
Kreativer Unilateralismus und die WTO

Die Tellereisen-Verordnung der EG im Lichte der „Shrimps/Turtle“-Entscheidung

Reinhard Quick / Christian Lau*

Inhalt

I.	Einleitung	98
II.	Hat die EG Angst vor ihrer eigenen Courage? Das Tauziehen um die Anwendung des Importverbotes aus der Tellereisenverordnung	99
III.	Verstößt die Verordnung gegen das GATT?	105
1.	Herstellungsverfahren als Grund für ein Importverbot?	105
a)	Verstoß gegen Art. I:1 GATT	107
b)	Verstoß gegen Art. XI GATT	108
2.	Rechtfertigung des Importverbots durch Art. XX GATT?	109
a)	Art. XX GATT – die Struktur des Artikels	109
b)	Art. XX (b) GATT	110
c)	Die „Headnote“ von Art. XX GATT	113
IV.	Schlußfolgerungen	119
	Anhang: Chronologie der Ereignisse	122

* Dr. Reinhard Quick (LL.M.), Leiter der Verbindungsstelle des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. in Brüssel; e-mail: quick@brussel.vci.de.; Christian Lau, Universität Konstanz; e-mail: Christian.Lau@uni-konstanz.de.

Dieser Artikel ist eine erweiterte und überarbeitete Übersetzung des Beitrags von *Quick*, The Community's Regulation on Leg-Hold Traps: Creative Unilateralism Made Compatible with WTO Law through Bilateral Negotiations, in: Bronckers/Quick (eds.), New Directions in International Economic Law, Essays in Honour of John H. Jackson, 2000, S. 239-257.

I. Einleitung

Die Zulässigkeit unilateraler Handelsbeschränkungen zur Durchsetzung nicht handelspolitischer Interessen, wie beispielsweise Umweltschutzstandards, beschäftigt Literatur¹ und Praxis² seit Beginn der 80er Jahre. Der vorliegende Artikel analysiert einen solchen Fall: die Vereinbarkeit der Verordnung (EWG) 3254/91³ mit dem WTO-Übereinkommen. Grundlagen hierfür sind die „Gasoline“⁴ und die „Shrimps/Turtle“⁵ Entscheidungen des Appellate Body. Insbesondere in seiner „Shrimps/Turtle“-Entscheidung scheint der Appellate Body unter gewissen Umständen unilaterale Handelsmaßnahmen für zulässig zu erachten.

Während ein WTO-Streitschlichtungsverfahren gegen die Verordnung hypothetisch bleibt – die EG hat mit allen wichtigen betroffenen Staaten bilaterale Verträge geschlossen, in denen ein Interessenausgleich gefunden wurde – stellt sich die Frage, ob die EG mit diesem Vorgehen im Rahmen des unter der WTO Zulässigen geblieben ist und damit den Standard für zukünftige, zulässige unilaterale Handelsmaßnahmen gesetzt hat.

Wir werden unsere Argumentation folgendermaßen aufbauen: zunächst sollen die internen und externen Probleme der EG bei der Umsetzung ihrer Verordnung dargestellt werden. Danach werden wir die Frage der Vereinbarkeit der Verordnung mit dem GATT (1994) untersuchen und sodann Schlußfolgerungen über die zukünftige Zulässigkeit unilateraler Handelsmaßnahmen zur Durchsetzung nicht handelspolitischer Ziele ziehen.

¹ Diem, Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, 1996; Petersmann, International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round, 1995; Esty, Greening the GATT: Trade, Environment and the Future, 1994; Cameron/Demaret/Gerardin, Trade and the Environment: The Search for Balance, 1994; Brack (Hrsg.), Trade and Environment: Conflict or Compatibility, 1998; Anderson/Blackhurst, The Greening of World Trade Issues, 1992; Sampson/Chambers (Hrsg.), Trade, Environment and the Millennium, 1999.

² Siehe zum Beispiel: *United States - Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada*, BISD 29S/91; *Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, BISD 35S/98; *Thailand - Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes*, BISD 37S/2000 (im folgenden „Thailand“-Panel); sowie die nicht angenommenen Panelentscheidungen zu den „Thunfisch I und II“-Fällen (siehe Fn. 48) und *United States - Taxes on Automobiles*, DS/31/R, 1994.

³ Verordnung des Rates (EWG) 2354/91 v. 4.11.1991 zum Verbot von Tellereisen in der Gemeinschaft und der Einfuhr von Pelzen und Waren von bestimmten Wildtierarten aus Ländern, die Tellereisen oder den internationalen humanen Fangnormen nicht entsprechende Fangmethoden anwenden; ABl. Nr. L 308 v. 9.11.1991, S. 1; im folgenden als die Verordnung bezeichnet.

⁴ *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 1996; im folgenden als „Gasoline“-Bericht bezeichnet; siehe für WTO Dokumente auch: <http://www.wto.org>.

⁵ *United States - Import Prohibition for Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 1998; im folgenden als „Shrimps/Turtle“-Bericht bezeichnet; einen ersten Überblick über die Implikationen dieser Entscheidung gibt, Mavroidis, Trade and Environment after the Shrimps-Turtles Litigation, 34 (1) Journal of World Trade, 2000, S. 73 ff.

II. Hat die EG Angst vor ihrer eigenen Courage? Das Tauziehen um die Anwendung des Importverbotes aus der Tellereisenverordnung

Am 4. November 1991 beschloß der Rat der Europäischen Gemeinschaften (Rat) die Verordnung (EWG) 3254/91. In dieser wird der Gebrauch von Tellereisen in der EG verboten (Art. 2). Weiterhin enthält sie ein Importverbot für Pelze bestimmter Wildtierarten sowie ein Importverbot für Produkte, die solche Pelze enthalten und die aus Staaten stammen, die den Gebrauch von Tellereisen entweder nicht verboten haben oder keine humanen Fangmethoden anwenden (Art. 3). Die Frage, welche Länder diesen Erfordernissen genügen, wird dabei von einem Ausschuß auf der Basis der Verordnung (EWG) 3626/82⁶ entschieden. Beide Verbote sollten am 1. Januar 1995 in Kraft treten.

Allerdings enthält die Verordnung keine Definition des Begriffs humane Fangmethode, sondern verweist insoweit auf internationale Vereinbarungen. Daran wurde im Rahmen der *International Standardization Organization* (ISO) schon seit 1987 gearbeitet, ohne daß es jedoch zu einem Durchbruch gekommen wäre.⁷ Deswegen machte die Kommission im Juli 1994 von ihrem Recht aus Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Gebrauch und verschob das Inkrafttreten des Importverbotes auf den 1. Januar 1996.⁸ Im September desselben Jahres unterbrach die ISO ihre Arbeiten an einem Standard für humane Fangmethoden. Die Verhandlungen wurden im Rahmen einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Staaten fortgesetzt, die am stärksten von einer solchen Regelung betroffen gewesen wären. Dies waren die Europäische Gemeinschaft (EG), die Russische Föderation, die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und Kanada. Der Bericht dieser Expertengruppe wurde im Juni 1996 vorgelegt und hatte wesentlichen Einfluß auf die späteren, bilateralen Verhandlungen zwischen der EG auf der einen Seite und den übrigen drei Staaten auf der anderen Seite.

In einer Resolution forderte das Europäische Parlament Ende 1995 das Inkrafttreten von Art. 3 der Verordnung zum 1. Januar 1996 und daher den Erlass der notwendigen Verwaltungsvorschriften für eine Anwendung des Importverbotes. Weiterhin drohte das Europäische Parlament der Kommission mit einer Untätigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof gestützt auf Art. 175⁹ des EG-Vertrages.¹⁰ Begründet wurde dies erstens mit dem Versäumnis der Kommission, Verwaltungsvorschriften zu erlassen, und zweitens mit der hierdurch zu erwarten- den Nichtenwendung von Art. 3 der Verordnung ab dem 1. Januar 1996.

⁶ ABl. Nr. L 384 v. 31.12.1982, S. 1.

⁷ ABl. Nr. L 42 v. 14.2.1998, S. 43.

⁸ Verordnung (EG) 1771/94 der Kommission v. 19.7.1994; ABl. Nr. L 184 v. 20.7.1994, S. 3.

⁹ Artikelangaben des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrages von Maastricht.

¹⁰ ABl. Nr. C 17 v. 22.1.1996.

Zur gleichen Zeit legte die Kommission gestützt auf Art. 113 und 130s EG-Vertrag einen Vorschlag zur Anpassung der Verordnung an die neue Situation vor. Darin schlägt sie vor, das Inkrafttreten von Art. 3 der Verordnung – des Importverbotes – so lange zu verschieben bis die Verhandlungen auf internationaler Ebene zu einem erfolgreichen Abschluß gekommen sind sowie die Situation Ende 1996 noch einmal zu überdenken. Sollte bis dahin keine bilaterale oder multilaterale Einigung erreicht sein, würde die Kommission für jedes Land und jede der in Anhang I der Verordnung genannten Tierarten individuell über Ausnahmen vom Importverbot entscheiden. Kriterien dafür sollten ein Verbot von Tellereisen und Fortschritte bei der Entwicklung humarer Fangmethoden sein. Der Kommissionsvorschlag enthält weiterhin Ausnahmeregelungen für die Angehörigen indigener Völker und einen Hinweis auf eine Anwendung der Verordnung *mutatis mutandis* auf unterstaatliche Körperschaften, wenn diese die Kompetenz zur Regelung von Fangstandards für wildlebende Pelztiere haben. Begründet wurde der Vorschlag der Kommission mit den negativen Konsequenzen eines Importverbotes für die Verhandlungen zur Schaffung eines multilateralen Standards über humane Fangmethoden, die es zu intensivieren gälte, sowie mit den internationalen Handelsverpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft.¹¹

In den Debatten über den Kommissionsvorschlag drückte der Umweltausschuß des Europäischen Parlaments seinen extremen Ärger über diese Vorlage aus. Zunächst einmal habe es die Kommission versäumt, die notwendigen Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um die Verordnung anzuwenden, zum anderen sei die Verordnung in Kraft und es bestehe keinerlei Anlaß, sie durch einen Vorschlag zu ihrer Abänderung zu schwächen. Der Außenwirtschaftsausschuß des Europäischen Parlaments begrüßte demgegenüber den Vorschlag der Kommission und hielt es für absolut notwendig, die Verordnung im Hinblick auf die internationalen Handelsverpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft anzupassen. Weiterhin seien verstärkte Anstrengungen vonnöten, einen internationalen Standard über humane Fangmethoden zu schaffen.¹² Das Plenum des Europäischen Parlaments bestand im Juni 1996 in seiner Stellungnahme in erster Lesung des Kommissionsvorschlags¹³ auf einem Inkrafttreten des Importverbotes und weiteren Anstrengungen zur Entwicklung eines internationalen Standards für humane Fangmethoden. Abhängig von dem Ergebnis der Verhandlungen seien dann eventuell einige Staaten wieder von diesem Importverbot auszunehmen.

Ebenfalls im Juni 1996 erhielt der Rat den oben erwähnten Bericht der Expertengruppe, bewertete ihn als Fortschritt und beschloß, die Kommission zu beauftra-

¹¹ Vgl. KOM(95) 737 endg. v. 15.12.1995, S. 2 Punkt 4.

¹² Für einen Überblick über die unterschiedlichen Ansichten der Ausschüsse des Europäischen Parlaments siehe: Bericht des Umweltausschusses EP 216.072 v. 2.5.1996 (A4-0151/96).

¹³ ABl. Nr. C 198 v. 8.7.1996, S. 101.

gen, offizielle Verhandlungen zu einem Abkommen über humane Fangmethoden mit der Russischen Föderation, Kanada und den USA aufzunehmen. Daher sah das Europäische Parlament vorerst von einer Klage wegen Untätigkeit gegen die Kommission ab.¹⁴

Die Vertreter der EG, Kanadas sowie der Russischen Föderation einigten sich Ende November 1996 auf einen Vertragstext. Im Dezember wurde das Abkommen unterzeichnet. In ihm werden als Ziele eine gemeinsame Definition humaner Fangmethoden, eine Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Vertragsparteien über die Anwendung und weitere Verbesserung dieser Standards sowie Handelserleichterungen im Pelzhandel formuliert. Der Rat hielt dieses Abkommen jedoch für unzulänglich, da es unter bestimmten Umständen weiterhin den Gebrauch von Tellereisen zuließe.¹⁵ Daher wurde die Kommission aufgefordert, Nachverhandlungen zu führen. Weiterhin bestand der Rat auf einer Anwendung der Verordnung vom 31. März 1997 an, wenn kein zufriedenstellendes Abkommen erreicht werden könne. Ungeachtet dieser Entwicklung legte die Kommission dem Rat das Abkommen zur Ratifizierung vor.

Kurz darauf verabschiedete die Kommission die notwendigen Verwaltungsvorschriften zur Anwendung der Verordnung.¹⁶ Damit waren die Voraussetzungen für ein Inkrafttreten des Importverbotes drei Monate nach der ersten Veröffentlichung einer Liste von Staaten, von denen die erforderlichen humanen Fangmethoden angewendet werden, gegeben.

Das Europäische Parlament – wegen des Abschlusses eines internationalen Abkommens vom Rat konsultiert¹⁷ – lehnte das Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation im Februar 1997 ab.¹⁸ Ebenso bestätigte der Rat seine Position vom Dezember, daß das Abkommen unzureichend sei,¹⁹ und forderte die Kommission auf, Nachverhandlungen zu führen, für die er ihr ein detailliertes Mandat erteilte.²⁰

Diese Nachverhandlungen endeten mit der Paraphierung eines abgeänderten Abkommens mit Kanada (21. Mai 1997) und der Russischen Föderation (2. Juni 1997), das dem Rat durch die Kommission schon im Mai 1997 zur Ratifizierung

¹⁴ Vgl. EP 222.565, S. 7.

¹⁵ Presseerklärung des Rates Nr. 12434/96 v. 9.12.1996, S. 21-22.

¹⁶ Verordnung (EG) 35/97 der Kommission v. 10.1.1997; ABl. Nr. L 8 v. 11.1.1997, S. 2.

¹⁷ Art. 228 des EG-Vertrages verlangt für den Abschluß eines internationalen Abkommens die Konsultation des Europäischen Parlaments durch den Rat; dieser ist aber in keiner Weise an die Stellungnahme des Europäischen Parlaments gebunden.

¹⁸ ABl. Nr. C 85 v. 17.3.1997, S. 188.

¹⁹ Pressemitteilung des Rates Nr. 6021/97 v. 24.2.1997, S. 5.

²⁰ Diese Verhandlungsmandate sind nicht öffentlich zugänglich.

vorgelegt wurde.²¹ Die offizielle Unterzeichnung verzögerte sich jedoch wegen der noch laufenden, schwierigeren Verhandlungen zwischen den USA und der EG.

Das Europäische Parlament – erneut vom Rat konsultiert – bestätigte seine Entschließung vom Juni 1997 im Dezember 1997²² endgültig und lehnte das Abkommen als für den Tierschutz völlig unzureichend ab.²³

Das inhaltlich ergänzte Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation enthält im wesentlichen folgende Verpflichtungen der Vertragsparteien:

- nationale Zertifizierungen entsprechend der Standards des Abkommens einzuführen,
- zu garantieren, daß die angewandten Fangmethoden den im Abkommen festgelegten entsprechen,
- Fallen, die diesen Standards nicht entsprechen, zu verbieten und
- durch ein *Labelling* der zertifizierten Fallen deren sicheren Gebrauch und Reparatur zu garantieren.

Generell verlangt das ergänzte Abkommen die Einführung strengerer Fangstandards für alle 19 in der Verordnung genannten, wildlebenden Tierarten, wenn diese zur Nahrungs- oder Pelzgewinnung, zur Seuchenkontrolle oder zu anderen Zwecken gefangen werden. Die Bestimmungen des Abkommens sehen eine Trennung in bewegungseinschränkende Fallen und Tötungsfallen vor. Für beide Arten von Fallen werden Prüfkriterien entwickelt sowie Grenzwerte festgelegt. Diese Grenzwerte unterscheiden sich dabei zum Teil für die verschiedenen vom Abkommen erfaßten Tierarten. Zur Zertifizierung von Fallen sind Tests notwendig, in denen geprüft wird, ob die Fallen den festgelegten Anforderungen entsprechen (*humane Fangmethoden*). Diese Tests sollen unter den im Abkommen spezifizierten Bedingungen stattfinden, welche zum Beispiel Bestimmungen über die Auswahl der Tiere, die Ausbildung des Testpersonals sowie die Funktionsfähigkeit der Fallen enthalten. Ergebnisse solcher Tests können im Zuge der gegenseitigen Anerkennung auch als Grundlage für Zertifizierungen der anderen Vertragsparteien genutzt werden. Als Frist für den Abschluß dieser Arbeiten setzt das Abkommen für bewegungseinschränkende Fallen 3 bis 5 Jahre und für Tötungsfallen 5 Jahre. Zusätzlich zu diesem Prüfzeitraum sieht das Abkommen eine Übergangsfrist von 3 Jahren bis zu einem endgültigen Verbot vor, so daß innerhalb von 8 Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens in den Vertragsstaaten alle Fallen verboten sein werden, die den niedergelegten Anforderungen nicht entspre-

²¹ ABl. Nr. C 207 v. 8.7.1997, S. 14.

²² ABl. Nr. C 14 v. 19.1.1998, S. 177.

²³ Für weitere Hintergrundinformationen zu den verschiedenen Positionen im Europäischen Parlament vgl. den Bericht von *Carlos Pimenta* (A4-0325/97 v. 22.10.1997).

chen. Zusätzlich zur Festlegung von Standards für Fallen werden auch Regelungen im Hinblick auf die erforderliche Ausbildung der Fallsteller getroffen. Weiterhin beinhaltet das Abkommen Bestimmungen über gemeinsame Forschungsanstrengungen der Vertragsparteien, über ein gemeinsames Agieren in internationalen Fora zur Entwicklung humarer Fangmethoden (ISO) und über eine Weiterentwicklung der Normen. Ferner ist eine Überprüfung des Abkommens drei Jahre nach seinem Inkrafttreten vorgesehen.

Zur Umsetzung des Abkommens wird ein gemeinsamer Durchführungsausschuß gebildet. Diesem sollen alle von den Vertragsparteien durchgeführten Tests und getroffenen Maßnahmen notifiziert werden. Zur Regelung von Streitfällen enthält das Abkommen Bestimmungen über ein Schiedsgericht, dessen Schiedsspruch für die Streitparteien bindende Wirkung haben soll.

Das Abkommen lässt auch Ausnahmen von seinen Bestimmungen insbesondere zugunsten indigener Völker zu. Solche Ausnahmen müssen in schriftlicher Form niedergelegt werden und gerechtfertigt sein; außerdem sind sie dem gemeinsamen Durchführungsausschuß zu notifizieren. Schließlich enthält das Abkommen unter der Überschrift „Verpflichtungen unter anderen internationalen Abkommen“ einen Hinweis auf die WTO, in dem niedergelegt ist, daß das Abkommen in keiner Weise die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien aus der WTO berührt. Da die Russische Föderation kein Mitglied der WTO ist, wird insoweit auf bilaterale Handelsabkommen verwiesen. Im Gegenzug erklärt die Europäische Gemeinschaft, daß sie ihr Importverbot aus der Verordnung nicht gegen die Vertragsparteien anwenden wird.²⁴

In einer Vereinbarten Niederschrift legten Kanada und die EG die bilaterale Anwendung des Abkommens fest, solange es von der Russischen Föderation noch nicht ratifiziert ist.

Im Rat gab es bei der Ratifizierung dieses Abkommens insoweit einige Bedenken, als es sich nicht wesentlich von seinem abgelehnten Vorläufer unterschied. Die wichtigsten Unterschiede zwischen der ersten und der zweiten Version des Abkommens finden sich in den Anhängen, in denen sich Kanada und die Russische Föderation verpflichten, den Gebrauch bestimmter Fallen auslaufen zu lassen. Trotz erheblicher Bedenken gab der Rat seine Intention bekannt, das Abkommen zu ratifizieren.²⁵ In derselben Sitzung erließ der Rat auf Vorschlag der Kommission und gestützt auf Art. 3 Abs. 1 der Verordnung eine Entscheidung mit der Liste derjenigen Staaten, die den Erfordernissen des Artikels 3 der Verordnung genügten.²⁶ Diese enthielt neben anderen Staaten auch Kanada und die Russische

²⁴ ABl. Nr. C 207 vom 8.7.1997, S. 14 ff. (30).

²⁵ Pressemitteilung des Rates Nr. 9917/97 v. 22.7.1997, S. 7-8.

²⁶ Entscheidung des Rates (EG) 602/97 v. 22.7.1997; ABl. Nr. L 242 v. 4.9.1997, S. 64 ff.

Föderation, obwohl das Abkommen mit diesen noch nicht ratifiziert war, nicht aber die USA. Damit waren die erforderlichen Maßnahmen für ein Inkrafttreten des Importverbotes erlassen. Wie oben bereits dargelegt, sollte dies gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) 35/97 der Kommission am 1. Tag des dritten Monats nach der Veröffentlichung der Liste im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften erfolgen, d.h. am 1. Dezember 1997. Mit der Festsetzung dieser Frist ermutigte der Rat die Kommission, ihre Bemühungen um Verhandlungen mit Drittstaaten, insbesondere mit den USA, zu intensivieren. Der Rat äußerte seine Bereitschaft, jedes zukünftige Abkommen, das mindestens ähnliche Standards wie das mit Kanada und der Russischen Föderation festlege, oder den Beitritt weiterer Staaten zu diesem Abkommen zu akzeptieren. Weiterhin bat der Rat die Kommission, die Arbeiten an den Testmethoden zu beschleunigen, um möglichst rasch darüber entscheiden zu können, welche Fallen den Normen über humane Fangmethoden nicht länger genügen.

Unter diesem Zeitdruck und unter der Drohung des Rates, das Importverbot für bestimmte Felle gegenüber den USA vom 1. Dezember 1997 an auch tatsächlich anzuwenden – bestätigt noch einmal in der Ratssitzung vom 24. November 1997²⁷ – einigten sich die Kommission und die USA am 28. November 1997 auf den Abschluß eines Abkommens in der Form einer Vereinbarten Niederschrift über humane Fangmethoden.²⁸ Diese enthält keinen detaillierten Abkommenstext in Artikelform sondern lediglich modifizierte Anhänge aus dem Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation, ergänzt um einen Briefwechsel.²⁹ Ebenso fehlen die Bestimmungen über eine verbindliche Streitschlichtung.

Die Vereinbarte Niederschrift wurde dem Rat von der Kommission zur Ratifizierung vorgelegt.³⁰ Dieser signalisierte am 12. Dezember 1997 seine Zustimmung.³¹ Schon vor dem 1. Dezember 1997 wies die Kommission die Zollbehörden der Mitgliedstaaten an, das Importverbot gegenüber den USA vorläufig nicht anzuwenden.

Mit einer Entscheidung der Kommission vom 2. März 1998, die USA in die Liste der vom Importverbot ausgenommenen Staaten aufzunehmen, erhielt dieser Zustand dann auch seine formell-rechtliche Basis.³² Damit enthält die Liste nun

²⁷ Pressemitteilung des Rates Nr. 12662/97 v. 24.11.1997, S. 9.

²⁸ Europe Environment Nr. 512 v. 8.12.1997, S. I-14.

²⁹ Die USA erklären sich zum Beispiel bereit, für Bisamratten und Hermeline verwendete Fallen vom Typ der kieferartigen Tellereisen innerhalb von 4 Jahren und herkömmliche bewegungseinschränkende Fallen vom Typ der Tellereisen aus Stahl innerhalb von 6 Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens zwischen Kanada, der Russischen Föderation und der EG schrittweise abzuschaffen.

³⁰ ABl. Nr. C 32 v. 14.2.1998, S. 8.

³¹ Presseerklärung des Rates Nr. 13367/97 v. 12.12.1997, S. 2.

³² ABl. Nr. L 70 v. 10.3.1998, S. 28. Diese Entscheidung hat rückwirkenden Charakter und trat mit Wirkung v. 1.12.1997 in Kraft.

alle Staaten, die entweder ein bilaterales Abkommen mit der EG geschlossen haben oder die nach Prüfung durch die EG die erforderlichen Standards erfüllen.

Der Rat ratifizierte das Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation am 26. Januar 1998³³, die Vereinbarte Niederschrift mit den Vereinigten Staaten am 13. Juli 1998.³⁴ Vorher hatte das Europäische Parlament Letztere wie zuvor schon das Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation abgelehnt.³⁵ Ausschlaggebend hierfür waren in den Augen des Europäischen Parlaments vor allem die zu langen Übergangsfristen und die fragwürdige rechtliche Verbindlichkeit der Vereinbarten Niederschrift. Wegen der gegenwärtigen institutionellen Balance zwischen den Organen der EG im Bereich der Handelspolitik (Art. 113 EG-Vertrag) und der Ratifikation internationaler Abkommen auf der Basis von Art. 228 EG-Vertrag hatte dieses Votum keinerlei bindende Wirkung auf die Entscheidungen des Rates.³⁶

Mit den beiden Ratifizierungsakten des Rates ist die Implementierungsphase der Verordnung abgeschlossen, sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und mit Wirkung für alle Staaten in Kraft getreten.

III. Verstößt die Verordnung gegen das GATT?³⁷

Ein WTO-Streitschlichtungsverfahren gegen die Verordnung ist unwahrscheinlich, da die EG mit den wichtigsten pelzexportierenden Staaten Abkommen ausgehandelt hat und gegenüber diesen ihr Einfuhrverbot nicht anwendet. Außerdem hat die EG die Liste der Länder, welche die Bedingungen der Verordnung erfüllen, veröffentlicht. Es ist davon auszugehen, daß die Liste alle Länder enthält, die gegenüber der Gemeinschaft ein Exportinteresse haben. Diese Länder haben Tellereisen entweder verboten oder humane Fangnormen eingeführt und werden deshalb kein WTO-Streitschlichtungsverfahren gegen das EG-Importverbot initiieren.

1. Herstellungsverfahren als Grund für ein Importverbot?

Dieser Fall ist deshalb von Interesse, weil er eine zentrale Frage aufwirft. Die EG errichtet für eine bestimmte Ware eine Handelsschranke auf der Grundlage der Art

³³ ABl. Nr. L 42 v. 14.2.1998, S. 42.

³⁴ ABl. Nr. L 219 v. 7.8.1998, S. 24.

³⁵ ABl. Nr. C 210 v. 6.7.1998, S. 31.

³⁶ Sollte die Kommission heute erneut einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung machen und diesen auf dieselben Rechtsgrundlagen stützen wie den von 1995, über den nie entschieden wurde, so hätte das Europäische Parlament jetzt unter dem Mitentscheidungsverfahren bedeutend mehr Einfluß.

³⁷ Alle Artikelangaben des GATT beziehen sich auf solche des GATT (1994).

und Weise der Herstellung dieser Ware und verlangt von allen Staaten, die diese Ware exportieren möchten, entweder den Gemeinschaftsstandard zur Herstellung der Ware (Verbot von Tellereisen) zu übernehmen oder einen anderen, von der EG anzuerkennenden Standard (humane Fangmethode) einzuführen. Damit handelt es sich um einen typischen Fall einer Einfuhrentscheidung auf Basis der Herstellungsmethode einer Ware, die im Englischen als *non-product related process and production method*, kurz *PPM* bezeichnet wird. Diese *PPM-Einfuhrentscheidungen* sind das Kernstück der derzeit geführten Handel und Umweltdebatte in der WTO³⁸, für die eine Lösung aus wirtschaftlicher, umweltpolitischer und juristischer Sicht besonders schwierig erscheint.³⁹ In den bisherigen Streitschlichtungsverfahren des GATT (1947) und der WTO wurden *PPM-basierte* Importverbote als GATT-widrig beurteilt.⁴⁰ Allerdings scheint der Appellate Body der WTO in einer neueren Entscheidung⁴¹ unter gewissen Umständen *PPM-basierte* Importverbote für zulässig zu erachten.

Der langwierige Weg zur Anwendung der Verordnung veranschaulicht deutlich, daß sich die europäischen Institutionen bei weitem nicht sicher waren, ob das Importverbot der Verordnung nicht doch gegen das GATT (1994) verstößt. Damit konzentrieren sich die Diskussionen der EG-Institutionen auf die Frage, ob das Importverbot ohne das Risiko, ein WTO-Streitschlichtungsverfahren zu verlieren, nur mit einem Abkommen über humane Fangmethoden mit den pelzexportierenden Staaten umgesetzt werden kann oder ob das Importverbot auch ohne solche Abkommen WTO-fest ist. Die europäischen Tierschutzorganisationen sowie Teile des Europäischen Parlaments traten für eine sofortige Anwendung des Importverbotes ein, während der Außenwirtschaftsausschuß des Europäischen Parlaments und andere gemäßigte Stimmen argumentierten, daß ein Einfuhrverbot erst nach erfolgreichem Abschluß eines Abkommens über humane Fangnormen mit den am meisten betroffenen Pelzexportländern in Kraft treten könne.⁴²

³⁸ Entscheidung der Handelsminister der WTO-Mitglieder v. 15.4.1994 über die Einrichtung eines WTO-Ausschusses zu Handel und Umwelt, Dok. 94-0220, abrufbar unter: <http://www.wto.org>.

³⁹ Siehe Stevens, Trade and the Environment: The PPM Debate, in: Lang (Hrsg.), Sustainable Development and International Law, S. 239 ff., 1995; siehe auch Jansen/Lugard, Some Considerations on Trade Barriers Erected for Non-economic Reasons and WTO Applications, Journal of International Economic Law, 1999, S. 530 (532).

⁴⁰ Siehe Petersmann, (Fn. 1), S. 22 ff., in Bezug auf die GATT (1947)-Fälle; Cameron/Campbell, Challenging the Boundaries of the DSU Through Trade and Environment Disputes, in: Cameron/Campbell (Hrsg.), Dispute Resolution in the WTO, 1998, S. 204 ff.; in Bezug auf die WTO-Fälle. Cameron/Campbell beurteilen die Position des Appellate Body zu *PPMs* äußerst kritisch, S. 224.

⁴¹ „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5). Da der Appellate Body in dem bisherigen Handels und Umwelt-Fällen das WTO-Abkommen über Technische Handelshemmisse (TBT-Abkommen) nicht angewendet hat, wird das TBT-Abkommen in diesem Artikel auch nicht behandelt. Die Anwendung des TBT-Abkommens ist Gegenstand des WTO-Streitschlichtungsverfahrens *European Communities - Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products*, das bei Redaktionsschluß vom Appellate Body noch nicht entschieden war. Das Panel, WT/DS135/R, hatte die Anwendung des TBT-Abkommens bei einem Importverbot abgelehnt und untersuchte das französische Importverbot für Asbest und asbesthaltige Produkte nur unter dem GATT (1994).

a) Verstoß gegen Art. I:1 GATT

Die Verordnung untersagt die Einfuhr von Pelzen, die mit Hilfe von Tellereisen hergestellt werden. In den Abkommen mit Kanada, der Russischen Föderation und den USA akzeptiert die EG, daß diese Länder für eine bestimmte Zeit weiterhin Tellereisen verwenden dürfen. Insofern behandelt sie identische Waren aus diesen Staaten anders als dieselben Waren aus anderen Staaten und verstößt somit gegen die Meistbegünstigungsklausel des Art. I:1 GATT.

Damit stellt sich die Frage, ob man zwischen Pelzen von Tieren, die mit Tellereisen oder auf andere Art und Weise getötet wurden, unterscheiden kann, nicht mehr. Sollte man den Gesichtspunkt *like product* hier doch problematisieren wollen, müssen nach derzeitiger Rechtsprechung im Einzelfall die Endverwendung des Produkts auf einem bestimmten Markt, seine physischen Merkmale und Eigenschaften, seine Beschaffenheit und Qualität ebenso wie der Geschmack und die Gewohnheiten der Verbraucher in Betracht gezogen werden.⁴³ Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß dieser Begriff in unterschiedlichen Artikeln des GATT-Übereinkommens eine unterschiedliche Interpretation erfahren hat,⁴⁴ die allerdings zunehmend ökonomische und weniger tarifäre Aspekte berücksichtigt. Neu ist die Einbeziehung eines subjektiven Elementes, nämlich des Geschmacks und der Gewohnheiten der Verbraucher.⁴⁵

In den Panelentscheidungen unter dem GATT (1947) wurden Zollklassifizierung, ähnliche Eigenschaften und Endverbrauch als Merkmale für *like products* angesehen. In Anbetracht der Tatsache, daß die Zollklassifizierung von Pelzen⁴⁶ keinen Unterschied hinsichtlich der Herstellungsmethode macht, daß die Tötungsmethode von Pelztieren keinen Effekt auf die physischen Eigenschaften der Pelze hat und daß die Pelze für denselben Zweck verwendet werden, nämlich für die Herstellung von Pelzmänteln und anderen Produkten, die Pelze enthalten, sind Pelze unabhängig von ihrer Herstellungsmethode insoweit als *like product* anzusehen. Für Art. III:2 GATT hat der Appellate Body der WTO jedoch in seiner Entscheidung zu *Japan - Taxes on Alcoholic Beverages* den Geschmack und die Gewohnheiten der Verbraucher als Kriterium für Gleichartigkeit herangezogen. Inwieweit dieses Kriterium auch für Art. III:4 und I:1 GATT gilt, ist jedoch offen, wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, daß der Appellate Body zumindest für

⁴² Die unterschiedlichen Meinungen der Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in den verschiedenen oben zitierten Stellungnahmen deutlich. Siehe Fn. 12 und 23.

⁴³ Siehe Bericht der GATT Arbeitsgruppe zu *Border Tax Adjustment*, BISD 18S/97, und den Bericht des Appellate Body zu *Japan - Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 1996.

⁴⁴ *McGovern*, International Trade Regulation, 9. Ergänzungslieferung, März 2000, § 8.122.

⁴⁵ Siehe *Japan - Taxes on Alcoholic Beverages*, (Fn. 43), S. 21 ff.

⁴⁶ Kapitel 43, KN Code 43.01, Verordnung (EG) 2263/2000 der Kommission zur Änderung des Anhangs I der Verordnung (EWG) 2658/87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif v. 13.10.2000, ABl. Nr. L 264 v. 18.10.2000.

Art. III:4 GATT den Begriff der Gleichartigkeit fast ebenso weit definiert wie in Art. III:2 GATT.⁴⁷ Die Anwendung dieses Kriteriums könnte dazu führen, daß man die Gleichartigkeit von Pelzen in Frage stellen könnte. Wie würde der Verbraucher entscheiden? Wenn darauf hingewiesen, würde er in seiner Kaufentscheidung einen Unterschied zwischen den verschiedenen Herstellungsmethoden machen? Wäre er auch bereit, einen höheren Preis für das Pelzprodukt zu bezahlen, wenn eine andere Art und Weise der Herstellung zu einer Verteuerung führte? Die Frage, ob in einem Fall wie diesem das Kriterium Geschmack und Gewohnheiten der Verbraucher ausschlaggebend für die Beurteilung der Gleichartigkeit sein kann, wenn alle anderen herkömmlichen Kriterien die Gleichartigkeit bejahen, muß offen bleiben. Sie braucht nicht beantwortet zu werden, da ein Verstoß gegen Art. I:1 GATT unabhängig von der Frage der Gleichartigkeit dieser Pelze vorliegt, denn die Verordnung diskriminiert zwischen WTO Mitgliedern dahingehend, daß identische Produkte (Pelze von Tieren, die mit Tellereisen getötet wurden) nur aus einigen WTO-Mitgliedstaaten importiert werden dürfen.

b) Verstoß gegen Art. XI GATT

Unabhängig von einem Verstoß gegen Art. I:1 GATT, enthält die Verordnung ein Einfuhrverbot für Pelze von Tieren, die mit Tellereisen getötet wurden. Ein solches Einfuhrverbot verstößt gegen Art. XI GATT. Die in Art. XI:2 GATT enthaltenen Ausnahmen kommen nicht zur Anwendung. Indem einigen Staaten erlaubt wird, Pelze von Tieren, die mit Tellereisen getötet wurden, zu exportieren, während andere von dem Einfuhrverbot betroffen sind, verstößt die Verordnung ebenfalls gegen Art. XII:1 GATT.

In den GATT (1947)-Panelberichten zu den „Thunfischfällen“⁴⁸ argumentierten die USA, daß ihre Maßnahme keine mengenmäßige Beschränkung im Sinne des Art. XI GATT sei, sondern eine interne Vorschrift, die unter Art. III:4 GATT (1947) und die Anmerkung zur Auslegung von Art. III falle. In juristisch fragwürdiger Weise⁴⁹ führte das Panel aus, daß Art. III:4 GATT (1947) und die Anmerkungen hierzu nur solche Maßnahmen betreffe, die für Produkte als solche gelten. Könnte die EG in diesem Fall das Argument der USA im „Thunfisch I“-Fall benutzen, um zu behaupten, daß die Verordnung nur eine interne Maßnahme sei und deswegen keine mengenmäßige Beschränkung darstelle, weil sie an der Grenze nur eine interne Regelung durchsetze?⁵⁰

⁴⁷ McGovern, (Fn. 44), § 8.232.

⁴⁸ *United States - Restriction on Imports of Tuna*, GATT DS21/R, 1993 (nicht angenommen), BISD 39/155, im folgenden „Thunfisch I“-Fall genannt; *United States - Import Restrictions on Tuna*, GATT DS29/R, 1994 (nicht angenommen), abgedruckt in: Cameron et al., (Fn. 1), Band II, S. 163 ff.

⁴⁹ Für eine Kritik dieses Aspekts im „Thunfisch I“-Fall siehe McGovern, (Fn. 44), § 8.212; Thaggert, A Closer Look at the Tuna Dolphin Case: “Like Products” and “Extrajurisdictionality”, in: Cameron et al., (Fn. 1), Band I, S. 69 ff.; Petersmann, (Fn. 1), S. 27-28.

Folgte man diesem Argument, dann könnte die EG die Einfuhr von Pelzen von Tieren verbieten, die mit Tellereisen getötet wurden, weil dieses Produkt nicht den internen Anforderungen der EG entspricht. Artikel 3 der Verordnung geht jedoch weiter als eine einfache interne Durchführungsmaßnahme an der Grenze. Er enthält Bedingungen, die exportierende Staaten erfüllen müssen, um Pelze in die EG importieren zu dürfen. Selbst Pelze von Tieren, die mit Tellereisen getötet wurden, können – wie die Abkommen mit Kanada, der Russischen Föderation und den USA zeigen – unter bestimmten Bedingungen importiert werden, nämlich dann, wenn man sich auf humane Fangmethoden geeinigt hat.

Im „Thunfisch I“-Fall argumentierte die EG, daß Art. III:4 GATT nur solche internen Maßnahmen umfasse:

„(internal measures) whose overall purpose and function was to regulate the conditions for marketing certain products in the internal market of a contracting party; their enforcement on imported products at the time or point of importation was simply a matter of administrative convenience,“⁵¹ (Hervorhebung der Autoren).

Artikel 3 der Verordnung dient nicht einer wie auch immer gearteten Vereinfachung des Verwaltungsprozesses (*a matter of administrative convenience*), sondern enthält – entgegen der von der EG im „Thunfisch I“-Fall vorgetragenen Definition – materielle Bedingungen für den Export von Pelzen. Das Importverbot stellt daher keine interne Maßnahme sondern eine mengenmäßige Beschränkung dar, die gegen Art. XI GATT verstößt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, daß die Verordnung gegen Art. I:1 und Art. XI GATT verstößt. Diese Verstöße könnten jedoch von der Ausnahme des Art. XX GATT gedeckt sein.

2. Rechtfertigung des Importverbots durch Art. XX GATT

a) Art. XX GATT – die Struktur des Artikels

Zur Klärung der Frage, ob die Verordnung von Art. XX GATT gedeckt ist, soll zunächst einmal ein Überblick über die Interpretation dieser Ausnahmeklausel gegeben werden. Während unter dem GATT (1947) die Panels Art. XX GATT immer anhand der einzelnen Paragraphen interpretierten, hat der Appellate Body der WTO in seiner Rechtsprechung die *Headnote* dieses Artikels zum entscheidenden Element gemacht. Der Appellate Body unterscheidet zwischen dem allgemeinen Zweck der zu rechtfertigenden Maßnahme und der Art und Weise ihrer Anwendung. Er hat einen Zweistufentest entwickelt: zunächst wird untersucht, ob der allgemeine Zweck der Maßnahme von einem der Paragraphen (a bis j) erfaßt

50 Art. 2 der Verordnung verbietet den Gebrauch von Tellereisen in der EG.

51 Siehe „Thunfisch I“-Fall, (Fn. 48), Punkt 4.12.

wird und sodann die Art und Weise ihrer Durchführung dahingehend überprüft, ob sie mit der *Headnote* in Einklang steht.⁵² Diese Vorgehensweise wird für erforderlich erachtet, da die *Headnote* ohne die Identifizierung und die Einordnung der Maßnahme nicht korrekt interpretiert werden kann. Der Appellate Body argumentiert, daß die Interpretation der Kriterien der *Headnote* abhängig vom jeweiligen Paragraphen des Art. XX GATT unterschiedlich sein könne. Das heißt, daß zum Beispiel die Interpretation des Kriteriums „willkürliche Diskriminierung“ der *Headnote* für eine unter Art. XX (b) GATT fallende Maßnahme anders ausfallen kann als für eine unter Art. XX (g) GATT fallende Maßnahme.⁵³

Bis heute hat sich der Appellate Body in seinen Entscheidungen zu den einzelnen Paragraphen des Art. XX GATT nur mit Paragraph (g) befaßt. Zum Beispiel hat er bisher noch keinen Fall von Art. XX (b) GATT entschieden. Es muß sich zeigen, wie der Appellate Body die anderen Paragraphen dieses Artikels im einzelnen auslegen wird.⁵⁴

b) Art. XX (b) GATT

Das Importverbot könnte deswegen gerechtfertigt sein, weil es zur Erreichung eines von Art. XX (b) GATT erfaßten Ziels notwendig ist, nämlich dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Tieren. Sowohl die Motivation der Verordnung als auch die Diskussionen während ihrer Implementierung haben deutlich gemacht, daß der Tierschutz der Kernpunkt des Einfuhrverbots ist. Das Einfuhrverbot für Pelze von Tieren, die mit Tellereisen getötet wurden, soll dazu beitragen, die Verwendung von Tellereisen – eine als grausam erachtete Fangmethode – zu reduzieren, wenn nicht gar abzuschaffen. Zynischerweise könnte man argumentieren, daß eine zum Töten eines Tieres verwendete Methode nicht als Maßnahme zum Schutz des Lebens von Tieren betrachtet werden kann, wenn das Tier ohnehin stirbt. Dieses Argument läßt jedoch außer Acht, daß Art. XX (b) nicht nur das Leben des Tieres, sondern auch die Gesundheit des Tieres unter Schutz stellt. Wird ein Tier zu einem bestimmten Zweck getötet, dann schützt eine humane Fangmethode das Wohlergehen des Tieres besser, da der Tod schneller oder ohne schmerzhafte Qual eintritt. Die Anlagen zu dem Abkommen mit Kanada, der Russischen Föderation und den USA zeigen, daß Ziel der Einführung humarer Fangmethoden war, den gefangenen Tieren ein ausreichendes Maß an Wohl-

⁵² Siehe „Gasoline“-Bericht, (Fn. 4), Abschnitt IV; siehe auch „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5), Rdnrn. 118, 119.

⁵³ „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5), Rdnr. 120; *McGovern* weist darauf hin, daß aus dem „Shrimps/Turtle“-Bericht nicht hervorgeht, daß die Prüfung des Paragraphen (g) von Art. XX GATT die Auslegung der *Headnote* in irgend einer Weise beeinflußt hat, *McGovern*, (Fn. 44), § 13.1112.

⁵⁴ Art. XX (b) war Gegenstand der Panel-Entscheidung im Fall *European Communities - Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products*, (Fn. 41).

ergehen zu sichern und dieses Maß zukünftig noch weiter zu verbessern.⁵⁵ Die Nichtverwendung von Tellereisen schützt ferner auch das Leben und die Gesundheit von Tieren, die unbeabsichtigt gefangen werden. Damit kann festgestellt werden, daß die Maßnahme der EG sowohl Leben als auch Gesundheit von Tieren schützt.

Doch ist die Verordnung auch notwendig? Unter dem GATT (1947) haben Panels das in Art. XX (b) GATT enthaltene Erfordernis der Notwendigkeit einer Maßnahme dahingehend ausgelegt, daß eine Maßnahme dann notwendig ist, wenn es keine andere Alternative gibt, die entweder mit dem GATT vereinbar oder mit ihm weniger unvereinbar ist als die in Streit stehende Maßnahme.⁵⁶ Sie stellten ebenfalls klar, daß sich „notwendig“⁵⁷ auf die zu rechtfertigende Handelsmaßnahme bezieht und nicht auf den von der Vertragspartei gewählten Schutzstandard für Leben und Gesundheit. Im „Thunfisch I“-Fall erklärte das Panel:

„The conditions set out in Article XX (b) which limit resort to this exception, namely that the measure taken must be “necessary” and not “constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade” refer to the trade measures requiring justification under Article XX (b), not however to the life or health standard chosen by the contracting party. The Panel recalled the finding of a previous panel that this paragraph of Article XX was intended to allow contracting parties to impose trade restrictive measures inconsistent with the General Agreement to pursue overriding public policy goals to the extent that such inconsistencies were unavoidable. The Panel considered that if the broad interpretation of Article XX (b) suggested by the United States were accepted, each contracting party could unilaterally determine the life or health protection policies from which other contracting parties could not deviate without jeopardizing their rights under the General Agreement. The General Agreement would then no longer constitute a multilateral framework for trade among all contracting parties but would provide legal security only in respect of trade between a limited number of contracting parties with identical internal regulations.“⁵⁸

Heutzutage wäre eine solche Interpretation problematisch und würde vermutlich vom Appellate Body zurückgewiesen, da das Panel nicht die üblichen völker-ge-wohnheitsrechtlichen Interpretationsregeln beachtet hat. Das Panel prüfte zum Beispiel nicht die übliche Bedeutung des Wortlauts von Art. XX (b) GATT, son-

⁵⁵ Siehe Teil I der Anlage zu dem Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation, (Fn. 33), S. 47 ff.

⁵⁶ „Thailand“-Panel, (Fn. 2), Rdnr. 81; sowie *United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930*, BISD 36/345, Rdnr. 5.26.

⁵⁷ Man beachte, daß die GATT (1947) Panels niemals den Begriff „Verhältnismäßigkeit“ in ihrer Definition des Begriffs „Notwendigkeit“ im Sinne des Art. XX (b) benutzt haben; siehe Petersmann, (Fn. 1), S. 86.

⁵⁸ „Thunfisch I“-Fall, (Fn. 48), Rdnr. 5.12.

dern stützte seine Prüfung sofort auf eine Analyse von Ziel und Zweck des GATT (1947). Das Panel unterschied nicht zwischen dem allgemeinen Zweck der Maßnahme, der laut Appellate Body unter die Prüfung der einzelnen Paragraphen von Art. XX GATT fällt, und der Art und Weise ihrer Durchführung. Letztere fällt laut Appellate Body unter die Prüfung der *Headnote*.

Aus der Rechtsprechung des Appellate Body zu Art. XX GATT könnte man die Schlußfolgerung ziehen, daß sich die Prüfung des Art. XX (b) GATT auf eine wörtliche Auslegung des Begriffs „notwendig“ reduziert und daß innerhalb dieser Prüfung keine Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der Maßnahme mehr ange stellt werden. Somit wäre im Rahmen von Art. XX (b) GATT das Konzept der „am wenigsten unvereinbaren Maßnahme“ nicht mehr anwendbar. Letzteres würde Teil der Analyse der *Headnote*. Die bisherigen Ausführungen des Appellate Body zu Art. XX GATT lassen den Schluß zu, daß er in einem Fall des Unterabsatz (b) die von den GATT (1947) Panels benutzte Definition des Begriffs „notwendig“ heute nicht mehr unter dem Unterabsatz (b) berücksichtigen würde, sondern in die Prüfung der *Headnote* einfließen ließe.⁵⁹

Art. XX (b) GATT verlangt, daß die zu rechtfertigende Maßnahme für den Schutz des Lebens von Tieren oder ihrer Gesundheit „notwendig“ ist. In diesem Zusammenhang ist „notwendig“ ein Synonym von wesentlich, geboten, erforderlich, zwingend, obligatorisch, unerlässlich, grundlegend, entscheidend, unbedingt nötig. Die Verordnung verhängt ein Einfuhrverbot für Pelze von Tieren, die mit Teller eisen getötet wurden. Dieses Verbot soll Exportstaaten beeinflussen, Tellereisen völlig zu verbieten, oder bilateral zu vereinbarende humane Fangmethoden zu ver abschieden. Die Verordnung gilt nicht für Pelze, die mit Hilfe anderer Methoden, z.B. Züchtung oder anderen Arten des Tötens, gewonnen werden. Solche Methoden der Pelzgewinnung beeinträchtigen das Wohlergehen der Tiere weniger als die Verwendung von Tellereisen. Ein Einfuhrverbot kann durch den Abschluß eines Übereinkommens über humane Fangmethoden vermieden werden. In diesem Fall einigen sich beide Parteien auf einen bestimmten Standard und ein Verfahren, diesen Standard zukünftig zu verbessern. Damit erklärt sich die eine Seite bereit, Tellereisen schrittweise abzuschaffen und die andere, weiterhin Pelze zu importieren. Die Verordnung verhängt somit nicht einfach ein Einfuhrverbot, sondern sieht auch die Möglichkeit einer bilateralen Vereinbarung über humane Fang methoden zur Vermeidung des Importverbots vor. Im Hinblick auf ihr Schutzziel stellt die Verordnung einige wesentliche und grundlegende Anforderungen, denen entsprochen werden muß. Diese sind zwingend, obligatorisch und unerlässlich. Sie dienen der Verbesserung des Wohlergehens von Tieren. Somit kann man argumentieren, daß der allgemeine Zweck und die Struktur der Verordnung sowie die Mittel, derer sie sich bedient, „notwendig“ zur Erreichung des Schutzniveaus für

⁵⁹ McGovern, (Fn. 44), § 13.131.

Leben und Gesundheit von Tieren sind. Die Verordnung fällt daher unseres Erachtens unter Art. XX (b) GATT.⁶⁰

c) Die „Headnote“ von Art. XX GATT

Bei der Analyse, ob das Importverbot auch unter der *Headnote* des Art. XX GATT gerechtfertigt ist, muß der Zweck der *Headnote* in Betracht gezogen werden, nämlich die Verhinderung eines Mißbrauchs der Ausnahmetbestände der einzelnen Paragraphen des Art. XX GATT. Der Appellate Body machte im „Gasoline“-Fall hierzu folgende Ausführungen:

„*The chapeau is animated by the principle that while the exceptions of Article XX may be invoked as a matter of legal right, they should not be so applied as to frustrate or defeat the legal obligations of the holder of the right under the substantive rules of the General Agreement. If those exceptions are not to be abused or misused, in other words, the measures falling within the particular exceptions must be applied reasonably, with due regard both to the legal duties of the party claiming the exception and the legal rights of the other parties concerned.*“⁶¹

Im „Shrimps/Turtle“-Fall bestätigte der Appellate Body seine Rechtsprechung und folgerte, daß die *Headnote* die einzelnen Ausnahmetbestände des Art. XX GATT einschränke, um einen Mißbrauch durch die WTO-Mitglieder zu verhindern.⁶² Damit ist die *Headnote* Ausdruck des allgemeinen Rechtsgrundsatzes *bona fide*⁶³. Der Appellate Body macht deutlich, daß jeder der einzelnen Paragraphen des Art. XX GATT eine begrenzte und bedingte Ausnahme von den substantiellen Verpflichtungen des GATT darstellt.⁶⁴ Er kommt zu dem Schluß, daß die Aufgabe der Auslegung und Anwendung der *Headnote* darin besteht, ein Gleichgewicht herzustellen zwischen dem Recht eines Mitglieds, sich auf Art. XX GATT zu berufen, und den sich aus den substantiellen Bestimmungen des GATT herzuleitenden Rechten anderer Mitglieder. Auf der Suche nach Anhaltspunkten für die Feststel-

⁶⁰ Man könnte auch Art. XX (g) GATT zur Rechtfertigung des Importverbots der EG heranziehen. Ein Streitschlichtungsverfahren, in dessen Mittelpunkt der Tierschutz und das Wohlergehen von Tieren steht, wird jedoch eher von Art. XX (b) GATT als von Art. XX (g) erfaßt. Art. XX (g) GATT befaßt sich hauptsächlich mit dem Schutz natürlicher Ressourcen. Sein Anwendungsbereich ist jedoch durch die Entscheidungen des Appellate Body im „Shrimps/Turtle“-Fall und im „Gasoline“-Fall ausgedehnt worden.

⁶¹ Siehe „Gasoline“-Fall, (Fn. 4), Abschnitt IV, § 2.

⁶² Siehe „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5), Rdnr. 158.

⁶³ Vgl. Art. 26 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, BGBl. II S. 757 v. 26.11.87. *Cottier/Schefer* begrüßen die Anerkennung allgemeiner Grundsätze des Völkerrechts in WTO-Streitschlichtungsverfahren ausdrücklich. *Cottier/Schefer, Good Faith and the Protection of Legitimate Expectations in the WTO*, in: Bronckers/Quick (eds.), *New Directions in International Economic Law, Essays in Honour of John H. Jackson*, 2000, S. 47 ff.

⁶⁴ „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5), Rdnr. 157.

lung einer solchen Balance nimmt der Appellate Body Bezug auf die Präambel der WTO. Diese Präambel modifiziert diejenige des GATT (1947) insoweit, als sie die optimale Erschließung der Ressourcen der Welt mit dem Gedanken einer nachhaltigen Entwicklung verknüpft. Ferner bezieht sich der Appellate Body auch auf die Entscheidung der WTO-Mitglieder zur Einsetzung des Ausschusses für Handel und Umwelt⁶⁵ und auf die Agenda 21 sowie auf die Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung aus dem Jahr 1992.⁶⁶

Die *Headnote* sieht vor, daß die zu rechtfertigende Maßnahme nicht dergestalt angewendet werden darf, daß sie eine ungerechtfertigte oder willkürliche Diskriminierung zwischen Staaten, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, darstellt oder aber eine verdeckte Beschränkung im internationalen Handel zur Folge hat. Die Prüfung dieser drei Kriterien erfolgt durch den Appellate Body individuell für jedes Kriterium, auch wenn jedes Kriterium die Interpretation der anderen beeinflußt.⁶⁷ Eine allgemeine Definition der einzelnen Kriterien durch den Appellate Body steht allerdings noch aus. So ist noch immer offen, wie der Appellate Body eine ungerechtfertigte von einer willkürlichen Diskriminierung unterscheidet und wie er eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels definiert.

Bei der Beurteilung, ob die Anwendung der Verordnung eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Staaten, in denen die gleichen Verhältnisse bestehen, darstellt, ist für den vorliegenden Fall eine Fokussierung auf die Präambel des WTO Übereinkommens nicht möglich. Diese Argumentation stand dem Appellate Body in seiner Entscheidung zu *Shrimps/Turtle* für eine Argumentation zum Schutz natürlicher Ressourcen offen, im Gegensatz zum Erhalt dieser ist der Tierschutz keines der Elemente, denen aufgrund der Präambel Vorrang vor dem freien Welthandel eingeräumt wird. Dennoch hat es in den letzten fünfzig Jahren eine bemerkenswerte Entwicklung zur Verbesserung des Tierschutzes gegeben. Zu erwähnen ist insbesondere das Washingtoner Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (*CITES*)⁶⁸, dessen Zweck die Arterhaltung ist, das sich aber auch zumindest teilweise auf die Vermeidung einer grausamen Behandlung von Tieren erstreckt. Weiterhin ist das Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume⁶⁹ zu nennen, sowie das Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere, das durch den Vertrag von Amsterdam dem Vertrag über die Europäische Union⁷⁰ bei-

⁶⁵ Siehe Fn. 38.

⁶⁶ 31 ILM 876 (1992); die Agenda 21 ist auch in der von den Vereinten Nationen herausgegebenen Broschüre "The Global Partnership for Environment and Development - A Guide to Agenda 21", Post Rio Edition, 1993, abgedruckt.

⁶⁷ „Gasoline-Bericht“, (Fn. 4), Abschnitt IV, § 10.

⁶⁸ 12 ILM 1085 (1973).

⁶⁹ ABl. Nr. L 38 v. 10.2.1982, S. 1.

⁷⁰ Abgedruckt im BGBl. II v. 6.4.1999, S. 296 ff.

gefügt wurde. Außerdem sind die vielen nationalen Gesetze und Verordnungen, die von WTO-Mitgliedern zur Förderung des Tierschutzes verabschiedet wurden, ein klarer Hinweis auf die Bedeutung, die diesem Politikbereich von den WTO-Mitgliedern beigemessen wird.⁷¹ Dies alles belegt, daß Fragen des Tierschutzes auch auf internationaler Ebene mehr an Bedeutung gewonnen haben. Wenn die EG also Verordnungen erläßt, die bestimmten Aspekten des Tierschutzes Rechnung tragen, steht sie international gesehen nicht allein da.

Bei der Abwägung der Rechtsgüter im Rahmen der Prüfung der *Headnote* des Art. XX GATT untersucht der Appellate Body im „Shrimps/Turtle“-Fall folgende Gesichtspunkte: die Zwangswirkung der Maßnahme, die Flexibilität bei ihrer Anwendung, die Aufnahme von Verhandlungen in gutem Glauben und die Möglichkeit eines alternativen Vorgehens. In diesem Fall ging es um eine Abwägung des Rechts der USA, Seeschildkröten zu schützen, gegen das Recht der shrimpsexportierenden Staaten, Shrimps in die Vereinigten Staaten auszuführen. Im folgenden werden wir anhand dieser Prüfungspunkte das Recht der EG auf Tierschutz gegen das Recht der pelzexportierenden Staaten auf freien Marktzugang zum EG Binnenmarkt gegeneinander abwägen.

Das Importverbot der Verordnung übt eine Zwangswirkung in Richtung auf politische Entscheidungen ausländischer Regierungen aus. Es stellt ein Wirtschaftsembargo dar, weil es von allen anderen pelzexportierenden WTO-Mitgliedern im Prinzip verlangt, dieselbe Politik wie die EG auch in ihrem eigenen Staat umzusetzen. Doch im Gegensatz zum Vorgehen der USA in ihrer Shrimpseinfuhrgesetzgebung bietet die EG bei ihrer Durchführung der Verordnung eine gewisse Flexibilität im Hinblick auf das Aushandeln bilateraler Abkommen über humane Fangmethoden an.

Im „Shrimps/Turtle“-Fall erklärte der Appellate Body:

„However it is not acceptable in international trade relations, for one WTO Member to use an economic embargo to require other Members to adopt essentially the same comprehensive regulatory program, to achieve a certain policy goal as that in force within that Member’s territory, without taking into consideration different conditions which may occur in the territories of those other Members.“⁷²

Die Ausgestaltung der Verordnung gestattet der Kommission bei der Aushandlung bilateraler oder multilateraler Abkommen über humane Fangmethoden eine gewisse Flexibilität. Daher kann die EG unterschiedliche Voraussetzungen berücksichtigen. Daß sie dies auch getan hat, zeigt sich in der Ausgestaltung der Anlagen

⁷¹ Eine kurze, nicht erschöpfende Aufstellung von Gesetzen der USA und anderer WTO-Mitglieder zur Erhaltung wildlebender Tiere und Pflanzen befindet sich in: Hudec, GATT Legal Restraints on the Use of Trade Measures against Foreign Environmental Practices, in: Bhagwati/Hudec (Hrsg.), Fair Trade and Harmonization, Band II, 1996, S. 95 ff., S. 99.

⁷² „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5), Rdnr. 164.

zu den mit Kanada, der Russischen Föderation und den USA ausgehandelten Übereinkommen.⁷³ So sind Ausnahmen für Angehörige indigener Völker, unterschiedliche Übergangsfristen sowie spezifische Bestimmungen für bestimmte Wildtierarten vorgesehen.⁷⁴ Im Gegensatz zu den USA im „Shrimps/Turtle“-Fall hat die EG Verhandlungen mit den betroffenen Staaten geführt, ehe sie das Einfuhrverbot schließlich in Kraft setzte. Würde man den Grundsatz 12 der Agenda 21⁷⁵ *mutatis mutandis* auf den Tierschutz und damit diesen Fall anwenden, müßte man zu dem Schluß kommen, daß die EG tatsächlich versucht hat, eine Einigung zu finden und keine unilateralen Maßnahmen zur Durchsetzung ihres Rechts ergriffen hat. Eine solche analoge Anwendung ist zulässig, weil der Grundgedanke der Bevorzugung multilateraler vor unilateralen Lösungen nicht nur im Bereich des internationalen Umweltrechts gilt.

Die Anwendung der Verordnung wäre als eine ungerechtfertigte Diskriminierung anzusehen, wenn es richtig wäre, daß alle Staaten mit Ausnahme der Russischen Föderation, Kanadas und der USA dem Einfuhrverbot der EG ausgesetzt sind und sie keine Möglichkeit hatten, mit der EG bilaterale Abkommen zu schließen, in welchen ihre landesspezifischen Gegebenheiten hätten berücksichtigt werden können. Dem ist allerdings entgegen zu halten, daß pelzexportierende Länder, die Tellereisen verwenden und mit der Gemeinschaftsmaßnahme ein Problem haben, nicht gezwungen waren, die Forderung der EG nach einem Verbot von Tellereisen zu übernehmen, sondern die Möglichkeit hatten, ein bilaterales Abkommen auszuhandeln. Die Verhandlungsbereitschaft der EG kann aus der Tatsache abgeleitet werden, daß der Rat der Kommission ein Mandat für das Aushandeln bilateral zu vereinbender humarer Fangmethoden erteilt hat. Ebensowenig gibt es einen Hinweis darauf, daß die EG ein Verhandlungsgesuch eines anderen Landes nicht akzeptiert hätte.

Bei der hypothetischen Anwendung der Entscheidung des „Shrimps/Turtle“-Falls auf den vorliegenden Sachverhalt wird die Tragweite des neuen Konzepts der „Diskriminierung“, so wie es in der *Headnote* vom Appellate Body gesehen wird, deutlich. Diskriminierung bezieht sich auf Situationen zwischen und gegen andere Mitglieder. Der Begriff wird in der *Headnote* weiter ausgelegt als in allen ande-

⁷³ Siehe Fn. 33 und 34.

⁷⁴ Das Europäische Parlament lehnte die Abkommen aufgrund dieser Unterschiede ab, da es der Meinung war, daß die Gemeinschaft sich viel zu flexibel gezeigt habe und nicht genug auf eine strenge Norm gepocht habe. Ziel des Europäischen Parlaments war das vollständige Verbot von Tellereisen zu einem früheren Zeitpunkt auch in Drittstaaten. Siehe Fn. 22, 23 und 33.

⁷⁵ Prinzip 12 der Agenda 21 lautet: „*States should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation. Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on international consensus.*“ Agenda 21, Fußn. 54.

ren substantiellen GATT Bestimmungen (zum Beispiel Art. I, III und XI) und geht ebenso über den Diskriminierungsgedanken des Art. XX (g) GATT hinaus.⁷⁶ Somit kann eine Diskriminierung vorliegen, wenn der die Maßnahme ergreifende Staat dieselbe Maßnahme auf alle Staaten anwendet, ohne die spezifischen Bedingungen in dem jeweiligen Staat in Betracht zu ziehen. Der Appellate Body hält die Gleichbehandlung unterschiedlicher Situationen ebenso für eine Diskriminierung wie die unterschiedliche Behandlung ähnlicher Situationen. Darüber hinaus kann eine Diskriminierung auch dann vorliegen, wenn die getroffene Regelung keine Prüfung vorsieht, ob die beabsichtigte Maßnahme geeignet ist, den spezifischen Bedingungen im Exportland Rechnung zu tragen.⁷⁷ Eine ungerechtfertigte Diskriminierung liegt somit dann nicht vor, wenn der Staat, der die Maßnahme ergreift, die individuellen Bedingungen in den exportierenden Ländern berücksichtigt und ihnen die Gelegenheit bietet, in Verhandlungen eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden.

Wir wissen nicht, wie der Fall zu entscheiden wäre, wenn kein bilaterales Abkommen zustande gekommen wäre und das importierende Land das Einfuhrverbot dennoch verhängt hätte. Würde der Appellate Body nur die Zwangswirkung der Maßnahme berücksichtigen oder würde er der Tatsache Rechnung tragen, daß Verhandlungen stattgefunden haben? Ein solcher Fall wäre wahrscheinlich danach zu entscheiden, ob die Verhandlungen in gutem Glauben geführt wurden. Sofern der exportierende Staat beweisen kann, daß seine spezifischen Bedingungen vom Importstaat nicht berücksichtigt wurden, handelt es sich um eine ungerechtfertigte Diskriminierung, andernfalls nicht.

Zusammenfassend lässt sich daher der Schluß ziehen, daß die Anwendung der Verordnung nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung führt.

Die *Headnote* des Art. XX GATT enthält zwei weitere Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit die Maßnahme, die andere substantielle GATT Bestimmungen verletzt, auch tatsächlich gerechtfertigt ist.

Der Appellate Body bejaht das Vorliegen einer willkürlichen Diskriminierung, wenn die Maßnahme eine einzige, rigide und starre Bedingung für den Marktzugang auferlegt, die keinerlei Flexibilität im Hinblick auf die spezifischen Voraussetzungen in dem betroffenen Staat zuläßt.⁷⁸ Eine willkürliche Diskriminierung liegt ebenfalls vor, wenn der Staat es unterlässt, für das Verfahren zur Feststellung, welche Länder für Ausnahmen in Betracht kommen, prozedurale Regelungen zu erlassen und Rechtsschutz zu gewähren. Im vorliegenden Fall sind diese Kriterien nicht verletzt, da rechtsstaatliche Verfahrensregelungen erlassen und in Verhandlungen die spezifischen Bedingungen der Exportstaaten berück-

⁷⁶ „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5), Rdnr. 150.

⁷⁷ „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5), Rdnr. 165.

⁷⁸ „Shrimps/Turtle“-Bericht, (Fn. 5), Rdnr. 177.

sichtigt wurden. Weiterhin kann davon ausgegangen werden, daß alle betroffenen Exportstaaten ein bilaterales Abkommen hätten aushandeln können. Eine willkürliche Diskriminierung läge jedoch dann vor, wenn die ausgehandelten bilateralen Abkommen eine differenzierte Lösung bei ähnlichen Situationen vorsähen. Würde sich beispielsweise das mit den USA erzielte von dem mit Kanada getroffenen Abkommen erheblich unterscheiden, obwohl die spezifischen Bedingungen beider Staaten nicht nennenswert differierten, dann könnte dies als eine willkürliche Diskriminierung angesehen werden. Eine solche Situation könnte vorliegen, wenn der Unterschied zwischen beiden Abkommen nicht auf die spezifischen Bedingungen des exportierenden Staates zurückzuführen wäre, sondern auf die politische Macht eines der Beteiligten.

Obwohl das Abkommen mit den USA von dem mit der Russischen Föderation und Kanada getroffenen Abkommen abweicht, gibt es keinerlei Hinweise auf eine willkürliche Diskriminierung. Im Gegenteil, es scheint, daß in diesem Abkommen die spezifischen Bedingungen der USA berücksichtigt wurden, nämlich die föderale Struktur der USA mit ihrer Kompetenzverteilung und die Tatsache, daß die Gesetzgebung in bezug auf Tellereisen Sache der einzelnen US-Bundesstaaten ist.⁷⁹ Somit kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Verordnung gegenüber Staaten mit vorherrschend gleichen Voraussetzungen willkürlich angewendet wurde.

Nachdem wir nun festgestellt haben, daß die Verordnung keine Diskriminierung im Sinne der *Headnote* von Art. XX GATT darstellt, muß nun noch geklärt werden, ob durch sie eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels verursacht wird. Im „Gasoline“-Fall fand der Appellate Body, daß eine verschleierte Beschränkung immer dann vorliegt, wenn die Maßnahme entweder eine ungerechtfertigte oder eine willkürliche Diskriminierung darstellt.⁸⁰ Bisher hat der Appellate Body aber noch nicht über eine spezifischere Interpretation dieses Kriteriums entschieden. Dies war in den bisherigen Fällen deswegen nicht notwendig, weil immer eine Diskriminierung vorlag. Unter Berücksichtigung des obengenannten Konzepts der Verhütung von Mißbrauch läge eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels wahrscheinlich dann vor, wenn die Maßnahme in ihrer Anwendung ein verstecktes oder verborgenes Element enthält, wie zum Beispiel einen vorhersehbaren und nicht lediglich unbeabsichtigten oder unvermeidlichen Vorteil für die Produzenten im Inland. Solch ein versteckter wichtiger Bestandteil könnte dann vorliegen, wenn die Maßnahme der in dem Einfuhrland angesiedelten Industrie weitaus mehr Freiraum und Flexibilität zugesehen würde als der des exportierenden Staats. In einem solchen Fall wäre die

⁷⁹ Siehe Abkommen mit den Vereinigten Staaten, (Fn. 34), S. 26, § 3. Dieser Paragraph wurde vom Europäischen Parlament scharf kritisiert, siehe Bericht von *Carlos Pimenta*, EP A4-0197/98 v. 14.10.1998, S. 4.

⁸⁰ „Gasoline“-Bericht, (Fn. 4), Abschnitt IV, § 10.

Anwendung der Maßnahme jedoch bereits eine ungerechtfertigte Diskriminierung und würde somit automatisch auch als verschleierte Beschränkung des internationalen Handels angesehen werden.

Eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels könnte ebenfalls vorliegen, wenn ein Unterschied zwischen dem äußeren Anschein und der tatsächlichen Natur der Maßnahme nachgewiesen werden könnte.⁸¹ Die Verordnung wird jedoch nicht dergestalt angewendet, daß sie bestimmten Parteien entweder spezifische Vorteile einräumt oder ihre tatsächliche Natur von dem äußeren Anschein abweicht. Sie verhängt ein drastisches Verbot, von dem sie nur jene Staaten freistellt, die entweder Tellereisen verboten haben oder mit der EG ein Abkommen über humane Fangmethoden geschlossen haben. Indem Tellereisen in der EG in jedem Fall verboten werden, stellt die EG ihre Fallensteller tendenziell schlechter als die anderer Staaten. Eine solche Inländerdiskriminierung ist zwar vom GATT nicht verboten aber ein klarer Hinweis darauf, daß keine versteckte Bevorzugung inländischer Produzenten vorliegt.

Deshalb stellt die Anwendung der Verordnung keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels dar.

Damit hat die EG in ihrer Anwendung der Verordnung zum Verbot von Teller-eisen den Erfordernissen des GATT Rechnung getragen und ein Beispiel liefert, wie Staaten unilaterale Maßnahmen GATT-kompatibel verhängen können.

IV. Schlußfolgerungen

In den letzten zehn Jahren hat sich die rechtliche Würdigung unilateraler handelspolitischer Maßnahmen zur Durchsetzung eines bestimmten Verhaltens anderer Staaten in den Streitschlichtungsverfahren im Rahmen der multilateralen Handelsordnung (GATT [1947] und WTO) erheblich geändert. Vergleicht man die Argumentation des „Thunfisch I“-Panels mit der des Appellate Body in Sachen *Shrimps/Turtle*, kann man zu dem Schluß gelangen, daß unilaterale Maßnahmen, die sich auf eine Situation außerhalb des Rechtsgebiets des die Maßnahme erlassenden Staates beziehen, mit dem GATT vereinbar sein können. Dennoch ist die Schwelle zur Bejahung der GATT-Kompatibilität solcher Maßnahmen noch immer sehr hoch. Bisher hat noch kein Staat, der solche Maßnahmen ergriffen hat, ein gegen ihn initiiertes Streitschlichtungsverfahren gewonnen.⁸² Dieses

81 McGovern, (Fn. 44), § 13.1122.

82 Hinsichtlich einer Kritik zur Auslegung des Appellate Body zu Art. XX, siehe McRae, GATT Art. XX and the Appellate Body, in: Bronckers/Quick (eds.): New Directions in International Economic Law, Essays in Honour of John H. Jackson, 2000, S. 219 ff.

Ergebnis ist nicht überraschend, da nicht nur das internationale Handelssystem, sondern auch das allgemeine Völkerrecht unilaterale Maßnahmen zur Beeinflussung des Verhaltens anderer Staaten äußerst kritisch sieht.

Dennoch gibt es im Bereich des internationalen Handelsrechts Möglichkeiten für unilaterale Initiativen. Diese sind immer dann möglich, wenn der initiiierende Staat die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Exportstaaten mit berücksichtigt. Dies kann durch bilaterale oder multilaterale Verhandlungen oder durch eine Berücksichtigung entsprechender Faktoren in der internen Gesetzgebung erfolgen.

Im „Tellereisenfall“ wurde so verfahren. Die EG ergriff eine Initiative zum Tier- schutz. Sie setzte ihre Maßnahme aber nicht sofort durch, sondern nahm mit den betroffenen Ländern Verhandlungen auf. Es muß davon ausgegangen werden, daß das Anliegen der EG zumindest in gewissem Maße auch von den Exportstaaten geteilt wurde, da ansonsten keine Abkommen erzielt worden wären. Darüber hinaus zeigte die EG Geduld und Kooperationsbereitschaft, um auf die spezifischen Situationen der exportierenden Staaten einzugehen, ohne dabei aber ihr Schutzziel aus dem Auge zu verlieren, nämlich Tellereisen langfristig abzuschaffen und kurzfristig das Wohlergehen von Tieren, die mit Tellereisen gefangen werden, zu verbessern. Dieser Fall sollte somit allen Befürwortern unilateraler Maßnahmen, insbesondere den Mitgliedern des Europäischen Parlaments, eine Warnung sein, daß solche Maßnahmen immer dann gegen das GATT verstößen werden, wenn sie nicht die spezifischen Umstände in den Exportstaaten mitberücksichtigen. Ein überhasteter Rückgriff auf Handelssanktionen als Reaktion auf zwischenstaatliche Probleme, die gerade auf der politischen Agenda auftauchen, birgt Gefahren für die Akzeptanz der internationalen Handelsordnung, riskiert den Verlust von WTO-Streitschlichtungsverfahren und führt schlimmstenfalls zu Sanktionen gegenüber der eigenen Wirtschaft.

Der „Tellereisenfall“ zeigt zudem eine bemerkenswerte Entwicklung hinsichtlich der einheitlichen Anwendung von Handelsmaßnahmen im Rahmen des multilateralen Handelssystems. Durch die weite Auslegung des Begriffs Diskriminierung in der *Headnote* des Art. XX GATT könnte es soweit kommen, daß die WTO eher einen bilateralen als einen multilateralen Rechtsrahmen bietet. In einem bestimmten Produktbereich könnte der Handel unter den Mitgliedern nur auf Grundlage bilateraler Abkommen betrieben werden, welche die unterschiedlichen spezifischen Voraussetzungen in den betroffenen Staaten berücksichtigen. Somit scheint sich das Argument des Panels im „Thunfisch I“-Fall von der Rechtssicherheit und Einheitlichkeit der Welthandelsordnung völlig in sein Gegenteil verkehrt zu haben. Heute zählt, daß die spezifischen Bedingungen gebührend berücksichtigt wurden und nicht, daß identische handelspolitische Maßnahmen für alle WTO-Mitglieder angewendet werden. Natürlich hat eine solch weite Definition des Begriffs der Diskriminierung ihre Grenzen. Diese muß der Appellate

Body aber in künftigen Fällen der Überprüfung unilateraler Maßnahmen erarbeiten. *Political Powerplay* in bilateralen Verhandlungen kann möglicherweise durch die Anwendung des Konzepts der willkürlichen Diskriminierung vermieden werden.

Mit seiner Präferierung von bilateralen, plurilateralen oder multilateralen Abkommen gegenüber unilateralen Aktionen unterstützt der Appellate Body eine Vorgehensweise, auf die sich die Mitglieder der WTO im Bereich Handel und Umwelt bisher noch nicht einigen konnten.⁸³ Seine Positionen könnten somit Katalysator für Entscheidungen von Politikern sein, die hoffentlich in naher Zukunft darüber beschließen werden, wie mit den „Handel und“-Themen zu verfahren ist. Statt unilaterale Aktionen zu ergreifen, sollten Politiker versuchen, sich stellende Probleme auf dem Wege bilateraler oder multilateraler Verhandlungen zu lösen.

Indem der Appellate Body mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *bona fide* operiert, löst er möglicherweise auch das Problem des Verhältnisses von internationalen Umweltabkommen und dem GATT, über das schon seit fünf Jahren diskutiert wird.⁸⁴ Die Frage ob ein WTO-Mitglied, das zudem Mitglied eines anderen internationalen Umweltabkommens ist, welches eine bestimmte Handelsmaßnahme vorschreibt, das WTO-Streitschlichtungsverfahren in Anspruch nehmen kann, um gegen eine solche Handelsmaßnahme vorzugehen, wäre somit dahingehend zu beantworten, daß ein solches Verfahren abzuweisen wäre. Ein Staat, der die im internationalen Umweltabkommen vorgeschriebene Handelsmaßnahme gegen ein anderes Mitglied dieses Abkommens ergreift, muß diesen im Konfliktfall auf den Grundsatz *bona fide* verweisen können. Selbstverständlich kommt das WTO-Streitschlichtungsverfahren weiterhin in dem Fall zur Anwendung, wenn ein Nichtmitglied eines solchen Abkommens mit einer Handelsmaßnahme konfrontiert wird, die von einem Mitglied des Abkommens getroffen wurde. Für diesen spezifischen Fall müssen die Mitglieder der WTO in Verhandlungen eine Lösung finden,⁸⁵ da ansonsten die Gefahr besteht, daß die WTO eine durch ein internationales Umweltabkommen vorgeschriebene Handelsmaßnahme als mit den Verpflichtungen aus dem WTO-Übereinkommen für unvereinbar erklärt. Eine solche für beide Abkommen schädliche Situation sollte vermieden werden.

⁸³ Siehe Arbeiten des Ausschusses für Handel und Umwelt der WTO, (Fn. 38).

⁸⁴ Siehe Roesler, Diverging Domestic Policies and Multilateral Trade Integration, in: Baghwati/Hudec, Band II, (Fn. 71), S. 33.

⁸⁵ Ein Vorschlag zur Lösung dieses Problems wurde vom europäischen Industrieverband gemacht; *Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE)*, Positions on Trade and Environment, 1999, S. 11 ff., siehe insbesondere: Positions on the Relationship Between the Provisions of the Multilateral Trading System and Trade Measures for Environmental Purposes, Including those Pursuant to Multilateral Environmental Agreements, *MEAs*; http://www.unice.org/unice/Website.nsf/HTML+Pages/UK_index_UK.htm (Stand: 5.3.2001). Zum Verhältnis von *MEAs* zu WTO siehe Wold, Multilateral Environmental Agreements and the GATT: Conflict and Resolution? 26(3) Environmental Law, 1996, S. 841 ff.

Kreativer Unilateralismus kann durchaus mit der WTO vereinbar sein, aber nur dann, wenn der unilateral agierende Staat eine Reihe von Kriterien beachtet.⁸⁶ Wir glauben, daß WTO-Mitglieder gut beraten sind, zumindest bilateral nach einer Lösung zu suchen, bevor sie eine unilaterale Maßnahme ergreifen. Sollten sie auf ihr Recht pochen, unilaterale Maßnahmen im Bereich der Handelspolitik ohne flankierende internationale Anstrengungen zu unternehmen, laufen sie Gefahr, daß ihr Handeln von der WTO zurückgewiesen wird. Die vom Appellate Body errichtete Hürde für die Zulässigkeit solcher Maßnahmen ist noch immer sehr hoch.

Anhang

Chronologie der Ereignisse:

- 4.11.1991 Verordnung (EWG) 3254/91 des Rates zum Verbot von Tellereisen in der Gemeinschaft und der Einfuhr von Pelzen und Waren von bestimmten Wildtierarten aus Ländern, die Tellereisen oder den internationalen humanen Fangnormen nicht entsprechende Fangmethoden anwenden. Inkrafttreten: 1.1.1995.
(ABl. Nr. L 308 v. 9.11.1991, S. 1.)
- 19.7.1994 Verordnung (EG) Nr. 1771/94 der Kommission über die Einfuhr von Pelzen und Fertigartikeln aus Exemplaren bestimmter wildlebender Tierarten. Inkrafttreten: 1.1.1996.
(ABl. Nr. L 184 v. 20.7.1994, S. 3.)
- Sept. 1995 ISO unterbricht die Arbeiten zur Erstellung einer internationalen humanen Fangnorm.
(KOM(95) 737 Begr.)
- Sept. 1995 Arbeitsgruppe aus europäischen, kanadischen, russischen und amerikanischen Experten nimmt die Arbeit zur Erstellung einer internationalen humanen Fangnorm auf.
(KOM(97) 17 Begr.)

⁸⁶ In einem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Umweltrecht e.V., am 5.11.1999 in Berlin, nannte *Hilf* folgende Kriterien für die Vereinbarkeit unilateraler Handelsmaßnahmen mit der WTO: 1. Die Maßnahmen müssen legitimen öffentlichen Schutzinteressen dienen, 2. Konsistenz der Maßnahmen zwischen Außenwirkung und binnenaufstaatlicher Handhabung, 3. Effektivität bei der Erreichung des Schutzzieles, 4. Erforderlichkeit der Maßnahme, 5. Verpflichtung zu *bona fide* Verhandlungen mit dem Ziel einer multilateralen oder bilateralen Lösung des Problems, 6. Beachtung des Grundsatzes der Nicht-Diskriminierung zwischen verschiedenen Exportstaaten, 7. *due process requirements*, d.h. ein rechtsstaatliches Verfahren, das transparent ist und 8. Anwendung der Maßnahme ohne willkürliche Diskriminierungen, die weiterhin keine versteckte Beschränkung des internationalen Handels darstellt, abgedruckt in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Welthandel und Umweltschutz, Aktuelle Probleme des Lärmschutzes: Dokumentation zur 23. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Berlin 1999, S. 28 (42 ff.).

- 14.12.1995 Europäisches Parlament (EP) besteht auf der Umsetzung des Verbotes, Drohung mit Klage vor dem EuGH.
(ABl. Nr. C 17 v. 22.1.1996, S. 168.)
- 18.12.1995 Kommission schlägt eine Verschiebung des Verbotes bis zum Abschluß einer internationalen Vereinbarung über humane Fangstandards vor. Weder dies noch das Importverbot werden umgesetzt.
(ABl. Nr. C 58 v. 28.2.1996, S. 17.)
- 12.1.1996 Rat erhält den Vorschlag der Kommission vom 18.12.1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) 3254/91.
(ABl. Nr. L 42 v. 14.2.1998, S. 40.)
- 15.1.1996 EP lehnt diesen Vorschlag ab, Klagedrohung.
(Agence Europe Nr. 6645, S. 10.)
- 4.3.1996 Rat (Umwelt) möchte eine Beschleunigung der Verhandlungen, um eine baldige Lösung des Streites herbeizuführen.
(Pressemitteilung des Rates Nr. 5309/96.)
- 19.6.1996 EP fordert in 1. Lesung des Vorschlags, das Verbot erneut zu verschieben, den Erlass von Verwaltungsvorschriften, eine Umsetzung des Verbotes innerhalb von 3 Monaten, spätestens aber Ende 1996, und Verhandlungen bis dahin.
(ABl. Nr. C 198 v. 8.7.1996, S. 101.)
- 20.6.1996 Bericht der Sachverständigengruppe.
(KOM(97) 17 Begr.)
- 22.6.1996 Rat beschließt Verhandlungsdirektiven für Verhandlungen mit Kanada, den USA und der Russischen Föderation über humane Fangmethoden.
(ABl. Nr. L 219 v. 7.8.1998, S. 24.)
- 20.9.1996 Präsident des EP entscheidet, vorläufig keine Klage vor dem EuGH gegen die Kommission einzureichen.
(PE 222.565, S. 5.)
- 26.11.1996 Kanada, die Russische Föderation und die EG einigen sich auf den Wortlaut einer Vereinbarung.
(KOM(97) 17 Begr.)
- 6.12.1996 Paraphierung des Abkommens mit Kanada.
(ABl. Nr. C 85 v. 17.3.1997, S. 189.)
- 9.12.1996 Rat (Umwelt) hält die Abkommen für unbefriedigend und wünscht Nachverhandlungen bis Ende März 1997 mit der Drohung, das Importverbot umzusetzen.
(ABl. Nr. C 85 v. 17.3.1997, S. 198.)

- 17.12.1996 Paraphierung des Abkommens mit der Russischen Föderation.
(AbI. Nr. C 85 v. 17.3.1997, S. 189.)
- 18.12.1996 Kommission empfiehlt Rat, die Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation abzuschließen.
(AbI. Nr. C 85 v. 17.3.1997, S. 189.)
- 10.1.1997 Verordnung (EG) 35/97 über die Ausstellung von Bescheinigungen für Pelze und Waren, die unter die Verordnung (EWG) 3254/91 des Rates fallen.
(AbI. Nr. L 8 v. 11.1.1997, S. 2.)
- 24.1.1997 Kommission schlägt dem Rat die Unterzeichnung und den Abschluß des Abkommens mit Kanada und der Russischen Föderation vor.
(AbI. Nr. C 95 v. 24.3.1997, S. 46.)
- 27.1.1997 Rat erhält den Vorschlag für ein Übereinkommen mit Kanada und der Russischen Föderation.
(KOM(97) 251 Begr.)
- 21.2.1997 EP schließt sich der Position des Rates (Umwelt) vom 9.12.1996 an.
(AbI. Nr. C 85 v. 17.3.1997, S. 188.)
- 24.2.1997 Rat lehnt das Ergebnis mit Kanada und der Russischen Föderation ab, verabschiedet präzisierte Verhandlungsdirektiven und wünscht einen Abschluß bis Ende Juni 1997, besser noch vor Ende März.
(KOM(97) 251 Begr.; Pressemitteilung Nr. 6021/97.)
- 21.5.1997 Paraphierung des geänderten Übereinkommens zwischen Kanada und der EG.
(KOM(97) 251 Begr.)
- 2.6.1997 Paraphierung des geänderten Abkommens durch die Russische Föderation.
(KOM(97) 251 Begr.)
- 2.6.1997 Rat akzeptiert das Ergebnis der Verhandlungen mit Kanada und der Russischen Föderation und wünscht den baldigen Abschluß der Verhandlungen mit den USA.
(Pressemitteilung Nr. 8549/97.)
- 5.6.1997 Kommission schlägt dem Rat die Unterzeichnung und den Abschluß des geänderten Abkommens mit Kanada und der Russischen Föderation vor.
(AbI. Nr. C 207 v. 8.7.1997, S. 14.)
- 13.6.1997 EP lehnt das Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation ab.
(PE 260.312 v. 13.6.1997.)

- 19.6.1997 Rat (Umwelt) verschiebt einen Beschuß wegen noch laufender Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten.
(Pressemitteilung Nr. 9132/97.)
- 22.7.1997 Rat beschließt, das Übereinkommen mit Kanada und der Russischen Föderation zu unterzeichnen, und fordert die Kommission auf, mit den USA ein gleichwertiges Ergebnis zu erreichen.
(Abl. Nr. L 219 v. 7.8.1998, S. 24; Pressemitteilung Nr. 9917/97.)
- 22.7.1997 Entscheidung des Rates über eine Liste der Länder, deren gefangene Pelztiere in die EG eingeführt werden dürfen (einschließlich Kanada und der Russischen Föderation);
Gegenüber allen anderen Staaten tritt Importverbot 3 Monate nach der Veröffentlichung der Liste in Kraft.
(Abl. Nr. L 242 v. 4.9.1997, S. 64; Pressemitteilung Nr. 9917/97.)
- 24.11.1997 Rat stellt fest, daß das Verhandlungsangebot der USA unzureichend ist und daher eine Umsetzung des Importverbotes gegenüber den USA zum 1.12.1997 erfolgen könnte.
(Pressemitteilung Nr. 12662/97.)
- 28.11.1997 EG und USA einigen sich auf einen Briefwechsel.
(Europe Environment Nr. 512 v. 8.12.1997, S. I-14.)
- 11.12.1997 Kommission schlägt dem Rat den Abschluß der Vereinbarten Niederschrift mit den USA vor.
(Abl. Nr. C 32 v. 30.1.1998, S. 8.)
- 12.12.1997 Rat beschließt, die Vereinbarte Niederschrift mit den USA gemäß der Einigung in den Verhandlungen zu unterzeichnen.
(Pressemitteilung Nr. 13367/97.)
- 15.12.1997 EG und Kanada unterzeichnen das Abkommen formell und beschließen in einer Vereinbarten Niederschrift seine bilaterale Anwendung binnen 30 Tagen nach Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden, bis auch Rußland das Abkommen ratifiziert hat.
(Abl. Nr. L 42 v. 14.2.1998, S. 42.)
- 18.12.1997 Formelle Unterzeichnung zwischen EG und USA.
(Abl. Nr. L 219 v. 7.8.1998, S. 24 f.)
- 18.12.1997 EP lehnt das Abkommen mit Kanada und der Russischen Föderation ab.
(Abl. Nr. C 14 v. 19.1.1998, S. 177.)
- 26.1.1998 Rat genehmigt das Übereinkommen mit Kanada und der Russischen Föderation und die Vereinbarte Niederschrift mit Kanada.
(Abl. Nr. L 42 v. 14.2.1998, S. 40.)

- 2.3.1998 Kommission nimmt die USA rückwirkend seit dem Abschluß des Übereinkommens in die Liste auf.
(ABl. Nr. L 70 v. 10.3.1998, S. 28.)
- 16.6.1998 EP lehnt die Vereinbarte Niederschrift mit den USA ab.
(ABl. Nr. C 210 v. 6.7.1998, S. 31.)
- 13.7.1998 Rat genehmigt die Vereinbarte Niederschrift mit den USA.
(ABl. Nr. L 219 v. 7.8.1998, S. 24.)