

Ein Konflikt im Wandel

Während sich die Regulierung des Welthandels als Erfolgsgeschichte erwiesen hat, tut sich die internationale Staatengemeinschaft mit dem Umweltschutz schwer. Vertreter von Umweltinteressen haben nun die Welthandelsorganisation (WTO) als Forum entdeckt.

VON DIETER RULOFF

Weiße Bereiche der internationalen Beziehungen sind stark reguliert. Eine grosse Zahl an formellen Verträgen und Beschlüssen, aber auch an informellen Übereinkommen und Absprachen verpflichten die Staatenwelt auf ein bestimmtes Verhalten in einem bestimmten Politikfeld, zum Beispiel beim Handel oder beim Umweltschutz. Diese Regelwerke – man spricht von so genannten internationalen Regimes – bilden jedoch kein kohärentes System, keine Struktur «aus einem Guss». Sie sind meist unabhängig voneinander entstanden, zu verschiedenen Zeiten, mit unterschiedlicher Reichweite, Institutionalisierung, Unterstützung, Akzeptanz.

Probleme an den Schnittstellen zwischen ihnen sind deshalb unausweichlich. In einem Forschungsprojekt haben sich das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und die Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich mit der Frage befasst, wie sich das Nebeneinander internationaler Regimes gestaltet, wie die Schnittstellen aussehen, wie mit Kom-

patibilitätsfragen umgegangen wird, und zwar am Beispiel eben von Handel und Umwelt.

Erfolgsgeschichte Welthandel

Handel und Umwelt sind Felder internationaler Politik, deren Regulierung sich kaum stärker unterscheiden könnte. Im Bereich des Welthandels existieren zentrale und effiziente Strukturen. In acht Verhandlungsrunden wurde das im Januar 1948 geschaffene Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) im Wesentlichen auf Betreiben und mit Förderung der USA top down zur schlagkräftigen Welthandelsorganisation (WTO) ausgebaut.

Die wichtigsten «Spielregeln» der Organisation sind Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung, das heisst, jedes Mitglied der WTO räumt jedem anderen jene Handelskonditionen ein, die es dem vom ihm meistbegünstigten Land gewährt (für Freihandelszonen und Binnenmärkte wie die EU gelten Ausnahmen). Zwei weitere wichtige Regeln sind die Inländerbehandlung und die Transparenz: Ausländische Güter dürfen gegenüber inländischen nicht benachteiligt werden, und dennoch ergriffene Marktzugangsbeschränkungen (beispielsweise aus Gründen des Umweltschutzes) sind transparent und vorhersehbar zu gestalten.

Dank der liberalen Regeln der WTO, die zunehmend auch auf den Handel mit Dienstleistungen, geistigem Eigentum und landwirtschaftliche Produkte ausgedehnt werden, hat sich der Welthandel zu einer eigentlichen Erfolgsgeschichte entwickelt; die durchschnittlichen Zollsätze sind von 40% bei Gründung des GATT auf jetzt etwa 4% gesunken. Entsprechend ist der Welthandel «explodiert», und zwar seit 1950 (wert-

mässig) um mehr als das Achtzigfache. Profitiert von der entstandenen weltweiten Arbeitsteilung haben alle beteiligten Ländern, namentlich die kleinen.

Kein Land der Welt bestätigt besser als die Schweiz die Grundeinsicht von Adam Smith, dass der Wohlstand eines Landes im Wesentlichen von zwei Dingen abhängt, dem Mass der Arbeitsteilung und der Grösse der Märkte (der internationalen nota bene). Was wäre die Schweiz als kleiner Handelsstaat ohne die Welt darum herum? Konfliktfrei funktioniert eine Organisation, an der über 140 Länder mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind, natürlich nicht. Aber die WTO besitzt gut funktionierende Mechanismen zur friedlichen Beilegung von Handelskonflikten.

Problembereich Umweltschutz

Im Gegensatz zum Welthandel ist Umweltschutz eine Thematik, mit der sich die internationale Gemeinschaft erst seit Beginn der 1970er-Jahre befasst. Die erste Weltumweltkonferenz fand 1972 in Stockholm statt; die zweite erst 20 Jahre später in Rio de Janeiro. Seither baut die internationale Gemeinschaft mühsam bottom up an einem Netzwerk von Abkommen zum Schutz der globalen Umwelt. Eine Weltumweltorganisation gibt es nicht, nur ein Nebeneinander von über 200 internationalen Umwelt-Übereinkommen. Einige davon sind für Wirtschaft und Handel von direkter Bedeutung, weil sie diesen gewisse Einschränkungen auferlegen:

- Das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES) von 1973 und die Konvention über den Schutz der Biodiversität (Artenvielfalt) von 1992 verbieten den Handel mit bedrohten Arten.

Dr. Dieter Ruloff ist ordentlicher Professor für politische Wissenschaft mit besonderer Berücksichtigung der internationalen Beziehungen an der Universität Zürich.

- Das Internationale Tropenholz-Übereinkommen von 1994 möchte den Handel mit Tropenholz auf solches beschränken, 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 so genannten «harten» FCKW (vollhalogenierten FCKW und chlorierten Fluorkohlenwasserstoffen).
- Die Basler Konvention von 1989 versucht den internationalen Handel mit gefährlichen Abfällen weitestgehend einzudämmen.
- Die Rahmenkonvention der UNO über den Klimawandel von 1992 und das Kyoto-Protokoll wollen weltweit den Ausstoss von CO₂ reduzieren, was ohne die Änderung von Produktions- und Konsumgewohnheiten nicht möglich ist.

Alle Umwelt-Übereinkommen sind eher schwach, die Ratifizierung verläuft schleppend, Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen sind meist kaum gegeben. Ihr Ausbau zu griffigen Instrumenten des internationalen Umweltschutzes trifft auf vielfachen Widerstand, wie die Ereignisse an der Bonner Konferenz über das Kyoto-Protokoll im Juli 2001 gezeigt haben.

Interessenkonflikte

Aus dem Blickwinkel der Umweltinteressen sind etliche Aspekte des Welthandels problematisch: Der freie Zugang zu den Märkten anderer Länder belohnt gerade jene, die ihre Umweltstandards niedrig und damit ihre Produktionskosten tief halten; sie geniessen in Ländern mit hohen Umweltstandards einen beträchtlichen Wettbewerbsvorteil (Öko-Dumping). Beim Handel entstehen also eine Reihe von negativen Externalitäten (Kosten, die nicht



Bild: Keystone

Umstrittener Fischfang

1984 und 1988 verschärften die USA ihre Gesetz zum Schutz der Meeresäuger in einer Weise, die amerikanischen Fischern grösste Rücksicht gegenüber Delphinen beim Fang von Thunfisch (siehe Bild) auferlegt. Da Thunfischschwärme üblicherweise von darüber schwimmenden Delphinschulen begleitet werden, gerieten auch Letztere massenweise in die Netze der Fischer. 1986 verendeten auf diese Weise über 130 000 Delphine. Das novellierte Gesetz verlangte von den amerikanischen Behörden zudem Massnahmen gegen Importe von Thunfisch aus Ländern, die keinen entsprechenden Schutz der Delphine kennen, damit die eigenen Bestimmungen im Ausland nicht unterlaufen würden. Betroffen davon war vor allem Mexiko, das 1991 gemeinsam mit anderen Staaten beim GATT klagte. Ein GATT-Schiedsgericht (panel) entschied gegen die USA: Da sich das mexikanische Endprodukt (Thunfisch-Konserven) nicht vom einheimischen Produkt unterscheidet, liege ein Verstoss gegen das Gebot der Inländerbehandlung (ausländische Güter dürfen gegenüber inländischen nicht benachteiligt werden) vor; eine Diskriminierung mit Verweis auf die Produktionsmethoden sei unzulässig. Ein Mitglied des GATT dürfe von einem anderen nicht die Umsetzung der eigenen Gesetze verlangen. (dr)

überwältigt werden können) zu Lasten der Umwelt. Sie sind nur schwer zu internalisieren. Vom Ausbau des internationalen Umweltschutzes erhofft man sich hier Besserung.

Zwar enthalten die Übereinkommen der WTO durchaus Bestimmungen zum Schutz der Umwelt, namentlich in Artikel XX(g) des GATT, der sinngemäss besagt, dass Meistbegünstigung und Inländerbehandlung nationale Umweltschutzmassnahmen nicht behindern dürfen. Was interna-

tionale Anstrengungen beim Umweltschutz betrifft, so überwog in der WTO jedoch zunächst die Skepsis, und zwar aus Angst vor den Gefahren des so genannten Öko-Protektionismus: Umweltschutzargumente könnten womöglich als Vorwand zur Einschränkung des Freihandels aus ganz anderen Gründen genutzt werden. Schliesslich setzte sich die WTO jedoch in ein positives Verhältnis zum Umweltschutz und schuf 1995 einen 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 sollte.

Viel geschehen ist in dieser Hinsicht jedoch nicht, auch weil der Ausbau des internationalen Umweltschutzes, wie schon betont, sehr schleppend verläuft. Ein Indiz geringen Drucks von dieser Seite ist auch die Tatsache, dass es bis jetzt zu keinen Handelskonflikten gekommen ist, bei denen Vertragsparteien eines Umweltschutzabkommens mit der Berufung auf dieses ein Nichtmitglied im Handelsbereich diskriminiert hätten. Üblicherweise berufen sich Staaten bei der Beschränkung von Importen aus Umweltgründen auf nationales Recht.

Eine «grüne» WTO?

Die bedeutende Zahl internationaler Umweltschutzabkommen dokumentiert die grossen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft in Umweltfragen. Das Abwägen von Freihandels- versus Umweltinteressen ist zunächst aber eine jeweils nationale Angelegenheit, bei der die eigene Regierung überzeugt werden muss; hier haben die Umweltinteressen in vielen Gegenden der Welt bislang das Nachsehen, namentlich in weniger entwickelten Ländern, die glauben, sich Umweltschutz nicht leisten zu können.

Da bei internationalen Verhandlungen üblicherweise der Langsamste das Tempo vorgibt, erklärt sich der unverbindliche Charakter vieler Umwelt-Übereinkommen ohne weiteres. In dieser Situation haben Vertreter von Umweltinteressen nun die WTO als Forum entdeckt: Statt einem mühsamen Ausbau internationaler Umweltschutzregimes streben sie eine Umgestaltung der WTO im ökologischen Sinne an. Eine Grün-Einfärbung der WTO liesse

sich recht einfach herbeiführen: Artikel XX(g) des GATT müsste bloss ernst genommen werden.

Wenn entwickelte Staaten mit hohen Umweltstandards Importe aus Staaten mit niedrigen Umweltstandards entsprechend behindern, entstünde massiver Druck zugunsten der Umwelt. Derartige extraterritoriale Wirkungen nationalen Rechts kennt man aus anderen Politikbereichen: Die USA und die EU nehmen sich zum Beispiel das Recht, Firmen-Fusionen auch in Drittländern zu beurteilen, wenn dadurch die Wettbewerbssituation auf ihren Märkten beeinträchtigt wird. Diese Praxis ist international kaum umstritten.

Bei der Auslegung von Artikel XX in Streitschlichtungsverfahren der WTO wurde bisher meist dem Diskriminierungsverbot grössere Bedeutung zuteil als dem Schutz der Umwelt. Wenn Artikel XX in den Dienst des Umweltschutzes gestellt werden sollte, so das damit befasste Schiedsgericht im Thunfisch-Delphin-Streit (siehe Seite 21) in den abschliessenden Bemerkungen zu seinem Urteil, müssten die Vertragsparteien dies klarer zum Ausdruck bringen. Tatsächlich wächst aber vor allem in den Industrieländern die Neigung, Artikel XX entsprechend zu präzisieren. Sollte dies gelingen, so würde der Welthandel tatsächlich zum Instrument des Umweltschutzes – eine erstaunliche Wendung der Dinge.

Allerdings nehmen auch die Widerstände zu. Schwellen- und Entwicklungsländer setzen sich zur Wehr gegen das, was sie als einen schleichenden grünen Protektionismus verstehen. Erfahrene Handelsdiplomaten warnen davor, das Freihandelsregime mit sachfremden Anliegen zu überfrachten. Indizien deuten in jedem Falle darauf hin, dass Umweltanliegen in der WTO in zuneh-

Perspektiven nach Doha

Die kürzlich in Doha (Katar) beschlossene neue Handelsrunde der WTO wird sich auch mit der Beziehung zwischen Handel und Umwelt befassen. Konkret soll es um folgende Fragen gehen: Klärung der Beziehung zwischen WTO-Regeln und den Vorschriften multilateraler Umweltregimes sowie Verbesserung des Informationsaustausches der WTO mit deren Sekretariaten; Beseitigung von Handelshemmnissen bei umweltrelevanten Gütern und Dienstleistungen; Auswirkungen des Umweltschutzes auf Entwicklungsinteressen und Hilfe für Entwicklungsländer in diesem Bereich; Warenauszeichnung (labelling) zu Umweltschutzzwecken; Klärung der WTO-Regeln mit Blick auf den Umweltschutz. Damit konnten sich die Umweltinteressen in der WTO zwar nicht in allen, aber doch in einigen wichtigen Punkten durchsetzen. Das Resultat der bis 2005 geplanten Handelsrunde bleibt allerdings abzuwarten. (dr)

mendem Masse ernst genommen werden. Ein WTO-Schiedsgericht entschied im Mai 2001 in einer ähnlichen Sache wie im Thunfisch-Delphin-Fall zugunsten der USA. Diese hatten den Import südostasiatischer Garnelen unterbunden, weil bei den dort üblichen Fangmethoden grosse Mengen von Seeschildkröten in die Netze geraten und verenden; amerikanische Gesetze hingegen schreiben für die eigene Garnelen-Fischerei Einrichtungen zum Schutz von Seeschildkröten vor (turtle-excluder devices, TEDs). Inzwischen wird in Südostasien damit begonnen, die eigene Fischerei auf TEDs umzurüsten.

LITERATUR

- Bernauer, T./Ruloff, D.: Handel und Umwelt. Zur Frage der Kompatibilität internationaler Regime, Opladen/Wiesbaden (Westdeutscher Verlag) 1999



© 1998 Daniel Schwartz / Lookat

Brandscape.

Fussgängerbrücke über der Ringautobahn.
Moskau.