

Einen Schritt vor, vier zurück Handel und Umwelt in der neuen Handelsrunde der WTO

Auf Drängen der Europäischen Union steht das Verhältnis zwischen multilateralen Umweltabkommen und den Regeln der WTO auf der Tagesordnung der neuen Welthandelsrunde. Dies ist jedoch nur scheinbar ein Fortschritt. Denn das Verhandlungsmandat sorgt dafür, dass eine Klärung nur zur Unterordnung der Umweltabkommen unter den Freihandel führen kann. Andere Fragen wie die Geltung des Vorsorgeprinzips sind ausgeklammert, und die Industrieländer tun zudem nichts, um ihre Märkte für den Süden zu öffnen und so die berechtigte Furcht der Entwicklungsländer vor ökologisch begründetem Protektionismus zu zerstreuen.

Als am Abend des 14. November 2001 EU-Handelskommissar Pascal Lamy in der katarischen Hauptstadt Doha die Ergebnisse der gerade beendeten 4. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) kommentierte, zeigte er sich zufrieden. Die Doha-Erklärung spiegele die Forderungen der Europäischen Union (EU) nach verstärkten Aktivitäten in der WTO zu den Themen nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz wider, erklärte der Verhandlungsführer der EU. Auch der damalige WTO-Generaldirektor Mike Moore demonstrierte Zufriedenheit: Mit der von der Doha-Erklärung eingeläuteten neuen Handelsrunde sei die WTO nach dem Desaster von Seattle „wieder auf der Spur“.

Die Ende 2001 beschlossene neue Handelsrunde - die Verhandlungen sollen bis Anfang 2005 abgeschlossen werden - wird als *Doha Development Agenda* oder als *Doha Development Round* bezeichnet. Dass diese Bezeichnungen das Wort „Entwicklung“ beinhalten, legt die Vermutung nahe, die Entwicklungsländer hätten in Doha ihre Interessen durchsetzen können. Denn die Uruguay-Runde, die Ende 1993 beendete letzte große Verhandlungsrunde, trug deutlich die Handschrift der Industrieländer. Deshalb forderten vor und in Doha viele Entwicklungsländer, zunächst die Auswirkungen der bestehenden Handelsabkommen zu überprüfen und die Abkommen den Möglichkeiten und Interessen der Entwicklungsländer anzupassen. Erst danach sollten weitere Liberalisierungsmaßnahmen ergriffen werden.

Diese Forderung konnten die Entwicklungsländer in Doha jedoch nicht durchsetzen. Die beschlossene Handelsrunde als „Entwicklungsrunde“ zu deklarieren, ist deshalb für viele Kommentatoren aus Entwicklungsländern purer Zynismus¹. Denn wieder einmal haben die Industrieländer die Vorgaben für den weiteren Verlauf der Verhandlungen bestimmt. Die Gewinnerin von Doha ist eindeutig die EU. Wenngleich sie im Agrarbereich

und hinsichtlich des Tempos weiterer Liberalisierungsmaßnahmen Abstriche in Kauf nehmen musste, so konnte sie doch ihre Ziele weitgehend durchsetzen.

Unter anderem erreichte die EU, dass der strittige Bereich „Handel und Umwelt“ in die neue Verhandlungsrunde mit aufgenommen wird. Diese Forderung wurde gegen den Willen der meisten Entwicklungsländer durchgesetzt, die den Industrieländern vorwerfen, Umweltstandards nur zum Schutz der heimischen Wirtschaft aufzustellen.

Streit um das Verhältnis zwischen Handels- und Umweltrecht

Nicht nur die Tatsache, dass grundlegende Nord-Süd-Konflikte zu Handelsfragen fortbestehen², auch die konkreten Beschlüsse zu „Handel und Umwelt“ geben keinen Anlass, zufrieden zu sein. Zwar sticht unter dem Abschnitt Handel und Umwelt ein gewichtiger Punkt hervor, der vor allem von Umweltgruppen eingefordert wurde: Die WTO will einen wesentlichen Konflikt klären, nämlich das Verhältnis zwischen handelsrelevanten Umweltabkommen wie dem Washingtoner Artenschutzabkommen oder der Baseler Giftmüllkonvention einerseits und den WTO-Regeln andererseits. Diese drohen multilaterale Umweltabkommen zu untergraben. Das Übergewicht der Handelsregeln, die mit Hilfe des WTO-Streitschlichtungsverfahrens einklagbar sind³, gegenüber den Umweltregeln zu vermindern und diesen einen gleichen Stellenwert oder gar den Vorrang einzuräumen, ist eine der zentralen Forderungen der Umwelt-NRO in der Debatte um Handel und Umwelt. Das Verhältnis zwischen den beiden Rechtsbereichen ist bislang unklar. Einige Regierungen nutzen diese Unsicherheit, indem sie mit der WTO bzw. mit einem WTO-Streitfall drohen, um Exporte in ein anderes Land zu ermöglichen, dessen Umweltmaßnahmen dies

eigentlich verbieten. Herausragendes Beispiel sind die USA. Sie versuchen ihre Exportmärkte für genmanipuliertes Saatgut oder Pflanzen dadurch zu halten oder zu erweitern, dass sie Gesetze zur Beschränkung gentechnischer Produkte in den Importländern mit dem Argument „unzulässiges Handelshemmnis, nicht konform mit WTO-Regeln“ zu Fall bringen wollen⁴.

Bisher gab es zwar keinen WTO-Streitfall zu einem multilateralen Umweltabkommen. Die bisherigen Umweltstreitfälle in der WTO bezogen sich auf nationale bzw. im Falle der EU auf europäische Umweltgesetze und -maßnahmen. Sobald neue handelsrelevante Umweltabkommen wie das Cartagena Protokoll über die biologische Sicherheit für den Handel mit gentechnisch veränderten Organismen (*Biosafety Protocol*) oder die Stockholmer Konvention über den Umgang mit Dauergiften (POPs, *Persistent Organic Pollutants*) in Kraft treten, dürfte das Ausbrechen eines Handelsstreites über ein solches Abkommen aber nur noch eine Frage der Zeit sein⁵. Auch die in der Konvention über biologische Vielfalt und dem WTO-Abkommen über die handelsrelevanten Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) enthaltenen unterschiedlichen Regelungen über die Rechte des geistigen Eigentums an genetischen Ressourcen werden von vielen als zentraler Konflikt zwischen Handels- und Umweltrecht gesehen (vgl. den Beitrag von Ulrich Brand in diesem Heft).

Die in der neuen Verhandlungsrunde angestrebte Klärung muss sich an enge Vorgaben halten. So soll lediglich eine Regelung gefunden werden, wie die WTO einen Handelsstreit zwischen Mitgliedern löst, die beide das entsprechende internationale Umweltabkommen unterzeichnet haben. Viel wichtiger wäre jedoch, auch eine Regel für den Streitfall zu finden, in dem ein WTO-Mitglied sich auf ein von ihm unterzeichnetes Umweltabkommen beruft, welches das andere WTO-Mitglied, das sich auf die WTO-Regeln für freien Handel bezieht, nicht unterschrieben hat. Doch genau dies ist ausgeschlossen: Die Klärung soll nicht die WTO-Rechte eines WTO-Mitgliedes berühren, das nicht Vertragsstaat der entsprechenden Umweltabkommen ist. Diese Lücke haben insbesondere die USA geschaffen, die einige neuere Umweltabkommen nicht ratifiziert haben und der größte Nutznießer des WTO-Streitfallverfahrens sind. Sie haben mit Abstand die meisten Klagen gegen andere WTO-Mitglieder geführt (27 Prozent aller Fälle bis Ende 2002) und gleichzeitig die meisten Klagen

anderer WTO-Mitglieder provoziert (24 Prozent alle Fälle bis Ende 2002).

Auch beinhaltet das mit der Doha Ministererklärung⁶ gegebene Mandat die Vorgabe, dass bei der Klärung des Verhältnisses zwischen den beiden Rechtssystemen das Handelsrecht als unveränderbar gesetzt wird: Das Verhandlungsergebnis soll die bestehenden WTO-Regeln nicht antasten. Somit ist eine Verbesserung des Verhältnisses zugunsten der Umweltabkommen ausgeschlossen. Das Ergebnis kann deshalb nur schlechter als der Status quo ausfallen, der zumindest offen lässt, ob das Handelsrecht über dem Umweltrecht steht.

Weitere offene Fragen zu Handel und Umwelt in der Doha-Runde

Daneben will die WTO verhandeln, wie die Sekretariate der Umweltabkommen und die entsprechenden WTO-Komitees regelmäßig Informationen austauschen. Sie soll auch festlegen, unter welchen Bedingungen Sekretariate Beobachterstatus in den WTO-Gremien erhalten. Zudem will die WTO klären, wie Zölle beseitigt und andere Handelshemmnisse für Umwelt-Güter und Umwelt-Dienstleistungen verringert werden.

Das mit den genannten Verhandlungspunkten beauftragte Komitee für Handel und Umwelt der WTO⁷, in dem alle WTO-Mitglieder sitzen, bekam zusätzlich drei weitere Aufträge. Es soll erstens die Auswirkungen von Umweltmaßnahmen auf den Marktzugang für Waren aus Entwicklungsländern klären, zweitens die Umweltaspekte des Abkommens über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums (TRIPS) behandeln und drittens der Frage der Kennzeichnung von ökologischen Produkten nachgehen. Zu diesen drei Punkten soll das Umweltkomitee der nächsten WTO-Konferenz in Cancún (10.-14. September 2003) berichten und Vorschläge unterbreiten, ob zu diesen Themen Verhandlungen nötig sind. Kurz vor Cancún zeichnet sich ab, dass der Bericht des Komitees keine Aufforderung enthalten wird, einen dieser drei Punkte in die Verhandlung einzubeziehen.

Nicht nur für die Verhandlungen zum Verhältnis zwischen Handels- und Umweltregeln, sondern für alle Detailpunkte der Handels- und Umwelt-Agenda gilt die Vorgabe, dass weder die Rechte noch die Verpflichtungen der WTO-Mitglieder aus den bestehenden WTO-Regeln ergänzt oder geschmälert noch die Balance zwischen diesen Rechten und Pflichten verändert werden sollen. Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der

Verhandlungen sind damit sehr begrenzt, worin sich auch die geringe Priorität von Umweltschutzziele in der WTO-Politik zeigt.

Vier Schritte zurück

Die Beschlüsse von Doha haben somit entgegen der Darstellung der EU den Umweltschutzanliegen keine neue Bedeutung gegeben. Denn entscheidende Konfliktfelder wurden nicht geklärt:

Erstens: Die Vorgaben der Doha-Erklärung für die Klärung des Verhältnisses zwischen Handels- und Umweltregeln bedeuten letztlich, die Umweltregeln haben sich den Handelsregeln unterzuordnen. Damit ist eingetreten, was NRO unbedingt verhindern wollen: Ausschließlich die WTO-Regeln, nicht aber Menschenrechte, Sozialstandards oder internationalen Umweltabkommen, werden zur Richtschnur für den Ausbau des Welthandels.

Zweitens: Weitere wichtige Forderungen der Umweltgruppen wurden nicht in die Doha-Erklärung übernommen. So werden auch weiterhin Kernprinzipien des Umweltschutzes wie das Vorsorgeprinzip im Handelsrecht nicht berücksichtigt. Die Erklärung schweigt auch zu der Frage, ob und wie umweltfreundliche Produkte im Handel bevorzugt werden dürfen.

Drittens: Auch die Verhandlungsbereiche Landwirtschaft, Dienstleistungen und Marktzugang für nichtagrarische Güter sind für die Umwelt und für eine nachhaltige Entwicklung bedeutsam. Diese Bedeutung wurde jedoch in der Doha-Erklärung weder herausgestellt noch durch Zielvorgaben konkretisiert. Letzteres wäre jedoch unerlässlich, wenn die hehren Worte der Präambel der Doha-Erklärung, die eine Verpflichtung auf die nachhaltige Entwicklung und den Umweltschutz enthält, auch tatsächlich im Welthandel umgesetzt werden sollten.

Viertens: In Doha wurden keine Fortschritte beim Nord-Süd-Konflikt über die Behandlung der Umweltfrage erzielt. Für die EU ist die Umweltfrage nur im Rahmen einer großen Handelsrunde zu lösen. Mit dieser Handelsrunde will die EU aber primär den Schutz ihrer gegenwärtigen Agrarpolitik im Rahmen der Agrarverhandlungen, die Ausweitung der Liberalisierung im Dienstleistungsbereich und eine freihändlerische Regelung des Investitionsthemas erreichen. Umweltthemen sind dabei nur eine Karte im Verhand-

lungspoker der EU, die je nach Bedarf und nach Druck der öffentlichen Meinung gezogen oder abgelegt wird. Die Entwicklungsländer haben diese Taktik erkannt und wehren sich gegen das Umweltthema, weil die Industrieländer bisher keine eindeutige Antwort auf den an sie gerichteten Protektionismusvorwurf gegeben haben.

Das Schwarz-Weiß-Bild, wonach die Industrienationen für Umweltschutz im Handelsrecht kämpfen, während die Entwicklungsländer ihn aus ökonomischen Interessen ablehnen, entspricht nicht den Tatsachen. Das hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder gezeigt: Mit der Verabschiedung des Protokolls über die biologische Sicherheit im Januar 2000 und der Konvention zu den Dauergiften (POPs) im Mai 2001 gibt es neue wichtige Umweltabkommen für den Handel mit gentechnisch veränderten Organismen beziehungsweise gefährlichen Chemikalien. Die Mehrheit der Entwicklungsländer hat sich - anders etwa als die USA, Kanada und Australien - für diese Abkommen eingesetzt. Pauschalurteile wie „die Entwicklungsländer sind gegen den Umweltschutz“ haben somit keine Berechtigung.

Um den Vorwurf des Protektionismus zu entkräften, müssen die Industrienationen ernsthaft ihre Märkte für die Produkte der Entwicklungsländer öffnen, ihre Exportsubventionen einstellen und die Entwicklungsländer bei der Umstellung auf eine umweltgerechtere Produktionsweise finanziell und mit Wissenstransfer unterstützen. Ferner müssen sie die berechtigten Anliegen der Entwicklungsländer gerade im Umweltbereich erfüllen. Zum Beispiel haben die afrikanischen Länder in die Verhandlungen über das TRIPS-Abkommen Forderungen eingebracht wie die nach einem Verbot für Patente auf Leben. Bewegen müssen sich die Industrieländer auch beim Problem der Güter, die sie zu Hause verbieten und gleichwohl in Entwicklungsländer exportieren. Erst wenn diese Vorbedingungen erfüllt sind, können Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung Ziele werden, die alle WTO-Mitglieder anstreben.

Jürgen Knirsch

Fußnoten

1 Als eine Stimme von vielen siehe Walden Bello, Learning from Doha, zu finden unter <<http://www.focusweb.org/publications/2001/learning-from-doha.html>>.

2 Zur Bewertung der Doha-Beschlüsse siehe Forum Umwelt und Entwicklung: Durch die Wüste zu neuen Ufern? Von Doha nach Cancún: Auf der Suche nach der Entwicklungsagenda der WTO. Bonn 2003 (Bestellmöglichkeiten unter <<http://www.forumue.de>>).

3 Die WTO verfügt über ein effektives und stark genutztes Streitfallverfahren zur Durchsetzung ihrer Regeln. In einem WTO-Streitfall unterlegene Länder können gezwungen werden, ihre Gesetze zu ändern, oder müssen Strafmaßnahmen (wie Aussetzen von Rechten, Erheben von Strafzöllen) hinnehmen. Siehe Christian Felber und Jürgen Knirsch: Streitbeilegung in der WTO. Unter Anklage: Umweltschutz, Gesundheitsvorsorge, VerbraucherInnenschutz; in: Attac (Hg.): Die geheimen Spielregeln des Welthandels. Wien, Promedia 2003.

4 Die USA haben im Mai 2003 den Gentechnik-Streitfall mit der EU begonnen, mit dem sie jahrelang gedroht hatten (vgl. den Beitrag von Krajewski in diesem Heft). Zusammen mit Kanada und Argentinien versuchen sie, den Zulassungsstau in der EU für gentechnisch veränderte Agrarprodukte vor der WTO zu Fall zu bringen. Auch Ländern wie Kroatien, Sri Lanka, Thailand und Bolivien wurde in den letzten Jahren mit einem WTO-Streitfall gedroht, als diese eine gentechnisch-kritische Gesetzgebung starteten.

5 Das Biosafety-Protokoll wird am 11. September 2003, genau während der 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún, in Kraft treten. Die Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs) ist bis Juni 2003 von 31 Ländern ratifiziert worden und tritt in Kraft, wenn mindestens 50 Länder das Ratifizierungsdokument hinterlegt haben (Näheres unter <http://www.pops.int>).

6 Die Doha-Erklärung, das Abschlussdokument der Vierten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) vom November 2001, steht englisch auf der WTO-Homepage unter http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm; eine inoffizielle Übersetzung der Zeitschrift „Internationale Politik“ findet sich unter http://dgap.org/IP/ip0206/wtomin141101_p.html.

7 Das WTO-Komitee für Handel und Umwelt (*Committee on Trade and Environment*, CTE) ist das Gremium für Umweltfragen in der WTO und jetzt auch für die Verhandlungen zu Handel und Umwelt zuständig; diese werden als Sondersitzungen des CTE geführt. Davon unabhängig trifft sich das CTE viermal im Jahr zu jeweils zweitägigen Sitzungen in Genf.

Jürgen Knirsch arbeitet bei Greenpeace im Bereich Internationaler Handel und WTO. Er befasst sich seit den 1980er Jahren mit Umwelt-, Entwicklungs- und Handelsthemen.

Aus: Die Regeln der Reichen - Handels- und Investitionspolitische Report 2003. Herausgegeben von WEED, Berlin, September 2003.