



Auszug aus *GAIA*, Bd. 9, Heft 3 (2000), S. 216-217

WTO und Umwelt – ein Konflikt?

*Heinz Hauser**

Internationaler Handel belastet wie jede Wirtschaftstätigkeit die Umwelt. Setzt man die WTO mit internationalem Handel gleich, ist sie also trivialerweise umweltfeindlich. Soll dagegen geprüft werden, ob die WTO-Ordnung einen sinnvollen Ausgleich zwischen den wirtschaftlichen Zielen des Welthandels und den umweltpolitischen Anliegen ermöglicht, sind folgende Fragen auseinanderzuhalten: Beeinträchtigt die WTO die Verfolgung eigener nationaler Umweltziele? Welche Möglichkeiten bestehen, Umweltprobleme über Handelsmassnahmen zu beeinflussen? Welches Spannungsverhältnis besteht zwischen globalen Umweltproblemen und der internationalen Welthandelsordnung?

Geringe Einschränkung für nationale Umweltpolitik

Nationale Umweltpolitik als Antwort auf lokale Umweltprobleme wird durch die WTO nur gering eingeschränkt. So sind die Mitgliedstaaten frei, ihre Produktionsprozesse nach eigenem Gutdünken zu regulieren. Betreffen die Umweltregulierungen Produkteigenschaften oder mit Produkteigenschaften verbundene Merkmale der Produktion, sind die nicht sehr einschränkenden Vorschriften des Abkommens über technische Handelshemmnisse zu beachten.

Die entscheidenden Vorgaben finden sich in Artikel 2 des Abkommens. Gemäss Absatz 1 dürfen (Umwelt-) Regulierungen ausländische Produkte nicht schlechter behandeln als Produkte einheimischer Herkunft. Absatz 2 regelt den schwierigeren Fall von formal ursprungsneutralen Vorschriften, die je nach wirtschaftlichen Gegebenheiten diskriminierend wirken können. Technische Vorschriften sollen gemäss den Vorgaben den Handel nicht stärker einschränken als zur Erreichung eines legitimen Zieles erforderlich ist. Als ein solches Ziel ist der Umweltschutz explizit erwähnt. Als Grundlage für die Risikoabwägung wird dabei auf verfügbare wissenschaftliche und technische Information, auf damit verbundene Prozesstechnologien und auf den beabsichtigten Gebrauch der Produkte verwiesen. Absatz 4 weist die Mitgliedstaaten an, bestehende internationale Standards zu verwenden, sofern diese nicht aufgrund der besonderen Ausgangslage ein ungenügendes Schutzniveau zur Folge hätten.

Die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich frei, das Schutzniveau selbst festzulegen. Bei der Wahl der Instrumente ist jedoch eine Abwägung zwischen Risikominderung und Handelswirkung

vorzunehmen. Letzteres könnte Anlass zu Konflikten geben. Anders als bei gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Massnahmen, wie etwa in dem berühmten Hormonfleischfall, haben umweltpolitisch begründete Produktvorschriften bislang zu keinen grösseren Disputen geführt.

Keine extraterritoriale Durchsetzung eigener Umweltschutzziele

Ein deutlich anderes Bild zeigt sich, wenn Handelsrestriktionen einseitig eingesetzt werden, um andere Länder zu veranlassen, bestimmte Umweltschutzregulierungen zu beachten. Beispiele sind die berühmten Thunfisch-Delphinfälle oder der spätere Garnelen-Meeresschildkrötenfall. Analog wäre die Situation zu beurteilen, wenn beispielsweise WTO-Mitglieder einseitig Importverbote für Mineralien erlassen würden, die mit besonders umweltbelastenden Abbaumethoden gewonnen werden, oder wenn an die Importbewilligung bestimmte umweltschonende internationale Transportvorgaben geknüpft würden. Unabhängig davon, ob die betreffenden Produktionsvorgaben eingehalten worden sind oder nicht, gelten die Produkte bei der Einfuhr als gleichartig und dürfen deshalb nicht unterschiedlich behandelt werden.

Sieht man darin lediglich eine „Dominanz“ der Wirtschaft über die Umwelt, trägt man der Argumentation der WTO-Streitschlichtungsorgane nur unzureichend Rechnung. Es ist eben nicht nur ein Konflikt zwischen Handels- und Umweltinteressen, sondern ebenfalls eine Abwägung zwischen einseitig vorgegebenen und gemeinsam ausgehandelten Umweltstandards. In den konkreten Fällen wurden die Massnahmen der USA als unvereinbar mit den GATT- bzw. WTO-Bestimmungen bezeichnet, weil es die Vereinigten Staaten unterlassen hatten, einvernehmliche Vertragslösungen mit den betroffenen Exportländern zu suchen.

Aus Umweltschutzkreisen wird – aus deren Sicht durchaus zu Recht – bemängelt, dass mit der Spruchpraxis der WTO-Streitschlichtungsorgane Handelssanktionen nicht als Druckmittel zur Lösung internationaler Umweltanliegen eingesetzt werden können. Entsprechend wird gefordert, Charakteristika des Produktionsprozesses in die Abgrenzung von „like products“ einzubeziehen oder den Schutz globaler Umweltgüter in den Katalog der Ausnahmetatbestände nach Artikel XX GATT einzubeziehen. Umweltschutzpolitisch sind dies durchaus gangbare Wege, man muss sich aber bewusst sein, dass man damit die Anreize zu internationalen Umweltverhandlungen reduziert – die grossen Spieler können dann den einfacheren Weg unilateraler Handelsmassnahmen gehen.

Spielraum für multilaterale Umweltabkommen

Die WTO lässt viel Spielraum für internationale Umweltabkommen, selbst wenn diese Handelsbeschränkungen vorsehen. Faktisch ist es noch nie zu einem Streitfall gekommen, mit dem Bestimmungen eines multilateralen Umweltabkommens unter WTO-Recht angefochten worden wären. Der schon beschworene Konflikt zwischen internationalem Umwelt- und Handelsrecht hat zumindest bis heute noch keine reale Entsprechung und ist auch theoretisch eng begrenzt. Die verschiedenen Fälle sollen trotzdem kurz dargestellt werden.

Völlig unproblematisch ist die Situation, wenn das Umweltabkommen, wie in den meisten Fällen üblich, keine Kompetenzen zu Handelssanktionen enthält. Sind Einfuhrbeschränkungen vorgesehen, so ist die Beurteilung eines Konfliktes zwischen Ländern, die sowohl Mitglied der WTO wie des entsprechenden Umweltabkommens sind, eindeutig. Das Umweltabkommen als später geschlossenes Spezialabkommen geht den allgemeinen Verpflichtungen der WTO-Bestimmungen vor. Mit dem Beitritt zum Umweltabkommen verzichtet das betreffende Land auf

seine im Rahmen der WTO allfällig bestehenden Klagerechte gegen die im Umweltabkommen vorgesehenen Sanktionsmassnahmen.

Potenziell konfliktträchtig sind internationale Umweltabkommen, die Handelsbeschränkungen auch gegen Nichtmitglieder vorsehen. Sofern deren Mitgliederzahl ausreichend gross ist, dass notfalls eine WTO-Ausnahmebestimmung („waiver“) beschlossen werden könnte, sind aber auch hier kaum Klagen zu erwarten. Trotzdem lässt sich fragen, ob man den bestehenden Unsicherheitsbereich beseitigen sollte, indem man unter Artikel XX GATT Verpflichtungen aus internationalen Umweltabkommen analog zu den Rohstoffabkommen explizit als Ausnahmetatbestand aufnimmt.

Kollektivgutproblematik internationaler Umweltprobleme

Die vorstehenden Überlegungen sollten deutlich gemacht haben, dass die WTO ihre Mitglieder kaum daran hindert, einen sinnvollen Ausgleich zwischen Wirtschafts- und Umweltinteressen zu finden. Das eigentliche Problem ist nicht der (vermeintliche) Konflikt zwischen WTO und Umwelt, sondern vielmehr die Tatsache, dass die globalen Umweltprobleme im Rahmen einer sehr dezentralisierten Entscheidungsstruktur gelöst werden müssen. Umwelt ist ein Kollektivgut, das ohne eine zentrale Durchsetzungsinstanz schwerlich in ausreichender Menge bereitgestellt wird. Die oben angesprochene Abwägung zwischen Wirtschafts- und Umweltinteressen wird auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten verzerrt. Einerseits profitiert man von den Umweltbemühungen der anderen Länder auch dann, wenn man selbst keinen Beitrag leistet, andererseits „verpufft“ ein nicht unbeträchtlicher Anteil der eigenen Umweltbemühungen, da die eigenen Anstrengungen andere Länder sogar dazu veranlassen können, in ihren Bemühungen nachzulassen. Aus diesem Dilemma gibt es keinen einfachen Ausweg – was leider auch auf Handelssanktionen zutrifft. Wenn man der Kollektivgutproblematik über Handelsmassnahmen begegnen wollte, müsste man dafür einen hohen wirtschaftlichen Preis bezahlen.

Heinz Hauser
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)
Universität St. Gallen
Dufourstrasse 48
CH-9000 St. Gallen
E-Mail: Heinz.Hauser@unisg.ch
Internet: <http://www.siaaw.unisg.ch>

Prof. Dr. Heinz Hauser (geb. 1943): Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität St. Gallen; Promotion zum Dr. oec. mit einer Dissertation im Fach Öffentliche Finanzen; Habilitation 1980 zum Thema „Informationen und wirtschaftliche Institutionen“; seit 1981 Professor für Aussenwirtschaftstheorie und –politik sowie Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen.

Die Zeitschrift „GAIA – Ecological Perspectives in Science, Humanities and Economics“ (ISSN: 0940-5550) wird vom Verein Gaia (Konstanz, St. Gallen, Zürich) herausgegeben und erscheint im Nomos-Verlag Baden-Baden; Internet: <http://www.nomos.de>