

**Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht**

Band 43

Domestically Prohibited Goods

**WTO-rechtliche Handlungsspielräume bei der Regulierung
des Handels mit im Exportland verbotenen Gütern
zum Umwelt- und Verbraucherschutz**

Von

Tobias Bender



Duncker & Humblot · Berlin

TOBIAS BENDER

Domestically Prohibited Goods

**Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht**

Herausgegeben von
Thomas Bruha, Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen †,
Rainer Lagoni, Gert Nicolaysen, Stefan Oeter

Band 43

Domestically Prohibited Goods

WTO-rechtliche Handlungsspielräume bei der Regulierung
des Handels mit im Exportland verbotenen Gütern
zum Umwelt- und Verbraucherschutz

Von

Tobias Bender



Duncker & Humblot · Berlin

Die Bucerius Law School – Hochschule für Rechtswissenschaft – Hamburg
hat diese Arbeit im Sommertrimester 2005 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0945-2435
ISBN 3-428-12038-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für Katharina
und Artur*

Vorwort

Die vorliegende Abhandlung wurde von der Bucerius Law School – Hochschule für Rechtswissenschaft – im Sommertrimester 2005 als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 23. August 2005 statt. Die Arbeit ist grundsätzlich auf dem Stand von Oktober 2005. Spätere Entwicklungen in Wissenschaft und Gesetzgebung konnten teilweise berücksichtigt werden.

Die Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Meinhard Hilf an der Universität Hamburg und später an der Bucerius Law School in Hamburg. Professor Hilf, der die Arbeit betreut und das Erstgutachten verfasst hat, gilt mein ganz besonderer Dank. Er hat mein Interesse am WTO-Recht geweckt und mir am Lehrstuhl vielfältige Möglichkeiten eröffnet. Auf diese Zeit blicke ich sehr gerne zurück.

Den Herausgebern der Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe. Die Publikation wurde durch Druckkostenzuschüsse der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung und des Arbeitskreises Wirtschaft und Recht im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft unterstützt. Frau Prof. Dr. Doris König danke ich für das zügige Erstellen des Zweitvotums.

In Dankbarkeit verbunden bin ich dem Evangelischen Studienwerk Villigst, durch das ich während meiner Studienzeit mit einem Stipendium finanziell und ideell unterstützt worden bin. So erlangte ich die Freiheit, über den juristischen Tellerrand hinauszuschauen. Ohne die dabei erworbenen Kenntnisse jenseits der juristischen Hermeneutik wäre das WTO-Recht kaum verständlich gewesen.

Beträchtliche Teile der Dissertation konnte ich im Herbst 2002 während eines Forschungsaufenthalts am Institute of International Economic Law des Georgetown University Law Centers (Washington, DC) anfertigen. In diesem Zusammenhang danke ich Professor John Jackson für die freundliche Aufnahme an seinem Institut und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst, der durch sein Stipendium diesen sehr fruchtbaren Aufenthalt ermöglicht hat.

Zur Entstehung dieser Arbeit haben eine Reihe von Personen beigetragen, denen bin ich zu großem Dank verpflichtet bin. Hier ist an erster Stelle Dr. Frank Schorckopf (Universität Bonn) zu nennen, der mir die Anregung zu dem Thema gegeben und mich zu ersten akademischen Gehversuchen ermutigt hat. Die intensiven Gespräche mit Dr. Sacha Wunsch-Vincent (OECD) haben mir geholfen, mein ökonomisches Halbwissen zu ordnen. Durch ihn sind mir die Unterschiede zwischen der ökonomischen und juristischen Methode erst richtig klar geworden, und sein

kritisches Feedback hat so manch wunden Punkt offengelegt. Mit den Professoren Rob Howse und Don Regan (University of Michigan) konnte ich zentrale dogmatische Fragen klären, und ihr Interesse an meiner Fragestellung hat mich sehr motiviert. Dr. Florian Sander, dem ich in herzlicher Freundschaft verbunden bin, und meine Lehrstuhlkollegin Saskia Hörmann haben Teile der Arbeit Korrektur gelesen. Ludger Radermacher (Bucerius Law School), mit dem ich manch anregenden Alsterlauf gemacht habe, unterstützte mich bei den Vorbereitungen auf die mündliche Prüfung. Andreas Wilkens half bei EDV-Problemen. Eine besondere Bürde haben Renate und Gerhard Wiehe geschultert: Als Germanisten unterzogen sie sich der Übung, eine juristische Monografie Korrektur zu lesen. Ihnen sei herzlich gedankt.

Den größten Dank schulde ich freilich meiner Frau, Dr. Katharina Wiehe. Sie hat mich in den letzten Jahren durch die Höhen und Tiefen von Examen, Dissertation und Referendariat begleitet, ertragen und ermutigt. Ihr und unserem Sohn Artur ist diese Arbeit gewidmet.

Hamburg, im Februar 2006

Tobias Bender

Inhaltsübersicht

§ 1 Problementfaltung	27
A. Gegenstand der Arbeit	28
I. Definition von DPGs	28
II. Zu untersuchende Produktgruppen	31
B. Der Handel mit DPGs	33
I. Fallbeispiele für den Export von DPGs	33
II. Handelsströme von DPGs	35
III. Warum gibt es Handel mit DPGs?	39
C. Die Regulierung des Handels mit DPGs	42
I. Warum besteht Regulierungsbedarf?	42
II. Regelungsoptionen	44
III. Schutzgüter	50
D. Bisherige politische Diskussion	53
E. Einordnung der Arbeit in den Stand der Forschung	56
F. Methoden	59
I. Die klassischen Auslegungsmethoden	59
II. Auslegungskritik	60
III. Ergänzende Auslegungsmethoden	61
G. Gang der Untersuchung	67
§ 2 WTO-Rechtsordnung als rechtlicher Analyserahmen	69
A. Regulierung des Warenhandels	69
I. GATT	70
II. SPS- und TBT-Übereinkommen	75
III. Dumping und Subventionen	78
B. Ein allgemeines Recht auf Handel?	79
I. Völkergewohnheitsrecht	79
II. WTO-Recht	80

§ 3 Unilaterale Regulierung des Handels mit DPGs	86
A. Regelungsoptionen des Exportstaats	86
I. Beispiele für die (fehlende) Exportregulierung	86
II. Keine Exportregulierung	110
III. Exportverbote für DPGs	119
IV. Herstellungsverbote	200
V. Mechanismen zur Informationsverschaffung	227
B. Importbeschränkungen durch Einfuhrländer	230
I. Kongruentes innerstaatliches Verbot vorhanden	231
II. Kein kongruentes innerstaatliches Verbot	232
III. Ergebnis	235
C. Regelungsmöglichkeiten de lege ferenda	235
I. Importverbote: <i>wavier</i> von Art. XI:1 GATT	236
II. Exportverbote	236
III. Mechanismen zur Informationsverschaffung	247
IV. Ergebnis	249
D. Zusammenfassung zu § 3	249
§ 4 Multilaterale Regulierung des Handels mit DPGs	253
A. Historische Präzedenzfälle für die multilaterale Regulierung von DPGs	254
I. Montrealer Protokoll zum Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozon- schicht	254
II. Basler Übereinkommen über gefährliche Abfälle	268
B. Die neuen DPG-Abkommen im Chemikalienbereich	291
I. Rotterdamer <i>prior informed consent</i> -Konvention	292
II. Stockholmer Übereinkommen über langlebige organische Schadstoffe	321
III. Zusammenfassung zur Regulierung von Chemikalien-DPGs	340
C. Konsumgüter	347
I. Regelungsansätze im <i>soft law</i>	347
II. Warum gibt es keine Handelsbeschränkungen?	352
D. Regelungsansätze im GATT / WTO	354
I. DPGs im GATT 1947	354
II. DPGs in der WTO	364
III. Perspektive für ein DPG-Abkommen in der WTO	377

Inhaltsübersicht	11
E. WTO-Konformität von Handelsbeschränkungen in MEAs	384
I. Handel zwischen Vertragsparteien eines MEA	385
II. Handelsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten	398
III. Reformbestrebungen	415
F. Zusammenfassung zu § 4	423
§ 5 Schlussbetrachtung	431
Gesamtzusammenfassung	433
Verzeichnis der zitierten Spruchpraxis	445
Literaturverzeichnis	448
Stichwortverzeichnis	478

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Problementfaltung	27
A. Gegenstand der Arbeit	28
I. Definition von DPGs	28
1. Ware	29
2. Verbot im Exportland	29
3. Export	30
II. Zu untersuchende Produktgruppen	31
B. Der Handel mit DPGs	33
I. Fallbeispiele für den Export von DPGs	33
1. Chemikalien	33
2. Konsumgüter	34
II. Handelsströme von DPGs	35
1. Chemikalien	36
2. Konsumgüter	38
III. Warum gibt es Handel mit DPGs?	39
1. Ökonomische Effizienzgewinne	39
2. Unterschiedliche Risikoaversion	40
3. Marktversagen: Informationsasymmetrien und externe Effekte	41
C. Die Regulierung des Handels mit DPGs	42
I. Warum besteht Regulierungsbedarf?	42
II. Regelungsoptionen	44
1. Unilaterale und multilaterale Regelungsebene	44
2. Regelungsinstrumente	45
a) Handelsverbote	46

b) Mechanismen zur Informationsverschaffung	47
aa) Berichtspflichten	47
bb) <i>Prior informed consent</i> -Grundsatz	48
c) Produktionsverbote	50
III. Schutzgüter	50
D. Bisherige politische Diskussion	53
E. Einordnung der Arbeit in den Stand der Forschung	56
F. Methoden	59
I. Die klassischen Auslegungsmethoden	59
II. Auslegungskritik	60
III. Ergänzende Auslegungsmethoden	61
1. Die ökonomische Analyse des Rechts	61
2. <i>Public choice</i> -Theorie	65
3. Ethik	66
4. Zusammenfassung	67
G. Gang der Untersuchung	67
§ 2 WTO-Rechtsordnung als rechtlicher Analyserahmen	69
A. Regulierung des Warenhandels	69
I. GATT	70
1. Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse	70
a) Das grundsätzliche Verbot des Art. XI:1 GATT	70
b) Ausnahmen	72
c) Art. XIII GATT	72
2. Prinzip der Nichtdiskriminierung	74
a) Meistbegünstigung, Art. I GATT	74
b) Inländerbehandlung, Art. III GATT	75
3. Rechtfertigung nach Art. XX GATT	75
II. SPS- und TBT-Übereinkommen	75
1. TBT-Übereinkommen	76
2. SPS-Übereinkommen	77
III. Dumping und Subventionen	78

Inhaltsverzeichnis	15
B. Ein allgemeines Recht auf Handel?	79
I. Völkergewohnheitsrecht	79
II. WTO-Recht	80
1. Allgemeines Recht auf Marktzugang	81
2. Negatives Recht auf Schutz vor Diskriminierung und Protektionismus	83
3. Ergebnis	85
§ 3 Unilaterale Regulierung des Handels mit DPGs	86
A. Regelungsoptionen des Exportstaats	86
I. Beispiele für die (fehlende) Exportregulierung	86
1. USA	87
a) Konsumgüter	88
b) Chemikalien	89
c) Sektorübergreifende Ermächtigungsgrundlage	90
d) Zusammenfassung	91
2. EG	92
a) Konsumgüter	92
b) Chemikalien	95
c) Zusammenfassung	96
3. Deutschland	97
a) Konsumgüter	97
b) Chemikalien	102
c) Zusammenfassung	106
4. Ergebnis	107
II. Keine Exportregulierung	110
1. Art. III GATT	110
2. Subventionsübereinkommen	111
a) <i>Regulatory subsidies</i>	111
b) Verbotene Exportsubvention nach Art. 3.1 SCM	112
3. Antidumpingübereinkommen	115
a) „Ökodumping“	116
b) Legislatives Unterlassen von Exportverboten für DPGs	117
4. Ergebnis	119

III. Exportverbote für DPGs	119
1. Grundlagen	119
a) Exportbeschränkungen unter dem GATT/WTO	119
b) Exportbeschränkungen in der Streitschlichtung	121
aa) Frühe GATT-Entscheidungen	122
bb) <i>Japan – Semi-conductors</i>	122
cc) <i>Canada – Unprocessed Herring</i>	122
dd) <i>Canada – Salmon and Herring</i> (FTA-Panel)	123
ee) <i>Argentina – Hides and Leather</i>	124
ff) <i>Softwood Lumber</i> (FTA-Panels)	124
gg) <i>US – Export Restraints</i>	125
hh) Ergebnis	126
c) Warum Exportverbote von DPGs?	127
d) Zusammenfassung	130
2. Verstoß gegen das GATT	130
a) Art. I GATT	130
b) Art. III GATT	131
c) Art. XI:1 GATT	131
aa) Ausfuhrverbot von DPGs als „andere Maßnahme“ i. S. d. Art. XI:1 GATT	131
(1) Gesamtschau des Regelungskontexts	132
(2) GATT/WTO-Sprachpraxis	133
(a) Umfassender Anwendungsbereich	133
(b) Einzelbetrachtung	134
(3) Stellungnahme	136
bb) Ergebnis	139
d) Art. XIII GATT	139
3. Rechtfertigung nach Art. XX GATT	139
a) Anwendbarkeit auf Exportbeschränkungen	139
b) Schutzgüter i. S. d. Art. XX (a), (b) und (g) GATT	140
c) Geografische Lage potentieller Schutzgüter	141
aa) Intraterritoriale Schutzgüter	141
bb) Gemeinsame Schutzgüter	142
cc) Rein fremde Schutzgüter	143
dd) Abgrenzungsprobleme	143
(1) Allgemein	143
(2) Existenzwerte	143

d) Schutz von rein fremden Rechtsgütern	145
aa) Auslegung des Art. XX GATT	146
bb) GATT / WTO-Spruchpraxis	148
(1) <i>US – Tuna I</i>	149
(2) <i>US – Tuna II</i>	151
(3) <i>US – Shrimp</i>	153
(4) Ergebnis	154
cc) Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Vorschriften über Extraterritorialität i. e. S.	154
(1) Extraterritoriale Regulierung	154
(2) Praktische Auswirkung ausreichend	159
(3) Ergebnis: Intraterritoriale Jurisdiktion mit extraterritorialer Wirkung	161
dd) Bedarf es eines <i>sufficient nexus</i> ?	161
(1) Keine ausreichende Betroffenheit	162
(2) Protektionismusegefahr	165
(3) Ergebnis	167
ee) Zusammenfassung	167
e) Gefahr für ein Rechtsgut	167
f) Notwendigkeit (<i>necessity</i>)	170
aa) Tatbestand	171
bb) Grenzen	175
(1) Keine Angemessenheitsprüfung	175
(2) Kein striktes ökonomisches Effizienzprinzip	180
(3) Ergebnis	181
g) Chapeau von Art. XX GATT	181
aa) Willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung	182
(1) Inländerbehandlung	182
(2) Meistbegünstigung	184
(3) Berücksichtigungspflicht	185
(4) Kooperationspflicht	187
(5) Transparenz und <i>due process</i>	188
bb) Verschleierte Handelsbeschränkung	188
(1) Protektionismus	189
(a) Exportverbot von Konsum-DPGs	192
(b) Exportverbot von Zwischenprodukten (Input-DPGs)	193
(c) Ergebnis	194
(2) Interne Konsistenz	194
h) Zusammenfassung	196

4. Rechtmäßigkeit nach dem SPS- und TBT-Übereinkommen	197
a) SPS-Übereinkommen	197
b) TBT-Übereinkommen	197
aa) Anwendbarkeit	197
bb) Rechtmäßigkeit	199
IV. Herstellungsverbote	200
1. Herstellungsverbot der EG-Tabakprodukt-Richtlinie	200
a) Tabakprodukt-Richtlinie	201
b) Produktionsverbot gem. Art. 3 I, II Tabakprodukt-Richtlinie	201
c) Gesetzgebungsgeschichte des Produktionsverbots	202
d) Die WHO-Rahmenkonvention über die Tabakkontrolle	204
2. Verstoß gegen Art. XI:1 GATT	205
a) Potentiell herstellbare Waren	205
b) Reichweite des Art. XI:1 GATT	206
aa) Art. XI:1 GATT als Beschränkungsverbot	207
bb) Verbot nur von handelspolitischen Maßnahmen	208
cc) Verbot für faktisch diskriminierende interne Maßnahmen	208
dd) Stellungnahme	210
(1) Kein allgemeines Beschränkungsverbot	211
(2) Verbot von faktisch diskriminierenden Maßnahmen	215
c) Ergebnis	218
3. Verstoß gegen Art. XIII GATT	219
4. Rechtmäßigkeit nach dem SPS- und TBT-Übereinkommen	219
a) SPS-Übereinkommen	219
b) TBT-Übereinkommen	220
aa) Anwendbarkeit	220
bb) Rechtmäßigkeit	221
(1) Schutzgut	222
(2) Notwendigkeit	223
(a) Reputation der heimischen Industrie	223
(b) Re-Import	223
(c) Ausländische Schutzgüter	224
(3) Protektionismus	225
(4) Prozedurale Pflichten gem. Art. 2.9 bis 2.12 TBT	225
(a) Anwendbarkeit auf Exportbeschränkungen	225
(b) Rechtmäßigkeit	226
5. Zusammenfassung	227

Inhaltsverzeichnis	19
V. Mechanismen zur Informationsverschaffung	227
1. Art. XI:1 GATT	228
2. Meistbegünstigung	229
3. Art. X GATT	230
4. Ergebnis	230
B. Importbeschränkungen durch Einfuhrländer	230
I. Kongruentes innerstaatliches Verbot vorhanden	231
1. Abgrenzung Art. III und XI:1 GATT	231
2. Art. III:4 GATT	232
II. Kein kongruentes innerstaatliches Verbot	232
1. Verstoß gegen Art. III:4 und XI:1 GATT	233
2. Rechtfertigung nach Art. XX GATT	233
III. Ergebnis	235
C. Regelungsmöglichkeiten <i>de lege ferenda</i>	235
I. Importverbote: <i>waiver</i> von Art. XI:1 GATT	236
II. Exportverbote	236
1. Pflicht zum Exportverbot durch „umgekehrte Inländerbehandlung“?	237
a) Art. III GATT analog	237
b) Vertragsergänzung	239
aa) Rechtssicherheit	240
bb) Umgehung und Re-Importe	240
cc) Sozio-ökonomische Faktoren	241
(1) Substitutionsprozesse	241
(2) Unterschiedliche Nebeneffekte	243
(3) Ergebnis	244
dd) Ethische Argumente	245
ee) Ergebnis	245
2. Wann Exportverbote von DPGs?	246
III. Mechanismen zur Informationsverschaffung	247
1. Grundsatz	247
2. Ausnahmen	248
IV. Ergebnis	249
D. Zusammenfassung zu § 3	249

§ 4 Multilaterale Regulierung des Handels mit DPGs	253
A. Historische Präzedenzfälle für die multilaterale Regulierung von DPGs	254
I. Montrealer Protokoll zum Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozon- schicht	254
1. Anwendungsbereich	256
2. Regelung von DPGs	256
3. Institutionelle Bestimmungen	257
4. Unterstützung von Entwicklungsländern	257
5. Verpflichtungen, insbesondere Handelsbeschränkungen	258
a) Verhandlungsgeschichte	258
b) Handel mit Vertragsstaaten	259
c) Handel mit Drittstaaten	260
6. Verhältnis zu anderen MEAs und zur WTO	263
7. Kritische Würdigung	263
a) Handelsbeschränkungen	263
aa) Handelsverbot mit Drittstaaten	263
bb) Implementierung	264
b) Warum hatte das Montrealer Protokoll Erfolg?	264
aa) Interessenlage in den Industrieländern	265
bb) Erfolgreiche Einbindung der Entwicklungsländer	266
cc) „ <i>Trade Restrictions Drive the Ratification Process</i> “	267
II. Basler Übereinkommen über gefährliche Abfälle	268
1. Anwendungsbereich	270
2. Regelung von DPGs	271
3. Institutionelle Bestimmungen	271
4. Unterstützung von Entwicklungsländern	271
5. Verpflichtungen, insbesondere Handelsbeschränkungen	272
a) Handel mit Vertragsstaaten	273
aa) Handelsverbote	273
bb) <i>Prior informed consent</i> -Verfahren	273
b) Handel mit Drittstaaten	275
c) Diskriminierendes Exportverbot: Der „ <i>Basel Ban</i> “	275
6. Verhältnis zu anderen MEAs und zur WTO	280

7. Kritische Würdigung	281
a) Handelsbeschränkungen	281
aa) Handelsverbot mit Drittstaaten	281
bb) Diskriminierendes Exportverbot: Der „Basel Ban“	282
(1) Fassung des Verbots	282
(2) Rechtspolitische Diskussion	283
cc) PIC-Verfahren	287
b) Hatte das Basler Übereinkommen Erfolg?	290
B. Die neuen DPG-Abkommen im Chemikalienbereich	291
I. Rotterdamer <i>prior informed consent</i> -Konvention	292
1. Verhandlungsgeschichte	293
a) Vorgeschichte: <i>FAO Code of Conduct/UNEP London Guidelines</i>	293
b) PIC-Konvention	296
2. Anwendungsbereich	297
3. Regelung von DPGs	300
4. Institutionelle Bestimmungen	301
5. Unterstützung von Entwicklungsländern	302
6. Verpflichtungen, insbesondere Handelsbeschränkungen	302
a) Anlage-III-Chemikalien	303
aa) PIC-Verfahren	303
bb) Aufnahme einer Chemikalie in Anlage III	304
b) Sonstige Chemikalien-DPGs	305
c) Handel mit Drittstaaten	306
d) Dokumentationspflicht	308
7. Verhältnis zu anderen MEAs und zur WTO	308
a) Montrealer Protokoll	308
b) Basler Übereinkommen	309
c) POPs-Übereinkommen	309
d) WTO	309
8. Kritische Würdigung	311
a) Anwendungsbereich	312
b) Handelsbeschränkungen	312
aa) PIC-Verfahren	313
bb) Kein Verbot des Handels mit Drittstaaten	315

c) Implementierung	316
d) Erweiterungsfähigkeit	318
e) Verhältnis zur WTO	320
II. Stockholmer Übereinkommen über langlebige organische Schadstoffe	321
1. Verhandlungsgeschichte	322
2. Anwendungsbereich	323
3. Regelung von DPGs	323
4. Institutionelle Bestimmungen	324
5. Unterstützung von Entwicklungsländern	325
6. Verpflichtungen, insbesondere Handelsbeschränkungen	325
a) Allgemeine Pflichten	325
b) Handelsverbote	327
c) Erweiterung des Anwendungsbereichs	328
7. Verhältnis zu anderen MEAs und zur WTO	329
a) PIC-Konvention	329
b) Basler Übereinkommen	331
c) Montrealer Protokoll	332
d) WTO	333
8. Kritische Würdigung	333
a) Anwendungsbereich	333
b) Handelsbeschränkungen	333
aa) Differenzierte Verpflichtungen für DDT und PCBs	334
bb) Fallstudie DDT	334
cc) Handel mit Drittstaaten	337
c) Implementierung	338
d) Erweiterungsfähigkeit	338
e) Verhältnis zur WTO	339
III. Zusammenfassung zur Regulierung von Chemikalien-DPGs	340
C. Konsumgüter	347
I. Regelungsansätze im <i>soft law</i>	347
1. <i>Codex Alimentarius Commission</i> (CAC)	347

Inhaltsverzeichnis	23
2. UNO	348
a) <i>UN Consolidated List</i>	349
b) Sonstige Bestrebungen	350
3. OECD	350
4. Ergebnis	351
II. Warum gibt es keine Handelsbeschränkungen?	352
1. Andere Prioritätensetzung internationaler Organisationen	352
2. Abgrenzungsprobleme	352
3. Kein eigenes Regulierungsinteresse	353
D. Regulierungsansätze im GATT/WTO	354
I. DPGs im GATT 1947	354
1. Vorgeschichte	354
2. Von der Ministererklärung 1982 bis zur GATT-Arbeitsgruppe für DPGs 1989	355
3. GATT-Arbeitsgruppe für DPGs	357
a) Verhandlungen	358
b) Entscheidungsentwurf 1991	359
c) Erste Bewertung der GATT-Arbeitsgruppe und des Entscheidungsentwurfs 1991	361
4. Das Notifizierungsverfahren auf Grundlage der Ministererklärungen von 1982 und 1984	363
a) Notifizierungspraxis	363
b) Kritische Würdigung	364
II. DPGs in der WTO	364
1. Entstehung des Komitees für Handel und Umwelt (CTE)	365
2. Die Agenda des CTE	366
3. Verhandlungsschronologie	367
4. DPGs im CTE	368
a) Entwurf für ein DPG-Abkommen von Nigeria 1996	368
b) Zusammenfassung der weiteren Diskussion	369
5. Bewertung der Diskussion um DPGs im CTE	372
a) Allgemeine Bewertung des CTE	372
b) Bewertung der Arbeit des CTE zum Thema DPGs	373

III. Perspektive für ein DPG-Abkommen in der WTO	377
1. Exportverbote	378
2. Informationsverschaffungsmechanismus	378
a) Regelungslücke	379
aa) TBT-Notifikationen	379
bb) SPS-Notifikationen	380
cc) Notifikation von mengenmäßigen Beschränkungen	381
dd) Zusammenfassung	381
b) Regelungsgehalt	382
3. Warum ist die WTO nicht das richtige Forum?	382
a) Exportverbote	382
b) Informationsverschaffungsmechanismen	383
E. WTO-Konformität von Handelsbeschränkungen in MEAs	384
I. Handel zwischen Vertragsparteien eines MEA	385
1. Kollisionsregeln	385
a) Ausdrückliche Vorrangklauseln	386
b) Völkerrechtliche Kollisionsregeln	386
aa) <i>Lex specialis</i> - und <i>lex posterior</i> -Regel	386
bb) Kritik	388
2. Konsensuale Derogation <i>inter partes</i> gemäß Art. 41 WVK	390
a) Derogation der GATT-Verpflichtungen	391
aa) Herleitung	391
bb) Umfang	395
b) Derogation der SPS- und TBT-Verpflichtungen	396
aa) Nach Gründung der WTO geschlossene MEAs	396
bb) Vor Gründung der WTO geschlossene MEAs	397
3. Ergebnis	398
II. Handelsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten	398
1. Wie wahrscheinlich ist ein Konflikt?	399
2. Funktionen von Handelsbeschränkungen gegenüber Drittstaaten	399
3. Verstoß gegen WTO-Recht	401
a) Art. XI:1 GATT	401
b) Rechtfertigung nach Art. XX GATT	401
aa) Zulässiges Schutzziel	401

Inhaltsverzeichnis	25
bb) Notwendigkeit	402
cc) Willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung	407
(1) Ungleichbehandlung	408
(2) Gleiche Verhältnisse	408
(3) Materielle Gleichbehandlung	409
dd) Verschleierte Beschränkung des internationalen Handels	411
ee) Ergebnis	411
c) SPS-Übereinkommen	412
aa) Anwendbarkeit	412
bb) Rechtmäßigkeit	413
d) TBT-Übereinkommen	414
e) Ergebnis	415
III. Reformbestrebungen	415
1. Klarstellungsbedürfnis	416
2. Diskussion bis zur Ministerkonferenz in Singapur 1996	417
3. Ministerkonferenz in Seattle 1999	418
4. Verhandlungsmandat für die Doha-Runde	419
a) Diskussion bis zur Ministerkonferenz von Cancún	420
b) Cancún-Bericht	422
5. Ergebnis	422
F. Zusammenfassung zu § 4	423
§ 5 Schlussbetrachtung	431
Gesamtzusammenfassung	433
Verzeichnis der zitierten Spruchpraxis	445
Literaturverzeichnis	448
Stichwortverzeichnis	478

§ 1 Problementfaltung

Die Staaten der westlichen Welt haben umfangreiche Regelwerke erlassen, um ihre Bürgerinnen und Bürger vor Umwelt- und Gesundheitsgefahren zu bewahren, die vom Umgang mit gefährlichen Stoffen und Produkten sowie von deren Konsum ausgehen können. Auf Waren, die für den Export bestimmt sind, fanden und finden diese Vorschriften mitunter keine Anwendung. Entwicklungs- und Schwellenländer haben dagegen häufig keine Umwelt- und Gesundheitsschutzgesetzgebung oder legen wesentlich niedrigere Standards an die Verkehrsfähigkeit eines Produktes an als hoch entwickelte Industrieländer. Durch die zunehmende Liberalisierung des Welthandels treten diese beiden Staatengruppen bzw. deren Produzenten und Konsumenten in Beziehung zueinander. Infolge des bestehenden Regelungsgefälles kann es nämlich zur Ausfuhr von im Exportland verbotenen oder nur streng beschränkt verkehrsfähigen Gütern (*domestically prohibited or severely restricted goods*) kommen, die man schlagwortartig auch nur als *domestically prohibited goods* (DPGs) bezeichnet.

DPGs finden sich vorrangig im Bereich von Chemikalien, Pestiziden, Medikamenten, gefährlichen Abfällen und Konsumgütern. Als beinahe klassisch kann der Fall des in Industriestaaten seit langem verbotenen Pestizids DDT gelten, das weiter in Entwicklungsländer exportiert und dort zur Malariaeindämmung eingesetzt wird. Außerdem kam es in der Vergangenheit immer wieder zum Export von toxischen Abfällen in Entwicklungsländer, mit dem versucht wurde, sich den hohen Entsorgungsstandards in Industriestaaten zu entziehen.

In der Vergangenheit hat der Export von solchen DPGs zu erheblichen Gesundheits- und Umweltschäden in den Importstaaten geführt, auf die in unterschiedlicher Weise reagiert worden ist. Manche Staaten haben unilaterale Handelsbeschränkungen für die Ausfuhr von bestimmten DPGs erlassen, andere blieben untätig. Zusätzlich gibt es eine Reihe von multilateralen Übereinkünften, die sich der Regulierung des Handels mit DPGs annehmen. Vertreter aus Entwicklungsländern haben immer wieder angemahnt, dass ihre Heimatländer nicht als „Endlager“ für Produkte missbraucht werden sollen, die in den Industriestaaten nicht mehr verkehrsfähig sind. Andererseits wehren sie sich aber auch entschieden gegen eine Bevormundung bei der Entscheidung, welche Produkte eingeführt werden können.¹

Diese Arbeit betrachtet die einzelnen unilateralen und multilateralen Regulierungsmöglichkeiten für den Handel mit DPGs. Ihr Hauptanliegen ist es, den staat-

¹ Schulberg, Harv. Int'l L. J. 20 (1979), 331 (337).

lichen Handlungsspielraum bei der Regulierung des Handels mit DPGs abzu- stecken. Hierzu wird sie die Begrenzungen aufzeigen, die den Normgebern auf nationaler und multilateraler Ebene durch die Mitgliedschaft in der WTO gesetzt werden. Implizit wird dadurch die Frage beantwortet, welche Grenzen das Völker- vertragsrecht für die Wahrnehmung von Umwelt- und Verbraucherschutzver- antwortung aufstellt.² Damit geht sie für einen Teilbereich des internationalen Warenhandels der Frage nach, inwiefern die Handlungsmöglichkeiten von Staaten- (gemeinschaften) in einer WTO-rechtlich verfassten Welthandelsordnung einge- schränkt werden.³

Die Problementfaltung beginnt mit einer Konkretisierung des Untersuchungs- gegenstands (A.). Danach wird empirisches Datenmaterial über den Handel mit DPGs präsentiert und der Frage nachgegangen, warum dieser Handel stattfindet (B.). Hiernach werden die Regelungsoptionen für diesen Handel betrachtet (C.). Zunächst wird dargelegt, dass eine Regulierung allein durch den potentiellen Im- portstaat nicht problemangemessen ist, sondern darüber hinaus weiterer Rege- lungsbedarf auf unilateraler Ebene durch die Exportstaaten sowie auf multilateraler Ebene besteht. Danach werden die möglichen Regelungsebenen, -instrumente und -ziele eingeführt. Nach einer Darstellung der bisherigen politischen Diskussion um die Regulierung des Handels mit DPGs (D.) und der Einordnung der Arbeit in den bisherigen Forschungskontext (E.) folgt eine Übersicht über die gewählten Ana- lysemethoden (F.). Den Schluss des einführenden Abschnitts bildet eine Übersicht über den weiteren Gang der Untersuchung (G.).

A. Gegenstand der Arbeit

Der Gegenstand der Arbeit ergibt sich grundsätzlich aus der Definition von DPGs als im Exportland verbotene Waren (I.). Er wird allerdings auf zwei wiche- tige Gruppen von DPGs reduziert, namentlich Chemikalien-DPGs und Konsum- DPGs (II.).

I. Definition von DPGs

Der gebräuchliche englischsprachige Begriff *domestically prohibited or severely restricted goods* (DPGs)⁴ wird mit „im Exportland verbotene oder nur streng be-

² Für die Grenzen der Wahrnehmung von Umweltverantwortlichkeit nach allgemeinem Völkerrecht, insbesondere der Souveränität des Empfangstaates siehe *Rublack* (1993), S. 149 ff.

³ Siehe für diesen Ansatz im Bereich des Dienstleistungshandels *Krajewski* (2003).

⁴ Er soll dem gleichbedeutenden, aber nicht ganz so griffigen, ebenfalls in den USA am Ende der 1970er geprägten Begriff der *banned and severely restricted products* vorgezogen werden, siehe *Micklitz* (1995), S. 37.

schränkt verkehrsfähige Güter“ übersetzt.⁵ Als Kurzform wird auch die verkürzte englische Abkürzung DPGs gewählt.⁶

1. Ware

Der Begriff der DPGs verweist auf die erste Beschränkung des Untersuchungsgegenstandes: Er verlangt eine Fokussierung auf den Warenverkehr. Damit wird gleichzeitig der Bereich des anwendbaren WTO-Rechts auf das GATT, das TBT- und das SPS-Übereinkommen sowie das Antidumping- und Antisubventionsübereinkommen notwendig begrenzt. Der mit dem Handel mit DPGs verwandte Problembereich des Transfers gefährlicher Technologien⁷ dagegen berührt zusätzlich den hochkomplizierten Bereich des internationalen Investitionswesens, der ganz eigenen wirtschaftsvölkerrechtlichen Gesetzen folgt⁸, und daher hier ausgeklammert wird. Begrifflich lassen sich unter DPGs sämtliche Waren fassen. Für die Zwecke dieser Arbeit wird indes eine Beschränkung auf Chemikalien und Konsumgüter vorgenommen.⁹

2. Verbot im Exportland

Die Beschäftigung mit DPGs gibt eine analytische Umgrenzung des Gegenstandsbereiches der Arbeit vor. Anknüpfungspunkt für die Arbeit ist also nicht die empirisch messbare Gefährlichkeit eines Guts.¹⁰ Notwendig und hinreichend ist, dass überhaupt ein innerstaatliches Verkaufs-, Verwendungs- oder Produktionsverbot vorliegt. *In praxi* werden Gefährlichkeit und Verbot häufig zusammenfallen. Es gibt aber einerseits eine Reihe von stark risikobehafteten Produktionsprozessen, die in vielen Ländern nicht verboten sind, wie zum Beispiel der Betrieb von Atomkraftwerken. Andererseits gelten manche Dinge, die in einem Staat verboten sind, in anderen Ländern als sicher (Autos ohne deutsche Straßenverkehrszulassung, die in Entwicklungs- und Schwellenländern reißenden Absatz finden). Die Wahl eines

⁵ Vgl. auch die Übersetzungen von *Rublack* (1993), S. 92: „im Inland verbotene Waren“; *Moncayo von Hase* (1999), S. 23: „[...] Waren, die am nationalen Markt verboten sind.“; *Micklitz* (1995), S. 36: „Verbotene und streng beschränkte Produkte“; etwas unscharf *Hilf, NVwZ* 2000, 481 (489): „Export von verbotenen Gütern“. Viel weitgehender und gar nicht auf den innerstaatlichen Status einer Ware abstellend dagegen *Regierung der Philippinen* (2000), S. 1: „[C]hemicals, chemical substances and nuclear wastes, collectively known as domestically prohibited goods (DPGs).“

⁶ Trotz dieser Abkürzung sind streng beschränkt verkehrsfähige Güter immer mit gemeint.

⁷ Siehe dazu *Handl, N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.* 20 (1988), 603 (610 ff.); *Wirth*, in: *Handl/Lutz* (Hrsg.) (1989), S. 83 ff.

⁸ Dazu *Lowenfeld* (2002), S. 387 ff.; *Michaelis*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.) (2005), § 14; *Herdegen* (2003), § 3, Rn. 48 m. w. N.

⁹ Siehe näher unten II.

¹⁰ So *Rublack* (1993), die sich mit grenzüberschreitendem Risikentransfer befasst.