



GREENPEACE

## Kurzstellungnahme

zu einem möglichen gesetzlichen Verbot der Durchfuhr  
von Walfleisch aus Drittstaaten über die deutschen Häfen  
oder sonstige nationale Transportwege

Im Auftrag von Greenpeace e.V.

**Neue Adresse ab Herbst 2013**  
Greenpeace e. V.  
Hongkongstraße 10  
20457 Hamburg

---

**Impressum** **Herausgeber** Greenpeace e. V., Große Elbstr. 39, 22767 Hamburg, Tel. 040/306 18-0, Fax 040/306 18-100, mail@greenpeace.de, www.greenpeace.de **Politische Vertretung**  
**Berlin** Marienstr. 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.:** Dr. Iris Menn **Autorin** Dr. Michèle John **Titelfoto** Isländische Walfänger mit erstem getötetem Finnwal in der Jagdsaison 2013,  
© Greenpeace **Stand** 07/2013

# Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

---

Greenpeace e.V.  
**Frau Dr. Iris Menn**

22745 Hamburg

**Per E-Mail: [Iris.Menn@greenpeace.de](mailto:Iris.Menn@greenpeace.de)**

Michael Günther \*  
Hans-Gerd Heidel \*<sup>1</sup>  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>2</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>2</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
Dr. Cathrin Zengerling LL.M. (Ann Arbor)

<sup>1</sup> Fachanwalt für Familienrecht  
<sup>2</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Postfach 130473  
20104 Hamburg

Mittelweg 150  
20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
Email: [post@rae-guenther.de](mailto:post@rae-guenther.de)  
[www.rae-guenther.de](http://www.rae-guenther.de)

**30.07.2013**  
13/0352UR/J/mk  
Sekretariat: Frau Krey  
Tel.: 040-278494-23

## Kurzstellungnahme

**zu einem möglichen gesetzlichen Verbot der Durchfuhr von Walfleisch  
aus Drittstaaten über die deutschen Häfen oder sonstige  
nationale Transportwege**

**erstellt von Rechtsanwältin Dr. Michéle John  
im Auftrag von Greenpeace e. V.**

Anlässlich eines aktuellen Finnwalfleisch-Transports von Island nach Japan über den Hamburger Hafen soll geklärt werden, ob ein Verbot der Durchfuhr von Walfleisch über deutsche Häfen oder sonstige nationale Transportwege gesetzlich normiert werden kann. Diesbezüglich ist zum einen die derzeitige Rechtslage der Durchfuhr von Walfleisch aus Drittstaaten durch die EU zu prüfen (A), zum anderen die Möglichkeiten eines gesetzlichen Durchfuhrverbots von Walfleisch durch das deutsche Hoheitsgebiet (B).

---

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
BLZ 200 505 50  
Kto.-Nr. 1022 250 383

Commerzbank AG  
BLZ 200 800 00  
Kto.-Nr. 4000 262 00

GLS Bank  
BLZ 430 609 67  
Kto.-Nr. 2033 210 900

Anderkonto: Commerzbank AG, BLZ 200 800 00, Kto.-Nr. 4000 262 02

## **A. Rechtslage bezüglich der Durchfuhr von Walfleisch durch die Bundesrepublik Deutschland**

### **I. CITES und EU-Artenschutzverordnung**

Die meisten Walarten gehören zu den weltweit gefährdeten Tieren und unterfallen dem Schutz des Washingtoner Artenschutzübereinkommens (im Folgenden: CITES = Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, BGBl. II, 1975, S. 773, zuletzt geändert BGBl. I, 1985, S. 2473). CITES steuert und schränkt den internationalen Handel mit weltweit gefährdeten freilebenden Tieren und Pflanzen ein. In seinen Anhängen finden sich derzeit etwa 25.000 Pflanzen- und 5.000 Tierarten in drei unterschiedlich strengen Kategorien (*Schütte/Gerbig*, in: Schlacke, GK-BNatSchG, §§ 44-47, Rn. 2). Für die in Anhang I gelisteten, unmittelbar vom Aussterben bedrohten Arten gilt ein generelles Im- und Exportverbot (Art. III i. V. m. Art. II Nr. 1). Ausnahmen sind nur in wenigen Einzelfällen, etwa zu wissenschaftlichen Zwecken zulässig. Dies betrifft beispielsweise die meisten Walarten, die sämtlich in Anhang I gelistet sind.

CITES wird für alle EU-Staaten abschließend und unmittelbar in der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 09.12.1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (im Folgenden: EU-Artenschutzverordnung) sowie der entsprechenden Durchführungsverordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission vom 04.05.2006 (zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 791/2012 vom 23.08.2012) umgesetzt.

Die EU-Artenschutzverordnung unterscheidet in vier unterschiedlichen Anhängen (Anhänge A bis D) wildlebende Tier- und Pflanzenarten je nach deren Gefährdungsgrad (vgl. Art. 3). Der Anhang A enthält die im Anhang I des CITES aufgeführten Arten, d. h. von der Ausrottung bedrohte Arten, die durch den Handel beeinträchtigt sind oder beeinträchtigt werden könnten, sowie Arten, die nach Ansicht der Europäischen Union im internationalen Handel so gefragt sind, dass jeglicher Handel das Überleben der Art gefährden würde (Art. 3 Abs. 1). Im Anhang A der EU-Artenschutzverordnung sind auch alle Walarten erfasst.

Für die Arten des Anhangs A ist der Handel zu kommerziellen Zwecken aus der Gemeinschaft, in die Gemeinschaft und innerhalb der Gemeinschaft generell verboten (Art. 8 EU-Artenschutzverordnung). Gemäß Art. 4 Abs. 1 der EU-Artenschutzverordnung sind bei der Einfuhr von Exemplaren der Arten des Anhangs A in die Gemeinschaft die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen und zuvor ist der Einfuhrzollstelle eine Einfuhrgenehmigung einer Voll-

zugsbehörde des Bestimmungsmitgliedstaats vorzulegen. Als Exemplare gelten nach Art. 2 Buchst. t) der EU-Artenschutzverordnung auch Teile oder aus ihnen gewonnene Erzeugnisse der geschützten Arten, somit auch Walfleisch.

Die Durchfuhr ist ein besonderer Fall der Ein- und Ausfuhr und wird in Art. 2 Buchst. v) der EU-Artenschutzverordnung legal definiert. Danach ist die Durchfuhr

**„die Beförderung von Exemplaren, die für einen namentlich genannten Empfänger bestimmt sind, zwischen zwei Punkten außerhalb der Gemeinschaft durch das Hoheitsgebiet der Gemeinschaft, wobei die Beförderung nur im Zusammenhang mit den für diese Beförderungsart erforderlichen Vorkehrungen unterbrochen werden darf“.**

Im aktuellen Fall sollte Walfleisch durch die Europäische Union u. a. über den Hamburger Hafen von Island (Drittstaat) aus nach Japan (Drittstaat) transportiert werden. Bei einer solchen Durchfuhr entfallen in der Regel die für die Ein- oder Ausfuhr vorgeschriebenen EU-rechtlichen Dokumente (Art. 7 Abs. 2 EU-Artenschutzverordnung), denn abweichend von Art. 4 werden bei der Durchfuhr von Exemplaren durch die Gemeinschaft von den Einfuhrzollstellen keine Überprüfungen und keine vorgeschriebenen Genehmigungen, Bescheinigungen und Meldungen verlangt (Art. 7 Abs. 2 Buchst. a) EU-Artenschutzverordnung).

Wenn allerdings eine in Anhang A der EU-Artenschutzverordnung aufgeführte Art transportiert werden soll, gilt diese vorgenannte abweichende Regelung nur, wenn von der zuständigen Behörde des ausführenden oder wiederausführenden Drittstaates ein gültiges, im Übereinkommen vorgesehenes Ausfuhr- oder Wiederausfuhrdokument, das den Exemplaren entspricht, denen es beigelegt ist, und in dem der Bestimmungsort der Exemplare festgelegt ist, ausgestellt worden ist (Art. 7 Abs. 2 Buchst. b) EU-Artenschutzverordnung).

Nur wenn der Nachweis nicht erbracht werden kann, d. h. wenn entsprechende Dokumente nicht vorliegen, müssen die Exemplare beschlagnahmt und schließlich eingezogen werden (Art. 7 Abs. 2 Buchst. b) und c) der EU-Artenschutzverordnung i. V. m. § 47 BNatSchG; vgl. auch LANA, Vollzugshinweise zum Artenschutzrecht, Stand 19.11.2010, S. 99, Ziff. 9.1.7.7).

Ein über die vorgenannten Maßnahmen hinausgehendes Verbot der Durchfuhr normiert weder CITES noch die EU-Artenschutzverordnung.

## **II. Verbot der Durchfuhr von Walfleisch durch die Bundesrepublik Deutschland und Vereinbarkeit mit EU- und WTO-Recht**

Die Absicht, ein Durchfuhrverbot von Walfleisch im deutschen Recht gesetzlich zu verankern, wirft verschiedene rechtliche Fragen auf, und zwar ob ein solches nationales Vorgehen mit europa- (1.) und völkerrechtlichen (2.) Regelungen vereinbar und wo im deutschen Recht ein solches Verbot zu implementieren (3.) wäre.

### **1. Vereinbarkeit mit EU-Recht**

Ein Durchfuhrverbot von Walfleisch durch das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland könnte gegen die Grundfreiheiten, insbesondere gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) verstoßen (1.2.). Allerdings ist als Vorfrage zu klären, ob Deutschland als Mitgliedstaat überhaupt eine Regelungskompetenz für ein Durchfuhrverbot von Walfleisch besitzt (1.1.).

#### **1.1. Schutzverstärkungsklausel, Art. 193 AEUV**

Für die Bereiche „Fischerei“ und „Umwelt“ teilen sich Union und Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 AEUV die Zuständigkeit. Insofern darf die Bundesrepublik Deutschland neben der Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen (Art. 2 Abs. 2 S. 1 AEUV), allerdings nur so lange und soweit, bis die Union ihre Zuständigkeit ausübt oder sich dazu entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben (Art. 2 Abs. 2 S. 2 und 3 AEUV).

Mit Blick auf die EU-Artenschutzverordnung, in der die Union nur Mindestvorschriften erlassen hat (vgl. Art. 11 Abs. 1 der EU-Artenschutzverordnung), entsteht durch strengeres nationales Recht kein Konflikt. Die Union stützte seinerzeit die EU-Artenschutzverordnung auf Art. 130 s EGV (jetzt Art. 192 AEUV). Art. 192 AEUV spricht der Union nämlich die Kompetenz für ein Tätigwerden im Hinblick auf die Umsetzung der in Art. 191 AEUV genannten Ziele zum Schutze der Umwelt zu (vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 192 Rn. 2). In Art. 193 S. 1 AEUV ist denn auch die geteilte Kompetenz ausdrücklich geregelt, dass die Mitgliedstaaten nicht gehindert sind, verstärkte Schutzmaßnahmen im Hinblick auf den Umweltschutz beizubehalten oder zu ergreifen. Einschränkend ist zu beachten, dass die schutzverstärkenden Maßnahmen mit den Verträgen (EUV und AEUV) vereinbar sein müssen (S. 2).

Damit stellt Art. 193 S. 1 AEUV fest, dass auf Art. 192 AEUV gestützte Regelungen nie abschließend sein können, soweit es um die Schutzverstärkungen auf mitgliedstaatlicher Seite zugunsten des Umweltschutzes geht (*Jarass*,

NVwZ 2000, 529, 530; *Calliess*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 193, Rn. 5).

Es bleibt festzuhalten: Die auf CITES beruhende EU-Artenschutzverordnung wurde auf Art. 130 s EGV (jetzt Art. 192 AEUV) gestützt, d. h. zum Schutz der Umwelt erlassen. Die Regelungen in der EU-Artenschutzverordnung sind nicht abschließend. Danach können die Mitgliedstaaten strengere Maßnahmen ergreifen oder beibehalten (so Erwägungsgrund 3 und auch ausdrücklich Art. 11 Abs. 1 der EU-Artenschutzverordnung). Ein nationales Verbot der Durchfuhr von Walfleisch kann auf die Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 EGV gestützt werden. Es soll sichergestellt werden, dass der Handel von Walfleisch jedenfalls erschwert wird, denn jeglicher Handel unterstützt die Jagd auf Wale und gefährdet das Überleben der nach Anhang A geschützten Walarten.

## **1.2. Schutzbereich und Beeinträchtigung i. S. d. Art. 34 AEUV**

Grundsätzlich kann die Bundesrepublik Deutschland somit aufgrund der Schutzverstärkungsklausel ein Durchfuhrverbot von Walfleisch gesetzlich normieren. Allerdings muss das Verbot mit den Verträgen vereinbar sein (Art. 193 S. 2 AEUV). Von den Vorgaben des EU-Vertrages sind insbesondere die Grundfreiheiten bedeutsam, und zwar hier etwa die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV.

Ein im deutschen Recht verankertes Durchfuhrverbot von Walfleisch verstößt als Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs i. S. einer Durchfuhrbeschränkung, mindestens aber als Maßnahme gleicher Wirkung, gegen die Warenverkehrsfreiheit i. S. des Art. 34 AEUV. Allerdings gelten die Grundfreiheiten nicht schrankenlos. Vielmehr können Beschränkungen gerechtfertigt sein. Wenn die Bundesrepublik Deutschland beabsichtigt, ein Verbot für die Durchfuhr von Walfleisch gesetzlich zu verankern, dürfte dies aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, zu dem auch der Umweltschutz gehört, zulässig sein.

In der *Cassis de Dijon*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs wurden erstmals zusätzliche „zwingende Gründe“ festgeschrieben (EuGH, Urt. v. 20.02.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649). Im späteren Wallonien-Urteil (EuGH, Urt. v. 09.07.1992, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431) und im Urteil zur Abfallverbringungs-VO (EuGH, Urt. v. 28.06.1994, Rs. C-187/93, Slg. 1994, I-2857, 2881 Rn. 22) wurde die Warenverkehrsfreiheit aus Gründen des Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausdrücklich eingeschränkt.

Ein von der Bundesrepublik Deutschland beabsichtigtes Durchfuhrverbot von Walfleisch dient dem Umweltschutz, nämlich dem Artenschutz von besonders gefährdeten Walarten. Bezüglich der Normierung eingreifender mitgliedstaatli-

cher Maßnahmen zum Schutze der Umwelt gewährt der EuGH den Mitgliedstaaten einen vergleichsweise weiten Einschätzungsspielraum (*Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36, Rn. 214). So lässt sich z.B. ein Importverbot für Abfälle mit dem Schutz der Umwelt rechtfertigen (EuGH, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431, Rn. 29 ff. (Kommission/Belgien)).

Einschränkende Voraussetzung ist allerdings, dass die Beeinträchtigung unterschiedslos gelten, d.h. eine Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Produkten vorliegen muss. Da in der EU und entsprechend in der Bundesrepublik Deutschland der Walfang, und damit der Handel zu kommerziellen Zwecken aus der Gemeinschaft, in die Gemeinschaft und innerhalb der Gemeinschaft generell verboten ist, gilt ein Durchfuhrverbot unterschiedslos für inländische und ausländische Walfleischtransporte.

Als weitere rechtliche Voraussetzung einer Zulässigkeit muss das Durchfuhrverbot wegen des „zwingenden Erfordernisses“ ebenso wie die anderen Ausnahmen als beschränkende Regelung aber auch verhältnismäßig sein.

### **1.3. Verhältnismäßigkeit**

Ein gesetzlich normiertes Durchfuhrverbot von Walfleisch hat das legitime Ziel, den grundsätzlich verbotenen Walfang und den damit verbundenen Handel mit vom Aussterben bedrohten Walarten konsequent durchzusetzen und zum Schutz der Arten beizutragen. Dieses Ziel ist auch bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Ein Durchfuhrverbot von Walfleisch wäre geeignet, das o.g. angestrebte Ziel zu fördern. Dazu genügt es, dass das angestrebte Ziel grundsätzlich gefördert wird (*Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36, Rn. 92 m.w.N.). Auch eine Teileignung für die Geeignetheit wird als ausreichend angesehen, so dass selbst protektionistische Maßnahmen, die etwa auch ausländische Produkte/Personen treffen, geeignet sein könnten (*Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36, Rn. 92). Zwar dürfte durch ein Verbot der Durchfuhr von Walfleisch durch die Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar die Jagd auf vom Aussterben bedrohte Wale beendet werden. Gleichwohl dürfte unumstritten sein, dass der Handel mit Walfleisch erschwert würde.

Ein Durchfuhrverbot ist auch erforderlich, denn der angestrebte Zweck kann nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden, die den Handel innerhalb der Union weniger beschränken (*Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36, Rn. 93 m.w.N.). Da in der EU, und damit in der Bundesrepublik Deutschland der kommerzielle Walfang und Han-

del von Walfleisch zu kommerziellen Zwecken aus der Gemeinschaft, in die Gemeinschaft und innerhalb der Gemeinschaft generell verboten ist, können keine anderen Maßnahmen ergriffen werden, als die Durchfuhr von Walfleisch aus und / oder in Drittstaaten zu verbieten. Eine „mildere“ Maßnahme, die das angestrebte Schutzniveau ebenso erreichen würde, ist also nicht vorhanden.

Im Rahmen der Angemessenheit ist zu prüfen, ob die Beeinträchtigung in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht. Hierzu werden die Intensität der Beeinträchtigung des Handels innerhalb der Union und der Schutzgewinn für das entgegenstehende Rechtsgut abgewogen (*Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36, Rn. 98). Im Hinblick auf den Handel mit Walfleisch ist zu beachten, dass Walfleischtransporte extrem selten stattfinden. Ein Markt für Walfleisch existiert innerhalb der EU faktisch nicht. Zum anderen ist der kommerzielle Walfang innerhalb der EU verboten. Allein in Island und Norwegen findet kommerzieller Walfang statt. Eine mögliche Beeinträchtigung des isländischen und norwegischen Handels mit Walfleisch ist auch hinzunehmen, da die Bundesrepublik nationalstaatlich bestimmen kann, ein bestehendes Verbot des Walfangs innerstaatlich konsequent umzusetzen. Eine erlaubte Durchfuhr von Walfleisch führt das Walfangverbot ad absurdum. Die Beeinträchtigung des Handels mit Walfleisch durch ein nationales Durchfuhrverbot ist im Hinblick auf das bestehende Walfangverbot angemessen.

Es bleibt festzuhalten, dass nach EU-Recht ein Durchfuhrverbot aus Gründen des Artenschutzes gerechtfertigt sein kann. Denn ein gesetzlich normiertes Durchfuhrverbot von Walfleisch hat das legitime Ziel, das geltende Walfangverbot in der Bundesrepublik Deutschland konsequent durchzusetzen.

#### **1.4. EU-Grundrechte**

Das Durchfuhrverbot ist auch an der Berufsfreiheit (Art. 15 der Grundrechte-Charta) sowie dem Eigentumsrecht (Art. 17 der Grundrechte-Charta) zu messen.

Die „wirtschaftliche Betätigungsfreiheit“ (*Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, Art. 15 Rn. 13 ff.) der ausländischen Händler und auch Transportunternehmen von Walfleisch bleibt vom Durchfuhrverbot für Walfleisch durch die Bundesrepublik Deutschland unangetastet. Denn es ist den Händlern grundsätzlich möglich, ihren Handel weiterhin zu betreiben, sich also wirtschaftlich zu betätigen. Dies betrifft auch die Transportunternehmen, die lediglich eine geringe Anzahl von Containern nicht mehr durch die Bundesrepublik Deutschland befördern dürfen. Daneben greift das Durchfuhrverbot auch nicht in das Sacheigentum (*Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, Art. 17 Rn. 15) der ausländischen Händler ein.

Selbst wirtschaftslenkende Maßnahmen (z.B. Erzeugungsquoten) unterfallen nicht dem Schutzbereich des Eigentumsrechts (EuGH, Urt. v. 28.03.1980, verb. Rs. 154, 205 f., 226-228, 263 f./78 u. 31, 39, 83, 85/79, Slg. 1980, 907). Ein Eingriff in geschützte Grundrechte findet also nicht statt.

## **2. Vereinbarkeit mit dem WTO-Abkommen (GATT)**

### **2.1. Durchfuhr, Art. V GATT und Art. XI GATT**

WTO-Mitglieder sind nach Art. V GATT grundsätzlich verpflichtet, den Transit von Waren und Transportmitteln (also etwa Schiffen) über ihr Hoheitsgebiet zu ermöglichen. Danach hat die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich die Durchfuhr von Waren aus Island nach Japan zu ermöglichen.

Außerdem treten nationalstaatliche Import- oder auch Durchfuhrverbote, die aus Gründen des Umweltschutzes ausgesprochen werden, grundsätzlich mit dem Verbot der Importbeschränkungen nach Art. XI Abs. 1 GATT in Konflikt. Denn danach sind Importbeschränkungen, zu denen auch Durchfuhrbeschränkungen zählen dürften, ausdrücklich verboten.

### **2.2. Ausnahme nach Art. XX GATT**

Das Durchfuhrverbot durch die Bundesrepublik Deutschland könnte allerdings nach Art. XX GATT gerechtfertigt sein. Mögliche Rechtfertigungsgründe werden in Art. XX lit. a) bis j) GATT enumerativ aufgezählt. In Betracht kommt Art. XX lit. b) GATT (2.2.1.) und daneben auch Art. XX lit. g) GATT (2.2.2.).

#### **2.2.1. Art. XX lit. b) GATT**

Ein Durchfuhrverbot von Walfleisch könnte nach Art. XX lit. b) GATT zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen gerechtfertigt werden. Art. XX lit. b) GATT lautet:

**“Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (...) (b) necessary to protect human, animal or plant life or health.”**

Zwar ist der Umweltschutz in den Rechtfertigungsgründen nicht ausdrücklich genannt. Gleichwohl lässt die WTO-Rechtsprechung eindeutig erkennen, dass Gesundheits- und Umweltschutz sowie die nachhaltige Entwicklung aufgrund ihrer hervorgehobenen Stellung in der Präambel derart wichtige Belange sind, dass sie grundsätzlich als Rechtfertigung für Maßnahmen geeignet sind, die den Freihandel beschränken können (Vgl. nur *Ekardt/Henning/Steffenhagen*, JbUTR 2010, S. 151, 178 m.w.N.).

Ein gesetzlich normiertes und nationalstaatliches Durchführverbot von Waldfleisch muss zum Ziel haben, die vom Aussterben bedrohten Walarten zu schützen. Der Schutz von Arten, die außerhalb des eigenen (deutschen) Hoheitsgebiets vorkommen und durch dortigen Fang zu Schaden kommen, kann auch gerechtfertigt sein. Art. XX lit. b) GATT schließt nämlich eine Zuständigkeit nicht deshalb aus, weil der Schutz außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes bezweckt wird (vgl. *U.S./Mexico Tuna Embargo Dispute*, MJIL Vol. 16 Iss. 2 (1992), p. 239 et seq.).

Ein Durchführverbot von Waldfleisch durch deutsche Häfen oder sonstige Transportwege ist auch notwendig. Deutschland ist dem Internationalen Übereinkommen zur Regulierung des Walfangs beigetreten und danach besteht seit 1986 ein weltweites Walfangverbot. Die Bundesrepublik ist auch Mitglied der Internationalen Walfangkommission (IWC) und lehnt den kommerziellen Walfang ausdrücklich ab (vgl. nur [www.bmelv.de/DE/Landwirtschaft/Fischereipolitik/Walschutz/Walschutz\\_node.html](http://www.bmelv.de/DE/Landwirtschaft/Fischereipolitik/Walschutz/Walschutz_node.html)). Trotz des weltweiten Verbots und zahlreicher Verhandlungen im Rahmen der IWC jagen aber Staaten wie Norwegen, Japan und Island noch immer Wale (vgl. [www.nachhaltigkeit.info/artikel/walfang-konvention\\_1946\\_767.htm](http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/walfang-konvention_1946_767.htm)). Um den Walfang und den damit verbundenen Handel mit Waldfleisch nicht logistisch zu unterstützen, bleibt der Bundesrepublik Deutschland nur die Möglichkeit, die Durchfuhr von Waldfleisch durch deutsche Häfen oder sonstige Transportwege zu verbieten.

Das Durchführverbot darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung des freien Handels führen (*Chapeau* des Art. XX GATT; vgl. *Kluttig*, *Welthandelsrecht und Umweltschutz – Kohärenz statt Konkurrenz*, 2003, S. 22 ff. m.w.N.). Gemäß dem *Chapeau* (der einleitenden Formulierung des Art. XX GATT) darf nämlich keine der in Art. XX GATT genannten Maßnahmen so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung von Staaten, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, führt oder eine verschleierte, protektionistisch motivierte Handelsbeschränkung darstellt (*Ekardt/Henning/Steffenhagen*, JbUTR 2010, S. 151, 182).

Im Hinblick auf die WTO-Rechtsprechung, nach der jeder Nationalstaat das Niveau seines Umweltschutzes grundsätzlich selbst bestimmen soll (*Ekardt/Henning/Steffenhagen*, JbUTR 2010, S. 151, 184 m.w.N.), kann zum Schutz

von besonders gefährdeten Arten deren Jagd national verboten werden (so wie z.B. in § 44 Abs. 1 BNatSchG normiert). Deshalb kann als Schutzmaßnahme ein Durchfuhrverbot von im Ausland erlegten Walarten verhängt werden. In- und ausländische Arten werden in diesem Fall also gleich behandelt. Das Durchfuhrverbot richtet sich an alle Staaten, es diskriminiert also nicht einzelne Staaten.

Das Durchfuhrverbot ist – wie bereits im Rahmen der Rechtfertigung nach Art. 36 AEUV – auch im Sinne des Chapeaus des Art. XX GATT geeignet, erforderlich und angemessen. Insoweit bleibt wiederum festzuhalten, dass das Durchfuhrverbot von Walfleisch geeignet wäre, das o.g. angestrebte Ziel zu fördern. Zwar dürfte durch ein Verbot der Durchfuhr von Walfleisch durch die Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar die Jagd auf vom Aussterben bedrohte Wale beendet werden. Gleichwohl dürfte unumstritten sein, dass der Handel mit Walfleisch durch das Durchfuhrverbot erschwert wird. Ein Durchfuhrverbot ist erforderlich, denn der Schutz bedrohter Walarten kann nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden. Das Durchfuhrverbot ist auch angemessen. Denn obwohl weltweit ein Verbot von Walfang besteht, findet er in einigen Staaten statt. Eine erlaubte Durchfuhr von Walfleisch durch einen Staat, der Walfang entschieden ablehnt, führt das Walfangverbot ad absurdum. Die Beeinträchtigung des Handels mit Walfleisch durch ein nationales Durchfuhrverbot ist im Hinblick auf das bestehende Walfangverbot demnach angemessen.

### 2.2.2. Art. XX lit. g) GATT

Ein Durchfuhrverbot von Walfleisch könnte auch nach Art. XX lit. g) GATT zum Schutz begrenzt vorhandener natürlicher Ressourcen gerechtfertigt werden. Art. XX lit. g) GATT lautet:

**“Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (...) (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption.”**

Die Anforderungen an die Rechtfertigung nach Art. XX lit. g) GATT („relating to“) sind weniger streng als nach Art. XX lit. b) GATT („necessary“; vgl. *Panizzon/Arnold, Cottier*, URP/DEP 3/2010, S. 225 f.). Danach genügt es, dass ein Verbot der Durchfuhr von Walfleisch durch die Bundesrepublik Deutsch-

land auf die Erhaltung der vom Aussterben bedrohten Art gerichtet ist. Da sich die Bundesrepublik Deutschland einem Walfangverbot und entsprechendem Handelsverbot unterworfen hat, ist es nur konsequent die Durchfuhr ebenfalls zu verbieten. Nur so ist das Walfangverbot wirksam.

Es bleibt festzuhalten, dass auch nach WTO-Recht ein Durchfuhrverbot aus Gründen des Artenschutzes gerechtfertigt sein kann. Denn ein gesetzlich normiertes Durchfuhrverbot von Walfleisch hat das legitime Ziel, das geltende Walfangverbot in der Bundesrepublik Deutschland konsequent durchzusetzen.

### **III. Implementierung des Durchfuhrverbots von Walfleisch im deutschen Recht**

Im nationalen Recht könnte das Durchfuhrverbot beispielsweise in § 44 BNatSchG klarstellend normiert werden. § 44 BNatSchG ist die „zentrale Schutznorm“ des Besonderen Artenschutzes und dient dem Schutz besonders gefährdeter Tier- und Pflanzenarten (s. nur *Schütte/Gerbig*, in: Schlacke, Gk-BNatSchG, § 44 Rn. 1 m.w.N.). Nach einem ordnungsrechtlichen Ansatz werden in § 44 BNatSchG verschiedene Verbote, und zwar Zugriffs- (Abs.1), Besitz- (Abs. 2 Nr. 1) und Vermarktungsverbote (Abs. 2 Nr. 2) normiert.

§ 44 BNatSchG unterscheidet durchgängig zwischen „besonders“ und „streng“ geschützten Arten. Die „streng“ geschützten Arten unterliegen voll umfänglich dem Schutz der „besonders“ geschützten Arten; für sie werden jedoch strengere Schutzvorgaben geregelt. Besonders geschützte Arten sind nach der Legaldefinition des § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG zunächst alle Arten, die in den Anhängen A und B der EU-Artenschutzverordnung gelistet sind. Danach unterliegen auch sämtliche Walarten dem Schutz des § 44 BNatSchG.

Nach § 44 Abs. 2 S. 1 Nr. 2a BNatSchG unterliegen Tiere und Pflanzen der besonders geschützten Arten einem Vermarktungsverbot und dürfen z. B. nicht „befördert“ werden. Allerdings sind vom nationalen Vermarktungsverbot nicht alle besonders geschützten Arten umfasst, sondern nur die nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 Buchst. b) und c) BNatSchG geschützten. Die in § 7 Abs. 2 Nr. 13 Buchst. a) BNatSchG genannten Arten der Anhänge A und B der EU-Artenschutzverordnung (und damit alle Walarten) unterliegen somit gerade nicht dem nationalen Vermarktungsverbot. Diese Lücke wird zwar grundsätzlich durch die im deutschen Recht unmittelbar geltenden Vermarktungsverbote des Art. 8 Abs. 1 und Abs. 5 der EU-Artenschutzverordnung geschlossen (vgl. BT-Ds. 13/6441, S. 66). Da allerdings die Durchfuhr von Exemplaren der Arten des Anhangs A in Art. 8 der EU-Artenschutzverordnung nicht verboten ist (vgl. obige Ausführungen unter I.), besteht eine Regelungslücke, die durch eine nationale Klarstellung geschlossen werden müsste.

Um die Vermarktung von Walfleisch konsequent zu verbieten, könnte an dieser Stelle auch ausdrücklich die Durchfuhr von Produkten der besonders geschützten Arten der Anhänge A und B der EU-Artenschutzverordnung, also z.B. von Walfleisch, verboten werden.

Daneben könnte § 46 Abs. 3 BNatSchG klarstellend im Hinblick auf die Durchfuhr von Walfleisch geändert werden. In § 46 Abs. 3 BNatSchG wird auf Art. 8 und 9 der EU-Artenschutzverordnung ausdrücklich Bezug genommen. Zwar verbietet Art. 8 der EU-Artenschutzverordnung den Handel von Exemplaren der Arten des Anhangs A innerhalb der EU. Allerdings unterfällt die Durchfuhr von Exemplaren des Anhangs A aus einem Drittstaat durch das Hoheitsgebiet der EU in einen weiteren Drittstaat diesem Verbot gerade nicht, so dass an dieser Stelle ein Verbot der Durchfuhr von Exemplaren des Anhangs A der EU-Artenschutzverordnung normiert werden könnte.

§ 50 BNatSchG enthält schließlich Bestimmungen über das Verfahren bei der Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Tieren oder Pflanzen, die unionsrechtlichen Ein- und Ausfuhrregelungen unterliegen. Danach besteht lediglich eine Anmeldepflicht für die Ein-, Durch- oder Ausfuhr von Tieren und Pflanzen (§ 50 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). Ein Verbot der Durchfuhr von Exemplaren des Anhangs A der EU-Artenschutzverordnung ist unionsrechtlich nicht geregelt.

Es bleibt festzuhalten, dass die Bestimmungen in den §§ 44 bis 47 BNatSchG zum Besonderen Artenschutz so novelliert werden könnten, um die Vermarktung von Walfleisch konsequent zu verbieten. Die Durchfuhr von Produkten der besonders geschützten Arten der Anhänge A der EU-Artenschutzverordnung, also insbesondere von Walfleisch, könnte zukünftig verboten werden.

Rechtsanwältin  
Dr. Michéle John

## ➔ **Kein Geld von Industrie und Staat**

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen. Mehr als eine halbe Million Menschen in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.