

Den Bock nicht zum Gärtner machen

Die Umweltfrage in den Cancún-Verhandlungen

Das Thema Umwelt spielte bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún keine wichtige Rolle. Für die großen internationalen Umweltgruppen ist dies keine Enttäuschung, sie plädieren inzwischen dafür, dass die Konflikte zwischen Handel und Umwelt nicht in der WTO, sondern multilateral im UN-Zusammenhang geklärt werden müssen.

Umwelt sei für die Europäische Union nach Landwirtschaft das zweitwichtigste Verhandlungsthema, erklärte Robert Madelin, der für das Thema Nachhaltige Entwicklung ranghöchste Beamte des Handelskommissars Lamy, bei einer Presse-Unterrichtung am 11. September 2003 auf der WTO-Ministerkonferenz. Als drei Tage später diese Konferenz scheiterte, war das Thema Umwelt weder dafür verantwortlich, noch hatte es in den Verhandlungen eine zentrale Rolle gespielt. Die großen internationale Umweltgruppen zeigten sich über letzteres wenig enttäuscht. Sie plädieren inzwischen dafür, dass die Konflikte zwischen Handel und Umwelt nicht in der WTO, sondern multilateral im UN-Zusammenhang zu klären sind. Dagegen entdecken plötzlich andere Organisationen die Umweltverhandlungen in der WTO als Aktionsfeld. Mit einer „Nutzt die WTO“-Strategie möchten sie die laufende Debatte um den verbesserten Marktzugang für

Umweltgüter und -dienstleistungen eingreifen, um benachteiligten Produzentengruppen im Süden verbesserten Marktzugang zu den Märkten des Nordens zu ermöglichen. Nachfolgend werden einige, bei weitem nicht alle Aspekte des konfliktträchtigen Paares Handel und Umwelt vorgestellt, die in Cancún (k)eine Rolle spielten.

Die Ausgangslage: enttäuschend

Seit der Doha-Ministerkonferenz der WTO ist das Thema „Handel und Umwelt“ Bestandteil der laufenden Handelsrunde. Drei „konkrete“ Verhandlungspunkte wurden 2001 in Doha beschlossen, drei weitere Themen als Optionen für zukünftige Verhandlungen identifiziert. Verhandelt werden das Verhältnis zwischen Umweltabkommen und WTO-Handelsregeln, das Ausmaß des Beobachterstatus, den die Sekretariate der Umweltabkommen bei den WTO-Organen und Verhandlungen bekommen

sollen sowie der Informationsaustausch mit ihnen, und die Verbesserung des Marktzuganges für Umweltgüter und Umweltdienstleistungen. Diese Verhandlungen werden im WTO-Komitee für Handel und Umwelt (CTE) geführt. Das CTE wurde ferner beauftragt, drei weitere Punkte zu prüfen und diese gegebenenfalls zur Aufnahme in die Verhandlungen vorzuschlagen: die Auswirkungen von Umweltmaßnahmen auf den Marktzugang von Produkten aus Entwicklungsländern, die Umweltaspekte des Abkommens über handelsrelevante Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) und Kennzeichnung für Umweltzwecke (Ökolabelling).

Multilaterale Umweltabkommen

Bisher ist das Verhältnis zwischen handelsrelevanten Umweltabkommen wie etwa dem Washingtoner Artenschutzabkommen oder der Basel-Giftmüllkonvention und WTO-Regeln ungeklärt. Diese Unsicherheit

wird häufig dafür benutzt, mit einem WTO-Streitfall zu drohen, um unerwünschte Umweltmaßnahmen zu verhindern. In Doha stimmten nun die WTO-Mitglieder Verhandlungen zu, die das Verhältnis zwischen bestehenden WTO-Regeln und den spezifischen Handelsverpflichtungen, die in Multilateralen Umweltabkommen (MEAs) festgeschrieben sind, klären sollen. Doch für die angestrebte Klärung des Verhältnisses gibt es enge Vorgaben. Mit dem Doha-Mandat kann die Umwelt nur verlieren, da das bisher ungeklärte Verhältnis zwischen Handel und Umwelt zugunsten des Handels festgezurrert wird.

Die in Genf geführten Verhandlungen haben bisher wenig konkrete Ergebnisse gezeigt. So konnte noch keine Einigung über Definitionen erzielt werden. Ab wie vielen Mitgliedsstaaten ist ein Umweltabkommen multilateral, was sind die spezifischen Handelsverpflichtungen in einem Umweltabkommen? Auch bei dem Thema Umweltgüter ist noch ungeklärt, was sie eigentlich sind. Sind es Doppelhüllentanker, Aktivkohle zur Wasserreinigung, Solarpanel oder fällt etwa der Ökolandbau darunter? Der im August in Genf veröffentlichte erste Entwurf für die Cancún-Erklärung war somit aus Umweltgründen enttäuschend: In der üblichen Verhandlungssprache

nahm man den Fortschritt der Verhandlungen bei der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses dessen, was man eigentlich verhandeln will, zur Kenntnis, bestätigte noch einmal die Beschlüsse von Doha und verständigte sich darauf, dass die Arbeit fortgeführt wird. Nicht mehr!

Cancún-Cozumel-Cancún: eine gute Idee scheiterte Dennoch machten sich einige Hoffnungen, dass in Cancún mehr zu erreichen sei. Denn im Vorfeld der WTO-Konferenz trafen sich auf Einladung des mexikanischen Umweltministers Victor Lichtinger auf der bei Cancún gelegenen Insel Cozumel am 8. und 9. September 2003 wenige ausgewählte Umweltminister zu einem „High-level Round Table on Trade and Environment“. Erwartet wurde, dass von diesem Treffen ein Impuls in Form eines deutlichen Statements zum Verhältnis zwischen Handels- und Umweltregeln auf die WTO-Konferenz ausgehen würde. Etwa dahingehend, dass die WTO nicht die richtige Institution sei, dieses Verhältnis zu klären. Im Vorfeld von Cozumel tagte wiederum vom 5. bis 7. September in Cancún das Global Biodiversity Forum (GBF)¹ zu dem Thema „Biologische Vielfalt, Handel und Nachhaltige Entwicklung“. Während es das GBF schaffte, seine Empfehlungen den Minis-

tern in Cozumel vorzutragen, ging dort der Impuls verloren. Telefonate aus Washington sorgten dafür, dass anstelle einer Erklärung der Minister nur ein abgeschwächtes Chairman-Statement des mexikanischen Umweltministers erfolgte. Dieser hieß nun auch nicht mehr Victor Lichtinger, der am 2. September überraschend seinen Posten verlor, sondern Alberto Cárdenas Jiménez. Weder der anwesende Umweltminister Trittin noch seine beiden Kolleginnen aus Schweden und England waren willig, die angedachten Akzente zu setzen. So enthält das Statement zwar brauchbare Aussagen zu der Abschaffung von umweltschädlichen Subventionen, zu Umweltgütern und -dienstleistungen und zum Verhältnis zwischen TRIPS und der Konvention zur biologischen Vielfalt (CBD)². Im wichtigsten Punkt blieb es jedoch schwach: es stellt nur die Kompatibilität zwischen Handelsregeln und Umweltabkommen fest. So war es denn auch kein großer Fehler, dass der mexikanische Außenminister Luis Ernesto Derbez in seiner Rede vor der WTO-Ministerkonferenz nicht wie versprochen auf das Chairman-Statement einging.

Zwei Verbesserungen: der Text vom 13. September Der in Cancún am 13. September vorgelegte zweite Entwurf für den

Abschlusstext enthielt dann gegenüber der August-Fassung zwei Verbesserungen. Die EU hatte es geschafft, einen Punkt einzuführen, nach dem mit der bisherigen Praxis, den Sekretariaten von sechs Umweltabkommen sowie des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und der UN-Konferenz zu Handel und Entwicklung (UNCTAD) für die Umwelt-Verhandlungen Beobachterstatus einzuräumen, fortgefahren werden soll. Eine Bestätigung einer bisherigen freiwilligen Praxis als Erfolg feiern zu müssen, zeigt, wie wenig Spielraum derzeit in der WTO in der Debatte zu Handel und Umwelt vorhanden ist. In einem zweiten Punkt wurde ein Artikel aus der Doha-Erklärung vom 14. November 2001 hervorgehoben: dieser Artikel 19 fordert zur Überprüfung des für die Forderung „Kein

Patent auf Leben“ wichtigen Artikels 27.3(b) aus dem TRIPS-Abkommen sowie zur Klärung des Verhältnisses zwischen dem TRIPS-Abkommen und der CBD auf. Die Frage, ob diese beiden Punkte auch noch in der Schlussfassung des Cancún-Textes gewesen wären, lässt sich durch Scheitern nicht mehr beantworten.

Wie weiter?

Die großen Umweltverbände WWF, Friends of the Earth (BUND) und Greenpeace sind sich einig, dass die Frage des Verhältnisses zwischen Handelsregeln und Umweltabkommen außerhalb der WTO geregelt werden muss. Diese Regelung der WTO zu überlassen und ihr damit zusätzlich auch noch die Definitionsgewalt zu geben, festzulegen, was Umweltabkommen sind, wie ein Ökolabelling

aussehen hat, wie Umweltgüter definiert werden, hieße den Bock zum Gärtner zu machen. Doch wo ist „außerhalb“? Die Schlagworte „im System der Vereinten Nationen“ und „multilateral“ müssen dringend konkretisiert werden. „Umweltgüter“ ist weiteres Problemfeld, zu dem dringend Austausch und Diskussionen stattfinden müssen. Während die einen darunter das Öffnen profitabler Märkte der Entwicklungsländer für High-tech- end-of-the-pipe-Lösungsansätze der Industrieländer sehen, verknüpfen andere damit die Hoffnung, für lokale, indigene Produzentengruppen die Chancen zu vergrößern, mit ihren Produkten auf den Märkten der Industrieländern zu landen. Das Scheitern von Cancún heißt alles andere, als die Hände in den Schoß zu legen.

Jürgen Knirsch

Der Autor ist bei Greenpeace zuständig für den Bereich Internationaler Handel und WTO.

1 Mehr zum GBF unter <http://www.gbf.ch>.

2 Das Cozumel-Statement ist auf der ICTSD-Homepage zu finden, dort gibt es auch einen Bereich über das GBF. Siehe <http://www.ictsd.org>