

Der Kauf dieses gut lesbaren Buches wird jedoch bereits durch die ungewöhnliche Bibliographie gerechtfertigt.

Dagmar Reimann

Birgit Weiher

Nationaler Umweltschutz und Internationaler Warenverkehr

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997, 191 S., DM 58,--

Im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) tritt in regelmäßigen Abständen ein *Committee on Trade and Environment* zusammen, dessen Auftrag anlässlich der ersten Ministerkonferenz dieser Organisation Ende 1996 erneuert wurde, ist doch das Verhältnis zwischen (Waren-)Handel und Umwelt(-schutz), zwischen Ökonomie und Ökologie, bei weitem noch nicht ausgelotet, geschweige denn zufriedenstellend gelöst. Auch die Europäische Gemeinschaft blieb, obgleich sie die Kennzeichnung "Wirtschafts"-Gemeinschaft mit Wirksamwerden des Vertrages von Maastricht einbüßte und ihre Verantwortung auch für Umweltpolitik bekräftigt wurde, primär eine Einrichtung, die mit der Errichtung eines Binnenmarktes auf die Beseitigung von Handelshemmnissen abzielt. Andererseits konstatiert die Untersuchung von Weiher – eine in Hamburg bei Meinhard Hilf entstandene juristische Dissertation mit interdisziplinären Vertiefungen – eingangs (S. 17) eine "weltweit zunehmende Schädigung der Umwelt", zu deren Eindämmung den Staaten jedes Mittel recht zu sein scheint, selbst wenn es anderweitigen internationalen Verpflichtungen – auf den ersten Blick jedenfalls – zuwiderläuft. Im Zentrum der Arbeit stehen dabei Produkt- und Produktionsstandards, also regulative Instrumente, die entweder auf Erzeugnisse bezogen sind und deren Merkmale festlegen oder die verschiedenen Stadien der Herstellung eines Produktes (im weitesten Sinne also auch den Fang von Tieren) betreffen (S. 19). Die im einzelnen schwierige Unterscheidung zwischen beiden Handelsbeschränkungen wird an der Wirkungsweise für das zu schützende Rechtsgut festgemacht (S. 20). Nötig ist sie, weil die primär untersuchten Regelwerke, nämlich das GATT (als multilaterales Abkommen unter dem Dach der WTO) und der EG-Vertrag, eben hier ansetzen. Weiher will zeigen, daß beide Vorschriftengruppen – auf weitere relevante Abkommen (betr. technische Handelshemmnisse [TBT] oder sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen [SPS]) geht sie nur am Rande ein – "nationale Umweltschutzstandards in ausreichendem Maße zulassen, ohne gleichzeitig protektionistischen Maßnahmen Tür und Tor zu öffnen" (S. 18). Besonderes Augenmerk widmet sie dabei – folgerichtig – grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, vor allem im Hinblick auf den gebotenen Schutz von *global common goods*, von der Erdatmosphäre bis zum tropischen Regenwald (S. 22 f.).

In einem ersten Teil geht Weiher das "Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Außenhandel" (S. 24 ff.) unter einem volkswirtschaftlichen Blickwinkel an. Letztlich folge aber

aus der Auffassung, Umweltschutz oder -zerstörung seien ethische Fragen, für deren Lösung der menschliche Nutzen keine Rolle spielen dürfe, daß marktorientierte Instrumente in den Hintergrund treten müßten, die umgekehrt aber aus Effizienzgesichtspunkten wie aus außenhandelspolitischen Erwägungen vorzuziehen seien (S. 49). Das eigentliche Problem, das aus dem Charakter der Umweltmedien als öffentliche Güter resultierende Marktversagen, könne allerdings mit geeigneten Mitteln behoben werden (S. 50).

Ausgehend von dieser Prämisse wendet sich Weiher zunächst dem Verbot von (nicht-tarifären) Einfuhrbeschränkungen nach Art. 30 EGV zu (S. 51 ff.). Im Vorbeigehen hält sie fest, es bestehe insoweit kein unterschiedlicher Maßstab für gemeinschaftsrechtlich harmonisierte und für autonome nationale Umweltschutzpolitik (S. 52); sie befaßt sich jedoch nur mit letzterer. Weiher geht dabei insbesondere auf die wenig konsistente Rechtsprechung dazu ein, auf welche Weise (und wieweit) der Schutz der Umwelt mengenmäßige Beschränkungen wie Maßnahmen gleicher Wirkung rechtfertigen kann. Sie plädiert für eine Prüfung nur im Rahmen des Art. 36 EGV, da gerade so protektionistische Motive eher erkennbar würden (S. 77). Bei den hier anzustellenden Verhältnismäßigkeitsüberlegungen bleibt es Sache des einzelnen (Mitglied-)Staates, das für notwendig erachtete Schutzniveau festzulegen (S. 83), aber auch, ob ein Produktstandard ein erforderliches Mittel sei (S. 88). Art. 36 S. 2 EGV errichte ein Mißbrauchsverbot und verhindere sowohl sachfremde Diskriminierung als auch die ("verschleierte") Durchsetzung vom EG-Vertrag nicht gedeckter Ziele. Produktionsstandards könnten in gleicher Weise legitimiert werden; hier sei jedoch problematisch, "ob und unter welchen Voraussetzungen eine extraterritoriale Anwendung der Rechtfertigungstatbestände möglich ist" (S. 99 ff.). Immerhin soll ja auf Vorgänge und Verhaltensweisen außerhalb des eigenen Staatsgebietes – und ggf. in einem fremden Territorium – Einfluß genommen werden. Art. 36 EGV umfasse aber auch den Schutz fremder Rechtsgüter, was Weiher nicht zuletzt als der (alten) EG-Verordnung zur Anwendung des Washingtoner Artenschutzübereinkommens herleitet (S. 102). Überzeugender erscheint mir der weitere Rekurs auf das inzwischen wohl zu Gewohnheitsrecht erstarkte Prinzip beschränkter territorialer Souveränität und Integrität (S. 104, 107). Auch hier entscheiden dann letztlich Verhältnismäßigkeitsprinzip und Mißbrauchsverbot. Überaus pragmatisch erachtet es Weiher für realitätsfern, internationalen Abkommen (mit Anreizen oder Sanktionen) unbedingten Vorrang einzuräumen und schon aus diesem Grunde einfuhrbeschränkende Produktionsstandards als nicht erforderlich zu verwerfen (S. 112). Jedoch mag sich hier oft der Verdacht bestätigen lassen, in Wirklichkeit sei eine Handelsbeschränkung zum Schutz wichtiger einheimischer Industriezweige bezweckt; damit aber ist ein Verstoß gegen Art. 36 S. 2 EGV gegeben (S. 115).

Im Hinblick auf das GATT (S. 116 ff.) hebt Weiher zunächst hervor, der Grundsatz des *national treatment* (in Art. III Abs. 4) wolle anders als Art. 30 EGV nicht jede aufgrund unterschiedlicher nationaler Reglementierungen auftretenden Handelsbeschränkungen zwischen den (Mitglied-)Staaten verhindern (S. 117), so daß diese durchaus im Wege nationaler Produktregelungen und von Vorschriften für den nationalen Verbrauch autonome Umweltschutzpolitik zu betreiben in der Lage seien. Die Gleichbehandlungspflicht

gelte allein für Waren (*products*), eine Diskriminierung könne freilich nicht nur äußerlich-formal, sondern auch faktisch bzw. materiell erfolgen. Auch Weiher befaßt sich so insbesondere mit dem Problem der Gleichartigkeit. Insbesondere am Beispiel des *Panel*-Berichts zur *Gas Guzzler Tax* – ist ein Pkw mit hohem Treibstoffverbrauch eine andere Ware als einer mit mittlerem oder niedrigem? – erachtet sie für maßgeblich, daß das Unterscheidungsmerkmal für die Erreichung des (ökologischen) Zwecks relevant ist oder die wahrscheinliche (Umwelt-)Schädlichkeit des Produkts adäquat widerspiegelt (S. 133).

Im GATT (und auch in anderen WTO-Regelungen) ähneln die Rechtfertigungsgründe zumindest teilweise (betr. den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, Art. XX [b]) denen in Art. 36 S. 1 EGV; zudem enthält der Einleitungssatz des Art. XX eine Parallele zu Art. 36 S. 2. Eine spezifische *general exception* ist freilich Art. XX (g) GATT, der sich auf die Erhaltung erschöpflicher Naturschätze bezieht. Das Merkmal der Notwendigkeit (*necessary*) bilde nach der bisherigen *Panel*-Praxis zwar ein hohes, aber kein unüberwindliches Hindernis für einseitige (mitglied)staatliche Schutzmaßnahmen (S. 141), lit. g) eröffne mit der schwächeren Formulierung "*relating to*" sogar einen größeren Spielraum (S. 143). Weiher hält zu Recht fest, das Verbot einer "verschleierte[n]" dürfe nicht als Erlaubnis einer offenen Handelsbeschränkung erachtet werden (S. 147), entscheidend sei auch hier die wohl selten explizit ausgesprochene protektionistische Absicht.

Aus Wortlaut, Genese, der Praxis sowie Sinn und Zweck des Art. III GATT entnimmt Weiher – wie wohl auch die Mehrzahl der Autoren –, der Entstehung eines Produkts vorgelagerte Umstände, wie z.B. die Produktionsweise, seien keine zulässigen Unterscheidungskriterien ansonsten gleichartiger Waren. Damit gewinnen die Ausnahmen nach Art. XX hier zentrale Bedeutung: Unilaterale (Abwehr-)Maßnahmen könnten sich dann auf lit. b) stützen, wenn "physische externe Effekte" Leben oder Gesundheit "im Inland unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigen" oder wenn "psychische" grenzüberschreitende Wirkungen eintreten, nämlich "bedeutende Rechtsgüter außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets gefährdet sind" (S. 163). Hierzu zählt Weiher auch vom Aussterben bedrohte Tier- und Pflanzenarten, d.h. ein Minimum an *biodiversity*. Die Grenzen völkerrechtlich zulässiger *jurisdiction* dürften damit zumindest erreicht sein! *Global common goods* würden ebenso wie Bodenschätze auch von Art. XX (g) erfaßt (S. 167); allerdings müssen hierbei zugleich auch die nationale Produktion und der nationale Verbrauch eingeschränkt werden (S. 169). Die Anwendbarkeit des Art. XX auf extraterritoriale Maßnahmen stelle angesichts ausfallender Tatbestandsmerkmale kein Einfallstor für Protektionismus dar (S. 172).

Unter der Überschrift "Zusammenfassung und Ausblick" diskutiert Weiher – letztlich ablehnend – mögliche Änderungen oder Klarstellungen des WTO-Rechts; nur die Pflicht zur Aufhebung für ungeeignet erkannter Regeln (in Art. 2.3 des TBT-Übereinkommens) hält sie für einen guten Ansatzpunkt (S. 178). Die bessere Lösung wäre jedoch die Schaffung einer "Internationalen Umweltagentur im Zuschnitt der UNO" (S. 179) mit "umfassenden Überwachungs- und Durchsetzungskompetenzen" (S. 182); nur in deren Rahmen sei eine multilaterale und inhaltlich ausgewogene Kooperation gewährleistet. Bis dahin sei

es jedoch "um so bedeutsamer, daß die Welthandelsordnungen des GATT und des EGV die rechtlichen Möglichkeiten zur Ergreifung unilateraler – nicht-protektionistischer – Umweltschutzmaßnahmen eröffnen" (S. 179).

Die abschließenden 12 Thesen zeigen in ihrer Prägnanz auch eine Schwäche der Arbeit auf, die Vernachlässigung des Streitbeilegungsmechanismus und – damit zusammenhängend – der (materiellen) Beweislast. Insbesondere *panels* oder der *appellate body* der WTO, aber zumindest tendenziell auch der Europäische Gerichtshof sind zwar keine Kammern für Handelssachen, wohl aber nach dem ihnen vorgegebenen Kontrollmaßstab freihändlerisch ausgerichtet. Dem einzelnen (Mitglied-)Staat obliegt es daher darzulegen und nachzuweisen, daß sich sein Handeln sowohl im Rahmen eines Rechtfertigungsgrundes bewegt als auch verhältnismäßig und/oder nichtdiskriminierend ist. Daß insoweit bislang WTO-Panels strikte Maßstäbe – letztlich zulasten staatlichen Gesundheits-/Umweltschutzes – anlegen, belegt auf's neue der Hormonstreit (s. *Hilf/Eggers*, EuZW 1997, S. 559 ff.). Gleichwohl bleibt die Untersuchung von Weiher gerade dort lesenswert, wo sie ausgetretene (?) Pfade verläßt und obwohl Ausdrucksweise sowie diverse Druckfehler die Lektüre nicht eben erleichtern.

Ludwig Gramlich

Sylvia Rohde-Liebenau

Menschenrechte und internationaler Wandel

Der Einfluß des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, 202 S., DM 79,--

(Nomos Universitätsschriften Politik, Band 63)

In ihrer schon 1994 von der FU Berlin angenommenen, von Helga Haftendorn betreuten politikwissenschaftlichen Dissertation untersucht die Verfasserin die Auswirkungen, die der KSZE-Prozeß und insbesondere das in seinem Verlauf entwickelte Menschenrechtsregime auf den innenpolitischen Umbruch in Osteuropa und damit auf den Wandel des internationalen Systems in Europa gehabt hat. Diese Zusammenhänge sind den seinerzeit an den Verhandlungen Beteiligten natürlich bewußt. Im öffentlichen politischen Diskurs spielen sie jedoch in Deutschland kaum eine Rolle. Deshalb ist es sehr zu begrüßen, daß der Nomos-Verlag sich zur Veröffentlichung dieser klar gegliederten und anschaulich geschriebenen Studie entschlossen hat.

Im einleitenden theoretischen Teil, der hauptsächlich für Fachkollegen interessant sein dürfte, definiert die Autorin ein "Regime" nach Stephen Krasner als "Zusammenhang implizierter und explizierter Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen der Akteure in einem gegebenen Bereich internationaler