



Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen

Institut Arbeit
und Technik



Kulturwissenschaftliches
Institut

Wuppertal Institut für
Klima, Umwelt, Energie
GmbH

wuppertal institut zur globalisierung

Tilman Santarius, Holger Dalkmann,
Markus Steigenberger, Karin Vogelpohl

Grüne Grenzen für den Welthandel

Eine ökologische Reform der WTO
als Herausforderung an eine Sustainable
Global Governance

Herausgeber / Publisher:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19
42103 Wuppertal

AnsprechpartnerInnen / AutorInnen:

Tilman Santarius, Abteilung Klimapolitik
tilman.santarius@wupperinst.org

Holger Dalkmann, Abteilung Verkehr
holger.dalkmann@wupperinst.org

Markus Steigenberger
msteigenberger@gmx.de

Karin Vogelpohl
karin.vogelpohl@wupperinst.org

Diese Publikation ist auch als Wuppertal Paper Nr. 133 erschienen, September 2003, ISSN 0949-5266. Wuppertal Papers sind wissenschaftliche Arbeitspapiere mit einem vorläufigen Charakter und sollen den wissenschaftlichen Diskurs befördern. Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge sind von den Autoren ausdrücklich erwünscht. Als Bericht aus einem nicht abgeschlossenen Forschungsprozess heraus ergibt sich, dass der Inhalt nicht die Meinung des Wuppertal Instituts wiedergeben muss.

Das für den Umschlag verwendete Bild verdanken wir dem verstorbenen Wuppertaler Bassisten und Künstler Peter Kowald. Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung von Johanna Lenz, Wuppertal.

Zusammenfassung

Vom 10. bis zum 14. September dieses Jahres verhandelt die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) über eine weitere Liberalisierung des Welthandels. Dabei steht für die Umwelt eine Menge auf dem Spiel. Zwar wurden mit der Doha Deklaration in der gegenwärtigen Verhandlungsrunde einige Verhandlungen mit Umweltbezug vereinbart. Dies täuscht aber darüber hinweg, dass die WTO noch weit entfernt davon ist, ökologische Aspekte in ihrer Politik angemessen zu berücksichtigen. Vorliegendes Papier analysiert zunächst die Diskussion über Umweltthemen in der WTO, welche seit über zehn Jahren vor allem im *Committee on Trade and Environment* (CTE) der WTO geführt wird. Die Analyse zeigt auf, dass zahlreiche Umwelteffekte von Handelsliberalisierungen gar nicht diskutiert wurden, Interessengegensätze zwischen Mitgliedsstaaten der WTO eine tief gehende Diskussion vereiteln und Ansätze einer ökologischen Reform der WTO bislang keine Chance hatten. Vor dem Hintergrund dieser Analyse wird sodann eine doppelte Strategie entwickelt. Erstens wird dargelegt, warum die WTO aufgrund ihrer umweltpolitischen Defizite denjenigen Institutionen ihren Handlungsspielraum lassen sollte, die sich aktiv mit Umweltpolitik beschäftigen. Hierzu wird das Konfliktverhältnis multilateraler Umweltabkommen und der WTO untersucht. Zunächst erfolgt eine Klassifizierung in unbedenkliche und potentiell kritische Konfliktfälle. Dann wird aufgezeigt, wie einerseits eine Begrenzung der Zuständigkeiten des Streitschlichtungsorgans der WTO sowie andererseits kooperative, politisch-rechtliche Prozesse zur Lösung der Konflikte zwischen den betroffenen Institutionen eine Lösung bieten und zu einer größeren institutionellen Gleichheit in der globalen politischen Arena führen könnten. Zweitens wird erörtert, wie ökologische Aspekte Schritt für Schritt in die WTO integriert werden könnten. Hierzu werden Instrumente der strategischen Folgenabschätzung untersucht. Nach einer eingehenden Analyse der Potenziale und Grenzen von strategischen Folgenabschätzungen werden Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung formuliert. Anschließend werden Möglichkeiten dargestellt, wie strategische Folgenabschätzung in die institutionellen Strukturen der WTO integriert werden könnten, um ökologische Aspekte systematisch in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen und eine verbesserte Partizipation der Öffentlichkeit an der Politik der WTO zu gewährleisten. Dabei wird einerseits eine Integration strategischer Folgenabschätzungen in den *Trade Policy Review Mechanism* der WTO und andererseits die Einrichtung eines neuen *Strategic Impact Assessment Body* innerhalb der WTO diskutiert.

Für hilfreiche Kommentare zu diesem Papier danken wir Constanze Binder, Sylvia Borbonus, Matthias Buck, Stephan Ertner, Hermann E. Ott, Wolfgang Sachs, Philipp Schepelmann, Roda Verheyen und Alexandra Wandel.

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Herausforderungen einer Sustainable Global Governance</i>	7
	Sustainable Global Governance	7
	Die eine Herausforderung: Balance zwischen Umwelt- und Handelspolitik	9
	Die andere Herausforderung: Integration von Umwelt- und Handelspolitik	10
	Herangehensweise und Gliederung	11
2	<i>„Greening the WTO“ ? – Ansätze und Chancen einer ökologischen Reform des Welthandelsregimes</i>	13
	Wie Umweltinteressen zum Thema wurden	13
	Ansätze für eine ökologische Reform	16
	Die Diskussion über Umweltthemen innerhalb der WTO	18
	Chancen einer ökologischen Reform der WTO ?	23
3	<i>Konflikte zwischen der WTO und multilateralen Umweltabkommen</i>	27
	Unterschiedliche Logiken, widerstreitende Werte	28
	„Institutional Equity“ in der globalen politischen Arena	30
	Normen- und Programmkonflikte zwischen Umweltabkommen und der WTO	31
	Differenzierung und Interpretation potentieller Konflikte	33
	Kritik bestehender Reformvorschläge	36
	Reichweite des Streitschlichtungsorgans der WTO	37
	Begrenzung der WTO	40

4	<i>Strategische Folgenabschätzungen im Welthandelsregime</i>	43
	Status Quo und Potenziale	44
	Sustainability Impact Assessment: der europäische Ansatz	46
	SIA: theoretische Ansprüche und praktische Umsetzung	48
	Kritische Bewertung von SIA-Theorie und -Praxis	50
	Empfehlungen zur Weiterentwicklung von SIA	51
	Möglichkeiten der Integration strategischer Folgenabschätzungen in die WTO	53
5	<i>Reform und Begrenzung der WTO</i>	58
	Freihandelspolitik und ihre Umweltfolgen – ein dunkles Kapitel	58
	Die politischen Entscheidungsprozesse der WTO rationalisieren	60
	Freihandelspolitik und die WTO: eine hegemoniale Institution	62
	Ein Gleichgewicht zwischen Umwelt- und Handelsinstitutionen herstellen	63
	Auf dem Weg zu einer Sustainable Global Governance	65
	Literatur	67

1 Herausforderungen einer Sustainable Global Governance

Vom 10. bis zum 14. September diesen Jahres verhandelt die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) über eine weitere Liberalisierung des Welt Handels. Die WTO symbolisiert wie derzeit keine zweite internationale Organisation die wirtschaftliche Globalisierung. Die enorme Bedeutung des internationalen Handels zeigt sich an der Verdopplung der weltweiten Exporte seit den 1990er Jahren. Diese zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen regelt die WTO in einem komplexen System aus über 20 völkerrechtlichen Abkommen nebst zahlreichen Vereinbarungen. Die WTO – mit ihren mittlerweile 146 Mitgliedern – wird daher vielfach „als zweifellos avanciertester Ausdruck des Globalisierungsprozesses auf wirtschaftlichem Gebiet“ angesehen (Brand/ Brunnengräber et al. 2000, S. 104).

Gleichzeitig sieht sich die WTO einer stetig wachsenden Kritik seitens der Zivilgesellschaft ausgesetzt. Was mit Demonstrationen einiger zigtausend Menschen während der Ministerkonferenz der WTO in Seattle 1999 als ‚Geburtsstunde‘ der globalisierungskritischen Bewegung begann, wird während der Konferenz in Cancun erwartungsgemäß zu Demonstrationen von weltweit insgesamt über 150.000 Menschen führen. Die Kritik der ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Folgen der Welthandelspolitik eint dabei so heterogene Gruppen wie die Bauernbewegung in Lateinamerika mit den Gewerkschaften in Industriestaaten. Ihre gemeinsame Frage ist: Wie können Globalisierungsprozesse zukunftsfähig gestaltet werden?

Sustainable Global Governance

Die sozialen, ökologischen und ökonomischen Auswirkungen internationaler Produktions- und Austauschprozesse werfen neue Fragen der Steuerung und Gestaltung gesellschaftlicher Entwicklung auf. Im Rahmen der fortschreitenden Integration nationaler, regionaler und globaler Märkte, wird eine ausschließlich nationalstaatliche Gestaltung und Kontrolle der Auswirkungen weltweiten wirtschaftlichen Handelns als unzureichend eingeschätzt. Insbesondere die Rolle von transnationalen Unternehmen als wesentliche Akteure macht es notwendig, Lösungen jenseits von Nationalstaaten zu suchen (Zürn 2001). Zwischenstaatlichen Institutionen, wie u.a. der WTO, nehmen als steuerndes Element daher einen immer größeren Raum ein.

Die Notwendigkeit der politischen Steuerung jenseits des Nationalstaats wurde im Finanzsektor zuerst erkannt, wo Prozesse nationalstaatlicher Entgrenzung bereits zu einem frühen Zeitpunkt entstanden und bis heute am weitesten fortgeschritten sind (Lütz 2000). Die beiden in der Nachfolge der Konferenz von Bretton Woods 1944 entstandenen Institutionen, der Internationale Währungsfond und die Weltbank, sowie der Vorgänger der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation, das GATT, waren erste Versuche, die Weltökonomie mittels internationaler Institutionen zu steuern.

Während die weltweite ökonomische Integration bereits fortgeschritten und seit mehr als einem halben Jahrhundert mit diesen und weiteren Institutionen geregelt wird, sind deren (negative) soziale und ökologische Auswirkungen lange Zeit vernachlässigt worden. Erst mit der Konferenz von Stockholm 1972 begann man sich der Frage zu widmen, wie die weltweite ökonomische Integration mit der Erhaltung der Umwelt und erschöpfbarer Natur- und Gemeinschaftsgüter verknüpft und gestaltet werden kann. Noch später gelangte die Interdependenz von Umwelt, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung auf die internationale Agenda, nämlich erst mit dem Bericht der Brundtland-Kommission (1987) und der UNCED Konferenz in Rio de Janeiro (1992). Die Forderung, negative soziale und ökologische Effekte auf globaler Ebene als zentrale Säulen einer Politik der Nachhaltigkeit anzuerkennen, fand insbesondere in multilateralen Umweltabkommen ihre Entsprechung. Sie stellen daher den Kern einer an den Zielen der Nachhaltigkeit orientierten Weltpolitik, einer *Sustainable Global Governance* dar. Doch reichen diese Abkommen aus? Welche Rolle spielt die WTO bzw. das Welthandelssystem in diesem Zusammenhang?

Die Debatte um Handel und Umwelt umfasst verschiedene Perspektiven. Ein zentraler Aspekt ist dabei der enge Zusammenhang von internationalen Handelsaktivitäten und globalem Ökosystem. Es bestehen allerdings unterschiedliche Einschätzungen darüber, ob sich Handelsliberalisierungen positiv oder negativ auf die Umwelt auswirken (UNDP 2003, S. 317). Beispielsweise behaupten Verfechter des Freihandels, dass weitere Handelsliberalisierungen zu einem höheren materiellen Wohlstand führten und somit eine Voraussetzung für eine umfassende Umweltpolitik seien. Es zeige sich, dass reiche Länder im Allgemeinen höhere Umweltstandards hätten als ärmere Länder. Freihandel sei daher der beste Weg zum Umweltschutz. Kritiker dieser Argumentation vertreten dagegen die Ansicht, dass die Zunahme der weltweiten Handelsverflechtungen zu einem erhöhten Ressourcenverbrauch, einem steigenden Verkehrsaufkommen dem Verlust der Biodiversität und der Zerstörung von Ökosystemen führe. Zudem würde durch Handel generierter monetärer Wohlstand nicht zwangsläufig für Umweltschutzmaßnahmen verwendet. Nur ein umweltpolitisch regulierter Welthandel könne daher den Schutz der Umwelt gewährleisten. Die Zielsetzungen Freihandel vs. regulierter Handel beruhen somit auf gegensätzlichen Annahmen. Sie stehen sich als widersprüchliche politische Konzepte gegenüber, die einer Vermittlung

bedürfen. Trotz zahlreicher Bekenntnisse zur Nachhaltigkeit auf globaler Ebene – auch in der Präambel der WTO ist der Begriff verankert – werden bis heute Ökonomie und Ökologie in der Regel getrennt voneinander behandelt. Dabei wird ökonomischen Zielen zumeist Vorrang eingeräumt. Welche Schritte sind daher einzuleiten, um Umwelt- und Wirtschaftsinteressen zukünftig besser mit einander aus zu balancieren? Welche Gestaltungsmöglichkeiten gibt es für ein zukunftsfähiges Welthandelssystem? Und wo sind Grenzen einer solchen Gestaltung?

Hier wird von der Annahme ausgegangen, dass sowohl *außerhalb* als auch *innerhalb* des Regelwerks der WTO Anstrengungen zur politischen Flankierung von Umweltauswirkungen durch Handelsliberalisierungen ergriffen werden sollten. Beide Strategieansätze müssen sich ergänzen, um negative ökologische Folgen des Freihandels zu begrenzen. Vor dem Hintergrund dieser Doppelstrategie ist die eine wesentliche zukünftige Herausforderung, umweltpolitische mit handelspolitischen Institutionen, wie der WTO, so aus zu balancieren, dass ein Übergewicht von Welthandels- gegenüber Umweltinteressen unterbunden wird. Die andere Herausforderung ist, Interessen des Umweltschutzes in die Politik der WTO zu integrieren und konkret in WTO-Verhandlungen bzw. Entscheidungsprozessen zu verankern.

Die eine Herausforderung: Balance zwischen Umwelt- und Handelspolitik

In den letzten Jahrzehnten hat die Zahl der internationalen Abkommen zum Schutz der Umwelt rasant zugenommen. Besonders seit dem „Erdgipfel“ in Rio 1992 sind eine Reihe internationaler Verträge geschlossen worden, welche Umweltinteressen auf globaler Ebene wesentlich gestärkt haben. Trotz ihrer bereits beachtlichen Dichte sieht sich die internationale Umweltpolitik in einer politisch wenig schlagkräftigen Position. Die über 700 einzelnen Abkommen, welche sich ca. 250 verschiedenen Umweltproblemen widmen (Mitchell 2003), werden nur mangelhaft untereinander koordiniert. Ihre Ziele konkurrieren mit anderen internationalen Interessen, denen mitunter eine höhere Priorität eingeräumt wird. Dabei ist die Einhaltung politischer Abkommen häufig unsicher, da Sanktionsmechanismen internationaler Umweltpolitik ineffizient sind oder gar fehlen (von Moltke 2001).

Demgegenüber ist mit der Gründung der WTO 1995 eine äußerst einflussreiche Institution in der internationalen Politik entstanden. Die Entwicklung vom GATT zur WTO kann als Paradigmenwechsel des Welthandelsregime bezeichnet werden (UNDP 2003), da sein Gegenstandsbereich vom Warenhandel auf gänzlich neue Bereiche ausgeweitet wurde. Während sich das GATT im Wesentlichen auf Verhandlungen zur Marktöffnung und der Zollsenkung von Gütern beschränkte,

regeln die Abkommen der WTO nun auch den Schutz geistiger Eigentumsrechte im TRIPS sowie grenzüberschreitende Dienstleistungen im GATS. Darüber hinaus formuliert das WTO-Recht einen Alleinanspruch zur Beilegung sämtlicher zwischenstaatlicher Handelskonflikte. Zusammen mit den beispiellos scharfen Sanktionsmechanismen haben die Mitgliedsstaaten der WTO somit eine Referenzposition im Rahmen internationaler Regime eingeräumt.

Wie kann vor diesem Hintergrund internationale Umweltpolitik gegenüber Welthandelspolitik gestärkt werden? Zahlreiche Autoren fordern seit Jahren die Einrichtung einer globalen Umweltbehörde, welche die Umstrukturierung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) mit einem erweiterten Mandat mit sich bringen würde (Biermann/Simonis 1998; Esty/Ivanova 2002; Sachs et al. 2002). Durch sie, so wird argumentiert, könnte ein institutionelles Gegengewicht zur einflussreichen Welthandelsorganisation geschaffen werden. Obwohl diese Vorschläge seit Rio 1992 diskutiert werden, fanden sie bislang keine politische Umsetzung. Auch wenn die aktuelle Debatte zeigt, dass der Versuch, ein Weltumweltorgan einzurichten, von der Politik selbst nach dem *World Summit on Sustainable Development (WSSD) 2002* in Johannesburg nicht aufgegeben wurde (siehe etwa BMU 2003, S. 2; Europäischer Rat von Brüssel 2003, S. 29), stellt sich die Frage, ob nicht zusätzlich andere Strategien verfolgt werden müssen.

Der vorliegende Text widmet sich daher der entgegen gesetzten Frage: Wie kann die politische Reichweite der WTO so begrenzt werden, dass sich die Handlungsspielräume von Umweltinstitutionen vergrößern und somit eine Balance zwischen globalen Umwelt- und Handelsinteressen hergestellt wird? Dieser Frage wird in Kapitel 3 am Verhältnis zwischen der WTO und multilateralen Umweltabkommen nachgegangen. Die Klärung des Verhältnisses von multilateralen Umwelt- zu Handelsabkommen wurde im Rahmen der 4. Ministerkonferenz der WTO in Doha, Katar beschlossen und steht damit auch in der aktuellen Handelsrunde der WTO auf der Tagesordnung (WTO 2001b).

Die andere Herausforderung: Integration von Umwelt- und Handelspolitik

Eine Balance zwischen umwelt- und handelspolitischen Institutionen in der globalen politischen Arena reicht allerdings nicht aus. Ökologische Aspekte müssen als feste Bestandteile in alle internationalen Verhandlungen integriert und in Vereinbarungen und Institutionen verankert werden. Die Vereinten Nationen betonen an verschiedenen Stellen die Notwendigkeit solcher integrierter Politikkonzepte. Der Brundtland-Bericht, wesentliche Quelle des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung, verlangt eine gemeinsame Betrachtung verschiedener Interessen: „Will man dauerhafte politische Wege verfolgen, so müssen die

Umweltfragen der Politik gleichzeitig mit den Fragen der Wirtschaft, des Handels, der Energie, der Landwirtschaft, der Industrie und anderer Bereiche beraten werden – auf den selben Tagesordnungen und in den selben nationalen und internationalen Einrichtungen“ (Hauff 1987, S. 308). Die Forderung des Brundtland-Berichts fand ihren Niederschlag unter anderem in Artikel 6 des Vertrags der Europäischen Gemeinschaft, womit Umweltschutz als Querschnittsaufgabe aller EU-Institutionen anerkannt und „... *bei der Festlegung und Durchführung der (...) Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden*“ müssen.

In Anlehnung an diese Forderungen erscheint eine Integration von Umweltaspekten daher bereits bei der Planung zukünftiger Liberalisierungen notwendig, um den negativen Umwelteffekten des Welthandels zu begegnen. Ausgehend von den Erfahrungen der letzten Jahre und der Analyse, wie im Rahmen der WTO Umweltaspekte diskutiert wurden, bedarf es eines stärkeren Mandates und entsprechender Instrumente zur Berücksichtigung von Umweltinteressen. Wie die Analyse in Kapitel 2 zeigen wird, spielt innerhalb der WTO allenfalls die Sorge eine Rolle, welche Auswirkungen umweltpolitische Maßnahmen auf die Handelspolitik haben. Die zukünftige Frage muss jedoch lauten: „Welche Umweltfolgen hat der Handel?“ In Kapitel 4 wird daher diskutiert, inwiefern Instrumente der strategischen Folgenabschätzung einen Beitrag dazu leisten können, Umweltinteressen im Rahmen von Welthandelspolitik zu stärken. Dabei wird aufgezeigt, wie antizipierbare Umweltfolgen einen Rahmen für die zukünftige Entwicklung freihandelspolitischer Strategien bilden und wie zugleich umweltpolitische Elemente in die Politik der WTO integriert werden könnten.

Herangehensweise und Gliederung

Vorliegender Text widmet sich in **Kapitel 2** zunächst der Frage, in wie weit bis heute Ansätze einer ökologischen Reform der WTO verfolgt und realisiert wurden. Die Analyse des 1994 zum Abschluss der Uruguay-Runde von der WTO-Ministerkonferenz eingesetzten *Committee on Trade and Environment* (CTE) verdeutlicht, dass sich im Rahmen der WTO bislang unzureichend mit den Umweltauswirkungen des Freihandels auseinandergesetzt wurde. Dabei werden auch Gründe für Interessenkonflikte zwischen Staaten bei der Diskussion über Handel und Umwelt in der WTO angeführt.

In **Kapitel 3** wird entlang politischer Zielkonflikte zwischen multilateralen Umweltabkommen und den Abkommen der WTO zunächst die Notwendigkeit aufgezeigt, eine größere Balance zwischen umwelt- und welthandelspolitischen Institutionen in der globalen politischen Arena herzustellen. Anschließend werden potentielle Rechtskonflikte zwischen der WTO und multilateralen Umweltabkommen analysiert. Dabei wird untersucht, inwieweit die WTO die Einführung

umweltpolitischer Maßnahmen aus multilateralen Umweltabkommen einschränkt. Zugleich werden auf Basis rechtsstaatlicher Entscheidungen und Rahmenbedingungen etwaige Lösungsansätze skizziert. Diese werden einerseits in einer Reform und Begrenzung des Streitschlichtungsorgans der WTO gesehen. Andererseits werden politisch-rechtliche Prozesse angeregt, die eine verstärkte Kooperation der WTO mit anderen zwischenstaatlichen Institutionen erfordern.

Um Umweltbelange besser in die Welthandelspolitik zu integrieren, werden in **Kapitel 4** strategische Folgenabschätzungen als Instrumente für eine umfassende Abschätzung der ökologischen Auswirkungen von Handelspolitiken auf die Umwelt diskutiert. Zunächst werden die Potenziale erörtert, die strategische Folgenabschätzungen für eine Ökologisierung der Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse der WTO bieten. Ausgehend von einem Katalog an Qualitätskriterien erfolgt daraufhin eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept des *Sustainability Impact Assessments* der Europäischen Kommission. Auf diese Weise werden die Chancen und Grenzen für eine Integration von Umweltschutzbelangen in das Welthandelssystem herausgestellt und Vorschläge zur Weiterentwicklung von strategischen Folgenabschätzungen abgeleitet. Abschließend werden Möglichkeiten der institutionellen Integration strategischer Folgenabschätzungen in die WTO diskutiert und eine Verankerung im *Trade Policy Review Mechanisms* sowie der Einsatz eines *Strategic Impact Assessment Body* in der WTO angeregt.

Das Fazit in **Kapitel 5** fasst die Analysen und Ergebnisse zusammen, ordnet die politischen Umsetzungsmöglichkeiten in aktuelle politische Prozesse ein und schließt mit einem Ausblick, welchen Beitrag die untersuchten Strategien und Instrumente einer Ökologisierung des internationalen Handels im Rahmen einer *Sustainable Global Governance* leisten können.

2 ‚Greening the WTO’ ? – Ansätze und Chancen einer ökologischen Reform des Welthandelsregimes

Der Konflikt zwischen internationalen Handels- und Umweltinteressen ist einer der entscheidenden Streitpunkte im Rahmen des Diskurses um eine *Sustainable Global Governance*. Dabei lassen sich zwei grundsätzliche Perspektiven einnehmen: Einmal stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die seit den 1970er Jahren zugenommene Umweltgesetzgebung auf das WTO-GATT/Regime hat. Und zweitens kann – genau entgegen gesetzt – gefragt werden, welche Folgen das GATT/WTO-Regime auf Umweltpolitik hat. Aus der Perspektive des Umweltschutzes ist natürlich die zweite Sichtweise die entscheidende. Dabei stehen vor allem drei Aspekte im Mittelpunkt der Diskussion. Erstens stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Welthandelsrecht zu multilateralen Umweltabkommen. Zweitens müssen die Beschränkungen untersucht werden, die geltendes Welthandelsrecht auf nationale umweltpolitische Handlungsspielräume übt. Und drittens muss kritisch hinterfragt werden, welche Folgen das im GATT/WTO-Regime fehlende Vorsorgeprinzip hat. Die folgende Analyse zeigt auf, wie die Diskussion innerhalb des GATT/WTO-Regimes zu diesen und weiteren relevanten Themen geführt wurde und welche grundlegenden Reformansätze diesbezüglich vorliegen.

Wie Umweltinteressen zum Thema wurden

Im Jahre 1947 wurde das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) ins Leben gerufen. In acht Handelsrunden konnten bis 1994 vor allem Zölle und sonstige Handelsbeschränkungen für Güter reduziert sowie weitere Abkommen zum GATT verhandelt werden. Mit dem 1.1.1995 wurde das GATT nebst seiner Unterabkommen zusammen mit dem *General Agreement on Trade in Services* (GATS), dem Abkommen über *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) unter dem Dach der Welthandelsorganisation (WTO) zusammengefasst.

Bereits im GATT und auch in den WTO-Abkommen finden sich einige Stellen, die direkt oder indirekt Bezug auf die Umwelt nehmen. So nennt die Präambel der WTO das Ziel der Nachhaltigen Entwicklung. Dort heißt es: “(...) *while allowing for the optimal use of the world’s resources in accordance with the objective of sustainable development*“. Von großer Bedeutung sind ferner die Ausnahmebestimmungen des GATT in Art. XX (b) und (g):

“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 and health;

(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption“

Schwächere Ausnahmeregelungen finden sich im GATS (Art. XIV (b)) und TRIPS-Abkommen (Art. 27 (2)). Darüber hinaus ermöglichen auch einige Unterabkommen des GATT 1994 umweltpolitische Ausnahmen oder weisen den Schutz von Pflanzen, Tieren und der Umwelt als legitimen Grund für Handelsbeschränkungen aus. Trotzdem spielten Fragen des Umweltschutzes bei der Gründung des GATT im Jahr 1947 keine Rolle. Erst mit der allgemeinen Sensibilisierung für Umweltthemen Anfang der 1970er Jahre begann das Thema Freihandel und Umwelt Eingang in die wissenschaftliche Diskussion zu finden (Baumol 1971, Siebert 1977, Rubin 1982). Auch das GATT-Sekretariat beschäftigte sich – zumindest kurzfristig – mit dieser Thematik. Im Rahmen der Umweltkonferenz von Stockholm 1972 verfasste es einen Beitrag mit dem Titel *Industrial Pollution Control and International Trade* und richtete eine Arbeitsgruppe ein – die *Group of Environmental Measures and International Trade* (GATT 1972). Diese sog. EMIT-Group versank anschließend allerdings schnell wieder in der Vergessenheit und wurde erst 1991 für die Vorbereitungen des Weltgipfels in Rio de Janeiro tatsächlich ins Leben gerufen. Ebenso brachte eine Diskussion zwischen den Vertragsparteien des GATT über den Handel mit verbotenen Giftstoffen, die in den 1980er Jahren v.a. aus Gesundheitsschutzgründen geführt wurde, keine weitergehende Aufmerksamkeit für Umweltthemen. Auch die Erklärung von Punta del Este, mit der 1986 die Uruguay-Runde eingeleitet wurde, nahm keinen Bezug auf Umweltthemen (Gramlich 1995; Tarasofsky 1999).

Tatsächlich fanden Umweltgesichtspunkte erst Anfang der 1990er Jahre Eingang in die Verhandlungen unter dem GATT. Zu einem großen Teil war dies die Reaktion auf den Druck von Umweltorganisationen, der seit Ende der 1980er Jahre zugenommen hatte. Kritisiert wurden vor allem drei Gesichtspunkte. Erstens wäre das Verhältnis zwischen Handelsrecht und denjenigen Umweltabkommen, die direkte oder indirekte Handelsrestriktionen vorschreiben, um ihre umweltpolitischen Ziele zu erreichen, nach wie vor ungeklärt. Umweltschützer befürchteten, dass internationales Umweltrecht in einem Rechtsstreit vor dem GATT-Streitschlichtungsverfahren gegenüber Welthandelsrecht unterliegen könnte. Zweitens kritisierten sie, dass das GATT Umweltschutzmaßnahmen, die an

Produktions- und Prozessmethoden ansetzen, nicht anerkenne. Dies sei ein immenses Hindernis für eine vorsorgende Umweltpolitik. Der dritte maßgebliche Kritikpunkt war das Fehlen des Vorsorgeprinzips. Anstatt „im Falle des Mangels an zuverlässigen wissenschaftlichen Risikoabschätzungen im Zweifel eine Entscheidung zugunsten des Verbots einer Betätigung oder Produktentwicklung zu treffen“ (Jänicke 2000, S. 184), wurde das Prinzip im GATT umgedreht. Hier ist es die Aufgabe desjenigen Staates, der eine handelshemmende Maßnahme einführen möchte, dessen Notwendigkeit wissenschaftlich nachzuweisen.

Aus Sicht der Vertragsparteien des GATT kam diese Kritik insofern sehr ungelegen, da die Uruguay-Runde sich zu Beginn der 1990er Jahre in einer tiefen Krise befand. Vor allem der Agrarstreit zwischen den USA und der EG drohte die Verhandlungen scheitern zu lassen (Mai 1994; Stoll 1994). In dieser Situation war an eine Debatte um Umweltthemen im Welthandelsregime nicht zu denken, denn die Interessengegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten des GATT waren in dieser Frage zu groß. Auf der einen Seite befürworteten viele Industrieländer eine Diskussion über Umweltfragen. Der Grund dafür war einerseits ein hohes Umweltbewusstsein in der Bevölkerung. Andererseits fürchteten viele Regierungen, Unternehmer und Gewerkschaften, dass ärmere Länder die fehlenden Umweltbestimmungen als Standortvorteil nutzen würden und diese Politik des ‚Umweltdumping‘ für die reicheren Länder – in denen tendenziell höhere Umweltstandards existierten – wirtschaftliche Nachteile bedeuten könnte. Die meisten Entwicklungsländer lehnten es hingegen strikt ab, Umweltaspekte in das GATT zu integrieren. Sie sahen ihre Prioritäten eher in einer wirtschaftlichen Entwicklung und betrachteten Umweltschutz in erster Linie als ‚Politik des Luxus‘. Durch Umweltstandards im Welthandelsregime fürchteten sie Einschränkungen ihres Zugangs zu den Märkten der Industrieländer – zumal sie diesen vorwarfen, das Umweltschutzargument für protektionistische Maßnahmen zu missbrauchen (Reiterer 1994, S. 478; Jha 2000; Eglin 1998, S. 252; Twin Sal 1999).

Zwei Entwicklungen konnten den Konflikt jedoch entschärfen. Zum einen ließ sich in der öffentlichen Diskussion zu Beginn der 1990er ein Paradigmenwechsel feststellen: das Konzept der ‚Nachhaltigen Entwicklung‘ (Hauff 1987) löste den Diskurs der ‚Grenzen des Wachstums‘ (Meadows 1972) ab. Die Verknüpfung des Umweltdiskurses mit dem Entwicklungsdiskurs durch das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung führte dazu, dass Wirtschaftswachstum – welches v.a. in den 1980er Jahren von Umweltschützern massiv kritisiert wurde – fortan wieder als wünschenswert, ja sogar als Grundvoraussetzung für eine ökologisch und sozial verträgliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung angesehen wurde. Zudem deuteten empirische Studien auf eine positive Korrelation zwischen Umweltschutz und wirtschaftlichem Entwicklungsniveau eines Staates

hin.¹ Freihandelsbefürworter konnten damit die Kritik nicht nur entkräften, sondern die Debatte durch die Ansicht prägen, dass Handelsliberalisierung eine „*conditio sine qua non*“ für Umweltschutz und eine nachhaltige Entwicklung darstellten (von Weizsäcker 2000).

Zum anderen wurde die EMIT-Group auf Antrag der EFTA-Staaten nach dann 20 Jahren endlich aktiviert (Nordström 1999, S. 70). Die Arbeitsgruppe hatte dabei lediglich ein investigatives Mandat, durfte also nicht in Verhandlungen eintreten. Sie sollte vor allem die folgenden drei Punkte untersuchen und die Ergebnisse anschließend der GATT-Ministerkonferenz vorlegen:

1. handelsrelevante Maßnahmen multilateraler Umweltabkommen vis-à-vis den Prinzipien und Regeln des GATT;
2. multilaterale Transparenz jener nationaler umweltpolitischer Maßnahmen, die Handelseffekte mit sich bringen könnten; sowie
3. Handelseffekte durch neue, umweltpolitisch motivierte Verpackungs- und *Labelling*-Vorschriften.

Aus Umweltgesichtspunkten konnte das Mandat der EMIT-Group allerdings nicht zufrieden stellend sein. Denn es beauftragte sie ausschließlich damit, die Auswirkungen von Umweltmaßnahmen auf das multilaterale Welthandelssystem zu untersuchen. Der Frage, welche Folgen die Ausweitung des Welthandels für die Umwelt haben könnte, sollte sie hingegen nicht nach gehen.

Ansätze für eine ökologische Reform

Nach Ansicht vieler UmweltökonomInnen sind Freihandel und Umweltschutz theoretisch keine prinzipiellen Gegensätze (Pflüger 1999, S. 16; Kulesa 2000, S. 187). Diese These wurde auch im handelspolitischen Diskurs kolportiert. Wie folgende Worte des ehemaligen GATT-Generalsekretärs Arthur Dunkel zeigen, sei es demnach möglich, beide Ziele miteinander in Einklang bringen, ja sie würden sich sogar gegenseitig unterstützen: „(...) international trade and the protection of the environment are at heart natural allies“ (zitiert über Eglin 1998, S. 253). Daher wurde die Frage, ob und wie Umweltschutzaspekte in das bestehende Welthandelsregime zu integrieren seien, vor allem außerhalb des Welthandelsregimes – insbesondere in wissenschaftlichen und Umweltinstituten – spätestens seit den 1990er Jahren erörtert.

Im Folgenden werden die wichtigsten Reformvorschläge dargestellt. Für den hier untersuchten Kontext sind vor allem die drei Hauptkritikpunkte am GATT/WTO-

¹ Zur unter dem Stichwort „Environmental Kuznet’s Curve“ geführten Diskussion siehe z.B. Arrow 1995; Nordström 1999, S. 47ff; Spangenberg 2001.

Regime von Interesse: das Verhältnis von Welthandelsrecht zu multilateralen Umweltabkommen, die Frage der Produktions- und Prozessmethoden und das Vorsorgeprinzip.

Es gibt verschiedene Vorschläge, um das ungeklärte Verhältnis zwischen multilateralen Umweltabkommen und GATT/WTO-Recht zu lösen. So wird einerseits ein Auslegungsbeschluss der Ministerkonferenz angeregt (Althammer et. al. 2001, S. 43). Damit könnten einzelne Umweltabkommen explizit und dauerhaft von den Regelungen der WTO ausgenommen werden. Diese Regelung ließe sich etwa durch eine Erweiterung des Art. XX GATT erreichen – wobei diskutiert wird, ob dies über eine Ergänzung der Absätze Artikel XX (b), (g) oder (h) erfolgen sollte (Helm 1995, S. 124; Biermann 1998) oder ob ein eigenständiger Absatz (k) die zu präferierende Variante wäre (Forum Umwelt & Entwicklung 1999). Neben diese Vorschlag wurde andererseits angeregt, mittels eines *waiver* nach Art. IX, Abs. 3 und 4 des *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization* oder Art. XXV (5) GATT Ausnahmegenehmigungen für einzelne Umweltabkommen vom WTO-Recht zu beantragen. Hierbei kann die WTO-Ministerkonferenz mit 3/4- bzw. 2/3-Mehrheit ein Mitglied von den Vertragsverpflichtungen freistellen, sofern außergewöhnliche Umstände dafür sprechen (Helm 1995, S. 123, Motaal 2001). Eine solche Genehmigung muss zeitlich determiniert sein und spätestens nach einem Jahr überprüft werden. Aus diesem Grund wird dieser Ansatz von vielen Autoren als zu schwach angesehen. Insbesondere im Vorfeld der Ministerkonferenz in Doha wurden einige weitere Vorschläge gemacht, die von einem informellen Prozess über mögliche handelspolitische Auswirkungen von Maßnahmen multilateraler Umweltabkommen oder der Bedeutung technologischer Unterstützung und eines *capacity building* bis hin zu einer *savings clause* für Umweltabkommen oder einer Beweislastumkehr in Streitfällen reichte (siehe zur Übersicht WTO 2003). Ebenso wenig Einigkeit wie beim Verhältnis zwischen multilateralen Umweltabkommen und GATT/WTO-Recht bestand allein in der Frage, ob den Sekretariaten der einzelnen Umweltabkommen ein fester Beobachterstatus innerhalb der WTO zuerkannt werden sollte.

Noch grundlegendere Diskrepanzen bestehen hinsichtlich der Anerkennung unterschiedlicher Prozess- und Produktionsmethoden (PPM). Im Zentrum steht dabei die Frage nach der Anerkennung von PPM als legitimer Grund für unilaterale Handelsrestriktionen zum Zweck des Umweltschutzes (CIEL / IISD 2003, S. 6ff.). Bereits Carsten Helm legte dar, dass eine Berücksichtigung der Herstellungsmethoden eines Produktes völkerrechtlich unproblematisch sei und forderte eine explizite Nennung extraterritorial wirkender Maßnahmen in Art. III GATT: „auch für produktionsbezogene Maßnahmen [muss] eine Anpassung der Abgaben und Rechtsvorschriften an der Grenze erlaubt [sein], sofern diese sich auf den Schutz der internationalen Umwelt beziehen“ (Helm 1995: 131). Weitergehend als eine Anerkennung von PPM vor Art. III GATT ist der Vorschlag, innerhalb der WTO ein separates Umweltabkommen zu verabschieden, dass das

Verhältnis zwischen Umwelt- und Handelsinteressen ausbalancieren und einzelne konkrete Handelsbeschränkungen zum Schutz spezifischer Umweltgüter legitimieren könnte (IISD 1996, S. 5).

Der dritte Kernbereich, der bei einer ökologischen Reform des WTO-Rechts diskutiert wird, ist die Integration des **Vorsorgeprinzips**. Zwar ergibt sich aus dem in der Präambel genannten Ziel der Nachhaltigen Entwicklung implizit, dass auch das Vorsorgeprinzip akzeptiert ist (Fuchs 2000). Im geltenden Recht findet sich jedoch lediglich in Art. 5 (7) des *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS-Abkommen) eine stark beschränkte Form des Vorsorgeprinzips. Dabei reicht ein begründeter Verdacht nicht aus, wie es noch in Grundsatz 15 der Erklärung von Rio de Janeiro festgeschrieben wurde, so lange er nicht mit wissenschaftlichen Beweisen untermauert werden kann. Die Gruppe derjenigen Organisationen und Staaten, die eine Integration des Vorsorgeprinzips in das WTO-Recht fordern, erstreckt sich mittlerweile von Umweltschutzgruppen (Forum Umwelt & Entwicklung 1999) bis zu den Staaten der Europäischen Union (Europäische Kommission 2000). Am naheliegendsten ist dabei der Rückgriff auf die Formulierungen im SPS-Abkommen, die – je nach politischer Verortung – entweder nur in selbiger Form übernommen oder in ein uneingeschränktes Vorsorgeprinzip umformuliert werden sollte (Althammer et al. 2001, S. 111).

Die Diskussion über Umweltthemen innerhalb der WTO

Ansätze, wie eine ökologische Reform des GATT/WTO-Regimes aussehen könnte, liegen also vor. Doch inwiefern spielten diese auch bei Diskussion und den Verhandlungen innerhalb des GATT und der WTO eine Rolle? Und welche Erfolgchancen haben diese Vorschläge, das Welthandelssystem ‚von innen‘ ökologisch zu gestalten? Im Folgenden soll diese Frage anhand einer überblicksartigen Skizze der Diskussionen des *Committee on Trade and Environment* (CTE) nachgezeichnet werden. Anschließend wird kurz auf die Entwicklung der Rechtsprechung einzugehen sein.

Auf der Ministerkonferenz von Marrakesch 1994 legte die EMIT-Group nach dreijähriger Arbeit ihren ersten Bericht vor (GATT 1994, S. 88 ff.; vgl. auch Reiterer 1994, S. 481 ff.; Tarasofsky 1999, S. 472). Auf dieser Grundlage beschloss die Ministerkonferenz, die EMIT-Group in das *Committee on Trade and Environment* umzuformen. Ähnlich wie zuvor die EMIT-Group erhielt auch das CTE in erster Linie den Auftrag, die Wirkung umweltpolitischer Maßnahmen auf das Welthandelssystem zu identifizieren und heraus zu finden, ob Änderungen im multilateralen Regelsystem notwendig seien. Das Arbeitsprogramm des CTE umfasste die folgenden Punkte (GATT 1994; Nordström 1999, S. 75 ff.; Tarasofsky 1999):

1. Fragen des Marktzugangs, insbesondere das Verhältnis zwischen den Regeln des multilateralen Handelssystems und handelsrelevanten umweltpolitischen Maßnahmen, wie Abgaben, Steuern und Produktstandards, technischen Verpackungs-, Beschriftungs- und Recyclingvorschriften sowie Fragen der Transparenz.
2. Beziehungen zwischen dem multilateralen Handelssystem und multilateralen Umweltvorschriften, darunter das Verhältnis zu Multilateralen Umweltabkommen, des Exportes von Produkten, die auf dem heimischen Markt verboten sind (*Domestically Prohibited Goods*) und Fragen der Biodiversität, einschließlich des TRIPS-Abkommens.
3. Umweltauswirkungen des Dienstleistungsabkommen (GATS) sowie
4. Transparenz und die Beziehungen zu der Zivilgesellschaft.

Im Folgenden sollen die einzelnen Diskussionen, die im CTE geführt wurden, kurz zusammengefasst werden. Lediglich die Umweltauswirkungen des Dienstleistungsabkommens (Punkt 3 wird dabei nicht weiter berücksichtigt, da das CTE bisher keine umweltrelevanten Aspekte des GATS feststellen konnte. Man einigte sich aber darauf, hier Untersuchungen an zu stellen.²

Marktzugangsfragen

Die Frage, in welchem Umfang und zu welchen Konditionen Produkte Zugang zu den Märkten jeweils anderer Staaten haben, ist der zentrale Punkt in sämtlichen GATT/WTO-Verhandlungen. Im Zusammenhang mit Umweltfragen wird unter diesem Stichwort vor allem diskutiert, welche Marktzugangsbeschränkungen durch Umweltschutzmaßnahmen ausgelöst werden könnten. Eine besondere Rolle spielt diese Frage für Entwicklungsländer, da es Unternehmen dort aufgrund fehlender technischer und finanzieller Voraussetzungen häufig schwer fällt, den Umweltstandards von Industrieländern gerecht zu werden.

Kristallisationspunkt dieser Diskussion ist die Frage der Produktions- und Prozessmethoden. Unilaterale Handelsmaßnahmen, welche auf die Herstellungsweise eines Importprodukts abzielen, um die Umwelt oder die Gesundheit einer Bevölkerung zu schützen, widersprechen – von den Ausnahmeregelungen in Art. XX GATT abgesehen – den Grundsätzen der WTO, welche in Art. III GATT resp. Art. 2 TBT-Abkommen die Gleichbehandlung von gleichartigen Produkten (*like products*) vorschreibt. Unterschiede in der Behandlung von Produkten dürfen demnach nur gemacht werden, wenn diese objektive und für alle Marktteilnehmer ersichtliche Unterschiede aufweisen. Eine Diskriminierung von Produkten, bei

² Die folgende Analyse bezieht sich auf veröffentlichten Dokumente des CTE, siehe www.wto.org/environment, sowie auf Veena 2000; Tarasofsky 1999, S. 473 ff.; Gramlich 1995; Reiterer 1994; Nordström 1999, S. 88 ff.

deren Produktion negative ökologische Folgen auftreten, die aber nicht den Charakter des Produkts verändern, sind hingegen untersagt.³

Im CTE wurde unter dem Stichwort Marktzugangsfragen in erster Linie der Einsatz von Instrumenten, wie Öko-Steuern und Öko-Labels diskutiert. In der Regel liegen auch hier die Positionen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern weit auseinander: während viele Industrieländer diese als wichtige umweltpolitische Instrumente ansehen, fürchten Entwicklungsländer Beeinträchtigungen ihres Marktzuganges. Sie ziehen statt dessen technische und finanzielle Hilfe für weniger entwickelte Staaten sowie positive Anreizsysteme vor, wie z.B. Prämien für ökologische Produktionsweisen. Nennenswerte Fortschritte wurden in dieser Frage daher bis heute keine erzielt.

Anders gelagert war die Diskussion über Subventionen. Grundsätzlich sind sich die überwiegende Mehrheit der Staaten dann einig, dass viele Subventionen sowohl marktverzerrend wirken als auch umweltschädlich seien (*perverse subsidies*). Besonders trifft dies auf Fischerei- und Agrarsubventionen zu. Deren Abbau würde damit eine *win-win*-Situation darstellen, nämlich geringere Handelsverzerrungen und weniger Umweltbelastung bewirken. Vor allem würden viele Entwicklungsländer profitieren, da sie in der Regel ihren Unternehmen keine oder deutlich weniger Subventionen zahlen können und somit im Vergleich zu vielen Industrieländern im Nachteil sind. Die Einigkeit über den Abbau von Subventionen währte allerdings nur so lange es nicht um konkrete Anwendungsfälle ging. So verteidigt z.B. Japan seine Reis- und Fischereisubventionen und die EU ihre Agrarsubventionen mit dem Hinweis, dass hier sozio-kulturelle und regionale Aspekte, wie lokale Traditionen und die Förderung von Regionen eine wichtige Rolle spielen würden. Bemerkenswert ist zudem, dass sich bei der Frage der Subventionen die Koalitionen änderten: Anstelle der sonst üblichen Gegenüberstellung von Entwicklungsländern und Industrieländern fand vor allem in den Agrar- und Fischereifragen eine Durchmischung der Gruppen bzw. die Konstituierung neuer Verhandlungsblöcke, etwa der aus Agrarexportnationen bestehenden CAIRNS-Gruppe⁴, statt.

Schließlich wurde im CTE auch über das Vorsorgeprinzip diskutiert. Auch bei dieser Diskussion kam es zu den bereits genannten Differenzen zwischen

³ Im sog. *Thuna-Dolphin*-Fall hatte Mexiko die USA 1991 vor dem GATT-Streitschlichtungsorgan verklagt, weil diese ein Importverbot über Thunfisch verhängt hatten, bei dessen Fang Delfine zu Tode kamen. Dies betraf insbesondere die mexikanische Thunfischindustrie. Das Streitschlichtungsorgan entschied, dass das Importverbot der USA gegen geltendes GATT-Recht verstoße. Es berief sich in seinem Urteil v.a. auf Art. III GATT und verwies darauf, dass gleiche Produkte (*like products*) auch gleichwertig zu behandeln seien (GATT 1991). Thunfisch bliebe daher Thunfisch – unabhängig davon, ob bei dem Fang Delfine verenden oder nicht.

⁴ Die Cairns-Gruppe ist ein Zusammenschluss von agrarexportierenden Staaten: Australien, Argentinien, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Ungarn, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, die Philippinen, Thailand und Uruguay.

Industrie- und Entwicklungsländern. Während z.B. die EU und Norwegen eine Stärkung des Vorsorgeprinzips forderten, fürchteten die meisten Entwicklungsländer, dass sich damit ein Einfallstor für protektionistische Maßnahmen öffnen würde. Zu einer Annäherung in dieser Frage ist es bis heute nicht gekommen.

Beziehungen zwischen multilateralen Umweltabkommen und der WTO

Im zweiten Teil des CTE-Arbeitsprogramms standen multilaterale Umweltabkommen (*Multilateral Environmental Agreements*, MEA), *Domestically Prohibited Goods* und das TRIPS-Abkommen auf der Tagesordnung. Der eindeutige Schwerpunkt in den Diskussionen lag dabei auf dem Verhältnis zwischen MEA- und WTO-Recht. Einige MEA beinhalten Handelssanktionen als Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele, andere sehen die Anwendung solcher Maßnahmen vor, die handelsrelevante Auswirkungen haben. Auch wenn es bis heute noch keinen Rechtsstreit zwischen MEA- und WTO-Recht gab, scheinen derartige Konflikte daher vorprogrammiert zu sein.

In der Diskussion um die Vorbeugung möglicher Rechtsstreits hielt eine Gruppe von Staaten – insbesondere Entwicklungsländer – eine Änderung von WTO-Recht nicht für notwendig, da das bestehende Handelsrecht vollkommen ausreichend sei, um handelsrelevante Umweltmaßnahmen zu legitimieren. Andere Staaten hingegen befürworteten eine Anpassung des Welthandelsrechts an die Herausforderungen durch MEA. Eine Annäherung der beiden Gruppen gestaltete sich dementsprechend schwierig.

Die diskutierten Reformvorschläge sollten – nach Vorstellung der Befürworter – entweder *ex-ante* oder *ex-post* greifen. *Ex ante*-Maßnahmen schlugen insbesondere die Europäische Union und Norwegen vor. Möglich seien z.B. ein Auslegungsbeschluss von Art. XX GATT oder ein zusätzlicher Art. XX (k) GATT. In beiden Fällen sollte festgelegt werden, welche Kriterien ein MEA zu erfüllen habe, um als Ausnahme anerkannt zu werden. Solche Kriterien sollten z.B. ein transparentes Verhandlungsverfahren, der wissenschaftliche Nachweis über die Relevanz der Umweltprobleme, die Spezifität der Handelsmaßnahme im Vertragstext, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sowie die geringstmöglichen Handelsauswirkungen (*least-trade restrictiveness*) sein. Wesentlich weitergehend war der Vorschlag der Schweiz, eine *coherence clause* zu formulieren, gemäß der die Vorschriften eines MEA denjenigen der WTO im Streitfall gleichgestellt werden sollten. Bei den *ex post*-Maßnahmen wurde vor allem ein *waiver* nach Art. XXV (5) GATT diskutiert.

Ein weiterer Diskussionsschwerpunkt hinsichtlich der MEA bezog sich auf das Verhältnis der Streitschlichtungsmechanismen in WTO und einschlägigen MEA. Die meiste Zeit wurde hier für die Analyse des WTO-Verfahrens verwandt, da es wenig Erfahrungen mit Streitschlichtung in MEA gibt. Dennoch zeigte das CTE im Falle eines Konfliktes zwischen zwei WTO-Mitgliedern über handels-

hemmende Maßnahmen eines MEA eine leichte Präferenz für eine Streit-schlichtung innerhalb des betroffenen MEA (Tarasofsky 1999, 479). Letztend-liche Klarheit gab es aber auch in dieser Frage nicht.

Das Verhältnis von WTO-Recht zum TRIPS-Abkommen wurde vor allem von Staaten des Südens – hier in erster Linie Indien – immer wieder auf die Tages-ordnung gesetzt. Zwar gibt es eine mehrheitliche Unterstützung für ein Patent-schutzabkommen innerhalb der WTO, aber über Detailfragen finden sich zahlreiche Meinungsverschiedenheiten. Indien hatte z.B. vergeblich gefordert, die Bestimmungen des TRIPS-Abkommens in einigen Fällen zu lockern, um die Nutzung von Technologien, die für die Umsetzung von MEA benötigt werden, zu erleichtern. (Jha 2000, S. 390). Konflikte gab es auch bei der Bewertung des Verhältnisses zwischen TRIPS-Abkommen und Biodiversitätskonvention. Wäh-rend einige Mitglieder keine Konflikte zwischen den beiden Abkommen erkennen konnten, forderten vor allem Entwicklungsländer, die Prinzipien der Biodiversi-tätskonvention in das TRIPS-Abkommen zu integrieren. Einige sahen es darüber hinaus als notwendig an, die Patentierbarkeit von Tieren und Pflanzen in Art. 27 (3) b TRIPS-Abkommen grundsätzlich zu verbieten (Jha 2000, S. 392). Auch hier ging die Diskussion über eine erste Annäherung an die Thematik bisher nicht hinaus.

Ebenso konnten in der Frage, wie mit *Domestically Prohibited Goods* umzugehen sei, keine wesentlichen Fortschritte erzielt werden. Obwohl das Thema bereits seit den 1980er Jahren in einer Arbeitsgruppe des GATT diskutiert wurde, blieben vor allem Fragen der Risikobewertung offen. Auch konnten sich die Mitgliedsstaaten nicht auf eine eindeutige Definition von *Domestically Prohibited Goods* einigen.

Transparenz und Beziehungen zur Zivilgesellschaft

Ebenfalls ein zentrales Thema des Arbeitsprogramms des CTE war die Trans-parenz von nationalen Regelungen gegenüber anderen Mitgliedsstaaten. Nationale Handelsbeschränkungen, die aufgrund von umweltpolitischen oder anderen Maß-nahmen eingeführt wurden, entgehen häufig der Kenntnis anderer Staaten und beeinträchtigen dadurch den Handel. Die Mitgliedsstaaten sind sich daher einig, dass eines der obersten Ziele der WTO eine möglichst weitgehende Transparenz von handelsrelevanten Umweltmaßnahmen sein müsse. Wenn möglich, sollten geplante Regelungen bereits im Vorfeld bekannt gemacht werden. In dieser Frage wurden zwar Fortschritte innerhalb des CTE erzielt, auch sie blieben aber hinter den Erwartung zurück. Das CTE regte lediglich an, eine Datenbank einzurichten, welche möglichst umfassende Informationen enthalten sollte. Seit 1998 steht diese Datenbank allen Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Unter dem Stichwort ‚Beziehungen zur Zivilgesellschaft‘ wurden v.a. zwei Aspekte diskutiert. Einmal nahm das CTE den Beschluss des *General Council* vom 18. Juli 1996 auf, der alle WTO-Organen dazu aufforderte, mehr Transparenz

gegenüber der Öffentlichkeit herzustellen. Das CTE setzte diesen Beschluss weit mehr als andere Gremien der WTO um und veröffentlichte den Großteil seiner Dokumente. Zweitens wurde die Öffnung der CTE-Sitzungen für Institutionen der Zivilgesellschaft diskutiert. Während das CTE einzelnen zwischenstaatlichen Institutionen zwar vorübergehend einen *ad hoc*-Beobachterstatus bei CTE Sitzungen einräumte, etwa UNEP und Sekretariaten multilateraler Umweltabkommen, erhielten Nichtregierungsorganisationen zu keiner Zeit einen Beobachterstatus.

Entwicklungen in der Rechtsprechung

Mit dem Streitschlichtungsorgan (*Dispute Settlement Body*) gibt es neben dem CTE ein zweites WTO-Gremium, das sich mit Umweltfragen auseinandergesetzt hat. Das Streitschlichtungsorgan des GATT hatte mit verschiedenen umstrittenen Entscheidungen in umweltpolitisch relevanten Fällen massive Kritik auf sich gezogen (Pfahl 2000, S. 104ff). Seit der Gründung der WTO 1995 hat sich aber die Rechtsprechung, unter anderem durch Einführung einer ständigen Berufungsinstanz (*Appellate Body*), geändert. Vor allem die Entscheidungen im *US-Gasoline* Fall von 1996 (WTO 1996) und im *US-Shrimp-Turtle* Fall von 1998 (WTO 1998) deuten darauf hin, dass sich das Rechtssprechungsverfahren bereits deutlich objektiviert und professionalisiert hat. Die Ursache hierfür ist in der höheren Qualifikation und der größeren Unabhängigkeit der Richter, aber auch in der stärkeren Formalisierung des Prozesses zu sehen (Wofford 2000, S. 569). Diese Entwicklung könnte dazu führen, dass vormals juristisch zweifelhafte Auslegungen des Artikels XX GATT für generelle Ausnahmen nun der Vergangenheit angehören. Es bleiben allerdings nach wie vor viele Ungewissheiten. Da die WTO kein *case law* vorschreibt, ist es jederzeit möglich, dass das Streitschlichtungsorgan einen Artikel entgegen vorangegangener Entscheidungen auslegt. Gleichzeitig bleiben zentrale Fragen offen, so z.B. ob Prozess- und Produktionsmethoden als Grundlage für umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen dienen können, der Umgang mit dem Vorsorgeprinzip und das Verhältnis zwischen WTO-Recht und multilateralen Umweltabkommen (Kulesa 2000, S. 181).

Chancen einer ökologischen Reform der WTO ?

Die Zusammenhänge zwischen Handel und Umwelt werden zwar seit mehr als 10 Jahren innerhalb des GATT/WTO-Regimes diskutiert. Die bisherigen Ergebnisse sind aus umweltpolitischer Sicht jedoch nicht zufrieden stellend. Nennenswerte Fortschritte wurden bei keinem der diskutierten Themen erzielt. Welche Chancen sind – vor dem Hintergrund der geschilderten Auseinandersetzung über Umweltthemen im CTE – den Bemühungen um eine ökologische Reform der WTO einzuräumen?

Es konnte deutlich gezeigt werden, dass die Interessengegensätze zwischen den meisten Entwicklungsländern auf der einen und den Industrieländern auf der anderen Seite bis heute unüberwindbar scheinen. Vor allem fürchten ärmere Staaten um ihre Marktzugangschancen und unterstellen reicheren Nationen ein Spiel zwischen Umweltschutz und ‚Ökoprotektionismus‘. Gleichzeitig schmälert die Verengung des Themenspektrums, die sowohl durch die EMIT-Group als auch das CTE von Anfang an vorgenommen wurde, die Chancen auf eine ökologische Reform. Denn negative Auswirkungen von Handelsliberalisierung auf die Umwelt wurden aus der Diskussion weitgehend ausgeklammert mit dem Argument, die WTO sei keine Umweltorganisation und die Lösung von Umweltproblemen daher nicht in erster Linie ihre Aufgabe, sondern die entsprechender Umweltinstitutionen. Stattdessen ging das CTE davon aus, dass Wirtschaftswachstum eine wichtige Grundvoraussetzung für eine weltweite Nachhaltige Entwicklung sei und dass Freihandel per se im Einklang mit den Anliegen des Umweltschutzes stehe. In dieser Logik sind umweltpolitische Maßnahmen nur dann mit WTO-Recht vereinbar, soweit sie das offene und nicht-diskriminierende Welthandelssystem nicht gefährden.

Aufgrund dieser Tatsache wurden zahlreiche umweltrelevante Themen gar nicht diskutiert. So fanden beispielsweise weder Umweltauswirkungen der aktuellen Liberalisierung des Dienstleistungshandels im Rahmen des GATS Eingang in die Diskussion, noch mögliche Umweltauswirkungen geplanter Liberalisierungen, etwa jene der vier seit 1996 unter der Bezeichnung *Singapore Issues* diskutierten Themen. Darüber hinaus blieben auch regulative Effekte, die handelspolitische Maßnahmen auf nationale Umweltpolitik ausüben (*chilling effect*), außen vor.

Schließlich ist fest zu halten, dass viele umweltrelevante Fragen zusätzlich zum CTE auch in anderen Gremien der WTO diskutiert werden. So stehen z.B. Öko-Labels und Marktzugangsfragen beim *Committee on Technical Barriers to Trade* und Agrarsubventionen beim *Committee on Agriculture* auf der Tagesordnung. Mehr noch als innerhalb des CTE gelten handelsrelevante Umweltmaßnahmen in diesen anderen Gremien zumeist als nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Vor diesem Hintergrund erscheint es sogar kontraproduktiv, dass umweltpolitische Kompetenz innerhalb der WTO ausschließlich dem CTE zugesprochen wurde und andere Gremien damit Fragen des Umweltschutzes nicht zu thematisieren brauchen. Umweltfragen als Querschnittsaufgabe zu verstehen, scheiterte aber bislang am Widerstand der Entwicklungsländer, die fürchten, dadurch die Kontrolle über umweltrelevante Entscheidungen zu verlieren.

Auch die neueren Entwicklungen auf der vierten WTO-Ministerkonferenz in Doha, Katar sollten nicht darüber hinweg täuschen, dass es zu einer ökologischen Reform der WTO noch ein sehr weiter Weg ist. Die Abschlussdeklaration von Doha vom 14. November 2001 (WTO 2001) greift das Thema Umwelt zwar gleich an mehreren Stellen auf: Neben der Erwähnung des Nachhaltigkeitsziels in

der Präambel und an verschiedenen Textstellen, gibt es ein eigenes Kapitel zu Handel und Umwelt. Darin wird zwischen zwei Kategorien unterschieden: § 31 legt fest, welche Themen in der kommenden Runde verhandelt werden sollen. Hierunter fallen (i) das Verhältnis von multilateralen Umweltabkommen zu WTO-Recht, (ii) der Informationsaustausch zwischen den Sekretariaten einzelner Umweltabkommen und den involvierten WTO-Gremien und (iii) die Senkung oder Abschaffung von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen auf Umweltgüter und -dienstleistungen. Darüber hinaus nennt § 32 weitere Bereiche, auf die sich das CTE in Zukunft fokussieren soll: (i) die Auswirkungen von Umweltmaßnahmen auf den Marktzugang – unter besonderer Berücksichtigung der am wenigsten entwickelten Länder, (ii) die umweltrelevanten Vorschriften des TRIPS und (iii) Fragen des *Öko-Labelings*.

Doch was zunächst nach einem großen umweltpolitischen Fortschritt aussieht, unterstreicht bei näherer Betrachtung die obige Analyse: Zunächst einmal verharret die WTO auch hier bei der Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Freihandel und Umwelt in der Analyse, welche Auswirkungen Umweltschutzmaßnahmen auf das Welthandelssystem haben könnten. Zweitens beschränkt die Doha-Deklaration die Klärung des Verhältnisses von multilateralen Umweltabkommen und WTO-Recht explizit auf diejenigen Umweltabkommen, bei denen beide Streitparteien Mitglied des Umweltabkommens sind. Darüber hinaus werden viele wesentliche Bereiche gar nicht erst angesprochen, so etwa die Frage der Produktions- und Prozessmethoden. Und schließlich bleibt offen, was mit umweltrelevanten Bereichen geschehen soll, die nicht als solche gekennzeichnet sind, z.B. die Liberalisierung der Agrarmärkte, der Energie- oder der Transportwirtschaft im Rahmen des GATS.

Herausforderungen

Aus der obigen Analyse ergibt sich, dass die WTO in ihrer jetzigen Form nicht in der Lage zu sein scheint, Konflikte zwischen Handelsliberalisierung und Umweltschutz zufriedenstellend zu lösen. Weder integriert das derzeitige WTO-Recht Umweltbelange in hinreichendem Maße, noch sind die Aussichten auf eine ökologische Reform der WTO vor dem Hintergrund bestehender Meinungsunterschiede ihrer Mitgliedsstaaten realistisch. Wie also kann den Interessen des Umweltschutzes im Kontext des Welthandelsregimes dennoch zu einem Durchbruch verholfen werden?

Die Antwort auf die Frage erfordert eine doppelte Strategie. Erstens muss aufgrund der derzeitigen Unerreichbarkeit einer ökologischen Reform der WTO sicher gestellt werden, dass sie wenigstens die Politik all jener Institutionen, die aktiv Umweltpolitik betreiben, nicht konterkariert. Betreibt die WTO nicht selbst Umweltpolitik, dann muss das Mandat und der Handlungsspielraum jener Institutionen gestärkt werden, die mit dieser Aufgabe betraut sind. Dies bedeutet eine Begrenzung des Handlungsspielraums der WTO zugunsten von Umwelt-

institutionen. Die WTO muss dabei auf ihr handelspolitisches Mandat beschränkt werden und von Maßnahmen und Entscheidungen, welche mit der Politik von Umweltinstitutionen in Konflikt geraten könnten, distanziert werden. Dieser erste Ansatz wird Kapitel 3 am Verhältnis von multilateralen Umweltinstitutionen und der WTO erörtert.

Zweitens sollten Instrumente und Mechanismen gefunden werden, welche Umweltbelange zunächst Schritt für Schritt in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse der WTO integrieren. Dies stellt sozusagen eine Vorform einer ökologischen Reform der WTO dar. Denn bevor in der WTO umweltpolitische Anliegen adäquat berücksichtigt bzw. verfolgt werden können, muss zunächst die Analyse des Zusammenhangs von Handelspolitik und durch sie induzierte (negative) Umwelteffekte eingeleitet werden. Erst wenn diese Zusammenhänge innerhalb der WTO ausreichend wahrgenommen und thematisiert werden, rückt eine ökologische Reform der Institution selbst in den Bereich des Möglichen. Dieser Ansatz wird in Kapitel 4 anhand von Instrumenten zur strategischen Folgenabschätzung ausgeführt.

3 Konflikte zwischen der WTO und multilateralen Umweltabkommen

Im vorangegangenen Kapitel wurde dargelegt, wie weit die WTO als Institution derzeit von einer ökologischen Reform entfernt zu sein scheint. Wie in diesem Kapitel gezeigt werden wird, scheinen überdies umwelt- und handelspolitische Interessengegensätze selbst eine weit gehende Integration von Umweltpolitik in die WTO zu vereiteln. Für die Entwicklung konkreter umweltpolitischer Maßnahmen sind andere Institutionen daher besser geeignet. Denn bei der vergleichenden Betrachtung gegenwärtiger Umwelt- und Handelsregime zeichnen sich systemimmanente politische Zielkonflikte zwischen Handels- und Umweltpolitik ab, die im Folgenden näher ausgeführt werden. Dies soll hier am Verhältnis zwischen der WTO und multilateralen Umweltabkommen erörtert werden.

Seit über zehn Jahren wird bereits über eine Klarstellung des Verhältnisses von multilateralen Umweltabkommen (*Multilateral Environmental Agreements*; MEA) zur WTO diskutiert. Grundsätzlich stehen internationales Umwelt- und Handelsrecht völkerrechtlich auf gleicher Ebene. Keines ist dem anderen übergeordnet. Welches Recht gilt aber, wenn ein Umweltabkommen Handelsbeschränkungen vorschreibt, um die eigenen Ziele zu erreichen – WTO-Recht oder Umweltrecht? Mit der Doha-Deklaration und dem Beginn der aktuellen Verhandlungsrunde der WTO nimmt das Verhältnis zwischen der WTO und multilateralen Umweltabkommen in den Verhandlungen der WTO derzeit eine prominente Rolle ein. Erstmals wurden Verhandlungen auf Ministerebene zum Verhältnis von WTO und MEA beschlossen (WTO 2001b).

Kapitel zu ‚Handel und Umwelt‘ in der Doha Deklaration

- § 31. **With a view to enhancing the mutual supportiveness of trade and environment, we agree to negotiations, without prejudging their outcome, on:**
- (i) **the relationship between existing WTO rules and specific trade obligations set out in multilateral environmental agreements (MEAs). The negotiations shall be limited in scope to the applicability of such existing WTO rules as among parties to the MEA in question. The negotiations shall not prejudice the WTO rights of any Member that is not a party to the MEA in question;**
 - (ii) **procedures for regular information exchange between MEA Secretariats and the relevant WTO committees, and the criteria for the granting of observer status;**
 - (iii) **the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services.**

Unterschiedliche Logiken, widerstreitende Werte

In zahlreichen internationalen politischen Übereinkommen findet sich die These, dass Welthandel und Umweltschutz prinzipiell miteinander in Einklang stünden. So unterstreichen auch die Präambeln der WTO, der Deklaration von Rio oder diverser MEA in scheinbar wechselseitiger Versicherung, dass diese Abkommen zu den Zielen der nachhaltigen Entwicklung beitragen und sich damit gegenseitig ergänzen. Diese Versicherungen verdecken jedoch, dass sich internationale Handels- und Umweltpolitik nicht nur ergänzen, sondern auch in Konflikt miteinander geraten können. In vieler Hinsicht entsprechen Umwelt- und Handelsabkommen nicht derselben Logik. Sie spiegeln häufig widerstreitende Werte sowie eine unterschiedliche Wahrnehmung ihrer Voraussetzungen und zugrunde liegender Probleme wider, denen latente politische Zielkonflikte innewohnen. Dies soll hier anhand folgender fünf Gegensätze beispielhaft dargestellt werden.⁵

Erstens stellen multilaterale Umweltabkommen eine Antwort auf ein **Marktversagen** dar, welches sich etwa im mangelnden Schutz globaler öffentlicher Güter äußert (*tragedy of the common*). Sie gehen davon aus, dass die von ihnen behandelten Probleme nicht über die ‚unsichtbare Hand des Marktes‘ gelöst werden können. Indem sie die rechtlichen Rahmenbedingungen des Markts verändern oder mittels ökonomischer Instrumente individuelles Verhalten beeinflussen zielen sie daher auf eine Korrektur der Marktmechanismen. Welthandelspolitik hingegen geht von einem **Staatsversagen** aus, welches sich etwa in protektionistischen oder (früher) merkantilistischen Maßnahmen äußern kann. Mit der Senkung von Zöllen und der Abschaffung von nicht-tarifären Handelsbarrieren zielt sie daher darauf ab, politisch bedingte Marktverzerrungen zu minimieren und ein möglichst unbehindertes Funktionieren der Marktmechanismen zu gewährleisten.

Zweitens wurde bereits in Kapitel 2 die Bedeutung des Vorsorgeprinzips als wesentliches umweltpolitisches Kernprinzip ausführlich dargestellt. Multilaterale Umweltabkommen bezwecken in aller Regel eine aktive Anwendung des **Vorsorgeprinzips**. In den Abkommen der WTO hingegen wird das **Vorsorgeprinzip ausgeschlossen**. So erlaubt beispielsweise das Biosafety Protokoll der Biodiversitätskonvention seinen Mitgliedsstaaten auch bei mangelnder wissenschaftlicher Aussagefähigkeit über ein mögliches Risiko ein Einfuhrverbot gegenüber genetisch veränderten Organismen auszusprechen. Die WTO hingegen schließt Importrestriktionen bei anhaltend fehlenden wissenschaftlichen Beweisen aus (siehe auch Box „Beispiel 1“).

⁵ Die genannten Gegensätze gelten nicht in gleichem Maße für alle Umweltabkommen, da deren Problembereiche und Lösungsansätze zu vielfältig sind.

Drittens strebt Welthandelspolitik eine **Entgrenzung** wirtschaftlicher Aktivitäten an, indem weltweit Handelsbarrieren abgebaut und der grenzüberschreitende Verkehr von Gütern und Dienstleistungen vereinfacht wird. Umweltabkommen zielen hingegen häufig auf die **Begrenzung** bestimmter Wirtschaftsaktivitäten und auf die Beschränkung des Austausches wenigstens bestimmter schädlicher Güter. So soll etwa die Stockholmer Konvention die Produktion langlebiger, schädlicher Chemikalien (*Persistent Organic Pollutants*) oder die Baseler Konvention den Handel mit Giftmüll reduzieren. Besonders deutlich wird der Unterschied am Beispiel des internationalen Klimaregimes: Die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll werden langfristig zu einer Beschränkung grenzüberschreitenden Verkehrs und Austauschs von Gütern führen – wenigstens so lange dieser Verkehr Treibhausgasemissionen verursacht. Mit dem Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen zielen die Abkommen der WTO hingegen auf eine Zunahme des Austauschs.

Viertens zielt die Welthandelspolitik der WTO auf eine möglichst effiziente **Allokation** von Ressourcen. Ressourcen werden dabei zwar als knapp (Kostenaufwand für ihre Erzeugung), aber als unbegrenzt verfügbar vorausgesetzt. Umweltabkommen hingegen gehen in der Regel von der Begrenztheit natürlicher Ressourcen aus (so schon Meadows 1972). Aufgrund ihrer begrenzten Verfügbarkeit zielen sie neben deren Schutz daher häufig auf eine bestimmte **Distribution** dieser Ressourcen. So etwa macht die Begrenzung des Ausstoßes von Treibhausgasen im Klimaregime gleichzeitig einen Schlüssel zur Vergabe der Emissionsrechte erforderlich. Ähnlich beinhaltet das Montreal Protokoll genaue Angaben für jeden Mitgliedsstaat über die zulässigen Produktionsmengen von Ozon abbauenden Substanzen.

Fünftens impliziert Welthandelspolitik mit der Suche nach größten komparativen Kostenvorteilen eine maximale **Externalisierung** von Kosten.⁶ Eine Externalisierung von Kosten kann im Fall geringerer Sozial- und Umweltstandards oder durch die freie Nutzung erschöpflicher globaler Gemeinschaftsgüter negative Folgen mit sich bringen. Multilaterale Umweltabkommen zur Begrenzung negativer Effekte des Welthandels zielen sämtlich auf eine **Internalisierung** dieser externen Kosten. Diese erfolgt dabei zumeist über eine Verbesserung des Umwelthaftungs- oder Umwelteigentumsrechts. Vorgeschlagen wurde jüngst jedoch auch eine Internalisierung externer Kosten mittels Umweltabgaben (WBGU 2002).

Die fünf Beispiele verdeutlichen, dass Umwelt- und Handelspolitik zum Teil widerstreitende gesellschaftliche Werte verfolgen. Während Handelspolitik zwar einen einheitlichen weltwirtschaftlichen Rechtsraum schaffen möchte, strebt sie

⁶ Natürlich können komparative Kostenvorteile auch ohne jegliche Externalitäten realisiert werden. Je größer jedoch die externen Kosten, desto größer auch der relative Kostenvorteil.

dennoch keine umwelt- oder sozialpolitisch einheitlichen (Mindest-) Standards an. Denn, wie John Gray es auf den Punkt bringt, „die Weltmärkte, auf denen sich Kapital und Produktion über Ländergrenzen hinweg frei bewegen, funktionieren nur aufgrund der lokalen, regionalen und nationalen Unterschiede. (...) Bei überall gleichen Bedingungen ließen sich mit weltweit getätigten Investitionen und verteilten Produktionsanlagen keine Profite erzielen“ (Gray 1999, S. 82 f.). Umweltabkommen hingegen zielen auf einheitliche ökologische Mindeststandards und einen weltweit gleichen Schutz erschöpflicher globaler Gemeinschaftsgüter – auch wenn ihre Umsetzung dabei gemäß dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten zwischen Staaten variieren kann.

„Institutional Equity“ in der globalen politischen Arena

Interessen- und Wertgegensätze auf internationaler Ebene spiegeln gleichartige Konflikte auf nationaler Ebene wider. Dort haben sich jedoch bereits Mechanismen herausgebildet, die eine demokratische Form der politischen Willensbildung gewährleisten. Die Entwicklung einer umweltpolitischen Maßnahme etwa durchläuft in der Regel eine Vielzahl unterschiedlicher Ministerien, politischer Ressorts, das Parlament, den Bundesrat, das Bundespräsidialamt usw. – während sie dabei zusätzlich meist der öffentlichen Diskussion in den Medien ausgesetzt ist. Derartige Mechanismen fehlen im Geflecht internationaler Institutionen, der Außenpolitik von Nationalstaaten und diverser international agierender zivilgesellschaftlicher Organisationen bislang weitgehend. Es bedarf daher der Entwicklung von Mechanismen zur Gewährleistung unterschiedlicher gesellschaftlicher Werte auf internationaler Ebene. Dabei sollte ein Ziel sein, dem Übergewicht einer Institution mit der Folge von Einschränkungen für andere, ebenso demokratisch legitimierte Institutionen entgegen zu wirken. Mit anderen Worten, es sollte eine Gleichheit von unterschiedlichen Interessen vertretenden internationalen Institutionen, eine *Institutional Equity* in der globalen politischen Arena erreicht werden.

Im vorliegenden wird gezeigt, dass die WTO derzeit eine solche Gleichheit der Institutionen in der globalen politischen Arena gefährdet. In mehrfacher Hinsicht manifestiert sich eine politische Dominanz der WTO gegenüber multilateralen Umweltabkommen. Die Tatsache, dass im Rahmen der Doha-Runde das Verhältnis von Welthandelsrecht zu multilateralem Umweltrecht derzeit in eigener Vollmacht der WTO-Ministerkonferenz ohne Abstimmung mit UNEP oder den Ministerkonferenzen von Umweltabkommen geklärt werden soll, deutet die Hegemonie der WTO im Rahmen internationaler Politik bereits an.

Schließlich darf bei alledem nicht vergessen werden, dass Welthandel nur ein Mittel zur Erreichung verschiedener politischer Ziele darstellt. Der Schutz der Umwelt hingegen stellt ein Ziel selbst dar – womit die notwendige Anerkennung multilateralen Umweltrechts seitens der WTO hier bereits unterstrichen wird.

Normen- und Programmkonflikte zwischen Umweltabkommen und der WTO

Bis heute ist noch vor keinem internationalen Schlichtungsgremium ein Rechtskonflikt zwischen internationalem Umwelt- und Handelsrecht ausgetragen worden. Es lassen sich aber mehrere Ebenen unterscheiden, auf denen Welthandelsrecht und handelsrelevantes Recht von MEA potentiell mit einander in Konflikt geraten können. Erstens gibt es eine Reihe von MEA, die Handelsrestriktionen als politischen Kern ihres Abkommens vorsehen. Diese MEA verfolgen das Ziel, unmittelbar mit Handel assoziierte negative Umwelteffekte einzugrenzen, indem sie versuchen, den grenzüberschreitenden Austausch bestimmter Güter zu beschränken oder sogar zu unterbinden. Dabei kann es potentiell zu Normenkonflikten mit WTO-Recht kommen. Hierzu zählen insbesondere die Basler Konvention, das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES), das Protokoll über Biologische Sicherheit sowie, noch nicht in Kraft getreten, die Rotterdamer und die Stockholmer Konvention (siehe auch Box „Beispiel 1“). Ferner gibt es MEA, welche Handelsrestriktionen nur im Fall von Nicht-Erfüllung der im MEA vereinbarten Verpflichtungen vorsehen. Ein Konflikt mit der WTO tritt in diesem Fall nur auf, wenn Staaten ihren Verpflichtungen im Rahmen des MEA nicht nachkommen. Hierzu zählt z.B. das Montrealer Protokoll.

Beispiel 1: Potentielle Konflikte zwischen dem Protokoll über Biologische Sicherheit und den Abkommen der WTO

Ein Beispiel für mögliche Konflikte zwischen WTO und MEA ist das im Januar 2000 verabschiedete und am 11.9.2003 in Kraft tretende *Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity* (Biosafety Protokoll). Es regelt den grenzüberschreitenden Verkehr gentechnisch veränderter Organismen, welche negative Auswirkungen auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität haben könnten. Das Biosafety Protokoll fordert für den Export von gentechnisch modifizierten Organismen eine schriftliche Benachrichtigung an das Importland, wenn ein negativer Effekt auf die Biodiversität des Importstaates vermutet wird (Artikel 7 BP). Diese Forderung könnte in Konflikt mit Artikel IX und XIII GATT gelangen, gemäß denen sie als ein nicht-tarifäres Handelshemmnis ausgelegt werden könnte. Ferner räumt das Biosafety Protokoll Importstaaten das Recht ein, für alle Organismen, welche eine schriftliche Notifikation von Handelspartnern erforderlich machen, zuvor eine wissenschaftliche Risikoabschätzung zu fordern (Artikel 15, Annex III BP). Der importierende Staat kann aufgrund der Risikoabschätzung dann gegebenenfalls die Einfuhr dieser Organismen untersagen (Artikel 10.3(b) BP). Während diese Anforderungen sich stark mit denen des *Agreements on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS-Abkommen) der WTO decken, besteht ein bedeutender Unterschied darin, dass bei mangelnder wissenschaftlicher Aussagefähigkeit über ein mögliches Risiko das Biosafety Protokoll seinen Mitgliedsstaaten erlaubt, ein Einfuhrverbot aufrecht zu erhalten (Artikel 10.6 und 11.8 BP). Es genügt damit den Anforderungen des Vorsorgeprinzips. Das SPS-Abkommen der WTO hingegen erlaubt bei mangelnder wissenschaftlicher Evidenz eines möglichen Risikos nur ein vorübergehendes Importverbot, welches bei anhaltend fehlendem wissenschaftlichen Beweismaterial nicht aufrechterhalten werden darf (Artikel 5.7 SPS). Ferner besteht ein Unterschied darin, dass im SPS-Abkommen die Beweislast für ein Risiko beim Importstaat liegt, während das Biosafety Protokoll dem Importstaat das Recht einräumt, die wissenschaftliche Risikoabschätzung vom Exporteur durchführen zu lassen (Artikel 15.2 BP).

Zweitens sehen eine Vielzahl von MEA zwar vertraglich keine Handelsrestriktionen vor, jedoch ist die Verankerung bestimmter politischer Maßnahmen bzw. politischer Ziele handelsrelevant. Diese können mit der WTO in Konflikt geraten, beispielsweise wenn Staaten ihre durch die WTO verankerten Rechte durch andere im Rahmen von MEA zugestandene Rechte verletzt sehen. Liegt in diesen Fällen zunächst eher ein politischer Zielkonflikt (Programmkonflikt) denn ein Rechtskonflikt (Normenkonflikt) vor, kann dieser durch die Klage eines Staates jedoch sofort eine rechtliche Dimension erhalten. Zu dieser Gruppe zählen eine Vielzahl von MEA, unter ihnen z.B. die Biodiversitätskonvention und das noch nicht in Kraft getretene Kyoto Protokoll (siehe Box „Beispiel 2“).

Beispiel 2: Potentielle Konflikte zwischen der Klimarahmenkonvention sowie dem Kyoto Protokoll und den Abkommen der WTO

Die 1992 in Rio verabschiedete Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und das Kyoto Protokoll (noch nicht in Kraft) autorisieren neben dem Instrument des zwischenstaatlichen Emissionshandels (inkl. JI und CDM) keine weiteren Maßnahmen, um das Ziel der Reduktion von Treibhausgasemissionen zu erreichen. Es ist jedoch offensichtlich, dass ihre Mitgliedsstaaten eine Reihe von Maßnahmen auf nationaler Ebene einführen müssen, um die Pflichten aus diesen Abkommen zu erfüllen. Bei einer Reihe von klimapolitischen Maßnahmen sind Konflikte mit WTO-Recht denkbar (siehe detailliert Charnovitz 2003; auch Buch/Verheyen 2001). Erstens könnten im Prinzip jegliche Maßnahmen, welche energie- bzw. treibhausgasintensive Güter gegenüber klimafreundlichen begünstigen, in Konflikt mit Artikel III GATT geraten, da sie eine Diskriminierung anderer Energieträger mit sich bringen und somit deren Marktzugang verschlechtern. Zweitens könnten Steuern, Zölle oder verpflichtende Produktstandards, die Güter aufgrund der Energie- oder Treibhausgasintensität bei ihrer Fertigung unterscheiden, in Konflikt mit Artikel III.4 GATT sowie dem *Agreement on Technical Barriers to Trade* (TBT) geraten, welche möglicher Weise keine Unterscheidung ansonsten gleichartiger Produkte (*like products*) zulassen. Drittens könnten Steuern, die in Form eines Grenzausgleichs auf den Import von energieintensiven Gütern aus Nicht-Mitgliedsstaaten des Protokolls erhoben werden, einen Verstoß gegen Artikel I GATT und das Meistbegünstigungsprinzip bedeuten. Viertens könnten verpflichtende energie- oder klimaspezifische Produktkennzeichnungen (*labels*), beispielsweise die Angabe der Treibhausgasintensität von Strom, nach Maßgabe des TBT-Abkommens als technisches Handelshemmnis gewertet werden. Und fünftens dürften spezifische Subventionen, die Unternehmen etwa aufgrund klimafreundlicher Forschung oder Technologieentwicklung fördern, im Rahmen des *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (SCM) als unzulässig gelten.

Drittens können Konflikte aufgrund unterschiedlicher Rechtsprechungsprozeduren und -zuständigkeiten von WTO und MEA entstehen. Werden Streitfälle zwischen MEA und der WTO dem juristischen Prozedere der WTO unterworfen, impliziert dies möglicher Weise für zukünftige Verhandlungen von MEA drastische Voreinschränkungen (*chilling effect*) (Fuchs 2000, S. 22). MEA und dort verankerte politische Maßnahmen zu ihrer Umsetzung müssten stets im Lichte der Vereinbarkeit mit WTO-Recht verhandelt werden, was eine deutliche Engführung bei der Konzeption multilateraler Bestrebungen zur Lösung globaler Umwelt-

probleme mit sich bringen könnte (OECD 1999, S. 37). Dieser Effekt konnte bereits in der Endphase der Verhandlungen des Protokolls über Biologische Sicherheit beobachtet werden (Neumann 2001, S. 250 ff.).

Differenzierung und Interpretation potentieller Konflikte

Bei der Analyse möglicher Konfliktfälle zwischen WTO und MEA ist zunächst von Bedeutung, ob die beteiligten Konfliktparteien Unterzeichner des betroffenen MEA sind. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, ob sich die Handelsrestriktionen nur gegen die Mitgliedsstaaten des jeweiligen MEA richten, oder auch gegen Drittstaaten. Sodann muss differenziert werden, ob es sich um ein quasi-universelles MEA handelt oder nicht. Schließlich muss bei allen drei Fällen Berücksichtigung finden, ob die Anwendung einer Maßnahme von dem MEA explizit vorgeschrieben oder wenigstens ausdrücklich erlaubt wird, oder ob ein Staat eine handelsbeschränkende Maßnahme nur mit einem von ihm hergestellten Bezug auf ein MEA einführt. Die Konfliktfälle lassen sich in sechs verschiedene Typen einteilen (Tabelle 4).⁷

Tabelle 4: Kategorisierung unterschiedlicher Konfliktfälle zwischen multilateralen Umweltabkommen und den Abkommen der WTO

		A	B	C
		Beide Konfliktparteien Mitglied im MEA	Nur eine der Konfliktparteien Mitglied im MEA mit quasi-universellem Status	Nur eine der Konfliktparteien Mitglied im MEA ohne quasi-universellen Status
1	Anwendung der Maßnahme durch MEA verpflichtend vorgeschrieben oder explizit autorisiert	MEA geht der WTO vor (<i>lex specialis</i>)	Ausnahme des MEA von der WTO	?
2	Maßnahme wird im MEA nicht erwähnt	?	?	?

(eigene Darstellung)

Lex specialis und generelle Ausnahmen von der WTO

Es ist davon auszugehen, dass zumindest zwei der sechs Kategorien in aller Regel *nicht* mit WTO-Recht konfliktieren. Wenn beide Streitparteien Mitglied des betroffenen MEA und die angewendeten Maßnahmen in diesem festgeschrieben sind (Kategorie A1), dann findet das Prinzip des *lex specialis derogat legi*

⁷ Für eine weitere Differenzierung plädiert Marceau (2000), die zwischen explizit verpflichtenden und nur ausdrücklich erlaubten Maßnahmen unterscheidet. Diese Differenzierung fand im Rahmen der Doha Runde auch in den Verhandlungsprozess Eingang, siehe etwa die Vorschläge der Schweiz (TN/TE/W/21) oder von Japan (TN/TE/W/26).

generali Anwendung (Marceau 2000, S. 1092; Winter 1999, S. 237 f.; Yu 2002; u.a.). Dieses Prinzip gibt an, dass bei zwei völkerrechtlichen Regelwerken das speziellere stets dem allgemeineren vorgeht. Während also z.B. das GATT den Handel sämtlicher Güter normt, so regelt das Washingtoner Artenschutzabkommen speziell den Umgang mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten. Bei der Auslegung eines Streitfalles zwischen beiden wird daher letzterem der Vorzug gegeben.

Ist nur eine Konfliktpartei Mitglied im betroffenen MEA, dann bestimmt die Wiener Vertragsrechtskonvention (Art. 30.4(b)), dass die Streitbeilegung entlang desjenigen Abkommens erfolgen soll, in dem beide Staaten Mitglied sind. In der Regel wird dies die WTO sein. Im Rahmen der WTO kann gemäß der Artikel XX GATT, XIV GATS und Artikel 27 TRIPS eine generelle Ausnahme von mit WTO-Recht unvereinbaren Maßnahmen ersucht werden. Eine Maßnahme muss dazu mehreren Forderungen genügen. Zum einen darf sie keine willkürliche Handelsbeschränkung darstellen. Zum anderen muss sich eine Maßnahme zur Erreichung ihres politischen Ziels tatsächlich notwendig erweisen. Insofern quasi-universelle MEA einen internationalen Konsens sowohl über die Problematik als auch die konkret zu ergreifenden Maßnahmen darstellen, bieten sie eindeutig eine Grundlage für eine generelle Ausnahme vom WTO-Recht. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass umweltpolitische Maßnahmen, welche in Zusammenhang mit quasi-universellen MEA eingeführt und seitens dieser MEA explizit gefordert werden (Kategorie B1), mit großer Wahrscheinlichkeit für eine generelle Ausnahme vom GATT, GATS oder TRIPS qualifizieren (Yu 2002; Neumann 2001; Neumayer 2000; Senti 2000; Althammer 1999; Biermann 1999; Winter 1999; Foster 1997; Hudec 1997).

Allerdings knüpft sich an den Begriff der „Quasi-Universalität“ keine feststehende juristische Definition. Für Kriterien zu seiner Bestimmung ließe sich auf die Zahl der Mitgliedsstaaten verweisen, ob die Mitgliedschaft für alle Staaten offen steht, oder etwa ob die Schirmherrschaft des Abkommens bei den Vereinten Nationen liegt (Biermann 1999, S. 41 ff.). Im Konfliktfall müsste die Bestimmung des völkerrechtlichen Status des betroffenen MEA, gegebenenfalls auch des Status der WTO, im Einzelnen erst festgestellt werden. Würde, wie oben erwähnt, die Beilegung in vorliegendem Fall vor dem Streitschlichtungsorgan der WTO ausgetragen, wäre es an diesem Gremium, diese Feststellung vorzunehmen. Auf diese Problematik wird unten näher eingegangen.

Streitbeilegung von Fall zu Fall entlang der WTO

Für die verbleibenden Fälle lassen sich wesentlich schwieriger allgemeingültige Aussagen treffen. Umweltpolitische Maßnahmen, welche entweder im Zusammenhang mit nicht quasi-universellen MEA eingeführt oder welche als Maßnahmen nicht explizit von (quasi-universellen) MEA zur Umsetzung ihrer Ziele autorisiert werden, können vermutlich keinen prinzipiellen Anspruch an eine

Ausnahmegenehmigung vom GATT-, GATS- oder TRIPS-Abkommen der WTO erheben. Beide Fälle machen eine völkerrechtliche Rechtsprechung im Einzelfall erforderlich, welche über die Legitimität einer umweltpolitischen Maßnahme angesichts der WTO-Abkommen entscheidet.

Zum einen besteht für MEA ohne quasi-universellen Status die Frage, ob Ausnahmen für in Bezug auf sie eingeführte Maßnahmen *per se* politisch und völkerrechtlich legitim sind (Kategorien C1 und C2). Zahlreiche Staaten befürchten, dass über Ausnahmeregelungen nach Artikel XX GATT oder Artikel XVI GATS ein umweltpolitisch legitimer Protektionismus Einzug in das Welthandelsregime halten könnte. Besonders Entwicklungsländer befürchten, dass über die Ausnahmeklausel marktmächtige Industriestaaten weniger marktmächtigen Staaten ihre Produktionsstandards aufoktroyieren könnten (OECD 1997, S. 9 f.). Es ist daher nicht davon auszugehen, dass ein Streitschlichtungsgremium einem Ausnahmeantrag aufgrund eines nicht quasi-universell legitimierten MEA ohne Prüfung statt geben würde.

Zum anderen besteht für solche MEA, welche eine mögliche Anwendung handelsbeschränkender Maßnahmen nicht explizit autorisieren, völkerrechtlich das Problem, dass sie damit keinen konkreten Regelungsbereich über Handelsfragen aufweisen (Kategorien A2, B2, C2). Daher findet das *lex specialis* auch keine Anwendung (Yu 2002, S. 7 f.). Es muss daher mit der Frage gerechnet werden, ob bloß mit Bezug auf ein MEA eingeführte Maßnahmen tatsächlich *notwendig* seien, um den aus diesen Abkommen resultierenden Pflichten nachzukommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund solcher MEA eingeführte handelsrelevante Maßnahmen im Streitfall Gegenstand des WTO-Rechts werden (Biermann 1999; Yu 2002, S. 8 und S.12; Buck und Verheyen 2001). Ungeachtet der Tatsache, ob die Ziele, Rechte und Pflichten des jeweiligen MEA quasi-universelle Anerkennung der Staatengemeinschaft veranschlagen können, würde dabei kein Unterschied zum bloß einseitigen Handeln eines Staates vorliegen.

Die Beilegung eines solchen Konflikts würde dem Streitschlichtungsverfahren der WTO folgen. Dieses macht gemäß Artikel XX GATT, XIV GATS, 27.2 TRIPS sowie 2.2 des TBT-Abkommens u.a. eine Untersuchung der faktischen *Notwendigkeit* der betroffenen Maßnahme erforderlich. In diesem Rahmen würde überprüft und abgewogen werden, inwieweit eine Maßnahme Interessen und Werten von allgemeiner Bedeutung dient, sie tatsächlich ein geeignetes und effizientes Mittel darstellt, um die angegebenen Ziele zu erreichen, welche sonstigen Folgen mit der Einführung der Maßnahme einhergehen, insbesondere in Bezug auf ihre Auswirkung auf Handelsströme, sowie ob gegebenenfalls praktikable alternative Maßnahmen mit geringeren Handelseffekten zur Verfügung stehen (WTO 1998). Die Ergebnisse dieses so genannten *Notwendigkeitstests* variieren von Fall zu Fall und sind jeweils stark kontextabhängig. Lösungsoptionen lassen sich daher nicht verallgemeinern (OECD 1999, S. 37).

Wie im folgenden gezeigt wird, hat daher auch keiner der bisher vorgelegten Reformvorschläge zur Lösung solcher potentieller Konfliktfälle zwischen MEA und WTO beigetragen.

Kritik bestehender Reformvorschläge

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre haben zahlreiche Staaten eigene Vorschläge unterbreitet, wie der Konflikt zwischen MEA und WTO-Recht zu lösen sei. Aber auch nach jahrelanger Diskussion im CTE der WTO besteht nach wie vor Uneinigkeit in der Bewertung potentieller Konflikte und den eventuell zu ergreifenden Maßnahmen (siehe Kapitel 2). Da es sich teils direkt, immer aber indirekt um die Frage der Anerkennung und des Status von MEA gegenüber der WTO handelt, blieb die Debatte zwischen dem Wunsch nach Harmonisierung internationaler Rechtssysteme auf der einen Seite und der Angst vor einem Kontrollverlust der WTO oder einem Statusverlust von MEA auf der anderen Seite gefangen (Motaal 2001, S. 1224).

Ferner legt die vorangegangene Analyse nahe, dass keiner der im CTE diskutierten Vorschläge – weder ein *wavier*, noch ein Auslegungsbeschluss, die Einführung eines Artikel XX (k) oder die Umkehr der Beweislast – eine Lösung der dargestellten Probleme bietet (siehe Kapitel 2). Denn für in quasi-universellen MEA explizit autorisierte Maßnahmen sowie wenn beide Konfliktparteien Mitglied des betroffenen MEA sind erscheinen sie unnötig (Kategorien A1 und B1, Tabelle 4). Ein Primat des Welthandelsrecht gegenüber internationalem Umweltrecht lässt sich diesbezüglich nicht feststellen. Dieser Schluss dürfte etwa für das Montrealer Protokoll, das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) sowie die Baseler Konvention gelten. Im Hinblick auf eine juristisch-institutionelle Stärkung dieser MEA gegenüber der WTO besteht kein Reformbedarf. Es ist daher auch unklar, was im Rahmen von § 31(i) der Doha-Deklaration überhaupt zur Verhandlung steht. Das Verhandlungsmandat beschränkt sich nämlich auf die im vorangegangenen als unproblematisch dargestellten Fälle – erstens auf diejenigen MEA, welche direkte Handelsbeschränkungen vorschreiben, und zweitens auf Streitfälle, bei welchen beide Konfliktparteien Mitglied des betroffenen MEA sind.

Hingegen dürften mittel- bis langfristig Konflikte gerade bezüglich solcher MEA erwartet werden, welche entweder keinen quasi-universellen Status haben oder keinen eigenen handelspolitischen Regelungsbereich aufweisen – vor allem dann, wenn eine der Konfliktparteien nicht Mitgliedsstaat des betroffenen MEA ist (Kategorien A2, B2, C1 und C2, Tabelle 4). Solcher Art Konflikte müssen daher von Fall zu Fall ausgetragen werden. Findet dies vor dem Streitschlichtungsorgan der WTO statt, entscheidet faktisch dieses darüber, wie und mit welchen Maßnahmen die im Rahmen von MEA verhandelten Rechte und Pflichten eines

Staates umgesetzt werden dürfen. Damit wird der völkerrechtliche Status und die Legitimität der politischen Ziele dieser MEA implizit der WTO und ihrem Streitschlichtungsorgan überantwortet.

Auch die von einigen Staaten angestrebte Ausweitung des Verhandlungsmandats von § 31(i) der Doha-Deklaration auf eine weite Definition von spezifischen Handelsmaßnahmen, die neben explizit durch MEA autorisierten auch alle aus ihren politischen Zielen (un)mittelbar ableitbaren Maßnahmen umfassen würde, erscheint wenig hilfreich und ratsam. Denn eine Ausweitung des Mandats innerhalb der WTO-Verhandlungen würde eine Definition von MEA sowie eine Differenzierung ‚legitimer‘ und ‚illegitimer‘ Maßnahmen ihrer Umsetzung erforderlich machen (siehe WTO 2003). Eine solche Differenzierung pauschal vorzunehmen erscheint angesichts der Fülle denkbarer Maßnahmen zur Erfüllung der Ziele von MEA schwierig. Dabei ist es aus umweltpolitischer Sicht nicht ein zu sehen, warum diese Differenzierung – insofern sie überhaupt pauschal vorgenommen werden kann – nicht vielmehr in MEA-Verhandlungen, bei den jeweiligen MEA-Sekretariaten oder etwa bei UNEP erfolgen sollte. Wie ausführlich dargelegt wurde, kann von der WTO nicht die nötige Kompetenz dafür erwartet werden. Zudem könnte eine im Rahmen der WTO isoliert stattfindende Betrachtung einzelner in MEA verankerter Maßnahmen den internationalen Konsens über ein betroffenes MEA gefährden. Denn die Anerkennung nur einiger Maßnahmen gegenüber anderen greift die Integrität von MEA an, welche auf je spezifische Weise die Interessen ihrer unterschiedlichen Mitgliedsstaaten repräsentieren und durch einen Mix an Maßnahmen ihre jeweiligen Rechte und Pflichten sorgsam ausbalancieren. Gleichzeitig werden MEA durch eine teilweise Anerkennung von Maßnahmen fragmentiert und in ihrer umweltpolitischen Wirkung möglicher Weise eingeschränkt (Xueman 2003, S.18).

Hinzu kommt, dass eine Differenzierung seitens der WTO in ‚legitime‘ und ‚illegitime‘ MEA-Maßnahmen einer Verankerung von Umweltrecht im Rahmen der WTO gleichkäme. Dadurch würden MEA in den Regelungsbereich der WTO fallen (Neumann 2001, S. 330) und somit nicht mehr auf völkerrechtlich gleicher Ebene stehen. Eine Ausweitung des Verhandlungsmandats ist zur Lösung der Probleme somit weder in pragmatischer noch in diplomatischer Hinsicht zu empfehlen.

Reichweite des Streitschlichtungsorgans der WTO

Derzeit müssen all jene Konfliktfälle zwischen MEA und WTO-Recht, die in obiger Analyse als kritisch dargestellt wurden, vor dem Streitschlichtungsorgan der WTO ausgetragen werden. Entscheidet dieses im Dienst der WTO stehende Organ über Fragen an der Schnittstelle internationalen Umwelt- und Handelsrechts, birgt dies die Gefahr einer politischen Hegemonie der WTO gegenüber

MEA. Wie eingangs aufgezeigt ist eine Übertragung der politischen Legitimität multilateraler Umweltabkommen an die WTO nicht im Sinne einer *Institutional Equity* in der globalen politischen Arena. Anders als in der bisherigen Debatte über Lösungsansätze im Konflikt zwischen WTO- und MEA-Recht wird hier daher nicht eine Reform von GATT, GATS, TRIPS oder ihrer Unterabkommen für relevant erachtet, sondern vor allem eine Einengung des Streitschlichtungsorgans der WTO. Dies erfordert eine Reform der *Dispute Settlement Understanding* der WTO, welche das Streitschlichtungsverfahren der WTO regelt.

Der *Dispute Settlement Body* (DSB) der WTO ist das strengste und effektivste Streitschlichtungsorgan, welches je in völkerrechtlichen Regimen umgesetzt wurde. Zwei seiner Charakteristika sind besonders hervorzuheben. Erstens verpflichtet Art. 23 der *Dispute Settlement Understanding* (DSU) ihre Mitgliedsstaaten dazu, alle Konfliktfälle, die aufgrund von unilateralen Maßnahmen WTO-Recht tangieren, vor dem DSB auszutragen. Im Gegensatz zum Streitschlichtungsverfahren des GATT hat der Regelungsbereich des DSB enorm zugenommen und greift insbesondere durch das GATS auch in bislang innenpolitische Zuständigkeiten ein. Da eine Vielzahl politischer Maßnahmen handelsrelevant sind, ist die Reichweite des DSB erheblich. Unter anderem fallen solche Maßnahmen, welche nur mit Bezug auf ein MEA eingeführt werden, in den Regelungsbereich des DSB. Dies gilt ebenso für alle Konflikte im Zusammenhang mit nicht quasi-universellen MEA (Neumann 2001, S. 534; Marceau 2000, S. 1111). Zweitens ist die Durchsetzung der Rechtsentscheide des DSB extrem wirkungsmächtig. Denn Verstöße gegen WTO-Recht innerhalb einer der drei Vertragswerke GATT, GATS oder TRIPS können durch Vergeltungsmaßnahmen auf beliebige Güter oder Dienstleistungen im Bereich eines anderen Vertragswerks geahndet werden (*cross-retaliatory measures*). Damit können die vom DSB autorisierten Sanktionen einen unmittelbaren und besonders empfindlichen Einfluss auf die Wirtschaft eines Staates ausüben.

Es stellt sich die Frage, ob der DSB der WTO das angemessene Gremium ist, über die Notwendigkeit bzw. Legitimität einzelner umweltpolitischer Maßnahmen multilateral verankerter Umweltziele zu befinden. Dies ist zum einen aus juristischer Perspektive fraglich. Der definierte Zuständigkeitsbereich eines Streitschlichtungsorgans, aber auch dessen Prozedere und die bei einer Berufung ihrer Experten zu berücksichtigenden Qualifikationen können Auswirkungen auf das Ergebnis eines Streitfalls haben. Im Fall des DSB der WTO kann angezweifelt werden, ob er die nötige Offenheit und Kompetenz aufweist, neutral über politische Zielkonflikte zwischen multilateralen Handels- und Umweltrecht zu befinden. Gemäß Art. 3 DSU soll eine Rechtsauslegung ausschließlich im Kontext der WTO-Abkommen geschehen. Eine Einschränkung des WTO-Rechts aufgrund einer Streitbeilegung im Kontext anderen relevanten internationalen Rechts, wie etwa jenes von MEA, wird ausgeschlossen (OECD 1999, S. 33; Guruswamy 1998, S. 311). Dieser enge Rahmen, innerhalb dessen ein Streitfall ausgelegt

werden darf, steht in starkem Kontrast zu Art. 23 DSU, wonach alle WTO-Recht tangierenden Konfliktfälle vor dem DSB auszutragen sind. Darüber hinaus beinhalten die in Art. 8 und 17 DSU formulierten Anforderungen an die zu berufenden Experten des DSB eine Begrenzung auf eine handelsrechtliche Expertise. Für den Fall, dass ein Rechtsstreit über Handelsthemen hinausgehende Fragen berührt, gewährleisten die einseitig aus Sachverständigen für Handelsrecht zusammengesetzten *Panels* und der Berufungsinstanz der WTO keine völkerrechtliche Kompetenz für andere Sachbereiche, wie etwa des internationalen Umweltrechts. Sowohl die mangelnde Offenheit des DSB als auch die Beschränkung der Experten auf handelsrechtliche Expertise deuten darauf hin, dass das Schlichtungsorgan der WTO durch ihre Mitgliedsstaaten nicht ermächtigt wurde, Entscheidungen außerhalb des handelspolitischen Kontexts zu fällen.

Zum anderen ist auch in politischer Hinsicht fraglich, ob der DSB das geeignete Forum ist, um über die Notwendigkeit und Legitimität von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele anderer multilateraler Abkommen zu entscheiden. Denn die oben beschriebene Reichweite und Wirkungsgewalt des DSB erscheint hinsichtlich demokratischer Grundsätze und mit Blick auf das Prinzip der Gewaltenteilung problematisch. Auf der einen Seite stehen die eher ineffizienten politischen Verhandlungen der Mitgliedsstaaten. Auf der anderen Seite befindet sich der hoch effiziente juristische Apparat des DSB, insbesondere der Berufungsinstanz. Es besteht damit eine drastische Diskrepanz zwischen zwei parallelen, aber weit gehend unabhängigen Prozessen der Entscheidungsfindung. Dies wird bei Konflikten zwischen MEA und der WTO besonders deutlich. Einerseits können die WTO-Mitgliedsstaaten keinen politischen Konsens über das komplexe Verhältnis zwischen WTO und MEA erzielen, da in den beschriebenen Fällen eine (richterliche) Entscheidung von Fall zu Fall unumgänglich erscheint. Andererseits könnte der DSB in die Situation gelangen, Rechtsentscheidungen zu treffen und damit Regeln zu formulieren, welche dieses Verhältnis klären. Der DSB bekäme damit implizit einen Teil der politischen Aufgabe übertragen, zwischen widerstreitenden öffentlichen Werten und politischen Interessen abzuwägen. Die Beschränkung der Experten des DSB auf handelsrechtliche Kompetenz kann dabei keine diplomatische Balance zwischen Umwelt- und Handelsinteressen gewährleisten.

Dies ist umso problematischer, da sich die Rechtssprechung der Berufungsinstanz weit gehend einer legislativen Kontrolle entzieht (Atik 2001). Entscheidungen des DSB bei Konflikten zwischen WTO und MEA werden daher *grundsätzlich* die demokratische Legitimität des Urteils in Frage stellen. Dies ist außerdem vor dem Hintergrund problematisch, dass sich der DSB harscher Kritik ob der geringen

Transparenz des Verfahrens ausgesetzt sieht⁸ (siehe z.B. Senti 2001). Die mangelnde demokratische Legitimität solcher Entscheidungen des DSB dürften im Übrigen eine große Gefahr für die Nachhaltigkeit des internationalen Handelssystems selbst darstellen (Barfield 2001).

Begrenzung der WTO

Die Ausführungen legen nahe, dass der DSB nicht das adäquate Forum ist, über die Notwendigkeit und Legitimität von Maßnahmen zur Erfüllung der politischen Ziele, Rechte und Pflichten anderer völkerrechtlicher Verträge zu urteilen – auch und gerade, wenn eine Maßnahme im jeweiligen MEA nicht explizit vorgeschrieben ist. Der DSB sollte daher immer dann Zurückhaltung üben, wenn sich Rechtsentscheidungen mit bestehendem Recht aus anderen multilateralen Abkommen überlappen (Roessler 2001). Eine Abgrenzung zwischen rein handelsrechtlichen und anderen völkerrechtlichen (bzw. politischen) Belangen kann indes weder per se definiert, noch während eines Verfahrens klar vollzogen werden. Der DSB sollte daher von seinem Alleinanspruch zur Lösung multilateraler (Handels-) Konflikte entbunden werden. Dies erfordert eine Reform von Art. 23 der DSU.

Die Begrenzung des DSB führt zur Entschärfung von Konflikten zwischen MEA und der WTO. Sie verhindert, dass der DSB Entscheidungen fällt, die über sein Mandat und seine Kompetenz hinausgehen. Sie reduziert ferner den von der WTO ausgehenden *chilling effect*, da politische Entscheidungsträger anderer multilateraler Abkommen nicht mehr vor dem Hintergrund in Verhandlung treten, dass von ihnen beschlossene politische Maßnahmen im Konfliktfall Gegenstand des WTO-Rechts werden. Allein die Aufgabe des Alleinanspruchs der WTO zur Lösung von Konflikten, die Handelsrecht tangieren, trägt damit zu einer größeren Balance zwischen Institutionen in der globalen politischen Arena bei.

Eine Begrenzung des DSB bringt indes noch keine unmittelbare Lösung potentieller Konflikte zwischen MEA und der WTO mit sich. Da eine Lösung der als kritisch dargestellten Konfliktfälle nur von Fall zu Fall gefunden werden kann, müssen Strukturen für politisch-rechtliche Prozesse gefunden werden, in deren Rahmen die jeweiligen Konflikte individuell ausgetragen werden. Die Begrenzung der Reichweite des DSB stellt dabei die Voraussetzung dar, dass neben der WTO weitere relevante und betroffene Institutionen in den Prozess involviert werden können. Für den Prozess müssen einerseits die neben der WTO

⁸ Sowohl bei der Rechtsprechung von *Panels* als auch während der Entscheidungsfindung des Berufungsgerichts werden Anhörungen auf die Teilnahme von Streitparteien beschränkt. Die Protokolle und Stellungnahmen dieser Parteien werden nicht veröffentlicht. Die Anhörungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Im Endbericht der Panels oder des Berufungsgerichts zitierte Stellungnahmen werden anonymisiert. Siehe Artikel 14 (*Confidentiality*) und Artikel 17.10 und 17.11 DSU.

teilnehmenden Institutionen konkret definiert werden. Andererseits müssen die Zuständigkeiten dieser Institutionen klar beschrieben und abgegrenzt werden.

In den Fällen, wo umweltpolitische Maßnahmen lediglich mit Bezug auf ein MEA eingeführt, von diesem aber nicht explizit autorisiert werden, ist die zentrale Frage: Welches Gremium entscheidet, ob eine im Hinblick auf ein MEA eingeführte Maßnahme zur Erfüllung seiner Ziele *notwendig* ist? Zur Klärung dieser Frage bedarf es eines (umwelt-) **politischen Prozesses**. Die Suche nach Lösungen sollte in einem kooperativen Prozess zwischen der WTO und dem betroffenen MEA stattfinden. Sind alle Konfliktparteien Mitglied des betroffenen MEA, sollte die Entscheidung über die Notwendigkeit einer Maßnahme und ggf. die Suche nach gleichsam zielführenden, aber weniger handelsbeschränkenden Maßnahmen dem MEA überlassen werden (Kategorie A1 in Tabelle 4).⁹ Sollte eine der Konfliktparteien das betroffene MEA nicht ratifiziert haben (Kategorie B2), es aber dennoch als quasi-universelles MEA anerkennen, könnte die Feststellung der Notwendigkeit ebenfalls vom betroffenen MEA vorgenommen werden. Die Notwendigkeit einer Maßnahme sollte deswegen von MEA bestimmt werden, weil sie die größere Kompetenz und Erfahrung bei der Bewertung umweltpolitischer Maßnahmen sowie möglicher Alternativen aufweisen, als die WTO. Zudem eignen sich die Strukturen von MEA besser, um unterschiedliche Interessen bei der Umsetzung umweltpolitischer Ziele und der dafür notwendigen Maßnahmen zu berücksichtigen.

Wenn eine Konfliktpartei hingegen die Quasi-Universalität eines betroffenen MEA in Frage stellt (Kategorien C1, C2 und ggf. auch B2), ist – neben der Frage der Notwendigkeit einer Maßnahme – die zweite zentrale Frage: Welches Gremium entscheidet über rechtlich-materielle Konflikte zwischen zwei völkerrechtlichen Abkommen? In diesen Fällen bedarf es eines (umwelt-) **politisch-rechtlichen Prozesses**. Die Suche nach Lösungen sollte dabei in einem kooperativen Prozess zwischen der WTO, betroffenen Umweltinstitutionen und einem unabhängigen Streitschlichtungsorgan stattfinden. Die Notwendigkeit einer Maßnahme könnte dabei von UNEP geprüft werden, sollte es als UN-Unterorganisation gegenüber nicht quasi-universell anerkannten MEA eine größere Autorität genießen. Die völkerrechtlichen Fragen hingegen sollten entweder vor einem bestehenden unabhängigen internationalen Streitschlichtungsorgan geklärt werden. In der Literatur genannt werden etwa das Streitschlichtungsorgan von UNCLOS (so Guruswamy 1998), der *Permanent Court of Arbitration* (so Sachs et al. 2002, S. 67) oder der Gerichtshof der Vereinten Nationen (so Neumann 2001, S. 575ff.). Denkbar wäre auch die Designation einer neuen Streitschlichtungsinstanz, etwa eines *International Trade Disputes Court* (so IFG 2002, S. 235 f.).

⁹ Dabei wäre innerhalb von MEA, ggf. von Fall zu Fall, zu beurteilen, ob diese Entscheidung auf der Ebene politischer Verhandlungen oder von dazu beauftragten Entscheidungsträgern im Sekretariat des jeweiligen MEA getroffen würde.

Beide Prozesse erfordern neben der Untersuchung der prinzipiellen Notwendigkeit einer Maßnahme auch eine Untersuchung ihrer spezifischen Ausgestaltung und Anwendung. Dabei ist entsprechend des Einleitungssatzes von Art. XX GATT und Art. XIV GATS vor allem von Bedeutung, ob eine Maßnahme ein Mittel willkürlicher oder ungerechtfertigter Diskriminierung zwischen Staaten oder eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellen könnte. Denn es gilt zu verhindern, dass mit umweltpolitischen Maßnahmen ein verdeckter ‚Ökoprotektionismus‘ betrieben wird. Diese Untersuchung könnte in der WTO erfolgen, da die WTO in handelspolitischen Fragen genau jenen Kompetenz- und Erfahrungsschatz aufweist, den Umweltinstitutionen bezüglich ihrer Themengebiete veranschlagen können. Sollte die Untersuchung dabei vom DSB vollzogen werden, erfordert dies allerdings eine Reform der DSU. Durch eine Änderung von Art. 3 DSU müsste der DSB gegenüber Themen jenseits der Handelspolitik bzw. der WTO-Abkommen geöffnet werden. Denn bei einem Streitfall müsste auch anderes relevantes multilaterales Recht berücksichtigt sowie eine Kooperation des DSB mit betroffenen internationalen Institutionen gewährleistet werden.

Die Verankerung der genannten politisch-rechtlichen Prozesse scheint aufgrund des eingeschränkten Mandats von §31 (i) dort nicht möglich. Um die Prozesse zur Lösung von Streitfällen zwischen MEA und WTO-Recht zu ermöglichen, sollte bei den Verhandlungen im Rahmen von § 31(ii) der Doha-Deklaration eine äußerst weit gehende Kooperation der WTO und ihrer Organe mit anderen Institutionen, insbesondere denen der Vereinten Nationen, beschlossen werden.

Die Reformvorschläge bedeuten eine Fokussierung der WTO auf ihr handelspolitisches Mandat. Gemäß einer *Institutional Equity* in der globalen politischen Arena würde die WTO dabei sowohl anderen internationalen Institutionen als auch Nationalstaaten den ihnen gebührenden Handlungsspielraum einräumen. In den politisch-rechtlichen Prozessen zur Lösung von Konflikten zwischen internationalem Umwelt- und Handelsrecht käme MEA, der WTO und ggf. weiteren Institutionen eine gleichwertige Rolle zu. Wie Frederick Abbott am Verhältnis der *World Intellectual Property Organization* (WIPO) und der WTO beschreibt, können solche Prozesse dabei zu einer horizontalen Verteilung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten auf jeweils jene Institutionen führen, die am besten für die Bearbeitung eines (Teil-) Problems geeignet sind (Abbott 2003). Die Verknüpfung der verschiedenen Kompetenzen, Erfahrungen und Strukturen der Institutionen kann dabei eine größere Qualität bei der Entscheidungsfindung mit sich bringen. Da ferner verschiedene Interessen und Interessengruppen besser bei der Problemlösung berücksichtigt werden können, ist überdies auch eine höhere Akzeptanz der Ergebnisse zu erwarten. Die Reformvorschläge dürften daher auch ein Schritt zu einer politischen Stabilisierung des internationalen Handelssystems sowie zu einer größeren demokratischen Legitimität und einer verbesserten sozialen Akzeptanz der WTO sein.

4 Strategische Folgenabschätzungen im Welthandelsregime

Wie in Kapitel 2 ausführlich aufgezeigt wurde, ist die WTO derzeit weit davon entfernt, umweltpolitische Anliegen angemessen zu berücksichtigen. Die Interessengegensätze der Mitgliedsstaaten der WTO, insbesondere zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, bei der Diskussion um Umweltthemen scheinen festgefahren. Zu groß scheint insbesondere die Befürchtung von Entwicklungsländern, umweltpolitisch motivierte Handelsrestriktionen könnten einen ‚Ökoprotektionismus‘ bedeuten. Zudem muss nach der Analyse der knapp zehnjährigen Diskussion im *Committee on Trade and Environment* (CTE) bezweifelt werden, ob die WTO ein geeignetes Forum ist, aktiv Umweltpolitik zu betreiben. Da die Analyse von durch Handelspolitik ausgelösten Umweltproblemen noch gänzlich aussteht, kann die WTO derzeit keine Sachkunde bei der Lösung dieser Probleme beanspruchen. Vor diesem Hintergrund stellt eine ökologische Reform des Welthandelssystems von ‚innen‘ eine wichtige und mit Blick auf die vorangegangenen Darstellungen zugleich schwere Aufgabe dar.

Im folgenden Kapitel wird eine Gruppe von Instrumenten diskutiert, die einen neuen Impuls liefern könnten, diese Herausforderung aufzunehmen und Umweltaspekte stärker auch innerhalb des Welthandelsregimes zu thematisieren. Es handelt sich dabei um Instrumente zur Steuerung von Entscheidungsprozessen, die unter dem Begriff ‚strategische Folgenabschätzung‘ (*Strategic Impact Assessment*) zusammengefasst werden können. Der Begriff *Impact Assessment* bezeichnet im heutigen internationalen Verständnis nicht nur die Methoden und Ergebnisse einer Folgenabschätzung (*Impact Analysis*), sondern darüber hinaus den politischen und sozialen Prozess, der den Untersuchungen zu Grunde liegt und in den die Untersuchungsergebnisse einfließen sollen (Moser 1999)¹⁰. Eine besondere Qualität dieser ‚strategischen‘ Folgenabschätzungen wird in Bezug auf eine Reform der WTO darin gesehen, dass sie Informationen über mögliche ökonomische, ökologische und soziale Folgen von Handelsabkommen liefern und zugleich die betreffenden Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse strukturieren und gestalten. Strategische Folgenabschätzungen könnten so in mehrfacher Hinsicht die in Kapitel 2 aufgezeigten Defizite ausgleichen oder zumindest verringern. Die in diesem Kapitel betrachteten Konzepte sind dabei auf eine Optimierung von insbesondere – aber nicht ausschließlich – Umweltbelangen angelegt.

¹⁰ Der im Deutschen gebräuchliche Begriff „Folgenabschätzung“ spiegelt diese vielfältigen Funktionen des Instruments kaum wider und entspricht wörtlich eher dem englischen *Impact Analysis*. Hier wird ‚Folgenabschätzung‘ jedoch synonym zum englischen Ausdruck *Impact Assessment* und somit im Sinne des weiter gefassten internationalen Begriffsverständnisses verwendet.

Aktuelle Diskussionen um Folgenabschätzungen

Folgenabschätzungen werden heute in einem politisch und inhaltlich breitem Rahmen eingesetzt und zur Untersuchung unterschiedlichster Problemfelder und Aspekte herangezogen. Je nach Untersuchungsschwerpunkt wird von *environmental-, gender-, climate-, health-, biodiversity-, social- ... impact assessments* gesprochen.

Ausgehend von neuen Anforderungen, die sich unter anderem durch Globalisierungsprozesse an Folgenabschätzungen allgemein ergeben, werden von wissenschaftlicher und politischer Seite sowohl inhaltlich-methodische als auch konzeptionell-organisatorische Anpassungen der Instrumente gefordert. Eine inhaltliche Ausweitung wird meist in Bezug auf das Leitbild nachhaltiger Entwicklung in Form der Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Kriterien verfolgt. Mit dem Ziel, alle diese Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung ausgewogen zu berücksichtigen, sind *Integrated-* oder *Sustainability Impact Assessments* bislang jedoch eher die Ausnahme (Verheem / Tonk 2000). Einen Ansatz dieser Art stellt das *Sustainability Impact Assessment* (SIA) dar, auf das in diesem Kapitel noch näher eingegangen wird. Ein interessantes Konzept für die räumliche und zeitliche Erweiterung strategischer Folgenabschätzungen liefert das *Global Environmental Assessment*-Projekt der Harvard University, welches durch eine maßstabsübergreifende Betrachtung insbesondere für Globalisierungsprozesse und globale Umweltauswirkungen wertvolle Anregungen bietet (Cash/Clark 2001; Moser 1999). Konzeptionell wird im Gegensatz zu den oft stark technik- und methodenorientierten Konzepten in jüngeren Ansätzen nahezu einheitlich angemahnt, die Instrumente den betroffenen Prozessen und Institutionen besser anzupassen und die jeweiligen wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Kontexte zu berücksichtigen. Erwähnt sei hier insbesondere das Konzept *des Analytical Strategic Environmental Assessment* (ANSEA Network 2002; Sheate et al. 2001).

Status Quo und Potenziale

Die WTO wird heute als zentrales Forum des Welthandelssystems angesehen. Da die Globalisierung des Handels nicht nur ökonomische, sondern zwangsläufig auch soziale und ökologische Effekte nach sich zieht, untersuchen handelsbezogene Folgenabschätzungen (*Trade Impact Assessments*) ökonomische, soziale und ökologische Auswirkungen gleichermaßen.¹¹ Im Fokus stehen dabei nicht nur die Folgen von internationalem Handel selbst, sondern vor allem deren Ausmaß und Verteilung auf verschiedene Personengruppen, Regionen, Länder, Sektoren und Ökosysteme. Übergeordnetes Ziel ist, bei Entscheidungsprozessen in überwiegend wirtschaftlichem Kontext sozialen und ökologischen Aspekten einen angemessenen Stellenwert einzuräumen sowie alle zu erwartenden negativen Folgen entweder zu vermeiden oder auszugleichen (vgl. George et al. 2001).

Strategische Folgenabschätzungen werden innerhalb der WTO bisher nicht angewandt. Wie in Kapitel 2 dargestellt, wurden zwar die Auswirkungen von

¹¹ Eine Reihe zwischenstaatlichen Institutionen verfügen bereits über Konzepte für solche handelsbezogenen Folgenabschätzungen. So liegen für die UN (*Integrated Assessment*), die OECD (*Integrated Assessment*) und die Weltbank (*Environmental Assessment*) Ansätze vor, die speziell für die jeweiligen Organisationen und deren Entscheidungsprozesse entwickelt worden sind.

Umweltabkommen oder -maßnahmen auf das Weltwirtschaftssystem betrachtet. Welche Auswirkungen internationaler Handel bzw. Handelsabkommen dagegen auf die Umwelt haben könnten, wurde bisher jedoch nicht näher thematisiert. Einzelne Staaten wie Kanada, die EU und die U.S.A. haben allerdings angekündigt, in künftigen Verhandlungsrunden der WTO ein so genanntes *Trade Impact Assessment* durchzuführen (vgl. CTE 2000). Die Ansätze dieser Regionen unterscheiden sich dabei deutlich bezüglich ihrer Ziele, Methoden und ihres Anwendungsbereiches.¹² Die in Kanada erstmals 1994 durchgeführte Folgenabschätzung stellt im Grunde eine ex-post-Evaluierung der vorangegangenen Uruguay Runde dar, die sich ausschließlich auf ökologische Effekte innerhalb Kanadas bezieht (AES 2001). Das Ziel des von der EU derzeit angestrebten Modells ist eine ex-ante-Abschätzung künftiger WTO-Abkommen, in welcher Nachhaltigkeitsaspekte auf globaler Ebene einbezogen werden. Im Vergleich dazu wird in den U.S.A. auf eher formaler Ebene betrachtet, ob die Abkommen Auswirkungen auf bestehende Umweltgesetze und Regulierungen der U.S.A. haben könnten (CTE 2000).

Im Vergleich zu diesen Untersuchungsansätzen auf nationaler Ebene böten strategische Folgenabschätzungen weitaus mehr Möglichkeiten, sofern sie direkt in die Strukturen der WTO integriert würden. Folgenabschätzungen, die als ‚strategisch‘ bezeichnet werden könnten, würden die Auswirkungen eines Abkommens nicht erst im Anschluss an eine Ratifizierung, sondern bereits vor den jeweiligen Vereinbarungen untersuchen, negative wie positive Folgen im Vorfeld identifizieren und diese in die betreffenden Entscheidungsprozesse einfließen lassen. Sie würden nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene durchgeführt, sondern betreffen den internationalen Handel insgesamt und könnten so auch kumulative Effekte und Langzeitfolgen bestimmter Entscheidungen auf globaler Ebene berücksichtigen. Mit ihrem grundsätzlichen Anliegen, „of identifying the future consequences of a current or proposed action“ (allgemeine Definition für *Impact Assessment* der *International Association for Impact Assessment*; www.iaia.org), verfolgen Folgenabschätzungen generell das Vorsorgeprinzip und unterstützen so auf ihre Weise den Reformvorschlag, dieses stärker in das Welthandelsregime zu integrieren. Sie könnten zudem dazu beitragen, dass nicht mehr nur die Auswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf das multilaterale Welthandelssystem untersucht würden, sondern ebenso die Folgen fortschreitender Liberalisierung des Welthandels auf die Umwelt. Umweltproblematiken würden so nicht mehr nur im CTE behandelt, sondern könnten zum Beispiel auch auf Ministerialebene thematisiert werden. Durch den Einsatz anerkannter Forschungsmethoden kann außerdem der eventuelle Bedarf an handelshemmenden Maßnahmen wissenschaftlich unter-

¹² Die Bezeichnungen der jeweiligen Instrumente sind sehr uneinheitlich. In Kanada werden die auf die WTO bezogenen Folgenabschätzung als *Strategic Environmental Assessment* bezeichnet, in der EU als *Sustainability Impact Assessment* und in den USA als *Environmental Review*.

mauert und somit der Forderung der WTO nach wissenschaftlich fundierten Nachweisen einer solchen Notwendigkeit entsprochen werden.

Schließlich verschaffen strategische Folgenabschätzungen der Öffentlichkeit einen leichteren Zugang zu Informationen über mögliche Folgen von Handelsabkommen, da mögliche Handlungsalternativen sowie Abwägungen zwischen ökologischen, sozialen und ökonomischen Faktoren diskutiert und offen gelegt werden. Da ebenso eine aktive Beteiligung von Stakeholdern angestrebt wird, könnten Folgenabschätzungen zudem einen Beitrag zu mehr Partizipation und Transparenz in den Verhandlungsprozessen der WTO leisten und die Beziehungen zur Zivilgesellschaft zumindest in dieser Hinsicht verbessern. Strategische Folgenabschätzungen bieten als Denkansatz und Handlungskonzept also eine Reihe an Möglichkeiten zur ‚Ökologisierung‘ ökonomisch-geprägter Entscheidungsprozesse allgemein und somit auch für eine ökologische Reform der WTO.

Sustainability Impact Assessment: der europäische Ansatz

Ausgehend von den dargestellten Potenzialen strategischer Folgenabschätzungen überrascht es nicht, dass in der internationalen Handels- und Umweltpolitik hohe Erwartungen an diese Gruppe von Steuerungsinstrumenten gestellt werden. Dabei muss allerdings zwischen den theoretischen Möglichkeiten und den in der Praxis bestehenden Erfolgsaussichten unterschieden werden. Denn bei der theoretischen Diskussion um politische Steuerungsinstrumente werden häufig optimale politische und rechtliche Rahmenbedingungen vorausgesetzt. Den Konzepten liegen meist implizit Annahmen zu Grunde, die von der technisch-wissenschaftlichen Messbarkeit von Handlungsfolgen bis zur den Möglichkeiten reichen, negative Auswirkungen tatsächlich vermeiden oder abschwächen zu können. Ebenso werden an die am Prozess beteiligten Akteure hohe Erwartungen geknüpft. So wird fachliches Wissen ebenso vorausgesetzt wie politisches Interesse, Partizipations- und Kooperationsbereitschaft.

Um zwischen theoretischen Potenzialen und tatsächlichen Erfolgchancen von handelsbezogenen Folgenabschätzungen unterscheiden und verschiedene Ansätze einer kritischen Betrachtung unterziehen zu können, werden in den folgenden Abschnitten Qualitätskriterien herangezogen. Diese betreffen nicht nur die Inhalte und Ausgestaltung des Instruments, sondern beziehen auch die Form des Entscheidungsprozesses und der Integration verschiedener Akteursgruppen mit ein. Ein geeigneter Kriterienkatalog ist von der *International Association for Impact Assessment* (IAIA) entwickelt worden.

IAIA-Performance Kriterien als Maßstab

Die Potenziale einer strategischen Folgenabschätzung beschreibt die IAIA folgendermaßen:

“A good-quality Strategic Environmental Assessment process informs planners, decision makers and affected public on the sustainability of strategic decisions, facilitates the search for the best alternative and ensures a democratic decision making process.” (IAIA 2002).

Um diesen Anspruch gerecht zu werden hat die IAIA für den Prozess eines *Impact Assessments* folgenden Kriterienkatalog (*performance criteria*) entwickelt, der gleichzeitig als Grundlage für die Bewertung von Konzepten strategischer Folgenabschätzungen dienen kann:

IAIA-Performance Kriterien

1. integriert:

- angemessene Untersuchung aller strategischen Entscheidungen
- Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekten und von Wechselwirkungen zwischen ihnen
- Proportionalität von Untersuchungsmethoden und strategischer Ebene des Entscheidungsprozesses

2. orientiert am Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung:

- Identifizierung der nachhaltigsten Alternativen

3. fokussiert:

- ausreichend verlässliche und brauchbare Informationen für den Planungs- und Entscheidungsprozess
- Konzentriert auf die im Hinblick auf Nachhaltigkeit relevantesten Aspekte (Selektivität)
- Kosten- und Zeiteffektivität

4. transparent und verbindlich:

- Verantwortlichkeit der jeweiligen Institution für den *Assessment*- und Entscheidungsprozess
- Professionalität, Fairness, Unparteilichkeit, Gleichgewicht der am Prozess beteiligten Gruppen und Institutionen
- unabhängige Evaluation und Monitoring
- Rechenschaftsbericht über die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten

5. partizipativ:

- Information und Einbezug der interessierten und betroffenen Öffentlichkeit, der Behörden und anderer Organisationen
- Explizite Darstellung aller Interessen und Bedenken in der Dokumentation des Entscheidungsprozesses
- Bereitstellung klarer und leicht verständlicher Informationen

6. iterativ:

- Untersuchungsergebnisse stehen in jeder Planungsphase vor den jeweils zu treffenden Entscheidungen zur Verfügung.
- Für jede Entscheidung liegen ausreichend Information zu den jeweilig erwarteten Folgen vor.

(in eigener Übersetzung nach Fischer 2002, übernommen aus www.iaia.org)

SIA: theoretische Ansprüche und praktische Umsetzung

Der Ansatz des *Sustainability Impact Assessment* (SIA) wird im Auftrag der Europäischen Kommission seit 1999 vom *Institute for Development Policy and Management* (IDPM) in Manchester konzipiert, getestet, optimiert und ist inzwischen auch praktisch angewandt worden. Die Europäische Kommission nutzt das Instrument als Grundlage und zur Unterstützung europäischer Verhandlungspositionen auch in der kommenden WTO-Runde im September 2003 in Cancun (Mexico), hier beispielsweise als Argumentationsbasis für ein Investitionsabkommen (vgl. Pettinato 2003; WTO 2003).

Der Konzeption des IDPM nach verfolgt SIA einen integrierten, fokussierten und iterativen Prozess und berücksichtigt damit wesentliche *Performance*-Kriterien strategischer Folgenabschätzungen (vgl. Kriterien 1,2,3 und 6). Die Kriterien der Verbindlichkeit und der Partizipation innerhalb des Prozesses (vgl. Kriterien 4 und 5) werden in den Darlegungen des Instruments dagegen nicht erwähnt (George / Kirkpatrick 2003). Wie steht es nun um Anspruch und Wirklichkeit des Konzeptes? Hält der Ansatz des IDPM den Qualitätskriterien stand? Wie kann das Instrument weiterentwickelt werden?

Im vom IDPM entwickelten SIA-Ansatz werden in einem mehrstufigem Verfahren zunächst die aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten relevanten Bereiche eines Handelsabkommens identifiziert (*preliminary assessment*). Zur näheren Untersuchung dieser Bereiche werden daraufhin speziell angepasste Vorgehensweisen und Methoden für ein vollständiges SIA erarbeitet. Die Entwicklung und Durchführung dieses *preliminary assessments* wird im Programm des IDPM als Phasen I und II des SIA-Projektes beschrieben. Detaillierte, ländergruppen- und sektorspezifische Untersuchungen erfolgen derzeit in Phase III. Bezug nehmend auf den bisherigen Stand des Programms, beziehen sich die Darstellung und Kritik von SIA hier daher vorwiegend auf das so genannte *preliminary assessment*.

Diese erste Stufe des SIA ist im Rahmen der Doha Runde inzwischen durchgeführt worden. Ein „*Preliminary Overview*“ der potenziellen Folgen liegt der Europäischen Kommission in Form eines Endberichts vor (George / Kirkpatrick 2003). Der Bericht liefert einen ersten groben Überblick über die möglichen Folgen der Doha-Agenda auf Nachhaltigkeitsaspekte weltweit. Für die Bereiche Agrarwirtschaft, Dienstleistungen, geistiges Eigentum und andere werden erste Einschätzungen gegeben und Empfehlungen für tiefere, sektorspezifisch angepasste SIA-Studien abgeleitet.¹³

¹³ Einzelne detaillierte Studien liegen bereits vor. Sie betreffen die Themen Marktzugang, Umweltdienstleistungen und Wettbewerb.

Um jene Bereich zu identifizieren, für die eine vollständige SIA empfohlen wird, werden im *preliminary assessment* jeweils drei mögliche Szenarien aufgestellt (*baseline*, *intermediate* und *liberalisation*), die anhand von neun Kern-Nachhaltigkeitsindikatoren grob in Bezug auf ihre ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen bewertet werden (vgl. Kirkpatrick et al. 1999; George / Kirkpatrick 2003). Die *Baseline*-Szenarien gehen dabei von der ‚Ausgangs‘-Situation im Jahre 1995 nach der Uruguay-Runde aus und sind der Gegenpol zu den *Liberalisation*-Szenarien, welche für eine vollkommene Liberalisierung stehen. Die Verhandlungsposition der EU wird jeweils durch das *Intermediate*-Szenario repräsentiert (CTE 2000). Die neun Kernindikatoren sind eingeteilt in drei ökonomische, drei soziale und drei ökologische Indikatoren. Bei der Untersuchung dieser Faktoren werden bereits bekannte Vorgehensweisen und Methoden (z.B. Kosten-Nutzen, Materialfluss- oder Wirkungskettenanalysen) aus bestehenden Modellen von Folgenabschätzungen übernommen. Die zu erwartenden negativen und positiven Auswirkungen in den verschiedenen Bereichen werden in starke (=+/-2) und schwache (=+/-1) Ausprägungen eingeteilt (Kirkpatrick et al. 1999; George / Kirkpatrick 2003).

Ablauf eines *preliminary assessments*

SUSTAINABILITY IMPACT ASSESSMENT - preliminary assessment -		
Screening Identifizierung aller zu untersuchenden Abkommen		
Scoping Identifizierung aller für die Untersuchung bedeutenden Aspekte		
Szenarienanalyse		
<i>Baseline</i>	<i>Intermediate</i>	<i>Liberalization</i>
Nachhaltigkeitsindikatoren (pro Szenario)		
ökonomische Indikatoren	soziale Indikatoren	ökologische Indikatoren
<ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittseinkommen • gebundenes Kapital • Beschäftigung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gleichheit und Armut • Gesundheit und Bildung • Geschlechtergerechtigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Umweltqualität • Biodiversität • weitere Ressourcenvorkommen
Skala für die Stärke negativer und positiver Effekte -2 / -1 ← 0 → +1 / +2		
↑ Analyse von Optimierungs- und Ausgleichsmaßnahmen ↑		

(eigene Darstellung nach Kirkpatrick et al. 1999 und George / Kirkpatrick 2003)

Kritische Bewertung von SIA-Theorie und -Praxis

Kritik am derzeitigen SIA-Ansatz sowie Anregungen zur Verbesserung des Instruments und seiner Umsetzung kommen vor allem von Seiten verschiedener NGOs (z.B. WWF, Oxfam, Save the Children und Actionaid; vgl. Richardson 2000). Sie wurden über den laufenden Entwicklungsprozess informiert, kommentierten Vorgehensweisen und Methoden des Konzepts und trugen durch Vorschläge und Kritik zur Umsetzung und Implementierung des Instruments bei.

Einer kritischen Bewertung sollte vorangestellt werden, dass vor allem im Hinblick auf die in Kapitel 2 beschriebenen Problemfelder das ehrgeizige Vorhaben der Europäischen Kommission begrüßt wird, Nachhaltigkeitsaspekte bereits in die Formulierungen internationaler Handelspolitiken zu integrieren. In ihrer Herangehensweise werden Folgenabschätzungen allgemein positiv gewertet. So werden auch SIA von Seiten der beteiligten NGOs als geeignet erachtet, die Entscheidungsprozesse der EU-Handelspolitik transparenter und verbindlicher zu gestalten. Dennoch gibt es einige Kritikpunkte am derzeitigen SIA-Konzept und dessen Umsetzung. Sie betreffen sowohl die theoretischen Annahmen, die dem Instrument zu Grunde liegen, als auch seine Durchführung, sowie die aus dem SIA-Prozess abgeleiteten Optimierungs- und Ausgleichmaßnahmen.

An erster Stelle ist eine Ausgangsannahme zu kritisieren, die dem SIA-Konzept implizit zu Grunde liegt und als ‚*Pro Liberalisierungs-Bias*‘ bezeichnet werden kann. Im SIA-Ansatz wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich Handelsliberalisierungen positiv auf den internationalen Handel auswirken, Handel zugleich notwendig für wirtschaftliches Wachstum und dieses wiederum auch aus Umweltschutzgesichtspunkten letztlich positiv zu bewerten sei (Richardson 2000). Handel und Handelsliberalisierungen an sich werden in einem solchen Denkansatz nicht in Frage gestellt. Eine ernsthafte Prüfung von Alternativen oder eine Nulloption (*baseline*-Szenario) kann nicht erfolgen. Im derzeitigen SIA-Konzept werden so Optionen, die weniger oder keine Handelsliberalisierung beinhalten, nicht in Betracht gezogen. Die Identifizierung der jeweils nachhaltigsten Option kann demnach nicht konsequent verfolgt werden (vgl. Kriterium 2).

Eine solche kanalisierte Forschungsperspektive wirkt sich letztlich auf den gesamten Prozess einer Folgenabschätzung aus. So haben bisher alle Szenarienanalysen die von der EU bevorzugte Verhandlungsposition des *intermediate scenario* bestätigt. Ausgehend von den IAIA-Kriterien ist am derzeitigen Konzept zudem zu bemängeln, dass zivilgesellschaftlichen Akteuren nur wenig Möglichkeiten gegeben wurden, Einfluss auf die SIA-Durchführung zu nehmen. Zwar kann die Beteiligung verschiedener NGOs an der Konzeption positiv hervorgehoben werden. Eine über diese ausgewählten Gruppen hinausgehende Partizipation von *stakeholdern* ist bisher beim praktischen SIA- Ablauf jedoch nur unzureichend gefördert worden (vgl. Kriterium 5; Parker 2000).

Schließlich betreffen eine Reihe von Kritikpunkten die Schlussfolgerungen der Untersuchungen und die auf den SIA-Prozess aufbauenden Handlungsempfehlungen. SIA ist mehr als eine „akademische Übung“. Immerhin ist ein vorrangiges Ziel des Instruments, Handlungsempfehlungen für die praktische Umsetzung der betreffenden Handelspolitiken zu entwickeln. Bisher bezogen sich Empfehlungen für Ausgleichmaßnahmen jedoch nie auf die Handelspolitik der WTO bzw. der EU sondern fielen stets in die Verantwortung der Handelspartner und somit zu Lasten anderer Länder und Regionen. Dies stellt die Glaubwürdigkeit und Verbindlichkeit von SIA in Frage (vgl. Kriterium 4) und birgt die Gefahr, die Abneigung und den Widerstand der Entwicklungsländer gegenüber dem Instrument zu verstärken. Abgesehen von der unausgeglichene Verteilung flankierender Ausgleichmaßnahmen bietet SIA bislang keine Anleitungen oder Hilfestellungen zur Umsetzung der abgeleiteten Handlungsempfehlungen. Gleichzeitig kommt den Optimierungs- und Ausgleichmaßnahmen in der praktischen Anwendung von SIA eine weitaus größere Bedeutung zu, als es die theoretischen Zielsetzungen und Ansprüche erwarten ließen. Es scheint als müsse man sich auf Ausbesserungsmaßnahmen beschränken, da SIA funktional stark begrenzt und daher nicht in der Lage ist, wirklich nachhaltige Optionen für internationale Handelsabkommen zu identifizieren.

Das SIA-Konzept kann in seinem derzeitigen Entwicklungsstand also, so sehr sein theoretischer Ansatz und seine ambitionierten Ziele auch zu begrüßen sind, in vielerlei Hinsicht kritisiert werden. Daher ist es problematisch, dass die Europäische Kommission momentan argumentiert, das von ihr propagierte Rahmenabkommen zu ausländischen Direktinvestitionen könne durch den Einsatz von SIA nachhaltig gestaltet werden (vgl. Pettinato 2003). Die Befürchtung, SIA könnte hier lediglich zur Unterstützung europäischer Verhandlungspositionen und für ein „greenwash“ des Investitionsabkommens missbraucht werden, wird von vielen NGO geteilt und kann im Hinblick auf die hier dargestellten Kritikpunkte nur schwer entkräftet werden. Die Kritik sollte daher im Laufe der Weiterentwicklung des Instruments ernst genommen werden.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung von SIA

Grundsätzlich ist der Verzerrung des SIA-Prozesses durch den *Pro Liberalisierungs-Bias* des Instruments soweit entgegen zu wirken, dass wirklich alternative, möglichst nachhaltige Optionen identifiziert werden können. Dies ist am ehesten durch eine glaubwürdige, effektive Integration und Teilhabe betroffener *stakeholder* zu gewährleisten. Zudem ist eine Verfeinerung der Methoden zu empfehlen, beispielsweise durch mehrere zwischengeschaltete Szenarien oder mehrere flexibel anwendbare Indikatorensets.

Tabelle 3: Empfehlungen zur Weiterentwicklung von SIA

Kriterium	SIA heute	Empfehlungen
integriert	<ul style="list-style-type: none"> + Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte - Keine Integration in den politischen Prozess der Handelsabkommen - Disproportionalität von Methoden und Strategieebene (Bsp.: Szenarienanalysen) 	<ul style="list-style-type: none"> • angemessene Untersuchung <u>aller</u> strategischen Entscheidungen • Proportionalität von Untersuchungsmethoden und strategischer Ebene des Entscheidungsprozesses
orientiert am Nachhaltigkeitsleitbild	<ul style="list-style-type: none"> + ökologische, ökonomische und soziale Dimensionen der Nachhaltigkeit - keine Identifizierung nachhaltigsten Politikoption (<i>Pro-Liberalisierungs-Bias</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorrang der Identifizierung der nachhaltigsten Politikoptionen gegenüber Handelsliberalisierung und WTO-Kompatibilität → Aufgabe des <i>Pro-Liberalisierungs-Bias</i>
fokussiert	Mehrstufiges Vorgehen gegeben	→ Aufgabe des <i>Pro-Liberalisierungs-Bias</i>
verbindlich und transparent	<ul style="list-style-type: none"> + Professionalität durch Experten unterschiedlichster Institutionen - Mängel bezüglich Fairness, Unparteilichkeit und Gleichgewicht zu vermuten - mangelnde Transparenz bei Methoden und Vorgehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung und Sicherstellung von Professionalität, Fairness, Unparteilichkeit und Gleichgewicht der am Prozess beteiligten Gruppen und Institutionen • Verpflichtend, durchgehend und unabhängig: Monitoring und Evaluierung • Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten und der Interessen betroffener Akteure
partizipativ	<ul style="list-style-type: none"> + breite Beteiligung von NGOs und anderer Akteursgruppen bei der Konzeption - Mangel an Mechanismen, eine Partizipation von <i>stakeholdern</i> in allen Phasen der SIA-Umsetzung sicherstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • breite, systematische Information und Beteiligung von <i>stakeholdern</i> im gesamten SIA-Prozess • Bereitstellung klarer und leicht verständlicher Informationen • Explizite Darstellung aller Interessen und Bedenken in der Dokumentation des Entscheidungsprozesses
iterativ	<ul style="list-style-type: none"> + Aufteilung in mehrere Phasen mit allgemeineren und konkreteren Methoden - starke Konzentration auf die Analyse von Ausgleichmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung der Untersuchungsergebnisse vor den jeweils zu treffenden Entscheidungen • Berücksichtigung aller Qualitätskriterien in allen Phasen von der Formulierung bis zur Umsetzung der Handelspolitiken

Insgesamt sollten Handelsabkommen zum Zeitpunkt ihrer Formulierung „nachhaltiger“ gestaltet und nur nicht durch nachhaltige Ausgleichsmaßnahmen flankiert werden. Dem Vorsorgeprinzip wird durch die Vermeidung negativer Auswirkungen entsprochen und nicht durch nachgeschaltete Ausgleichsmaßnahmen. Dennoch sollten gleichzeitig die – eindeutig als nachrangige Handlungsoptionen zu verstehenden – Ausgleichsmaßnahmen betreut und unterstützt werden.

Abschließend gilt es zu betonen, dass es sich bei SIA um ein Instrument handelt, dessen Wirksamkeit maßgeblich von den handelnden Akteuren abhängt. Die Akzeptanz des Instruments ist daher notwendige Bedingungen für seine Wirkungskraft. Werden die vorgebrachten Kritikpunkte bei der Weiterentwicklung von SIA in der Europäischen Kommission nicht ernst genommen, besteht die Gefahr, dass das engagierte Programm zu einem teuren „greenwash“ ihrer Handelspolitik verkommt, das schnell die Unterstützung in der Öffentlichkeit verlieren könnte.

Möglichkeiten der Integration strategischer Folgenabschätzungen in die WTO

Sowohl was die Herangehensweisen und Prinzipien als auch die Verfahrensweisen und Methoden angeht können strategische Folgenabschätzungen allgemein wie auch der SIA-Ansatz der Europäischen Union einen Beitrag für eine ökologische Reform der WTO leisten. Durch die Identifizierung möglicher Umweltfolgen und die Integration der Informationen in die Verhandlungen um internationale Handelsabkommen bieten sie Ansätze, das Vorsorgeprinzip stärker im Welthandelsregime zu verankern und Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse demokratischer und transparenter zu gestalten.

Für eine ‚interne‘ Reform der WTO ist es besonderes interessant, die Übertragbarkeit einer solchen strategischen Folgenabschätzung auf die gesamte WTO zu diskutieren. Dabei stellt sich die Frage, wie das Instrument und seine Untersuchungsergebnisse effektiv in die Strukturen und Prozesse der WTO integriert werden können, um sie auf dem Weg zu ihrem selbst gesteckten Ziel der nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen. Der Einsatz von strategischen Folgenabschätzungen muss dabei als „work in progress“ angesehen werden. Es scheint legitim, wenn zunächst Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten und Konzepten gesammelt werden, aufgrund derer die jeweiligen Reformansätze getestet und optimiert werden können. Ebenso wie die wissenschaftliche Entwicklung der Instrumente weiter verfolgt werden sollte sind daher konstruktive Kritik und begleitende Diskussionen um die Grenzen und möglichen Gefahren dieser Instrumente anzuregen.

Im Folgenden werden zwei Konzepte vorgeschlagen, die einen interessanten Ansatz darstellen und einen Anstoß zur weiteren Diskussion einer integrierten Folgenabschätzung liefern sollen: erstens die Eingliederung in ein bereits bestehendes Gremium durch die Integration in den *Trade Policy Review-Body*. Zweitens die Entwicklung neuer Strukturen durch die Einrichtung eines *Strategic Impact Assessment-Body*. Während der erste Vorschlag Folgenabschätzungen vorwiegend auf der nationalstaatlichen Ebene vorsehen und ausschließlich abgeschlossene Handelsabkommen untersuchen würde, impliziert der zweite Vorschlag durch eine ex-ante-Folgenabschätzung der Abkommen auf WTO-Ebene eine deutlich weit reichendere Variante strategischer Folgenabschätzungen. Die beiden Vorschläge schließen sie sich indes nicht gegenseitig aus. Separate Verfahrensweisen sind ebenso denkbar wie sich ergänzende oder aufeinander aufbauende Prozesse.

Integration in den *Trade Policy Review Mechanism*

Soll eine strategische Folgenabschätzung in bereits bestehende Strukturen der WTO integriert werden, bietet sich eine Verankerung in den so genannten *Trade Policy Reviews* (TPR) an. Seit 1995 werden TPR auf nationalstaatlicher Ebene durchgeführt. Sowohl die einzelnen Mitgliedsstaaten als auch das WTO-Sekretariat des TPR-Body verfassen turnusmäßig jeweils eigene Berichte, in denen insbesondere die Umsetzung von WTO-Abkommen der jeweiligen Staaten sowie der makroökonomische und strukturelle Kontext von Handelspolitiken, die Effekte nationaler ökonomischer Reformen auf den internationalen Handel und multi-, bi- und unilaterale Handelsinitiativen und dargestellt werden. Schließlich werden beide Dokumente von allen WTO-Mitgliedern im TPR-Body diskutiert. TPR dienen hauptsächlich als Kommunikationsmechanismen zwischen der WTO und ihren Mitgliedsstaaten. Sie sollen die Kontrolle der WTO über ihre Mitglieder stärken und ein reibungsloses Funktionieren des Welthandelssystems sicherstellen (1999 USTR Annual Report 2000; Borrmann/Koopmann 2002).

Neben den genannten Themenfeldern wurde immer wieder angeregt, TPR auch für ökologische und soziale Belange zu öffnen (z.B. IISD 1996). Wie die Diskussion um Kernarbeitsnormen deutlich macht, könnten auch Aspekte ohne direkten Handelsbezug zu einem festen Bestandteil der TPR werden, regelmäßig abgefragt und im TPR-Body diskutiert werden (1999 USTR Annual Report 2000). Bislang stieß die Integration von internationalen Arbeitnehmerrechten allerdings auf nahezu geschlossenen Widerstand der Entwicklungsländer (Borrmann/Koopmann 2002).

In TPR könnten nicht nur die Auswirkungen nationaler Umweltbestimmungen auf den Freihandel, sondern auch umgekehrt die Folgen internationaler Handelsabkommen auf nationale ökologische und soziale Belange sowie auf entwicklungspolitische Aspekte dargestellt werden (vgl. Schweisshelm 2003; Borrmann/Koopmann 2002). Neben der reinen Kontrolle der WTO über die Einhaltung von

WTO-Regeln werden TPR auch heute schon als eine Möglichkeit für die Mitgliedsstaaten gesehen, ihre Handelspolitiken zu evaluieren und Folgen für die Umwelt und Gesellschaft aufzudecken. So wurden beispielsweise in dem von Sri Lanka bereits im Jahr 1995 eingereichten TPR Umweltfolgen von Handelspolitiken und der Umgang mit ihnen ausführlich aufgenommen. Diese Aufnahme von Umweltaspekten in TPR geschieht jedoch bislang nur im Einzelfall und auf freiwilliger Basis.

Strategische Folgenabschätzungen sollten in den *Trade Policy Review-Mechanism* integriert werden, um sowohl von Seiten der Mitgliedsstaaten als auch durch das WTO-Sekretariat die Folgen von Handelsabkommen auf die Umwelt der einzelnen Mitgliedstaaten zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sollten dann als fester Bestandteil in die Diskussion über die TPR einfließen und wie die anderen Aspekte auf nationalstaatlicher wie auf Ministerialebene der WTO thematisiert werden. Die gewonnenen Informationen würden den Mitgliedsstaaten eine Argumentationsgrundlage für weitere WTO-Verhandlungen liefern und könnten so ihre Einflussmöglichkeiten und ihren Handlungsspielraum erweitern. Gleichzeitig ergäbe sich eine erhöhte Transparenz gegenüber der Zivilgesellschaft, da identifizierte Folgen sowie Untersuchungsvorgehen und -methoden der öffentlichen Debatte zugänglich gemacht würden.

Eine Verankerung in bestehende Strukturen erleichtert zwar vermutlich die Integration strategischer Folgenabschätzungen. Gleichzeitig bedeutet eine solche Angliederung an den TPR-*Mechanism* jedoch eine direkte Abhängigkeit von dessen Effektivität und Stellenwert. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser organisatorischen Bindung für die politische Wirkungskraft des Instruments? Der TPR-*Body* ist nicht an das Streitschlichtungsorgan geknüpft und besitzt keine direkte Sanktionsgewalt. TPR dienen weder zur Durchsetzung von WTO-Regeln, noch sollen sie als Druckmittel in Streitfällen dienen. Es ist jedoch durchaus üblich, im Laufe von Streitschlichtungsvorgängen unter anderem Informationen aus TPR heranzuziehen (Borrmann/Koopmann 2002). Identifizierte negative ökologische oder soziale Folgen von Handelsabkommen könnten aber als Argumentationsbasis dienen, wenn es aufgrund von Handelshemmnissen zu Streitigkeiten vor dem Streitschlichtungsorgan kommt. Sie könnten ferner dazu beitragen, Fehlentwicklungen durch multilaterale Handelsregeln nachträglich zu korrigieren (vgl. Borrmann/Koopmann 2002).

Ähnlich wie bei der Diskussion um eine Integration von Kernarbeitsnormen in die TPR ist allerdings auch bei der Integration von Umweltaspekten mit dem Widerstand der Entwicklungsländer zu rechnen. Ansätze handelsbezogener Folgenabschätzungen stoßen schon heute auf teilweise heftige Kritik, da die konkreten Ziele und die Reichweite der Instrumente noch ebenso unklar erscheinen wie die Frage, was mit den erhobenen Daten geschehen solle. Es wird befürchtet, ein „*one size fits all*“-Ansatz könnte negative Auswirkungen für den

Marktzugang dieser Länder haben (Jha 2000, S. 387). Um dieser Skepsis zu begegnen, sollte vor allem die Frage nach den wissenschaftlichen, finanziellen und personellen Kapazitäten gestellt werden, die bei einer Durchführung von umfangreichen Folgenabschätzungen auf nationalstaatlicher Ebene nötig wären. Eine Implementierung auf nationalstaatlicher Ebene würde vermutlich eine erhebliche Ressourcenumschichtung innerhalb des TPR-*Bodys* und eine Mittelaufstockung insbesondere für die Entwicklungsländer erfordern. Der Bedarf an technischer Hilfe der durchführenden Institutionen oder Behörden beschränkt sich dabei nicht auf eine finanzielle Unterstützung, sondern betrifft auch inhaltliche, konzeptionelle und methodische Hilfestellungen und Anleitungen im Sinne eines umfassenden *Capacity Building for Impact Assessment*, wie es die IAIA in ihrer Deklaration zur gleichnamigen Konferenz in Marrakesch hervorhebt.¹⁴

Einsatz eines *Strategic Impact Assessment Bodys*

Neben der Abhängigkeit von der Wirkungsmacht des TPR-*Body* würde die organisatorische Bindung an den derzeitigen TPR-*Mechanism* strategische Folgenabschätzungen in zweifacher Hinsicht funktional beschränken. Erstens würden die Untersuchungen aufgrund der Kontrollfunktion der TPR immer erst nach der Ratifizierung von Handelsvereinbarungen, also *ex-post* erfolgen. Zweitens wäre ihr Untersuchungsrahmen räumlich auf einzelne Nationalstaaten begrenzt, was besonders im Hinblick auf grenzüberschreitende Umweltschutzbelange zu bemängeln wäre. Es ist zwar durchaus vorstellbar, die TPR auf Themen auszudehnen, die noch nicht offiziell durch die WTO geregelt worden sind, und auch eine länderübergreifende Zusammenarbeit wäre denkbar. Da aber eine so grundsätzliche Modifikation des TPR-*Mechanism* vermutlich nur schwer durchsetzbar wäre, sollte der Einsatz eines neu zu entwickelnden Gremiums in Form eines unabhängigen *Strategic Impact Assessment Body* (SIA-*Body*) diskutiert werden.

Ein SIA-*Body* könnte strukturell so gestaltet werden, dass Ablauf und Funktionen umfassender *Ex-Ante*-Folgenabschätzungen gefördert werden. Das Gremium sollte neben dem TPR-*Body* und dem Streitschlichtungsorgan der WTO auf der Ebene des *General Councils* angesiedelt sein. Damit würden Folgenabschätzungen nicht auf nationalstaatlicher Ebene ansetzen und ihre Ergebnisse anschließend in den TPR-*Body* oder die Ministerialebene gespeist werden, sondern könnten direkt auf der Ebene des *General Councils* erfolgen. Eine offizielle Verbindung zur UNEP oder zum CSD wäre denkbar.

Der SIA-*Body* könnte zwar in ähnlicher Weise wie der TPR-*Body* agieren. Er hätte allerdings nicht die Aufgabe, im Anschluss an Handelsabkommen zu überprüfen, ob und wie diese in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Er würde im Vergleich dazu frühzeitig vor dem Abschluss von Handelsvereinbarungen

¹⁴ Siehe www.iaia.org zur „IAIA’03 Conference: Building Capacity for Impact Assessment“.

untersuchen, welche ökologischen und sozialen Folgen zu erwarten sind, um diese Informationen in die Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse und schließlich in die betreffenden Abkommen einzuspeisen. Diese Folgenabschätzungen wären nicht zwangsläufig auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt, sondern könnten auf verschiedenen, der jeweiligen Thematik und dem Ausmaß der zu erwartenden Folgen angemessenen räumlichen Ebenen erfolgen: national ebenso wie regional oder international.

Der *SIA-Body* sollte eigenständig und aus eigener Initiative, aber auch auf Anfragen einzelner Mitgliedsstaaten für alle Bereiche der WTO-Verhandlungen SIA durchführen und könnte sich nach einem *preliminary assessment* auf die Fälle konzentrieren, die aus Umweltschutzgründen oder auch sozialen Aspekten besonders relevant erscheinen. So ergäbe sich zudem eine Möglichkeit, auftretende Differenzen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern in Einzelfällen gesondert zu untersuchen, wenn z.B. die Problematik ‚Ökoprotektionismus‘ versus ‚Umweltdumping‘ auftaucht.

Ein solches Vorgehen ergänzt sich im Idealfall in einem gestaffelten Verfahren mit den auf nationaler Ebene von den Mitgliedsstaaten durchgeführten Folgenabschätzungen (z.B. Kanada oder EU). Aufgabe des *SIA-Body* wäre dann, ähnlich wie der des *TPR-Body*, diese Einzelberichte zu strukturieren und zu systematisieren, konzeptionell-organisatorische, finanzielle und technische Hilfestellung anzubieten sowie die einzelnen Berichte zu bündeln und auf Ministerialebene zur Diskussion zu stellen. Ein *SIA-Body* könnte so dazu dienen, die multilateralen Handelsvereinbarungen in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung aktiv zu beeinflussen und Fehlentwicklungen eventuell von vornherein zu vermeiden.

5 Reform und Begrenzung der WTO

Freihandelspolitik und ihre Umweltfolgen – ein dunkles Kapitel

Wie ihre Präambel statuiert, verfolgt die WTO neben der vorrangigen Liberalisierung des Handels auch das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. In der politischen Erklärung der vierten Ministerkonferenz in Doha, Katar wurde dieses Ziel erneut bestätigt: „*We strongly reaffirm our commitment to the objective of sustainable development, as stated in the Preamble to the Marrakesh Agreement*“ (WTO 2001b, §6). Insofern ist die Freihandelspolitik der WTO Mittel zum Zweck und kann an ihren eigenen Zielen gemessen werden. Bislang verfolgt die WTO das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung weitgehend ohne Ahnung der konkreten Folgewirkungen ihrer Politik. Wie die Analyse der WTO-internen Diskussion über Umweltthemen gezeigt hat, wurden Umwelteffekte der WTO-Abkommen auf politischer Ebene bisher ignoriert.

Dies liegt am beschränkten Mandat der damit beauftragten Gremien, der *Group on Environmental Measures and International Trade* und des *Committee on Trade and Environment* (CTE). Sie sollten sich auf eine Diskussion der Auswirkungen von umweltpolitischen Maßnahmen auf die Handelspolitik beschränken. Eine Analyse der Umweltauswirkungen durch Handelspolitik sollten sie hingegen nicht oder nur unzureichend in Betracht ziehen. Neben dieser beschränkten Sichtweise ist fest zu halten, dass viele umweltrelevante Fragen zusätzlich zu diesen Gremien auch in anderen Foren der WTO diskutiert werden. Dort spielten Umweltinteressen gewollter Maßen keine Rolle, da diese Thematik vollends dem CTE übertragen wurde. Darüber hinaus haben sich Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedsstaaten der WTO, insbesondere zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, als Hemmnisse einer umfassenden Analyse und der Diskussion von Lösungsoptionen erwiesen.

Ebenso wenig wie auf politischer Ebene Umwelteffekte diskutiert wurden, wurden Entscheidungen über weitergehende Liberalisierungsmaßnahmen von wissenschaftlichen Untersuchungen über ihre möglichen Umweltfolgen abhängig gemacht. Weder lassen sich solche Untersuchungen nennen, noch werden Instrumente zu ihrer Folgeneinschätzung im Rahmen von politischen Entscheidungsfindungsprozessen systematisch eingesetzt. Dies ist insofern nicht verständlich, da die Frage, ob sich Freihandel positiv oder negativ auf die Umwelt auswirkt, keinesfalls geklärt ist. Zwar räumen zahlreiche Theoretiker ein, dass Umweltschutz und Freihandel sich nicht zwangsläufig gegenseitig ausschließen. Es lassen sich aber zahlreiche Beispiele nennen, bei welchen Welthandel negative Umwelteffekte gezeitigt hat. Von einer prinzipiellen Harmonie zwischen Freihandel und

Umweltschutz kann daher nicht ausgegangen werden. Vielmehr sind empirische Untersuchungen im Einzelfall erforderlich.

Derartige empirische Untersuchungen über soziale und ökologische Effekte des Freihandels befinden sich jedoch noch in den Anfängen. Wie die Diskussion über strategische Folgenabschätzungen zeigt, weisen die bestehenden Konzepte noch große Mängel auf, die ihre Aussage- und Wirkungskraft beeinträchtigen. Die kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept des *Sustainable Impact Assessment* der EU verdeutlichte, dass es auch bei diesem bereits fortgeschrittenen Ansatz einer erheblichen methodischen Weiterentwicklung des Instruments bedarf. Besonders die Kriterien „Partizipation“ und „Transparenz“ stellen dabei eine Herausforderung dar. Darüber hinaus wurde dargelegt, dass strategische Folgenabschätzungen derzeit einen *Pro Liberalisierungs-Bias* aufweisen. Um eine objektive Folgenabschätzung internationaler Handelspolitik vornehmen zu können, sollte aber auch eine grundsätzliche Abkehr vom bestehenden Freihandelsparadigma in Betracht gezogen werden. Ansonsten kann sich das Instrument aus strukturellen Gründen nur auf die Empfehlungen nachgelagerter Ausgleichsmaßnahmen beschränken. Die Identifizierung möglichst nachhaltiger Alternativen zu einer Freihandelspolitik werden jedoch ebenso wenig erörtert wie eine vorsorgende Verhinderung negativer Folgen.

Abgesehen von diesen Mängeln muss die Frage geklärt werden, in welcher Form die Untersuchungsergebnisse effektiv in die Verhandlungsprozesse einfließen können. Wie gezeigt wurde, werden handelsbezogene Folgenabschätzungen derzeit lediglich in den USA, Kanada und der EU in größerem Maßstab durchgeführt. Welchen Stellenwert die Ergebnisse dieser Studien jedoch im politischen Prozess der WTO einnehmen sollen, ist derzeit ebenso ungeklärt wie ihre Akzeptanz seitens der anderen Mitgliedsstaaten der WTO.

Nicht zuletzt weil Untersuchungen über die konkreten Umweltauswirkungen der Welthandelspolitik vernachlässigt wurden, steht die WTO seit nunmehr über zehn Jahren in der heftigen Kritik diverser zivilgesellschaftlicher Gruppen. Ungeachtet der seit den Demonstrationen in Seattle 1999 mit Nachdruck formulierten Forderung nach einem Moratorium weiterer Liberalisierungen wurden bislang keine Initiativen ergriffen, deren sozial-ökologische Effekte systematisch ab zu schätzen. Der Kritik, dass sie das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung konterkarieren, hat die WTO insofern wenig entgegen zu setzen. Die politischen Verhandlungen in der WTO durch eine solide wissenschaftliche Basis zu rationalisieren wäre ein erster Schritt, diese Kritik ernst zu nehmen.

Die politischen Entscheidungsprozesse der WTO rationalisieren

Während das rechtliche Regelwerk der WTO vergleichsweise stark ausdifferenziert ist, weist es kaum Mechanismen zur Rückbindung ihrer Politik an wissenschaftliche Erkenntnisse auf (so auch Charnovitz 2003). Zahlreiche multilaterale Umweltabkommen beispielsweise verfügen über Organe, welche die Integration aktueller Forschungsergebnisse in die politischen Verhandlungen sicher stellen, parallel zum Verhandlungsprozess Rückfragen von Entscheidungsträgern an unabhängige wissenschaftliche Beratung ermöglichen und überdies die Ergebnisse politischer Abkommen einer wissenschaftlichen Evaluation unterziehen. Das wohl eindrücklichste Beispiel dieser Art ist das *Intergovernmental Panel on Climate Change*, welches die wissenschaftliche Grundlage der Klimarahmenkonvention und des Kyoto Protokolls bildet. Das institutionelle Gefüge der WTO lässt Mechanismen und Organe zur Rückbindung ihrer Politik an wissenschaftliche Erkenntnisse hingegen gänzlich vermissen.

Strategische Folgenabschätzungen stellen für eine Rationalisierung von Entscheidungs- und Verhandlungsprozessen der WTO in zweifacher Hinsicht eine Chance dar. Zunächst schaffen sie allein durch die wissenschaftlich gewonnenen Informationen über mögliche negative und positive Folgen von Handelsliberalisierungen eine objektivere und rationalere Entscheidungsgrundlage. Erstmals bieten sie so eine Plattform, die Auswirkungen internationaler Handelspolitik auf die Umwelt zu identifizieren und führen damit zu einer verstärkten Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips. Gleichzeitig werden diese Informationen systematisch offen gelegt, so dass auch die Öffentlichkeit mit Vertretern anderer (zivilgesellschaftlicher) Institutionen sowie sonstigen *stakeholdern* in die Diskussionen um Alternativen und Ausgleichsmaßnahmen einbezogen werden. Neben der Rationalisierung politischer Entscheidungen versprechen strategische Folgenabschätzungen daher auch, die Verhandlungsprozesse transparenter und demokratischer zu gestalten. Sie bieten so die Chance, WTO-Verhandlungen für soziale und ökologische Belange zu sensibilisieren und sie bei ihrem Beitrag zu einer nachhaltigeren Entwicklung zu unterstützen. Es ist daher zu empfehlen, die politischen Verhandlungen in der WTO systematisch von strategischen Folgenabschätzungen begleiten zu lassen.

Dies erfordert allerdings institutionelle Mechanismen, die eine effektive Einbindung der Untersuchungen und ihrer Ergebnisse in die Verhandlungsprozesse gewährleisten. Diesbezüglich wurden zwei Vorschläge unterbreitet. Eine Möglichkeit strategische Folgenabschätzungen in bereits bestehende Strukturen der WTO zu verankern, besteht in der Integration in den *Trade Policy Review Mechanism*. In inhaltlich wie konzeptionell erweiterter Form könnten im Rahmen der *Trade Policy Reviews* u.a. die Umweltfolgen von Handelsabkommen auf nationalstaatlicher Ebene systematisch aufgedeckt und im *Trade Policy Review Body* sowie auf Ministerialebene zur Diskussion gestellt werden. Die

aufgedeckten Folgen könnten eine Korrektur bestehender Handelsabkommen nach sich ziehen. Die durch Folgenabschätzungen bereitgestellten Argumente könnten ferner flankierende Umweltschutzmaßnahmen nahe legen und damit ggf. den nationalstaatlichen Handlungsspielraum gegenüber den aus WTO-Abkommen entstandenen Pflichten vergrößern.

Da strategische Folgenabschätzungen eine ex-ante-Evaluation sind, sollten sie jedoch auch bereits vor dem Abschluss politischer Entscheidungen durchgeführt und zu deren Beratung herangezogen werden. Daher sollte neben einer Einbindung von strategischen Folgenabschätzungen in den *Trade Policy Review Mechanism* der WTO der Einsatz eines speziellen *Strategic Impact Assessment Bodys* in Betracht gezogen werden. Durch eine solche weitreichende Institutionalisierung strategischer Folgenabschätzungen könnten bereits im Vorfeld zukünftiger Verhandlungen Informationen zu möglichen Folgen ermittelt und in den politischen Prozess gespeist werden. Die Untersuchungen könnten je nach Bedarf auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen erfolgen (national, regional, global) und jeweils angemessene Untersuchungsmethoden anwenden.

Beide Varianten ermöglichen es den Mitgliedstaaten, ihr Wissen über mögliche Folgen in die Verhandlungen einzubringen und die Ergebnisse der Folgenabschätzungen für die Rechtfertigung ihrer Interessen zu nutzen. Voraussetzung für eine effektive Institutionalisierung ist allerdings die Akzeptanz des Instruments sowie Verständnis gegenüber dessen Herangehensweise und Methoden. Hier wird insbesondere der breite Einbezug von *stakeholdern* allgemein und insbesondere der Entwicklungsländer eine entscheidende Rolle spielen. Um die Skepsis bezüglich eines ‚Ökoprotektionismus‘ abzumildern und die Potenziale strategischer Folgenabschätzungen zu steigern, wird in Zukunft ein verstärktes *capacity building* von herausragender Bedeutung sein. Daneben sollte eine faire Umverteilung der Kosten von Folgenabschätzungen angestrebt werden.

Werden die Ziele und Potenziale strategischer Folgenabschätzungen anerkannt und unterstützt, bieten sie einen systematischen und effektiven Ansatz, dem postulierten Ziel einer nachhaltigen Entwicklung auch innerhalb des Welthandelsregimes näher zu kommen. Solange hingegen das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung weiterhin nur als Leerformel in der Präambel der WTO vorausgeschickt wird, haben integrierte Ansätze wie die strategischer Folgenabschätzungen kaum Chancen auf eine breite politische Anerkennung. Ein Missbrauch solcher Instrumente für ein *greenwash* von Handelspolitik oder zur Legitimierung eines ‚Ökoprotektionismus‘ gilt es zu vermeiden.

In der derzeitigen Doha Runde wurden keine konkreten Verhandlungen zum Umgang mit strategischen Folgenabschätzungen in der WTO beschlossen. Auch die aktuellen Gespräche zur weiteren Liberalisierung des Welthandels vor und nach der Ministerkonferenz in Cancun werden ohne Ahnung ihrer ökologischen

Folgewirkungen geführt. Allerdings könnte, wie unter anderem auch vom IISD vorgeschlagen wurde, §51 der Doha Deklaration eine Möglichkeit zur Integration von strategischen Folgenabschätzungen eröffnen, da dort Gespräche „to identify and debate developmental and environmental aspects of the negotiations, in order to help achieve the objective of having sustainable development appropriately reflected“ vereinbart wurden (so auch Yu 2003). Die Querschnittsaufgabe von §51 könnte insofern ein Fenster zum Umdenken öffnen.

Freihandelspolitik und die WTO: eine hegemoniale Institution

Die Möglichkeiten und Grenzen des Instruments *Trade Impact Assessments* lassen die Schwierigkeiten erkennen, die sozial-ökologischen Folgewirkungen der Freihandelspolitik der WTO wissenschaftlich systematisch ab zu schätzen. Die Tatsache, dass Umwelteffekte bislang innerhalb der WTO jedoch nicht einmal thematisiert wurden, stellt ihren Beitrag zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung zumindest in Frage. Da in politischen Entscheidungsprozessen der WTO die unterschiedlichen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung nicht ein und dasselbe Gewicht einnehmen, sollte Sorge dafür getragen werden, dass die WTO anderen mit diesen Zielen beauftragten Institutionen den ihnen gebührenden Handlungsspielraum lässt.

Denn die spezifischen Herangehensweisen der unterschiedlichen internationalen politischen Institutionen sind, wie gezeigt wurde, nicht immer miteinander kompatibel. Alle internationalen Institutionen – unabhängig von ihren zugrunde liegenden Logiken, Werten, Zielen und Mechanismen – sind jedoch auf die gleiche Weise durch konsensuelle Vereinbarungen der Staatengemeinschaft legitimiert. Im Geflecht widerstreitender Interessen ist es die Aufgabe der Politik, diese Institutionen in ihrer Vielheit zu erhalten und untereinander zu koordinieren. „*Only a balance between a plurality of institutions will guarantee a balance between a plurality of objectives, be they social, environmental or economic ones*“ (Sachs et. al 2002, S. 65). Es gilt daher, eine Gleichheit der Institutionen, eine *Institutional Equity* in der globalen politischen Arena zu gewährleisten.

Am Verhältnis der Regelwerke der WTO zu multilateralen Umweltabkommen wurde dargelegt, inwiefern die WTO den Handlungsspielraum dieser Abkommen bedroht. Die Klassifizierung potentieller Konfliktfälle in bedenkliche und unbedenkliche Fälle zeigte, dass der WTO widersprechende Rechtstexte einiger Umweltabkommen zunächst weniger Probleme darstellen, als vielleicht vermutet. Was aber geschieht, wenn ein Staat ein Umweltabkommen nicht unterzeichnet hat und unter Berufung auf WTO-Regeln Klage einreicht? Und was passiert, wenn ein Staat Handelsmaßnahmen mit Bezug auf ein Umweltabkommen einführt, welches solche Maßnahmen nicht explizit vorschreibt?

Im Fall jener Umweltabkommen, die keine direkten handelsbeschränkenden Maßnahmen vorsehen oder die nicht von allen betroffenen Parteien ratifiziert wurden, können Konflikte nicht mehr unmittelbar auf der Basis der Rechtstexte gelöst werden. Führt beispielsweise ein Staat aufgrund eines Umweltabkommens handelsbeschränkende Maßnahmen unter Berufung auf das entsprechende Abkommen ein, wird durch dieses aber nicht ausdrücklich dazu autorisiert, so ist ein daran entstandener Streit nur individuell zu schlichten. Die Kernfrage im Verhältnis multilateraler Umweltabkommen zur WTO ist daher, welches Gremium einen Streit schlichten soll, der nur von Fall zu Fall entschieden werden kann.

Nach derzeitigem Recht erhebt die WTO mit ihrem Streitschlichtungsorgan den Alleinanspruch zur Lösung derartiger Konfliktfälle. Diese Reichweite des Streitschlichtungsorgans ist jedoch äußerst problematisch – weil sie im Kern eine politische Machtposition bedingt. Sie überträgt dem Streitschlichtungsorgan der WTO die Aufgabe demokratisch legitimierter Parlamente, zwischen widerstreitenden Interessen und Werten zu vermitteln und zu entscheiden. Die Vorgabe des Streitschlichtungsorgans, Konfliktfälle nur im Kontext der WTO-Abkommen vor zu nehmen, unterstreicht dabei die Unangemessenheit und das fehlende Mandat des Gremiums für diese politische Aufgabe. Die Lösung von Konflikten zwischen multilateralen Umweltabkommen und der WTO dem Streitschlichtungsorgan der WTO zu überlassen ist daher nicht im Sinne einer *Institutional Equity* in der globalen politischen Arena. Sie droht, die WTO gegenüber Umweltabkommen zu einer hegemonialen Institution zu machen.

Ein Gleichgewicht zwischen Umwelt- und Handelsinstitutionen herstellen

Seit geraumer Zeit wird eine Aufwertung von Umweltinstitutionen diskutiert, unter anderem um damit eine größere Balance zwischen globalen Umwelt- und Wirtschaftsinstitutionen her zu stellen. Vorschläge zur Aufwertung von UNEP in eine *Global Environmental Organisation* haben sich in der Debatte daher ebenso etabliert wie Empfehlungen zur Verbesserung der politischen Effizienz multilateraler Umweltabkommen. Während diese Strategien in vielerlei Hinsicht sinnvoll erscheinen, leisten sie keine Abhilfe bei den hier diskutierten Problemen. Die Aufwertung von Umweltinstitutionen hilft nicht, wenn die WTO mit rechtlichen Entscheidungen des Streitschlichtungsorgans und darauf folgenden scharfen Handelssanktionen deren Handlungsspielraum einschränken kann. Denn von einer Aufwertung der Umweltinstitutionen bleibt Artikel 23 DSU und der Alleinanspruch der WTO zur Lösung handelsrelevanter Rechtskonflikte unbenommen.

Zur Konfliktlösung drängt sich daher einerseits eine Beschränkung des Mandats des Streitschlichtungsorgans der WTO auf. Sie verhindert, dass das Streitschlichtungsorgan Entscheidungen fällt, die über seine Kompetenz hinausgehen. Sie reduziert den von der WTO ausgehenden *chilling effect*, da andere multilaterale Abkommen nicht mehr vor dem Hintergrund verhandelt werden, im Konfliktfall Gegenstand des WTO-Rechts zu werden. Eine Beschränkung des Streitschlichtungsorgans der WTO stellt ferner die Voraussetzung dar, dass zur Problemlösung von nur im Einzelfall aus zu tragenden Konfliktfällen zwischen Handels- und Umweltrecht eine stärkere Kooperation zwischen allen betroffenen Institutionen erfolgen muss.

Zur Problemlösung wird Staaten andererseits damit die Möglichkeit eröffnet, Streitfälle mittels politisch-rechtlicher Prozesse bei zu legen. Je nach Konfliktfall sollte dieser neben der WTO die Sekretariate und Ministerkonferenzen multilateraler Umweltabkommen, UNEP und ein unabhängiges sowie völkerrechtlich offeneres Rechtsprechungsorgan involvieren. In solchen Prozessen ist eine klare Abgrenzung von Zuständigkeiten unerlässlich. Es wurde vorgeschlagen, die umweltpolitische *Notwendigkeit* einer Maßnahme zur Erfüllung von aus MEA resultierenden Pflichten jeweils von Umweltinstitutionen (MEA, UNEP) feststellen zu lassen. Die spezifische *Anwendung* der Maßnahme, etwa ob sie ein verschleiertes Handelshemmnis darstellt oder zwischen betroffenen Staaten willkürlich diskriminiert, könnte von der WTO unter handelspolitischen Gesichtspunkten untersucht werden. Schließlich sollten völkerrechtliche Fragen in Kooperation mit einer unabhängigen, dritten Streitschlichtungsinstanz beigelegt werden. Die Verknüpfung der verschiedenen Kompetenzen, Erfahrungen und Strukturen der Institutionen dürfte eine größere Qualität bei der Entscheidungsfindung und eine höhere Akzeptanz der Ergebnisse mit sich bringen. Die Aufgabe des Alleinanspruchs der WTO zur Lösung der Konflikte und die horizontale Verteilung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten auf unterschiedliche Institutionen führt dabei zu einer größeren Balance zwischen Institutionen in der globalen politischen Arena.

Da die Probleme zwischen multilateralen Umweltabkommen und der WTO nicht im Bereich scheinbar unvereinbarer Rechtstexte liegen, werden die derzeitigen Verhandlungen gemäß §31 (i) der Doha Deklaration aufgrund des eingeschränkten Verhandlungsmandats keine Lösung bieten. Selbst eine Ausweitung des Mandats würde keine Lösung in Aussicht stellen, da die angesprochenen Konfliktfälle nur individuell gelöst werden können. Diese sollten nicht im Alleingang der WTO sondern im Zusammenschluss mit den entsprechenden Umweltinstitutionen vorgenommen werden. Denn eine uneingeschränkte und transparente Kooperation internationaler Institutionen ist die Minimalforderung einer *Institutional Equity* in der politischen Arena.

Sowohl die Verhandlungen unter §31 (ii) wie auch die Verhandlungen zur Überarbeitung der *Dispute Settlement Understanding* unter §30 der Doha Deklaration könnten jedoch ein Fenster zum Umdenken öffnen. Sie befinden sich allerdings noch weit von einer Lösung der hier dargestellten Probleme entfernt. Denn nach vorherrschendem Verständnis beschränkt sich das Verhandlungsmandat von § 30 auf technische und prozedurale Verfeinerungen der *Dispute Settlement Understanding*, und die Verhandlungen im Rahmen von § 31 (ii) sollen lediglich den Informationsaustausch zwischen MEA-Sekretariaten und WTO-Organen formalisieren. Zum einen müsste also ein Bezug zwischen der Überarbeitung der *Dispute Settlement Understanding* und den Verhandlungen über Konflikte zwischen MEA und WTO-Recht hergestellt werden, um die geforderte Begrenzung des Streitschlichtungsmandats der WTO um zu setzen. Zum anderen müsste in den Verhandlungen unter § 31 (ii) eine weit über den reinen Informationsaustausch hinaus gehende Kooperation der WTO mit anderen Institutionen, insbesondere denen der Vereinten Nationen, anvisiert werden. Dies könnte dann genutzt werden, um die für die Lösung von Konflikten zwischen MEA und der WTO erforderlichen politisch-rechtlichen Prozesse zwischen relevanten Umweltinstitutionen und der WTO zu etablieren.

Auf dem Weg zu einer Sustainable Global Governance

In einer ihrer jüngsten Publikationen über *Global Governance* konstatieren Dirk Messner und Franz Nuscheler drei Kernprobleme der derzeitigen *Global Governance*-Architektur. Erstens weisen einige Schlüsselbereiche von *Global Governance* noch enorme Regelungsdefizite auf. Dies gilt insbesondere für Anliegen des Umweltschutzes, der Armutsbekämpfung und der Gewährleistung einer größeren globalen Gerechtigkeit. Zweitens ist die *Global Governance*-Architektur durch eine „Proliferation und einen Wildwuchs von globalen Standards“ gekennzeichnet. Dies führt zum einen zu einer Überforderung der Kapazitäten vieler Staaten, insbesondere finanzschwacher Staaten. Zum anderen schränkt die Zunahme globaler Standards institutionelle Vielfalt und den Wettbewerb um beste Lösungen ein. Drittens ist die *Global Governance*-Architektur durch eine Vielzahl heterogener und weitgehend fragmentierter Regelungsstrukturen charakterisiert, die zu Kohärenzdefiziten, institutionellen Irrationalitäten und überlappenden Zuständigkeiten führen (Messner/Nuscheler 2003, S. 45 ff.).

Die doppelte Strategie einer Reform und ‚Ökologisierung‘ der WTO von innen durch Instrumente der strategischen Folgenabschätzung einerseits und einer äußeren Beschränkung der WTO mittels einer Eingrenzung der politischen Reichweite ihres Streitschlichtungsorgans und einer verstärkten Kooperation mit anderen zwischenstaatlichen Institutionen andererseits könnte einen Beitrag leisten, diese drei Defizite der derzeitigen *Global Governance*-Architektur zu

kompensieren. Die Einführung von strategischen Folgenabschätzungen könnte, dass auch ihre Handelsabkommen zu einer nachhaltigen Entwicklung führen – vorausgesetzt die methodischen Anfangsschwierigkeiten des Instruments werden überwunden. Dies würde helfen, institutionelle Irrationalitäten aus zu schließen, da sich die Ziele der diversen zwischenstaatlichen Institutionen damit nicht mehr nur im Anspruch, sondern auch hinsichtlich ihrer faktischen Politik näher kommen können.

Die Eingrenzung des Streitschlichtungsorgans der WTO und eine verstärkte Kooperation mit anderen Institutionen würde ferner gewährleisten, dass kontra-produktive Überlappungen zwischenstaatlicher Institutionen reduziert werden. Eine Beschränkung der politischen Zuständigkeiten der WTO trägt ferner dazu bei, dass es keinen parallelen Wildwuchs von (sich widersprechenden) Standards und Regelungsbereichen gibt. Denn eine Klärung von seitens der WTO anerkannten umweltpolitischen Maßnahmen und eine Differenzierung in ‚legitime‘ und ‚illegitime‘ Politiken und Maßnahmen multilateraler Umweltabkommen würde einerseits die politischen Zuständigkeiten dieser Umweltabkommen verdoppeln und andererseits zu einer unerwünschten institutionellen Vereinheitlichung führen. Dem gegenüber wurde das Anliegen einer *Institutional Equity* als einer konstruktiven Heterogenität zum Teil widerstreitender Institutionen in der globalen politischen Arena postuliert, deren Zuständigkeiten jedoch klar abgegrenzt sind.

Schließlich wurden die unterbreiteten Vorschläge vor dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung diskutiert. Sie könnten bestehende *Global Governance*-Strukturen nachhaltiger gestalten und auf eine *Sustainable Global Governance* hin wirken. Sowohl die Integration von Instrumenten zur Folgenabschätzung als auch die Vergrößerung des Handlungsspielraums multilateraler Umweltinstitutionen durch eine Begrenzung der Zuständigkeiten der WTO könnten dazu bei tragen, das globale Regelungsdefizit in den genannten Schlüsselbereichen auszugleichen und insbesondere Anliegen des Umweltschutzes in der bestehenden *Global Governance*-Architektur zu stärken.

Literatur

- Abbott, Frederick M.: Distributed Governance at the WTO-WIPO: An Evolving Model for Open-Architecture Integrated Governance. In: *Journal of International Economic Law* (2000), S. 63–81.
- AES (The Environmental Service Division) (Febr. 2001): Framework for Conducting EA of Trade Negotiations. Department of Foreign Affairs and International Trade. Ontario, Canada.
- Althammer, Wilhelm et. al.: Handelsliberalisierung kontra Umweltschutz? Ansätze für eine Stärkung umweltpolitischer Ziele, Berlin 2001.
- ANSEA Network: Towards an Analytical Strategic Environmental Assessment. Nota di lavoro 28.2002. Economics, Energy, Environment. SUST – Sustainability Indicators and Environmental Evaluation. Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano. 2002.
- Arrow, Kenneth et al.: Economic growth, carrying capacity, and the environment. In: *Ecological Economics* 15 (1995), S. 91–95.
- Atik, Jeffrey: Democratizing the WTO. Research Paper no. 2001-1, Loyola Law School, Los Angeles, 2001.
- Barfield, Claude: Free Trade, Sovereignty, Democracy. The Future of the World Trade Organization. Washington, 2001.
- Bas, Arts: Nachhaltige Entwicklung. Eine begriffliche Abgrenzung. In: *Peripherie*, Nr. 54 (1994), S. 6–27.
- Baumol, W.J.: Environmental Protection, International Spillovers and Trade, Stockholm 1971.
- Biermann, Frank, Internationale Umweltverträge im Welthandelsrecht. WZB Discussion Paper FS II 99-403. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1999.
- Biermann, Frank; Simonis, Udo Ernst: Needed Now: A World Environment and Development Organization. WZB Discussion Paper FS II 98-408. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1998.
- Biodiversitätskonvention: <http://www.biodiv.org/biosafety/>.
- Borrmann, Axel; Koopmann, Georg: Anpassung der Trade Policy Reviews der WTO an die Bedürfnisse von Entwicklungsländern: Ansatzpunkte und Optionen. Forschungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bd. 129, Weltforum-Verlag, Bonn, 2002.
- Buck, Mathias; Verheyen, Roda: International Trade and Climate Change – A Positive Way Forward. FES-Analyse Ökologische Marktwirtschaft, 2001.
- Cash, David; Clark, William: From Science to Policy: Assessing the Assessment Process. GEA Publication: Faculty Research Paper 01-045. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University 2001.
<http://environment.harvard.edu/gea/pubs/97swr3.html> (abgerufen am 05.01.03)
- Charnovitz, Steve: Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies. Working Draft to the Pew Center on Global Climate Change, July 2003, siehe <http://www.gets.org/gets/>.
- CIEL / IISD: The State of the Trade Law and the Environment: Key Issues for the Next Decade. Working Paper des INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT und des CENTRE FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW. Siehe www.iisd.org/pdf/2003/trade_state_of_trade_law.pdf. Februar 2003.

- CTE (Committee on trade and environment): Environmental (sustainability) Assessments of trade liberalization agreements at the national level. WT/CTE/W/171, WTO, 2000.
- Eblinghaus, Helga; Stickler, Armin: Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development, Frankfurt am Main 1996.
- Eglin, Richard: Trade and Environment. In: Bhagwati, Jagdish; Hirsch, Mathias (Ed.): The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel, Berlin et. al. 1998, S. 251–263.
- Emmenegger Brunner, Annick: Conflicts Between International Trade and Multilateral Environmental Agreements. In: Annual Survey of International and Comparative Law 1997, Vol. 4, iss. 1, S. 74–102.
- Esty, Daniel C./Ivanova, Maria H. (Ed.): Global Environmental Governance: Options and Opportunities. New Haven, CT: Yale School of Forestry & Environmental Studies. 2002.
- Esty, Daniel C.: Greening the GATT. Trade, Environment, and the Future, Washington 1994
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, Brüssel 2.2.2000.
- Fischer, Thomas: SEA approaches and methods in the international debate and the role of the IAIA, in KRACHT, Michael (Hrsg.): Workshop on SEA. November 26th–27th 2001, BMU, Berlin 2002.
- Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.): Forderungen zur ökologischen Reform des WTO-Regimes, BUKO-Agrar Info, Nr. 79 (Februar) 1999.
- Foster, Mark Edward: Trade and Environment: Making Room for Environmental Trade Measures Within the GATT. In: Southern California Law Review 71, Nr. 1, S. 393–443, 1997.
- Fuchs, Peter; Pfahl, Stefanie; Reichert, Tobias: Die WTO-Ministerkonferenz in Seattle. Ergebnisse und Perspektiven für den Umweltschutz, Berlin 2000.
- GATT: Industrial Pollution Control and International Trade, Genf 1972; Doc. L 3538.
- GATT: International Trade 1990/91, vol. 1, Genf 1992.
- GATT: Report by Ambassador H. Ukawa (Japan), Chairman of the Group on Environmental Measures and International Trade, to the 49th Session of the Contracting Parties, L/7402 vom 2. Februar 1994, abgedruckt in Nordström 1999, Annex II.
- GATT: Trade and Environment, MTN/TNC/45(MIN), vom 14. April 1994, Genf.
- GATT: Unites States – Restriction on Imports of Tuna (DS 21/R), Genf 1991.
- George, Clive; Kirkpatrick, Colin: Sustainability Impact Assessment of proposed WTO-Negotiations. Preliminary Assessment of potential impacts of the Doha Agenda. Final Report. IDPM, Manchester 2003.
- George, Clive; Nafti, Rachid; Curann, Johanna: Capacity building for trade impact assessment: lessons from the development of environmental impact assessment. In: Impact Assessment and Project Appraisal 19/4 (2001): S. 1–9.
- Gramlich, Ludwig: GATT und Umweltschutz – Konflikt oder Dialog? Ein Thema für die neunziger Jahre. In: Archiv des Völkerrechts, Jg. 33 (1995), H. 1/2 , S. 131–167.
- Gray, John: Die flasche Verheißung. Der globale Kapitalismus und seine Folgen. Berlin, 1999.
- Grossman, Gene M.; Krueger, Alan B.: Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement, NBER Working Paper, No. 3914, 1991.

- Guruswamy, Lakshman D.: Should UNCLOS or GATT/WTO Decide Trade and Environment Disputes? In: *Minnesota Journal of Global Trade* 7, Nr. 287, S.289-328, 1998.
- Hauff, Volker (Hrsg): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Greven 1987.
- Helm, Carsten: *Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar? Ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes*, Berlin 1995.
- Henne, Gudrun: *Genetische Vielfalt als Ressource. Die Regelung ihrer Nutzung*. Baden-Baden 1998.
- Hudec, Robert: *GATT Legal Restraints on the Use of Trade Measures against Foreign Environmental Practices*. Zitiert in Foster 1997.
- IAIA (International Association for Impact Assessment): *Strategic Environmental Assessment Performance Criteria. Special Publication Series No. 1* (2002).
- IFG (International Forum on Globalization) (Ed.): *Alternatives to Economic Globalization. A Better World is Possible*. San Francisco 2002.
- IISD (International Institute for Sustainable Development) (1996): *the World Trade Organization and Sustainable Development. An Independent Assessment*. Winnipeg.
- Jänicke, Martin; Kunig, Philip; Stitzel, Michael: *Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*, Bonn 2000.
- Jha, Veena.; Vossenaar, René, Hoffmann, Ulrich: *Trade and Environment. Issues Raised in Proposals Submitted to the WTO Council during the Seattle Process and their Possible Implications for Developing Countries*. In: Kőnz, Peider (Hrsg.): *Trade, Environment and Sustainable Development. Views from Sub-Saharan Africa and Latin America. A Reader*, Genf 2000, S. 375-403.
- Khor, Martin: *Rethinking Globalization. Critical Issues and Policy Choices*. Global Issues, London, 2001.
- Kirckpatrick, Collin; Lee, Norman; Morrissey, Oliver: *WTO New Round. Sustainable Impact Assessment Study. Phase One Report*. IDPM, University of Manchester 1999. <http://europa.eu.int/com/trade/miti/envir/sia.htm>.
- Kulessa, Margareta E.: *Leitplanken für eine umwelt(v)erträgliche Welthandelsordnung*. In: Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*, Band 367 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2000.
- Maltais, Aaron; Nilsson, Mans; Persson, Asa: *Sustainability Impact Assessment of WTO negotiations in the major food crops sector. Final Report*. Stockholm Environmental Institute, Stockholm 2002.
- Marceau, Gabriele: *Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions – The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties*. In: *Journal of World Trade* 35, iss. 6, p. 1081–1131, 2000.
- May, Bernhard: *Die Uruguay-Runde. Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg*, Bonn 1994.
- Meadows, D. H.: *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York 1972.
- Meadows, Dennis: *Limits to Growth. Report to the Club of Rome*. 1972.
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz: *Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven*. INEF-Report Heft 67/2003. Duisburg: Gerhard Mercator Universität.

- Mitchell, R.: International Environmental Agreements. Annual Review of Environment and Natural Resources. 2003, befindet sich im Druck.
- Moltke, Konrad von: After Doha. IISD Commentary, January 2002, http://www.iisd.org/pdf/2002/trade_qatar_viewpoint5.pdf.
- Moltke, Konrad von: Whither MEAs? The role of international environmental management in the trade and environment agenda (156 kb) IISD Working Paper. July, 2001.
- Moser, Susanne: Impact Assessments and decision-making: How do we connect the two? White paper prepared for the SLR impact assessment workshop in Charleston, SC, January 31 – February 3, 1999. Global Environmental Assessment Project, Environmental and natural Resources Program. Harvard University 1999.
- Motaal, Doaa Abdel: Multilateral Environmental Agreements and WTO Rules – Why the „Burden of Accomodation“ Should Shift to MEAs. In: Journal of World Trade 35, Nr. 6, S. 1215–1233, 2001.
- Neumann, Jan: Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen. Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung. Duncker & Umblot, Berlin, 2001.
- Neumayer, Eric: Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements and WTO Rules: Potential for Conflict, Scope for Reconciliation. In: Aussenwirtschaft, 55. Jg., Nr. 3, S. 403–426, Zürich 2000.
- Nordström, Hakan; Vaughan, Scott: Trade and Environment. WTO Special Studies, Genf 1999.
- OECD (Joint Working Party on Trade and Environment): Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements: Synthesis Report of Three Case Studies. COM/ENV/TD(98)127/FINAL. Paris 1999.
- OECD, Process and Production Methods (PPMs). Conceptional Framework and Considerations on the Use of PPM-based Trade Measures. Paris 1997.
- Parker, Laura: Sustainability Impact Assessment: Key issues relating to the development of the methodology and future assessment. DG Trade, European Commission 2000.
- Petschow, Ulrich, et. al.: Das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) und die Umwelt. Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 1998.
- Pettinato, Carlo: A sustainable FDI Framework in the Doha Development Agenda. Presentation at the Conference: The controversy about a new investment agreement in the WTO in the run-up to the Ministerial Conference in Cancun. Social and ecological Implications and Alternatives. 28.–29. April 2003, Bonn.
- Pfahl, Stefanie: Internationaler Handel und Umweltschutz. Zielkonflikte und Ansatzpunkte des Interessenausgleichs, Berlin et. al. 2000.
- Pflüger, Michael: Umweltpolitik und Welthandelsordnung. Konfliktfelder und Lösungsansätze, in: APUZ, B 46-47/99, S. 13–21.
- Reiterer, Michael: GATT/WTO. Internationaler Handel und Umwelt . Bilanz der GATT-Arbeitsgruppe über „Environmental Measures and International Trade“ (EMIT) sowie der Uruguay-Runde. In: Außenwirtschaft, 49. Jg. (1994), Nr. 4, S. 477–494.
- Richardson, Sarah: A “critique” of the EC’s WTO Sustainability Impact Assessment Study and Recommendations for Phase III. 2000. <http://idpm.man.ac.uk/iarc/richards.pdf>
- Rio Declaration: <http://www.unep.org/unep/rio.htm>

- Roessler, Frieder: The Institutional Balance Between the Judicial and the Political Organs of the WTO. Unveröffentlichtes Diskussionspapier 2001, siehe www.kgs.harvard.edu/cbg/Conferences/trade/howse.htm.
- Rubin, S. (Hrsg.): Environment and Trade, New Jersey 1982.
- Sachs et. al.: The Jo'Burg Memo. Fairness in a Fragile World. Berlin: Heinrich-Boell-Foundation. 2002.
- Schweisshelm, Erwin (2003): Demokratie, Transparenz und Fortschritte bei Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung. Forderungen der GLOBAL UNIONS zu 5. WTO – ministerkonferenz. Kurzberichte aus der internationalen Zusammenarbeit. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Senti, Richard: Die WTO auf dem Weg nach Katar; Anstehende Probleme – neue Herausforderungen. HWWA Discussion Paper Nr. 135. Hamburg, 2001.
- Senti, Richard: The Present Legal Basis of the World Trade System. In: Wohlmeyer, Heinrich und Theodor Quendler (Hrsg.), The World Trade Organisation, Agriculture and Sustainable Development, Sheffield 2002.
- Sheate, W.; Dagg Suzan; Richardson, Jeremy; Aschemann, Ralf; Palerm, Juan; Steen, U: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision Making. Main Report. Volume 1. European Commission Contract No. B4-3040/99/136634/B4. Europäische Kommission 2001
- Siebert, Horst: Environmental Quality and the Gains from Trade. In: Kyklos, vol. 30, no. 4, 1977, pp. 657–73.
- Spangenberg, Joachim H.: The Environmental Kuznet's Curve – a methodological artefact? In: Population and Environment 23, Nr. 2 (2001), S. 175–191.
- Stoll, Peter-Tobias: Die WTO. Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung. Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT. In: ZaöaV, Nr. 54 (1994), S. 241–289.
- Tarasofsky, Richard G.: The WTO Committee on Trade and Environment. Is it making a difference? In: Max Planck Yearbook of United Nations law, vol. 3 1999, S. 471–488.
- TWIN-SAL: Jetzt reicht! Protektionismus des Nordens. Eine Erklärung von „Intellektuellen“ und NGOs aus der Dritten Welt. In: Forum Umwelt & Entwicklung, Rundbrief 4/1999, S. 14 ff.
- UNDP: Making Global Trade Work for People. London: Earthscan, 2003.
- UNEP: Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of Environment. Nairobi, 1999.
- USTR (United States Trade Representative): 2000 trade policy Agenda and 1999 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, 1999. http://www.ustr.gov/pdf/2000tpa_ii.pdf
- Verheem, R.A.A.; Tonk, J.A.M.N.: Strategic Environmental Assessment: one concept multiple forms. In: Impact Assessment and Project Appraisal 18/3 (2000): 177–182.
- WBGU: Nutzungsentgelte für globale Gemeinschaftsgüter. Policy Paper 2, Berlin, 2002.
- Weizsäcker, Carl Christian von: Logik der Globalisierung, Göttingen 2000.
- Wiener Vertragsrechtskonvention:
<http://members.yline.com/~waltergehr/ver/wvkdeutsch.html>.
- Winter, Ryan L.: Reconciling the GATT and WTO with Multilateral Environmental Agreements: Can We Have Our Cake and Eat It Too? In: Colorado Journal of International Environmental Law 10, Nr. 1, S. 223–255, 1999.

- Wofford, Carrie: A Greener Future at the WTO. In: *The Harvard environmental law review* 24, 2, 2000, p. 563–592.
- Wofford, Carrie: A greener future at the WTO. The refinement of WTO jurisprudence on environmental exceptions to GATT. In: *Harvard Environmental Law Review*, vol. 24 (2000), S. 563–592.
- WTO 2003: Compilation of Submissions under Paragraph 31(i) of the Doha Declaration. Committee on Trade and Environment Special Session (TN/TE/S/3). Genf, 31 Januar 2003.
- WTO 2002a: Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and WTO Rules; Proposals Made in the Committee on Trade and Environment (CTE) from 1995–2002. Note by the Secretariat (TN/TE/S/1). Genf, 23 May 2002.
- WTO 2002b: Energy Taxation, Subsidies and Incentives in OECD Countries and their Economic and Trade Implications on Developing Countries, in particular Developing oil producing and Exporting Countries. Submission by Saudi Arabia (TN/TE/W/9). Genf, 17 September 2002.
- WTO 2001a: Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected MEAs. Note by the Secretariat (WT/CTE/W/160/Rev.1). Genf, 14 June 2001.
- WTO 2001b: Ministerial Declaration. Ministerial Conference (WT/MIN(01)/DEC/1). Genf, 20. November 2001.
- WTO 1998: Committee on Trade and Environment, GATT/WTO Dispute Settlement Practice Relating to Article XX, Paragraphs (b), (d) and (g) of GATT, WTO Dokument WT/CTE/W/53/Rev. Genf, 1, Oktober 1998.
- WTO 1996: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline. Appellate Body Report and Panel Report, WT/DS2/9, vom 20. Mai 1996, Genf.
- Xueman Wang: Specific Trade Obligations and the Biosafety Protocol. In: *Bridges Year* 7 No.4 May 2003, S. 18.
- Yu, Vice: Discussion Paper on the World Trade Organization and Multilateral Environmental Agreements. Unveröffentlichtes Diskussionspapier, Genf, März 2002.
- Yu, Vice: Reflecting Sustainable Development in the Doha Trade Negotiations: Implementing Paragraph 51 of the Doha Ministerial Declaration. In: *Bridges Year* 7 No.4 May 2003, S. 6ff.
- Zürn, Michael: *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt, 1998.



„Welche Globalisierung ist zukunftsfähig?..“

...ist die Kernfrage des Leitprojekts am Wuppertal Institut zum Thema Globalisierung und Nachhaltigkeit. Mit dem Projekt möchten wir Beiträge zur wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte über Ursachen, Gründe, Verlaufsformen und Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung vorlegen. Das Projekt zeigt Wege für eine zukunftsfähige Gestaltung der Globalisierung mithilfe von Szenarien, Leitideen und Umsetzungskonzepten auf. Ein spezieller Fokus liegt dabei auf der ökologischen Dimension von Globalisierung. Ziel ist es, die wissenschaftlichen Kompetenzen und Konzepte aus allen Abteilungen des Instituts in einem Forschungsrahmen zu einem gesellschaftlich umstrittenen, aber hoch aktuellen Thema zu bündeln und sowohl für Fachkreise als auch für die interessierte Öffentlichkeit aufzuarbeiten.

► www.wupperinst.org/globalisierung

Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen

Institut Arbeit
und Technik



Kulturwissenschaftliches
Institut

Wuppertal Institut für
Klima, Umwelt, Energie
Etabliert

wuppertal institut zur globalisierung

Wolfgang Sachs
Ökologie und Menschenrechte