

Wie „grün“ ist die WTO?

Umweltschutz als Anliegen des Welthandels

von Dieter Ruloff

Aus dem Blickwinkel der Umweltinteressen sind etliche Aspekte des freien Welthandels problematisch: Welthandel schafft Verkehr, und dieser wiederum verursacht bedeutende negative Externalitäten, also Schäden, deren Kosten sich nicht oder nur ungenügend in den Preisen der betreffenden Güter widerspiegeln. Der freie Zugang zu fremden Märkten belohnt jene, die ihre Umweltstandards niedrig und damit ihre Produktionskosten tief halten; sie genießen in Ländern mit hohen Umweltstandards einen beträchtlichen Wettbewerbsvorteil (Kritiker sprechen vom so genannten Ökodumping). Besonders von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie Greenpeace wird der Vorwurf erhoben, die Welthandelsorganisation (WTO) behindere die Anwendung und den Ausbau internationalen Umweltrechts durch multilaterale Umweltschutzabkommen (Multilateral Environmental Agreements, MEAs) und gebe dem Schutz der Umwelt in ihren eigenen Verträgen ein zu geringes Gewicht.

Auf die konkrete Kritik an einer großen Zahl von WTO-Verträgen und -entscheidungen kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

Prof. Dr. Dieter Ruloff,
Institut für Politikwissenschaft
an der Universität Zürich.

Im Grunde läuft diese jedoch auf den Vorwurf hinaus, im Konfliktfall werde von der WTO den Handelsinteressen üblicherweise Priorität gegenüber Umwelthanliegen eingeräumt.

Natürlich wären diese und andere Vorwürfe an den Handel kritisch zu untersuchen, wobei manche Überraschungen zu Tage kämen.¹ Hier geht es um etwas anderes, nämlich die auf den ersten Blick überraschende Tatsache, dass die WTO und ihre Konferenzen zu einem bedeutenden Forum internationaler Umweltpolitik geworden sind. Die wichtigsten Gründe sind wohl die folgenden vier:

1. Die WTO wurde gerade wegen der Kritik am Welthandel als Plattform für Umweltinteressen interessant, zumal es ein ähnlich bedeutungsvolles Forum im Bereich des internationalen Umweltschutzes, eine Weltumweltorganisation etwa, bis heute nicht gibt.
2. Die Politik der Öffnung der WTO hat gegenüber NGOs, die in immer größerer Zahl an den Verhandlungen und Konferenzen der WTO teilnehmen, ein Übriges getan.
3. Die WTO selbst betont ihre Aufgeschlossenheit internationalen Umwelthanliegen gegenüber: „In the WTO, commercial interests do not take priority over environmental protection“, steht auf der Homepage der WTO.² Die Präambel der Charta von Marrakesch, durch die das Sekretariat des Allgemeinen

Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1995 zur WTO aufgewertet wurde, nennt die optimale Nutzung der Ressourcen der Welt, eine nachhaltige Entwicklung und den Schutz der Umwelt als Ziel.

4. Das GATT selbst enthält mit den Absätzen (b) und (g) des Artikels XX Bestimmungen, die Handelsbeschränkungen mit dem Ziel des Umweltschutzes möglich machen sollten.

Artikel XX

Wie aber gestaltet sich die aktuelle Praxis der WTO, insbesondere bei der Anwendung der schon genannten Bestimmungen des GATT? Artikel XX erlaubt Ausnahmen von den übrigen Bestimmungen des GATT, allerdings dürfen diese weder diskriminieren noch bloß vorgeschoben sein, wie es in der Einleitung (chapeau) von Artikel XX heißt: „Unter dem Vorbehalt, dass die nachstehenden Maßnahmen nicht in einer Weise durchgeführt werden, dass sie ein Mittel zur willkürlichen oder un gerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, oder eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen ...“ könne „... keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens so ausgelegt werden, dass sie einen Vertragspartner hindern würde, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen.“ Genannt werden dann unter Absatz (b) solche, „... die für den Schutz des Lebens oder der

Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind“; unter (g) „Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden.“ Dies sind eindeutige Worte. Umso erstaunlicher ist die Tatsache, dass es bislang nur drei Mal zu einem echten Test dieser Bestimmungen gekommen ist. Diese drei Fälle seien hier kurz skizziert und kommentiert:

Amerikanisches Recht schreibt einen strikten Schutz von Delfinen beim Thunfischfang vor und verlangt von den Behörden ein Importverbot für Thunfisch, der nicht gemäß amerikanischen Umweltstandards gefangen wird. Betroffen davon war u.a. Mexiko, das im Februar 1991 beim GATT klagte (tuna-dolphin case). Eine Reihe von dritten Staaten (von denen Thunfisch zwar nicht gefangen, aber verarbeitet wird) bekundete ebenfalls Interesse an dem Streitfall. Mexiko berief sich in seiner Klage auf die GATT-Artikel III (Gebot der Gleichbehandlung mit Inlandswaren), XI (Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen) und XIII (Gebot der nichtdiskriminierenden Anwendung allfälliger mengenmäßiger Beschränkungen). Die USA beriefen sich im Wesentlichen auf Artikel XX (b) und (g).

Ein GATT-Gremium (panel) entschied damals gegen die USA, und zwar aus folgenden Gründen: Artikel XX (b) und (g) erlaube nicht den

Schutz von Tieren außerhalb des Territoriums des Staates, der sich darauf berufe. Da sich das mexikanische Endprodukt (Thunfischkonserven) nicht vom einheimischen Produkt unterscheidet, liege zudem ein Verstoß gegen das Gebot der Inländerbehandlung (Artikel III) vor; darüber hinaus sei eine Diskriminierung mit Blick auf nicht genehme Produktionsmethoden (Production and Process Methods, PPMs) unzulässig, lediglich nachweisbare Qualitätsunterschiede des Produkts seien relevante Kriterien. Schließlich seien die Maßnahmen der USA gegen Mexiko nicht „notwendig“ gewesen; der Streit hätte zunächst bilateral verhandelt werden können. Mexiko entschied damals, die Sache nicht weiter zu verfolgen und bilateral mit den USA eine Lösung zu suchen. Die Panelentscheidung wurde damit also nicht angenommen und damit auch nicht Teil des WTO-Rechts.

1992 beschlossen jedoch die Europäische Union und die Niederlande (als Verarbeiter von Thunfisch-Produkten), die Sache noch einmal aufzurollen und verlangten eine neuerliche Streitschlichtung (son of tuna-dolphin case). Nach längeren Beratungen entschied ein Panel 1994 wiederum gegen die USA: Artikel XX gebe einem Land nicht das Recht, von einem anderen die Umsetzung der eigenen Umweltgesetze zu verlangen. Allerdings ließ das Panel diesmal die Frage offen, ob Artikel XX den Schutz von Tieren außerhalb des eigenen Territoriums zulasse (Extraterritorialität). Wiederum wurde die Entscheidung von den USA nicht akzeptiert

und damit (gemäß damaligem Streit-schlichtungsverfahren) wiederum nicht Teil des GATT-Rechts.

Bei der Auslegung von Artikel XX durch beide Panels wurde also dem Diskriminierungsverbot größere Bedeutung zuerkannt als dem Schutz der Umwelt. Man befürchtete, eine Entscheidung zugunsten der USA könne womöglich dem Missbrauch von Artikel XX zum Zweck der Diskriminierung (Ökoprotektionismus) Tür und Tor öffnen, denn jedes Land könnte damit seine eigenen Umweltgesetze gezielt zur Abwehr missliebiger ausländischer Konkurrenz anpassen. Wenn Artikel XX in den Dienst des Umweltschutzes gestellt werden solle, so das Panel im Thunfisch-Delfin-Streit in den abschließenden Bemerkungen zu seinem Urteil, dann müssten die Vertragsparteien dies klarer zum Ausdruck bringen. 1995 schuf die WTO deshalb den Ausschuss für Handel und Umwelt (Committee on Trade and Environment, CTE), der Vorschläge für Änderungen an den Regeln der WTO mit Blick auf einen nachhaltigen Umgang mit der Umwelt ausarbeiten soll.

Ein hoffnungsvoller Präzedenzfall

Weitere Klarheit in Bezug auf die Anwendung von Artikel XX des GATT brachte dann aber ein neuerlicher Streitfall (shrimp-turtle case). Mit Verweis auf eigene Gesetze zum Schutz von Meeresschildkröten verboten die USA den Import ostasiatischer Garnelen (shrimps), wenn der Fang nicht amerikanischen Umweltstandards genüge, die eine Ausrüs-

tung von Netzen mit Fluchttüren für die Schildkröten vorsehen. Im Oktober 1996 verlangten Indien, Malaysia und Thailand eine Untersuchung des Falles. Ein WTO-Panel entschied gegen die USA, und zwar mit ähnlichen Argumenten wie im ersten Thunfisch-Delfin-Fall. Zudem wies das Panel von den USA eingebrachtes Informationsmaterial von NGOs mit der Begründung zurück, man berücksichtige solches nur dann, wenn man es ausdrücklich verlangt habe.

Die USA brachten diese Entscheidung jedoch vor eine Appellationsinstanz (appellate body) der WTO, die den Spruch des ersten Panels nun komplett umkehrte: Demnach befanden sich die USA in voller Übereinstimmung mit Artikel XX (g) des GATT, wobei man ausdrücklich auf die Präambel der WTO-Charta verwies (siehe oben). Allerdings habe man gegen die Einleitung von Artikel XX verstoßen, der Nichtdiskriminierung bei der Anwendung von Ausnahmen von den GATT-Regeln fordert. Tatsächlich hatten die USA karibische Länder bevorzugt behandelt, d.h. technische und finanzielle Hilfe und längere Fristen bei der Umstellung ihrer Fangmethoden gewährt. Die USA erklärten sich im November 1998 mit der Entscheidung der Appellationsinstanz einverstanden, und damit wurde diese Entscheidung WTO-Recht. Die Umsetzung der Entscheidung durch die USA ließ Malaysia noch zwei Mal von der WTO überprüfen; zuletzt und abschließend wurde den USA im Oktober 2001 die korrekte Umsetzung der Panelentscheidung durch die WTO bescheinigt.

MEAs und die WTO

Interessant an der Entscheidung der Appellationsinstanz der WTO vom Oktober 1998 ist dreierlei: Erstens wurde Material von NGOs mit in die Überlegungen einbezogen (allerdings nur solches, das über die USA eingereicht wurde); zweitens stützte sich die Appellationsinstanz bei der Beurteilung des amerikanischen Anliegen, Meeresschildkröten zu schützen, ausdrücklich auf ein internationales Umweltschutzabkommen, nämlich auf das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (Convention on International Trade in Endangered Species, CITES). Und drittens verwies das Panel auf die Aushandlung eines multilateralen Umweltschutzabkommens als eine Möglichkeit, Streitigkeiten über Umweltmaßnahmen im Rahmen der WTO zu vermeiden, die womöglich das gesamte multilaterale Handelssystem über eine allzu laxen Auslegung von Artikel XX des GATT gefährden würden. In einer Analyse der Appellations-Entscheidung³ wird jedoch auf die Tatsache verwiesen, dass die multilateralen Umweltschutzabkommen (MEAs) nicht unbedingt mit den Regeln der WTO übereinstimmen müssen und damit auch das Gegenteil, nämlich neuer Streit, eintreten könnte. Deshalb hier noch ein kurzer Blick auf die MEAs:

Insgesamt gibt es ungefähr 200 internationale (regionale und globale) multilaterale Umweltschutzabkommen. Einige davon schränken in der Tat den Handel ein. Dazu gehören das bereits erwähnte Artenschutzübereinkommen von 1973 und die Kon-

vention über den Schutz der Artenvielfalt von 1992. Das Internationale Tropenholz-Übereinkommen von 1994 beschränkt den Handel mit Tropenholz auf solches, das aus nachhaltiger Nutzung stammt. Das Montreal-Protokoll von 1987 über den Schutz der Ozonschicht und seine Zusatzvereinbarungen regeln den schrittweisen Ausstieg aus Produktion, Handel und Anwendung von „harten“ FCKW. Die Basler Konvention von 1989 verbietet den internationalen Handel mit gefährlichen Abfällen. Die UN-Klimarahmenkonvention von 1992 und das Kyoto-Protokoll von 1997 wollen weltweit den Ausstoß von CO₂ reduzieren, was ohne die Änderung von Produktions- und Konsumgewohnheiten nicht möglich ist. Theoretisch sind Inkompatibilitäten zwischen Handels- und Umweltregimes denkbar,⁴ z.B. Handelskonflikte, bei denen Vertragsparteien eines Umweltschutzabkommens mit der Berufung auf dieses Nichtmitglieder des entsprechenden Abkommens im Handelsbereich diskriminieren und letztere bei der WTO eine Streitschlichtung verlangen. Bis heute ist dies jedoch noch nie geschehen.

Einen Ausbau des Systems multilateraler Umweltschutzabkommen behindert die WTO selbst nicht; im Gegenteil fordert die Panelentscheidung im Shrimp-turtle-Fall genau dies. Die Erklärung der Vierten Ministerkonferenz der WTO von Doha im November 2001 bestätigt unter Punkt 6 die Richtung mit dem Hinweis: „Wir begrüßen die fortgesetzte Kooperation der WTO mit UNEP und anderen zwischenstaatlichen Umweltorganisatio-

nen. Wir unterstützen die Bemühungen, die Kooperation zwischen der WTO und anderen relevanten internationalen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen zu stärken ...“.⁵ Die Probleme der genannten MEAs liegen anderswo, etwa beim mangelnden Willen einiger Staaten, gegen den Schmuggel verbotener Produkte (FCKW, gefährdeter Arten) vorzugehen, oder bei Handels- und Wirtschaftsinteressen anderer Staaten, was striktere Regeln verhindert (z.B. beim Tropenholz-Übereinkommen und beim Kyoto-Protokoll). Multilaterale Regimes (einschließlich jenes der WTO) können nicht mehr erreichen als das, was ihre Mitgliedstaaten zulassen.

Umweltschutzrhetorik

Die WTO ist keine Umweltorganisation, aber sie wird „grüner“. Die Auslegung der WTO-Regeln durch Panels hat sich zugunsten von Umweltanliegen weiterentwickelt, wobei sich die neuen Streitschlichtungsregeln der WTO positiv auswirken. Es gibt mit dem Shrimp-turtle-Fall nun einen Präzedenzfall, auf den sich zukünftige Panels berufen werden. Damit ist es an interessierten Staaten, diese Möglichkeiten zu nutzen (und an interessierten NGOs, die eigenen Regierungen auf entsprechende Fälle krasser Umweltschädigung hinzuweisen, auf welche Artikel XX des GATT angewandt werden könnte). Angesichts aller Umweltschutzrhetorik erstaunt die doch bislang geringe Zahl von Streitschlichtungsfällen, in denen sich die beklag-

ten Parteien auf Artikel XX (g) des GATT berufen.

Die WTO bietet Umweltinitiativen zunehmend bessere Chancen, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen und ihre Expertise einzubringen, allerdings sind dem ökologischen Totalumbau der WTO, wie ihn einige NGOs fordern, natürlich Grenzen gesetzt – eben weil es sich um eine Handels- und keine Umweltorganisation handelt.⁶ Druck auf die WTO ist kein Ersatz für nationale und internationale Umweltpolitik. Umweltschutz muss national in jedem einzelnen Land beginnen. Dies hält auch die Erklärung von Doha unter Punkt 6 fest: „Wir erkennen an, dass kein Land unter WTO-Richtlinien gehindert werden sollte, Maßnahmen zum Schutz von menschlichem, tierischem und pflanzlichem Leben oder der Gesundheit oder der Umwelt, auf einem von ihm als angemessen gesehenen Niveau, zu ergreifen ...“⁷ Allerdings seien diese Maßnahmen in Einklang mit den Bedingungen zu gestalten, wie sie in der Einleitung von Art. XX genannt werden: nichtdiskriminierend (d.h. alle involvierten Länder in gleicher Weise betreffend) und nicht als Protektionismus im ökologischen

Gewande; darauf werden vor allem die Staaten der Dritten Welt drängen.

Die Priorität des internationalen Umweltschutzes muss beim Ausbau des Systems von MEAs liegen. Unterstützung der WTO für den Ausbau des Systems der MEAs war das Anliegen der EU-Länder in den Verhandlungen von Doha, und wie die Erklärung von Doha zeigt, ist man damit weitgehend auch auf Zustimmung gestoßen. Die von der EU angestrebte gleichrangige Behandlung von Umwelt- und Handelsanliegen wird sich erst in der Praxis erweisen müssen, namentlich bei der Anwendung von Artikel XX in konkreten Streitfällen. Ein verbesserter Informationsaustausch zwischen der WTO und den Sekretariaten der MEAs (in vielen Fällen ist dies das UN-Umweltprogramm, UNEP), wie ihn die EU ebenfalls befürwortet, wäre äußerst nützlich, würde aber eine auch organisatorische Gleichrangigkeit voraussetzen, eine Weltumweltorganisation gibt es aber (noch) nicht. Der Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung vom 26. August bis 4. September 2002 in Johannesburg bietet Gelegenheit, in dieser Hinsicht etwas zu unternehmen, z.B. über die Aufwertung von UNEP.

Anmerkungen

¹ Vgl. in diesem Zusammenhang Bjorn Lomborg, *The Skeptical Environmentalist*, New York 2001.

² Vgl. die Homepage der WTO: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10misc_e/10m04_e.htm>.

³ S. Joel P. Trachtmann, Decisions of the Appellate Body of the World Trade Organization. Current Survey, in: *European Journal of International Law*, Bd. 10, Nr. 1, 1999, S. 192–194.

⁴ Vgl. Thomas Bernauer und Ruloff, *Handel und Umwelt. Zur Frage der Kompatibilität internationaler Regime*, Opladen/Wiesbaden 1999.

⁵ Vgl. den Text der Erklärung, in Auszügen abgedruckt S. 70 ff; hier S. 71.

⁶ Dies auch die Argumentation von Daniel C. Esty, *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*, Washington (Institute for International Economics) 1994.

⁷ A. a. O. (Anm. 5).