁵

Produktionsmethoden, ob sie nun eine Spur im Produkt hinterlassen oder nicht, wären nach Ansicht des Autors, soweit es Produktionsmethoden betrifft, die nach EU-Umweltrecht oder EU-Tierschutzrecht nicht erlaubt wären, weniger gestützt auf die Begründung „Umwelt- oder Gesundheitsschutz“ zu kennzeichnen, sondern auf den Punkt „Verhinderung irreführender Praktiken“ Art. 2.2 TBT mit Verweis auf die Erwartungen der Verbraucher. Folgend der Rechtsprechung des „Appellate Body“ in SPS-Sachen wäre als Grundlage für eine derartige Maßnahme zumindest eine qualifizierte Studie über Verbrauchererwartungen in der EU empfehlenswert.

Es wäre interessant, die Fragen hinsichtlich der unincorporated PPMs am Beispiel koscherer Produkte oder Halal-Produkte juristisch zu untersuchen. Koschere und Halal-Produkte unterliegen auf Grund religiöser Vorschriften einer differenzierten Verarbeitung. Obwohl sich das Endprodukt technisch bzw. nach SPS-Maßstäben nicht von anderen gleichartigen Produkten unterscheidet, werden eigene präferentielle Quoten¹¹⁶ und betreffende handelspolitische Maßnahmen¹¹⁷ toleriert. Für den Autor ist eine differenzierte Behandlung dieser Produkte gegenüber anderen emotional und politisch notwendig, juristisch besteht aber WTO-rechtlich auch hier ein Graubereich.

Kennzeichnungsvorschriften hinsichtlich des Tierschutzes – im Konkreten eine Kennzeichnung von tierischen Produkten, die darstellt, nach welchem Verfahren die Tiere gehalten wurden – wären auch auf Basis einer internationalen Norm denkbar. Derartige internationale Normen existieren zurzeit nur für Tierversuche in der Pharmaindustrie.¹¹⁸ Ein möglicher Ansatz für eine quasi internationale

109Anhang 1 TBT
110dazu auch: EC-Asbestos, WT/DS135/AB/R, paras 67–70
111Art.2.2. TBT
112Art.2.4.TBT, EC-Sardines, WT/DS231/AB/R
113Art. 2.7. TBT
114Art. 2.9.TBT; Umsetzung vgl. dazu Empfehlungen des CTBT: G/TBT/1/Rev.7
115Dazu Jan Bohanes and Matthew Stilwell, Trade and the Environment, in THE WORLD TRADE ORGANIZATION – LEGAL, ECONOMIC AND POLITICAL ANALYSIS, Vol. II, 542 ff
116Z.B. Zollkontingente Nr. 5.3. und 5.4. der Schweiz für Koscherfleisch
117Vgl. Trade Policy Review Body – Trade Policy Review – Israel, WT/TPR/M/58 und WT/TPR/S/58
118ISO 10993-2:1992

Umwelt- und Sozialstandards sind international über privat-rechtliche Reglements durchsetzbar.

Norm wäre das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen des Europarates.¹¹⁹

Für den Bereich der Lebensmittelhygiene ist in der EU durch das HACCP-System ein Qualitätsmanagementverfahren als technische Vorschrift für die Herstellung von Lebensmitteln mit einer gewissen Geltung für Lieferanten aus Nicht-EU-Staaten bereits verwirklicht. Es wäre machbar, ein solches Qualitätsmanagementverfahren, ausgehend vom möglicherweise auch im Ausland hergestellten Rohstoff bis zum im Inland verkauften Produkt, zu entwickeln, das auch Umweltkriterien und soziale Aspekte beinhaltet. Beispiele wie EurepGap,¹²⁰ die von COOP Schweiz aufgestellten Basler Kriterien oder das in Entwicklung befindliche GRASP¹²¹ zeigen, dass im Bereich der privaten Standards Entwicklungen in diese Richtung bereits im Gange sind.

Die Förderung und Anerkennung derartiger privater Standards als Normen,¹²² die Umweltstandards beinhalten, wäre TBT-konform möglich. Gegebenenfalls kann auch die verpflichtende Übernahme einer solchen Norm als technische Vorschrift überlegt werden.

Die zunehmende Bedeutung höherer privater Standards wird von einigen WTO-Mitgliedern bereits problematisiert. So forderten bei der SPS-Sitzung Ende Juni 2005 einige lateinamerikanische Staaten, dass Staaten den privaten Unternehmen und Organisationen im Handel vorzuschreiben hätten, dass nur die staatlichen, WTO-konformen Mindeststandards (in Bezug auf TBT bzw. SPS) angewendet werden dürfen.¹²³ Konkret wurden die EurepGap-Richtlinien kritisiert. Aus Konsumentensicht ist, gleichlautend mit der Haltung der Kommission, dieser Position nichts abzugewinnen.

Mit zunehmender Bedeutung von Zertifizierungssystemen gewinnt aber auch die Frage nach verbesserter staatlicher Überkontrolle der privaten Kontrollstellen und entsprechender Publizitätsverpflichtungen sowie Straf- und Haftungsbestimmungen aus einem anderen Blickwinkel an politischer Bedeutung. Zertifizierungsverfahren führen zu einem enormen Verwaltungs- und Kontrollaufwand und damit auch zu Kosten. Es ist unklar, inwieweit die WTO-Mitgliedstaaten Druck auf private Unternehmen ausüben sollen/müssen, um deren Standards dem Verhaltenskodex nach Anhang 3 TBT zu unterwerfen. Im Falle der staatlichen Über-

kontrolle wird wohl solches zu bejahen sein. Nach Ansicht des Autors würde es Sinn machen, dass die materiellen Vorschriften derartiger Normen auch zu substanziiell positiven Entwicklungen für die Umwelt und die Einkommen sowie die soziale Lage der im betreffenden Sektor Beschäftigten führen.

Agrarabkommen (AoA)

Im WTO-Agrarabkommen, Anhang 2, wird eine Reihe von Stützungsmaßnahmen aufgelistet, die nicht unter die Abbaupflichtungen nach Art. 6 AoA fallen, wenn sie nicht oder wenig handelsstörend sind. Darunter fallen u. a. Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen. Derartige Zahlungen dürfen nur im Rahmen eines Umwelt- oder Naturschutzprogramms gewährt werden. Die Höhe der Zahlungen ist mit den Zusatzkosten¹²⁴ bzw. Einkommensverlusten zu begrenzen. Das Programm wird zudem, folgend der gängigen Judikatur des „Appellate Body“, das Kriterium erfüllen müssen, nicht oder wenig handelsstörend zu sein.

Der Anwendungsbereich dieser Möglichkeit erstreckt sich auf verschiedenste Arten von Ausgleichszahlungen, die für die inländische landwirtschaftliche Produktion gewährt werden. Bisher gab es keine Interpretation mit Umweltbezug des DSB zu diesem Punkt.

Subventionsabkommen (SCM)

Subventionen sind aus Umweltgründen nicht automatisch als negativ zu beurteilen. Subventionen können sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben. Es ist aus Umweltsicht interessant, wenn umweltpolitisch bedenkliche Subventionen mittels WTO-Recht bekämpft werden. Der umgekehrte Fall, dass umweltpolitisch sinnvolle Subventionen mittels WTO-Recht untersagt werden, ist aus Umweltsicht natürlich anders zu beurteilen. Subventionen werden im WTO-Recht vorwiegend aus Sicht einer potenziell handelsverzerrenden Wirkung beurteilt.

Grundlagen des SCM

Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen präzisiert und ergänzt die Bestimmungen der Art. XVI und Art. VI GATT. Eine Subvention nach Art.1 SCM liegt vor, wenn eine Regierung oder öffentliche Körperschaft eine finanzielle Beihilfe leistet oder irgendeine Form der Einkommens- oder Preisstützung besteht und dadurch ein (wirtschaftlicher)¹²⁵ Vorteil gewährt wird.

Als finanzielle Beihilfe im Sinne Art. 1.1(a)(1) SCM gelten:

- Praktiken einer Regierung, die direkte Transfers von Geldern (z. B. Zuschüsse, Kredite und Kapitalzufuhren) oder potenzielle direkte Transfers von Geldern oder Verbindlichkeiten (z. B. Kreditbürgschaften) beinhaltet.¹²⁶
- Wenn eine Regierung auf normaler Weise zu entrichtende Abgaben verzichtet oder diese nicht erhebt. Die Befreiung einer ausgeführten Ware von Steuern und Zöllen, die auf gleichen für den inländischen Verbraucher bestimmten Waren liegen oder die Erstattung solcher gelten nicht als Subvention. Diese Ausnahmebestimmung¹²⁸ ist die Rechtsgrundlage des Umsatzsteuersystems.
- Wenn eine Regierung Waren oder Dienstleistungen, die nicht zur allgemeinen Infrastruktur gehören, zur Verfügung stellt oder Waren aufkauft.
- Wenn eine Regierung Zahlungen an einen Fördermechanismus leistet oder eine private Einrichtung mit der Wahrnehmung einer oder mehrerer der genannten Aufgaben von der Regierung beauftragt ist.

Der Fokus der Beurteilung liegt hierbei nicht bei den Kosten für den Staat, sondern beim Vorteil für das/die Unternehmen.¹²⁹

Eine Subvention ist nur dann verboten oder anfechtbar, wenn es sich um eine spezifische Subvention handelt. Das ist wenn¹³⁰

- die Subvention ausdrücklich auf bestimmte Unternehmen beschränkt ist,
- die Subvention, auf bestimmte Unternehmen innerhalb eines genau bezeichneten geographischen Gebiets beschränkt ist

119Kundgemacht in Österreich: BGBl 236/1995

120www.eurep.org

121GRASP – Good and risk-oriented Social Practices in Agriculture, Projekt von EurepGAP, GTZ und COOP

122Die Einhaltung der Bedingungen nach Art. 4 TBT wäre jedenfalls Voraussetzung.

123Siehe: www.wto.org/english/news_e/news05_e/spis_june05_e.htm

124Darunter wären auch Arbeitskosten zu verstehen.

125Interpretation dazu in Canada-Aircraft, WT/DS70/AB/R, paras 153-157

126Interpretation dazu in Brazil-Aircraft WT/DS46/R, paras 7.13, 7.68, 7.70

127Interpretation dazu in US-FSC, WT/DS 108/AB/R, paras 91-93, 109, 110, 112

128Geregelt in Fußnote 1 zu Art. 1.1(a)(1)(ii) SCM in Verweis zu Art. XVI GATT

129Canada-Aircraft, WT/DS70/AB/R, para 156

130Art. 2.SCM

(ausgenommen Steuererleichterungen) oder

- es sich um Exportsubventionen handelt.

Subventionen, die von einer Ausführleistung abhängig sind oder die von der Bedingung abhängig sind, dass einheimische Waren Vorrang vor eingeführten Waren erhalten, sind generell verboten (ausgenommen Agrarexporte).¹³¹

Subventionen im Sinne des Art. 1.1. SCM, die zu

- einer Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs eines anderen Mitglieds führen,
- einer Zunichtemachung oder Schmälerung der einem anderen Mitglied mittelbar oder unmittelbar aus dem GATT 1994 erwachsenden Vorteile, insbesondere der Vorteile aus den gemäß Artikel II des GATT 1994 gebundenen Zugeständnissen, führen, oder
- zu einer ernsthaften Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds führen, sind anfechtbar.¹³²

Eine ernsthafte Schädigung ist anzunehmen, wenn eine oder mehrere der folgenden Auswirkungen zutreffen:¹³³

- Die Subvention wirkt sich in einer Verdrängung oder Verhinderung von Einfuhren einer gleichartigen Ware eines anderen Mitglieds auf dem Markt des subventionierenden Mitglieds aus.
- Die Subvention wirkt sich in einer Verdrängung oder Verhinderung von Ausfuhren einer gleichartigen Ware eines anderen Mitglieds in einen Drittlandmarkt aus.
- Die Subvention wirkt sich in einer Zunahme des Weltmarktanteils des subventionierenden Mitglieds bei einem bestimmten subventionierten Grundstoff oder einer subventionierten Ware im Vergleich zu ihrem durchschnittlichen Anteil während des vorangegangenen Dreijahreszeitraums aus, wobei diese Zunahme einem Trend entspricht, der über den Zeitraum, in dem Subventionen gewährt wurden, angehalten hat.

Agrarsubventionen und Exportsubventionen in der Landwirtschaft sind aber auch dann aufgrund einer der Grundsatzbestimmung nach Art. XVI GATT und Art. 3 Agrarabkommen (AoA) nicht generell verboten und können nur dann nach dem SCM angefochten werden, wenn die Verpflichtungen gemäß Agrarabkommen und -listen nicht eingehalten werden.

Mindesteinspreisetarife für Ökostrom oder Mindestpreise für alter-

native Energien gelten nach Art. 1a 2. Fall iVm Art. 1b als Subvention. Eine erfolgreiche Anfechtung dieser Subventionsregelung wäre möglich, wenn sich das Preisniveau an inländischen Kosten orientiert und die Gestaltung und die Struktur des Schemas ausländische Anbieter diskriminiert.

Umweltsubventionen versus Imports-Subventionen

Unterschiedlich strenge Umweltstandards an verschiedenen Standorten verursachen unterschiedliche Kosten in der Produktion von Gütern und führen damit zu Wettbewerbsverzerrungen in einem globalen Markt. Trotz bestimmter Möglichkeiten im Steuerrecht ist dieses Problem kaum gelöst. Ein gangbarer Weg ist die Gewährung von Subventionen zur Abdeckung der erhöhten Produktionskosten. Dieses Modell hat den bitteren Beigeschmack, dass der Staat und damit der Steuerzahler zusätzliche Mittel aufwenden muss, um eine Produktion im eigenen Lande nach Standards, die national als üblich und gesellschaftlich akzeptiert gesehen werden, überhaupt zu ermöglichen. Ein Sektor, der von solchen Zahlungen besonders abhängig ist, ist die Landwirtschaft. In tagespolitischen Diskussionen werden solche Zahlungen aus polittaktischen Gründen auf internationaler Ebene aus eigenen handelspolitischen Interessen gerne angefeindet.

Es ist weitgehend unbekannt, dass andere Sektoren nicht nur direkt öffentliche Gelder, sondern ein Vielfaches an indirekten Subventionen über Steuerbefreiungen erhalten. Eine Gruppe von Subventionen, die sowohl aus Umweltgründen bedenklich sind als auch stark handelsverzerrend wirken, sind Steuerbefreiungen für Flug- und Schiffstransporte. Steuerbefreiungen für Flugbenzin und für Dienstleistungen auf (Flug)Häfen sind spezifische Subventionen im Sinne des Art. 1.1.a (ii) SCM, die den Transport per Flugzeug gegenüber Transport per Bahn oder LKW bevorzugen. Diese Subventionen wirken faktisch¹³⁴ als Exportsubventionen im Sinne von Art. 3 iVm Annex I SCM. Die Steuerbefreiungen für die Flugwirtschaft wären prinzipiell auch im Sinne von Art. 5 und 6 SCM anfechtbar. Durch die Subvention des Lufttransports werden die natürlichen komparativen Kosten näherer Handelspartner beeinträchtigt. Prinzipiell würden diese Beihilfen auch den Vorschriften der Art. 73 und 87 bis 89 EGV widersprechen.

Die Steuerbefreiungen für die Flugwirtschaft diskriminieren auch

im Sinne des Art. III:4 GATT Waren, die per LKW oder Bahn aus benachbarten Ländern eingeführt werden, gegenüber Einfuhren per Luft. Diese Steuerbefreiungen können nicht als nach dem GATT zulässiges „Border Tax Adjustment“ gesehen werden, da in diesem Falle keine das Produkt belastende indirekte Steuer ausgeglichen wird, sondern eine für den Export oder Import brauchbare Dienstleistung durch Steuerverzicht verbilligt wird.

Anzumerken ist, dass die Steuerbefreiungen nicht nur als Exportsubventionen, sondern auch als Imports-Subventionen wirken. Würde Flugbenzin in selber Höhe besteuert wie vergleichbarer Treibstoff im Inland, würden sich die Preise für Obst und Gemüse aus Übersee nahezu verdoppeln.¹³⁵ Die Subvention wirkt in diesem Bereich mehr als handelsstörend. Die Flugwirtschaft ist aber über europäische und nationale Ausnahmeregelungen von der Steuerpflicht befreit. Rechtsgrundlage hierfür sind die „Convention on International Civil Aviation“ und an die 3000 bilaterale „Air Service Agreements“, die gegenseitige Steuerbefreiungen vorsehen.¹³⁶

Die Handelsverzerrungen im internationalen Transport gehen über die Entsteuerung von Kerosin für den Flugverkehr hinaus. Steuerfreiheit ist auch für Schiffs-treibstoffe die Regel. Flughafen- und Hafengebühren und Flugtickets sind von der Mehrwertsteuer befreit, das Überfliegen der Hoheitsgebiete ist maufrei. Die EU schenkt der Flugwirtschaft schätzungsweise dasselbe, das sie für die Agrarförderung ausgibt. In Österreich dürften die Steuerbefreiungen nach § 4 Mineralölsteuergesetz und § 6 Abs. 1, Zi. 2 und Zi. 3d und § 9 Umsatzsteuergesetz alleine für die Austrian Airlines Group und die österreichischen Flughäfen rund 600 Millionen Euro jährlich betragen.¹³⁷ Dies

Entspricht die EU-Handelspolitik den Vorgaben des EG-Vertrages (Art.6), dass die Erfordernisse des Umweltschutzes in alle Politikbereiche einzu- beziehen sind?

¹³¹Art. 3 SCM

¹³²Art. 5 SCM

¹³³Art. 6

¹³⁴Rechtlich könnte dem entgegeng gehalten werden, dass auch der Flugverkehr innerhalb der EU steuerfrei ist und deswegen keine Exportsubvention vorliegt. Sollte die Subventionen für Inlandsflüge fallen (was auch aus EG internen Wettbewerbsgründen zielführend wäre), wäre ein Sachverhalt nach Art. 3 iVm Annex I SCM gegeben.

¹³⁵Berechnungen nach: Praktischer Umweltschutz Schweiz „Auf den Spuren der grauen Energie“, 1998

¹³⁶Vgl. dazu G.Loibl und M.Reiterer, *Levies on Aircraft Engine Fuel-the international Legal Framework*, Netherlands Yearbook of international Law, Vol. XXX,1999, pp 115-138

entspricht in etwa den Ausgaben für Marktordnungszahlungen der EU in Österreich.

Die handelsverzerrende Wirkung dieser Subventionen schädigt nicht nur inländische und benachbarte Wirtschaftszweige, sondern setzt auch starke Anreize für negative Umweltwirkungen.

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE UMSETZUNG VON UMWELTSCHUTZ-, TIER-SCHUTZ- UND KONSUMENTENSCHUTZBEZOGENE MAßNAHMEN IN DER EU

Die Europäische Gemeinschaft hat gemäß ihren vertraglichen Verpflichtungen nach Art. 2 EGV, die Aufgabe, eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens und ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität zu fördern.

Aufgrund ihrer geopolitischen Verantwortung ist für die Gemeinschaft dieser Maßstab nicht nur intern zu sehen. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind nach der Querschnittsbestimmung des Art. 6 EGV auch bei der Festlegung und Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen. Diese Bestimmung macht für diese Politikbereiche nur Sinn, wenn

der Anwendungsbereich grenzüberschreitend und auch extraterritorial gesehen wird. Die Gemeinschaft ist demnach verpflichtet, darauf zu achten, dass durch die Handelspolitik die Umwelt der Handelspartner nicht zerstört, sondern vielmehr eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht wird.

Dieses Ziel würde am einfachsten dadurch erreicht, wenn Importe von umweltfreundlich und nachhaltig erzeugten Produkten bevorzugt werden oder umweltfreundliche und nachhaltige Produktionsverfahren, bei gleichzeitiger Gewährung höherer Preise, als Voraussetzung für Importe verlangt werden.

Die Kombination aus ökonomischen Anreizen und staatlichem Zwang ist in einem Markt noch immer eines der besten Mittel, um nicht marktfähige Standards durchzusetzen. Maßnahmen dieser Art stehen aber in einem gewissen Widerspruch zur Freihandelsideologie und zum WTO-Recht. Grundvoraussetzung dazu ist wirtschaftliche und politische Macht. Die EU hätte sie prinzipiell. Der EU fehlt aber regelmäßig der politische Wille, Umweltpolitik tatsächlich in die Handelspolitik hineinzutragen.

Ähnliche Querschnittsbestimmungen wie in Art. 6 EGV hinsichtlich Umweltschutz finden sich

in Art. 152 und Art. 153 EGV hinsichtlich öffentlicher Gesundheit und Konsumentenschutz. Es besteht die Verpflichtung, bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen und den Erfordernissen des Konsumentenschutzes Rechnung zu tragen. Diese Bestimmungen gelten, selbst wenn sie von ihrer Natur protektionistisch wirken, auch gegenüber der gemeinsamen Handelspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit.

„Everything but Arms“-Initiative

Die zaghaften Versuche, die mit der „Everything but Arms“-Initiative (EBA)¹³⁸ eingeleitet wurden, sind nach Ansicht des Autors untauglich, um signifikante Verbesserungen im Bereich des Umweltschutzes zu erreichen.

Der relevante Kommissionsvorschlag für die Weiterführung der EBA für 2005 bis 2008¹³⁹ sieht die gänzliche Zollbefreiung von Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Entwicklungsländern (LDC)¹⁴⁰ vor. Für andere Entwicklungsländer ist eine Reihe von autonom erteilten Zollkonzessionen vorgesehen. Wenn bestimmte Übereinkommen und Standards in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Menschenrechte, soziale Standards und Arbeitsnormen und bestimmte Umweltübereinkommen umgesetzt oder eingehalten werden, können weitere Konzessionen erteilt werden.

Wollte die EU wirklich eine signifikante Verbesserung der Umwelt, Sozial- und Menschenrechtsstandards erreichen, hätte man die Einhaltung dieser Standards als absolute Voraussetzung für die Inanspruchnahme der einseitig erteilten Zugeständnisse festlegen müssen. Die USA handhaben es in dieser Weise bei den meisten bilateralen Handelsabkommen. Von Anhängern der reinen Lehre in der Handelspolitik wird sowohl die eine als auch die andere Vorgangsweise kri-

Die „Everything but Arms“-Initiative ist aus Umweltsichtspunkten problematisch.

Österreichische Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht Universität für Bodenkultur Wien Springer Verlag

Einladung
zur Verleihung des

Hans-Karl-Zeßner-Spitzenberg-Preises 2005
an

Privatdozent Dr. Roland Norer

und
Präsentation des Buches „Lebendiges Agrarrecht“

7. Dezember 2005, 16:00 Uhr,
Festsaal der Universität für Bodenkultur Wien,
Gregor Mendelstraße 3, 1180 Wien

137 Annahmen: Subvention für Flugbenzin ca. 300 Millionen Euro bei Steuersatz wie für Normalbenzin. Jahresumsatz laut Geschäftsberichten AUA-Gruppe 2,2 Mrd. € und Flughafen Wien 400 Millionen Euro. Annahme eines USt-Satz von 10 % für Flugumsätze (wie bei Eisenbahnverkehr) und 20 % für andere Leistungen. Die Schätzungen sind ohne Gewähr.

138 Verordnung des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, Nr. 2501/2001

139 Vorschlag KOM/2005/0043endg 2004/0242 (CNS); EUR-LEX: 52005PC0043

140 LDC: Least Developed Countries

tisiert. Werden zusätzliche Bedingungen bilateral im Rahmen eines bilateralen Handelsabkommens vereinbart, steht dies nicht im Gegensatz zum WTO-Recht.

Die jetzige Regelung der EBA-Initiative ist nach Ansicht des Autors eine Einladung an manche LDC, nichts zu tun. Die wirtschaftlichen Probleme der LDC sind wiederum oft direkt Folge der Missachtung von Menschenrechten und einer extremen Korruptionskultur. Die EBA-Initiative benachteiligt damit aber auch die Staaten unter den LDCs, die im Umweltbereich Anstrengungen unternehmen und damit auch Kosten auf sich nehmen, gegenüber denen, die nichts tun, aber über die EBA-Initiative dieselben Exportmöglichkeiten haben.

Darüber hinaus ist das der EBA-Initiative zugrunde liegende Konzept, bestimmte an Auflagen gebundene Präferenzen nur gewissen Staatengruppen zuzugestehen, auch WTO-widrig. Die geltende Rechtsgrundlage der EBA-Initiative, die Ratsverordnung 2501/2001, ist hinsichtlich der darin vorgesehenen Präferenzen für Staaten, die Drogenbekämpfungsprogramme durchführen, nach einem Entscheid des „Appellate Body“ als im Widerspruch zu Art. I:1 GATT.¹⁴¹

Ursprünglich hatte der Kläger Indien vor, im selben Verfahren auch die für bestimmte Entwicklungsländer vorgesehenen Präferenzen bei Einhaltung von Mindestarbeits- und Sozialstandards und Umweltnormen zu bekämpfen. Dieser Teil der Klage wurde nach Gesprächen offensichtlich aus politischen Überlegungen zurückgenommen.¹⁴² Es ist auch wahrscheinlich, dass Präferenzen, die nur LDCs gewährt werden, in einem Streitbeilegungsverfahren anders beurteilt würden.

Ein Problem der EU in dieser Hinsicht ist nach Ansicht des Autors auch die Parallelität der Ratsformationen in der EU, die eine wirklich kohärente Politik und die Abstimmung der umwelt- und handelspolitischen Interessen erschwert. Die EU ist auf internationaler Ebene sowohl im Bereich der Umweltpolitik als auch im Bereich der Handelspolitik sehr aktiv. Im Bereich der multilateralen Umweltaktivitäten wird zudem viel Geld ausgegeben.

Die Verhandlungsstruktur im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik und die faktische Ausschaltung des Europaparlaments, sowohl in der Kontrolle als auch als Zustimmungorgan, bei handelspolitischen Verhandlungen,¹⁴³ machen eine po-

litisch ausgewogene Gestaltung der Handelspolitik nicht leichter. Ein Dominieren der handels- und industriepolitischen Interessen ist kein zufälliges Ergebnis.

Es ist deswegen bemerkenswert, dass in den WTO-Streitfällen, in denen eine offensive, auch extraterritorial ausgerichtete, mit handelspolitischen Maßnahmen verknüpfte Umweltpolitik durchgesetzt wurde, die USA die Vorreiterrolle inne hatten. Offensichtlich bietet das politische System der USA mehr Möglichkeiten, Umwelt- und Handelspolitik zu verflechten, als das EU-System.

Politische und rechtliche Einflussmöglichkeiten auf eine verbesserte Kohärenz zwischen Umwelt- und Handelspolitik in der EU

Die Möglichkeit der Bürgergesellschaft, umweltpolitische Interessen in der Handelspolitik nicht nur politisch zu formulieren, sondern auch direkt Einfluss zu nehmen, ist denkbar gering, da durch die Nichtzuständigkeit des Europaparlaments in der Handelspolitik der Weg über den zuständigen Fachminister der einzig praktisch mögliche ist.¹⁴⁵

Die EG-Handelshemmnisverordnung¹⁴⁶ bietet Unternehmen und Vereinigungen in der EU die Möglichkeit, bei der Kommission vorstellig zu werden, wenn ein Drittland gegen seine Verpflichtungen aus dem WTO-Vertrag verstößt. Es gibt jedoch kein wirkliches Verfahren, von der EU selbst politisch verursachte oder mit zu verantwortende Handelverzerrungen, wie im Beispiel über die Subventionen für die Flugwirtschaft aufgezeigt, anzufechten oder die Kohärenz der Handelspolitik mit der Umweltpolitik einzufordern. Denkbar wäre es Druck auf die den Binnenmarkt betreffenden Beihilfen (Steuerbefreiungen) für die Flugwirtschaft über die anderen Branchen der Transportwirtschaft auszuüben und als zweiten Schritt, nach Beseitigung der EU-internen Wettbewerbsverzerrungen die internationale Seite anfechten zu lassen.

Politisch ist das Problem sauber nur durch eine Kündigung aller „Air Service Agreements“ lösbar. Mitunter wird sich politisch tatsächlich die Frage stellen, inwieweit die Gemeinsame Handelspolitik und vor allem ein mögliches Ergebnis der WTO-Doha-Runde den Vorgaben der Art. 6 EGV (Umweltschutz), Art. 152 EGV (Gesundheitsschutz) und Art. 153 EGV (Konsumentenschutz) entsprechen.

Da völkerrechtliche Verträge einerseits Sekundärrecht übergeordnet sind, andererseits aus völkerrechtlichen Verträgen keine direkten Rechte für EU-Bürger abgeleitet werden können,¹⁴⁷ sind keine juristischen Möglichkeiten für Bürger oder NGOs gegeben, eine Stimmigkeit zwischen den Politikbereichen Handel, Umwelt, Gesundheits- und Konsumentenschutz durch Gerichte überprüfen zu lassen. Den Querschnittsbestimmungen der Art. 6, Art. 152 und Art. 153 EGV kommt, wenn man sie mit der ständigen Rechtsprechung des EuGH zu den Grundfreiheiten des EGV vergleicht, wohl auch keine unmittelbare Geltung zu, aus der man direkt Rechte für Bürger ableiten könnte.

Eine Möglichkeit, im Falle des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages rechtlich die Stimmigkeit zwischen den Politikbereichen Handel, Umwelt, Gesundheits- und Konsumentenschutz des EGV durch den EuGH überprüfen zu lassen, haben die privilegierten Klageberechtigten mittels einer Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EGV. Klageberechtigt sind in diesem Falle Rat, Kommission, Europäisches Parlament und jeder Mitgliedstaat einzeln. ■

141 WT/DS246/AB/R, European Communities - Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries
142 WT/DS246/AB/R, para 4

143 Art. 133 iVm Art. 300 (3) EGV

144 US Shrimp WT/DS58; US-Gasoline WT/DS2 und WT/DS4; GATT-Superfund: US-Taxes on petroleum and Certain Imported Substances L/6175, BISD34S/136

145 Vgl. Art.133 (4) bis (6) EGV iVm Art. 300 (3) EGV

146 Verordnung Nr. 3286/94 des Rates zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln.

147 Ständige Rechtsprechung des EuGH, vgl. Rs C-149/96 Portugal v Rat [1999] ECR I-8395, para. 47; vereinigte Rs C-300/98 & C-392/98 Dior [2000] ECR I-11307, para 4, Rs C-280/93 Deutschland-Rat [1994] ECR I-4973