

# **Braucht die Welthandelsorganisation eine ökologische Reform?**

**Heinz Hauser, Andreas R. Ziegler\***

## **Optionen für eine ökologisch sinnvolle Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik im Rahmen zukünftiger Verhandlungen**

Nach einer Reihe von spektakulären Entscheidungen der GATT und WTO-Streitschlichtungsorgane zum Thema "Handel und Umwelt" sowie intensiver Beratungen vor und unmittelbar nach dem Erdgipfel von Rio (1992) und im Rahmen der Nafta-Verhandlungen ist es in der Zwischenzeit ruhiger geworden um die Forderungen nach einer ökologischen Neuausrichtung der Welthandelsordnung. Dennoch bleiben wesentliche Unklarheiten und Probleme bestehen, wobei diese durch die neuen Übereinkommen der Uruguay-Runde teilweise sogar noch verschärft wurden. Der nachfolgende Beitrag fasst die Ergebnisse unserer Untersuchung zusammen. Neben einer Analyse des bestehenden Spielraumes für die schweizerische Umweltpolitik im bisherigen Regelwerk der WTO versucht er, Anstösse und Empfehlungen für die Ausrichtung der schweizerischen Position in zukünftigen Verhandlungen zu geben.

Die Debatte um "Handel und Umwelt" kann bald ihr zehnjähriges Jubiläum feiern. Eingeläutet wurde sie im wesentlichen durch zwei Entscheidungen von GATT-Streitschlichtungsausschüssen 1991 und 1993 zur Zulässigkeit von US-amerikanischen Handelsembargos gegen nicht-delfinfreundlich gefischten Thunfisch aus dem östlichen Pazifik, insbesondere aus Mexiko. Auch die Verhandlungen zur Nafta wurden zumindest in den Vereinigten Staaten innenpolitisch stark von der Diskussion um die ökologischen Folgen der angestrebten Handelsliberalisierung dominiert. Im Rahmen des UNCED-Erdgipfels von 1992 in Rio wurde verschiedentlich auf die Zusammenhänge zwischen Handel und Umwelt und insbesondere die Rolle von Handelsmassnahmen zur Erreichung umweltpolitischer Ziele eingegangen. Punkt 11 der Rio Deklaration lautet dementsprechend: "...Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on international consensus".

Allgemein wird von allen beteiligten Staaten und internationalen Organisation (wie etwa Weltbank, UNCED, UNEP, UNCTAD, OECD) anerkannt, dass Handel und Umweltschutz sich gegenseitig befruchten können und normalerweise nicht in einem antagonistischen Verhältnis stehen, da es in beiden Bereichen um den effizienten und langfristig sinnvollen Einsatz von Ressourcen geht. Dennoch sind in Anbetracht der Schwierigkeiten zur Erreichung internationaler Umweltabkommen und zur Durchsetzung effizienter Massnahmen (man denke etwa an die aktuellen Probleme bei der Festlegung verbindlicher Werte für die CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktionen innerhalb der Klimakonvention im Vorfeld zum Treffen von Kyoto) immer wieder Rufe nach einem möglichst grossen Spielraum für einzelstaatliche Umweltpolitik auch innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) laut geworden.

### **Nationaler Umweltschutz versus Welthandel?**

Zahlreiche Umweltschutzmassnahmen können trotz ihrer primären Ausrichtung auf ökologische Ziele mit den Verpflichtungen der WTO-Vertragsparteien kollidieren. Gerade die neuen Übereinkommen der Uruguay-Runde zu technischen Handelshemmnissen (TBT-Agreement = Agreement on Technical Barriers to Trade) und zum Gesundheits-, Seuchen- und Pflanzenschutz (SPS-Agreement = Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) haben den Spielraum der Handelspartner trotz der dortigen Erwähnung umweltpolitischer Ziele eher verringert.

Nicht-diskriminierende Produktstandards und Importrestriktionen, welche einwandfrei nicht für protektionistische Ziele missbraucht werden, sind normalerweise unter den relevanten WTO-Übereinkommen zulässig, solange sie nicht handelshemmender sind als notwendig, um das angestrebte Umweltziel zu erreichen. Von vielen Kritikern wird allerdings hervorgehoben, dass die angewendeten Massstäbe zur Festlegung der wissenschaftlichen Begründetheit, der Beweislastverteilung und der Evaluierung der Notwendigkeit einer Massnahme (insbesondere im SPS- und im TBT- Übereinkommen, sowie bei der Interpretation von Art. XX GATT) zu sehr auf die Handelsliberalisierung ausgerichtet seien und das Vorsorgeprinzip zu wenig beachtet.

### **PPM Massnahmen**

Nach wie vor besonders umstritten sind Handelsmassnahmen, die auf die für ein Produkt verwendeten Prozess- und Produktionsmassnahmen (PPMs) abzielen. Während sich bei Verfahren, die unmittelbare Spuren im Endprodukt hinterlassen, ähnliche Probleme wie bei normalen Produktstandards stellen, werden PPM-orientierte Handelsmassnahmen gegen sonst identische Importwaren normalerweise mit den ökologischen Folgen der Produktion im Herstellungsland, den negativen Auswirkungen auf gemeinsame Umweltmedien und die "global commons" (Ozonschicht, Weltklima, etc.) begründet. Handelsmassnahmen zur Beeinflussung der Produktionsmethoden bzw. der Umweltpolitik eines Handelspartners sind nach der bisherigen Spruchpraxis der GATT-Streitschlichtungsinstitutionen nicht GATT-verträglich (insbesondere Art. XX GATT), weil sie nicht in erster Linie zum unmittelbaren Schutz des eigenen Territoriums dienen, sondern versuchen, unterschiedliche Regelungen und Politikentscheide durchzusetzen und damit in einem Masse in die Souveränität der Handelspartner eingreifen, wie es bisher zumindest nach herrschender Meinung nicht durch das GATT gedeckt ist.

### **CO<sub>2</sub>-Abgaben und graue Energie**

Allgemein wird unterstützt, dass die Regelung grenzüberschreitender Umweltprobleme und die Harmonisierung von Umweltschutzvorschriften, wenn überhaupt, auf multilateraler Ebene im Rahmen bestehender und neuer Umweltorganisationen und -abkommen erfolgen sollte. Angesichts des allgemein festgestellten mangelnden politischen Willens zu solchen Abkommen unterstützen jedoch zahlreiche Kommentatoren eine Reform des WTO-Regimes, nach der Handelsmassnahmen gegen grenzüberschreitende und globale Umweltverschmutzungen eindeutig zulässig sein und entsprechende internationale Abkommen den weniger speziellen GATT-Regeln vorgehen sollten. Insbesondere solle es den Handelspartnern erlaubt sein, in ihrer Handelspolitik grundlegende Prinzipien des (internationalen) Umweltrechts wie das Verursacherprinzip, das Prinzip der Schadensbekämpfung an der Quelle und allgemein das Nachhaltigkeitsprinzip zu berücksichtigen. Auch eine CO<sub>2</sub>-Abgabe oder die allgemeine Berücksichtigung der "grauen Energie" bei der

Behandlung von Importwaren würden durch eine solche Neuregelung möglich gemacht.

## **Missbrauchsgefahr**

Natürlich gilt es gleichzeitig zu verhindern, dass solche Massnahmen zum Ausgleich von legitimen und effizienten Produktivitäts- und Wettbewerbsunterschieden missbraucht werden. Entsprechend werden Vorschläge wie eine Anwendung des Antidumpingrechts oder Ausgleichsmassnahmen gegen wettbewerbsverzerrende Subventionen im Rahmen nationaler Umweltschutzvorschriften allgemein abgelehnt. Nicht nur handelt es sich bei diesen Gebieten um sehr missbrauchsanfällige und grundsätzlich umstrittene Bereiche, sondern es würde auch zu einem allgemeinen Rennen um Sanktionen und Strafzölle gegen völlig legitime Unterschiede in der Regelungsdichte führen, die sich weder ökologisch noch ökonomisch rechtfertigen lassen.

## **Vorbereitung einer Reform**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die relative Ruhe, die gegenwärtig zum Themenbereich Handel und Umwelt beobachtet werden kann, nicht fehlinterpretiert werden sollte. Anstatt auf ein völliges Versanden dieser Problematik zu setzen, wäre es empfehlenswert, sich ausführlich mit den bestehenden Vorschlägen für eine ökologische Reform der WTO auseinanderzusetzen, auch wenn deren Beginn zur Zeit ungewiss (wenn nicht sogar zweifelhaft) erscheint. Im Bereich des Güterhandels müsste die Agenda unter Einbezug bereits bestehender Initiativen insbesondere folgende Punkte umfassen:

- Institutionelle Berücksichtigung: Einbezug von Stellungnahmen zu aktuellen umweltpolitischen Prinzipien und Problemen bei Entscheidungen der Streitschlichtungsorgane (Expertenanhörung) und bei Entscheidungen der übrigen Organe, etwa in Form von Expertenausschüssen und Konsultationsverfahren mit relevanten Organisationen (inkl. NGOs).
- Unilaterale Massnahmen (insbesondere im Rahmen von Art. I, III, XX GATT, sowie der TBT- und SPS-Übereinkommen): Berücksichtigung des Verursacherprinzipes, des Vorsorgegrundsatzes, des Prinzips der Verhinderung von Umweltproblemen an der Quelle und des Nachhaltigkeitsprinzipes; Regelung der Zulässigkeit von Massnahmen zur Verhinderung grenzüberschreitender Umweltprobleme; Neuregelung der Zulässigkeit umweltpolitisch motivierter Handelsmassnahmen zum Schutz globaler Umweltgüter; Regelung der Beweislastverteilung in ökologischen und gesundheitspolizeilichen Streitfällen; klare Regelung der Zulässigkeit von Deklarationspflichten und Oekolabels.
- Multilaterale Massnahmen: Regelung der Vereinbarkeit von handelsrelevanten Aspekten internationaler Umweltabkommen mit den WTO-Übereinkommen (z.B. im Rahmen von Art. XX GATT), Überprüfung der Möglichkeiten einzelner Handelspartner, über international anerkannte Standards hinauszugehen (Schutzverstärkung, insbesondere im TBT- und SPS-Übereinkommen).

*Beitrag publiziert im NFP42-Bulletin No 2 (Juni 1998)*



Magdalena Bernath

Last updated: 18-06-1999

[No-Frames-Home](#)