

JETZT GEHT'S UM DIE GANZE WELT

WARUM ES AN DER ZEIT IST, EINE WELTUMWELTORGANISATION ZU SCHAFFEN

Es spalten sich die Geister am Thema Welthandel vs. Umweltschutz und Entwicklung. Gerade in den letzten Jahren hat der Konflikt neue Dimensionen angenommen.¹

Ausgehend von den legendären Umweltgipfeln in Stockholm 1972 und Rio 1992 über die Gründung der World Trade Organisation (WTO) 1994 sowie die zahl- und konfliktreichen Treffen der G8 und der WTO-Minister in den vergangenen Jahren bis hin zum Klimareport der Vereinten Nationen im vergangenen Jahr ist deutlich geworden: Eine Lösung der scheinbar unversöhnlichen Interessenkonflikte ist nicht in Sicht. Doch die Zeit drängt. Das hat jetzt sogar die Bundesregierung erkannt, deren ChefIn sich gerne mit symbolischen Akten im Sinne des Umweltschutzes schmückt. Dabei mahnen GlobalisierungskritikerInnen schon seit langem einen verstärkten Schutz des ökologischen Gleichgewichts vor den zerstörerischen Konsequenzen eines ungehemmten wirtschaftlichen Wachstums an. Doch über wenige Lippenbekenntnisse hinaus ist das Welthandelsrecht nahezu "blind" für umweltrechtliche Belange. Zunehmend wird daher die Frage aufgeworfen, inwieweit die WTO überhaupt geeignet ist, einen Ausgleich zwischen Freihandel und Umweltschutz zu erreichen. Nach dem de facto Scheitern der letzten in Doha 2001 gestarteten und im Juli 2006 unterbrochenen Welthandelsrunde erscheint es mehr als unwahrscheinlich, dass in naher Zukunft neue Regelungen im Sinne eines "Welthandels in grün" gefunden werden. Es bedarf einer anderen - gänzlich neuen - Herangehensweise an dieses immer drängender werdende Problem.

Die WTO war für Umweltschutz nie konstruiert

Altkanzler Helmut Schmidt sagte einmal: "Die Weltwirtschaft ist unser Schicksal". Diese Vermutung zu widerlegen, fällt zunehmend schwerer. Aber um mit Willy Brandt einen anderen sozialdemokratischen Bundeskanzler zu zitieren: "Ich warne davor, zu glauben, dass der Markt die Umwelt alleine in den Griff bekommt." Die aktuelle Klimaschutzdebatte zeigt, dass kein Weg mehr um klare internationale Vereinbarungen mit weltwirtschaftlichen Auswirkungen herumführt.² Wie aber soll der mittlerweile ökonomisch zunehmend messbare Umweltschutz mit dem freien Handel WTO-Verträge in Einklang gebracht werden? Schon die Präambel des General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) von 1947 ist lediglich auf die Erhöhung von Lebensstandard, Einkommen und Produktivität gerichtet - ein Umweltbezug fehlt darin bis heute. Beeindruckt von den zahlreichen Umweltschädigungen seit Ende der 60er Jahre und der folgenden

Umweltbewegung wurden erst seit der 1986 gestarteten Uruguay-Runde verstärkt Umweltschutzaspekte bei der Reform des Welthandelsrechts berücksichtigt. So sollte in der unverbindlichen Präambel des WTO-Vertrags deutlich werden, dass Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung Bestandteile des gemeinsamen Interesses der WTO-Mitglieder sind, die sie im Rahmen ihrer Handelspolitik berücksichtigen. Wie sie das allerdings machen sollen, ist bis heute fraglich. Denn tatsächlich gleichgeordnet sind die Belange des Umweltschutzes dem Freihandel nicht. Besonders mit Blick auf die Praxis verbleibt der Eindruck, dass Feigenblätter wie die Präambel mehr notwendige Rücksichtnahme auf internationale Abkommen, als einen eigenständigen Auftrag zur Angleichung nationaler Umweltschutzstandards darstellen.

Das Umweltvölkerrecht steht erst am Anfang

Das internationale Umweltrecht ist ein relativ junger Bereich des Völkerrechts und vollzieht sich weitgehend dezentral im Rahmen von etlichen internationalen Umweltschutzverträgen (Multilateral Environment Agreements, kurz MEAs). Um den grenzüberschreitenden Auswirkungen von Umweltzerstörung und globaler Ressourcen-

- 1 Zum Überblick der Debatte Schimmelpfennig, Alexander, Eine umweltpolitische Reform des WTO-Systems?, 2005, 27 ff. und Puth, Sebastian, Der Umweltschutz im Recht der WTO, 2005.
- 2 Siehe dazu Schellnhuber, Hans-Joachim / Rahmstorf, Stefan, Der Klimawandel: Diagnose, Prognose, Therapie, 2006.



Foto: spacejunkie

knappheit entgegenzutreten, waren die Staaten gezwungen, gemeinsame Standards, etwa zum Schutze der Ozonschicht oder der Artenvielfalt, zu vereinbaren. Zudem entwickelten sich Prinzipien, wie der Nachhaltigkeitsgrundsatz, das Ursprungs- und Verursacherprinzip sowie das Vorsorgeprinzip. Die völkerrechtliche Praxis nimmt zwar oft Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip, belässt es aber bislang in normativ sehr unbestimmten Formen (so genanntes *soft law*). Auf ihre tatsächliche Verwirklichung hingegen zielen das Ursprungs- und das Verursacherprinzip ab. Das Ursprungsprinzip verfolgt die Zielsetzung, Umweltbelastungen sowohl möglichst frühzeitig nach ihrer Entstehung als auch in geographischer Hinsicht möglichst nah an ihrer Quelle zu bekämpfen, wohingegen das Verursacherprinzip dem/der UrheberIn einer Umweltschädigung die Kosten für die Beseitigung auferlegt. Sie stehen damit in einem engen Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip. Nach diesem Prinzip soll Risikovermeidung gegenüber dem Risikomanagement bevorzugt werden und es dürfen Schutzmaßnahmen ergriffen werden, bevor wissenschaftliche Beweise vorliegen, so lange nicht die Ungefährlichkeit bewiesen oder eine effektivere Maßnahme gefunden worden ist. Doch gerade in dieser Frage besteht transatlantische Zerstrittenheit, die damit auch das WTO-Recht nachhaltig prägt. Denn die USA lehnen das Vorsorgeprinzip aus verschiedensten Interessen, etwa wegen des Umgangs mit gentechnisch veränderten Pflanzen oder hormonell behandelten Tieren, ab. Auf Grund dieses Streites liegt die Beweislast, ob ein Produkt als gefährlich einzustufen ist oder nicht, regelmäßig bei demjenigen, der eine entsprechende Schutzmaßnahme erlässt.

Umweltabkommen haben oft das Nachsehen

Viele der MEAs sind darauf ausgerichtet, den zwischenstaatlichen Handel einzuschränken. Die Freihandelsbemühungen der WTO stehen oft im Widerspruch zu ihren Zweckbestimmungen. Zwar existiert im Völkerrecht keine allgemeine Normenhierarchie zwischen Verträgen, durch die Fokussierung der WTO auf die eigenen Bestim-

mungen und Zielvorgaben entsteht allerdings ein Rangverhältnis zu kollidierenden Verträgen. Da nur die WTO über ein umfassendes und auf Grund des wirtschaftlichen Drucks effektives Streitschlichtungssystem verfügt, werden Konflikte daher regelmäßig im Sinne des Grundsatzes "in dubio pro libertate commercii" - im Zweifel für den freien Handel - gelöst. Zudem wurden viele MEAs nur von einem Teil der WTO-Mitglieder unterzeichnet und ratifiziert, so dass Nichtmitglieder oft gegen die Vereinbarkeit einer darauf beruhenden Maßnahme mit dem WTO-Recht klagen. Die Auslegungsmaßstäbe der Wiener Vertragsrechtskonvention können dieses Spannungsfeld in der Regel nicht lösen. Damit bleibt die Frage des tatsächlichen Rangverhältnisses zwischen MEAs und WTO-Recht weiterhin ungeklärt. Dementsprechend konnten die bisherigen Streitschlichtungsverfahren mit umweltrechtlichem Einschlag auch stets keine klare Leitlinie für "WTO-gerechte" Umweltschutzmaßnahmen liefern. Tragender Pfeiler des bei solchen Handelsbeschränkungen in der Regel greifenden GATT und axiomatisches Prinzip der WTO schlechthin ist der Gedanke der Nichtdiskriminierung. Beschränkungen, Zölle und etwaige Ungleichbehandlungen von Waren aus anderen Mitgliedstaaten sind grundsätzlich verboten. Die gleichwohl vorgesehene Rechtfertigungsnormen enthalten mithin eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe, die in hohem Maße auslegungsbedürftig und -fähig sind.

Streitschlichtung im Namen des Freihandels

Zwar ist eine allmähliche Einbeziehung von Umweltgesichtspunkten in der Streitschlichtungsgeschichte von GATT und WTO festzustellen. Diese stellen allerdings immer noch sehr begrenzte Ausnahmen dar. Die Zulässigkeit von Umweltschutzmaßnahmen bleibt weiterhin an hohe Anforderungen geknüpft. Wurde in verschiedenen Verfahren der Schutz seltener Arten durch Handelsbarrieren wie etwa für Thunfisch mit Delphin- oder Schildkrötenbeifang im konkreten Fall gerechtfertigt, so gibt es nahezu keine allgemeingültige Ausnahme vom WTO-Recht. Stetig werden Importbeschränkungen für umweltschädliche Güter unter dem Vorwurf des Öko-Protektionismus gekippt. Erschwerend kommt hinzu, dass hier auch eine Auseinandersetzung zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern entfacht ist. Um die Folgen ihres ungehemmten Wachstums auf Kosten der Umwelt zu mindern und gleichzeitig keine Marktanteile zu verlieren, setzen die Industrieländer verstärkt auf Effizienzsteigerungen mittels neuer Technologien. Dies stellt wiederum gerade Entwicklungsländer vor große Probleme, da ein qualitatives Wachstum im Bereich der Urproduktion oft gar nicht machbar ist. Demgegenüber wollen die Industrieländer durch die Mehrkosten bei der Einführung umweltfreundlicher Produktionsweisen aber auch keinen Wettbewerbsnachteil erlangen. Da die Beschränkung des Freihandels in dieser Situation der einzig ersichtliche Weg ist, um eigene Umweltstandards zu halten, stellt das WTO-Recht oft ein massives Hindernis für Umweltschutzbemühungen dar. Dies wiederum schafft den Anreiz bei den Unternehmen, selbst Öko-Dumping zu betreiben, indem sie Umweltkosten in Länder mit niedrigen Standards externalisieren, um damit einen wesentlichen Teil ihrer Produktionskosten zu reduzieren. So senken sie die Umweltstandards weltweit ab und es entsteht ein *race to the bottom*, wie es auch bei den Sozial- und Arbeitsregelungen zu beobachten ist. Angesichts dieser wirtschaftlichen Zwangs- und schwierigen Rechtslage verzichten viele Staaten in vorausseilendem Gehorsam lieber gänzlich auf weitergehende Umweltschutzmaßnahmen.



Foto: saibotreggei

Keine Reform zum Umwelthandelsrecht

Es ist also nicht verwunderlich, dass das Doha-Verhandlungsmandat sehr enge inhaltliche Grenzen hatte und die Reformbemühungen schlussendlich erfolglos blieben. Die verschiedenen Konfliktlinien ließen eine Mehrheit für Änderungen im Sinne von Umwelt und Entwicklung in weite Ferne rücken. Das Scheitern der Doha-Verhandlungen wird nun gar als die bislang "größte Gefahr für das Nachkriegs-Handelssystem" bezeichnet, wo sie doch besonders den Ausgleich zwischen den reichen Ländern des Nordens und den armen Ländern des Südens als Grundvoraussetzungen für weitere Harmonisierungen auch im Umweltbereich bezweckten. Es war klar, dass die WTO auf die neuen Bedürfnisse der Politik reagieren muss, wenn die Vertragsstaaten auch weiterhin an dessen Bestimmungen gebunden sein sollen.³ Angesichts der wenig wegweisenden Klimakonferenzen von Nairobi und Bali braucht es allerdings mittlerweile mehr als eine Reaktion der WTO auf die bestehenden Realitäten. Die erste Dekade des neuen Jahrtausends mit dem 11. September 2001, den schwelenden Krisenherden in Asien und Afrika sowie die Rekordsommer und Klimakatastrophen der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass eine grundlegende Reform internationaler Staatlichkeit (insbesondere der Vereinten Nationen und ihrer Organisationen) äußerst dringend ist. Es bedarf in Zukunft eines umfassenden Rechtsrahmens, der die nationale Souveränität im Wege demokratischer Legitimationsstränge verdrängt. Das Welthandelsrecht ist in seiner heutigen Form aber offensichtlich nicht in der Lage, sich in diesem Sinne neben dem Wettbewerb auch den drängenden Problemen von Umweltschutz und Entwicklung anzunehmen.⁴

Ein Ausweg aus der Krise ist nötig und möglich

Ein wirksamer Schutz globaler Umweltgüter ist nicht ohne die umweltschutzpolitische Kooperation der Entwicklungsländer einerseits und dem Entgegenkommen der Industrieländer andererseits zu erreichen. Nicht ganz zu unrecht prangern die Entwicklungsländer einen so genannten Ökoimperialismus an, der ihnen zwar Umweltstandards aufzwingt, aber einen Ausgleich in Form von Finanzhilfen oder Technologietransfers auslöst. Sowohl dieser fehlende Ausgleich im Entwicklungsbereich, als auch die Unterwerfung von Umweltschutzinteressen unter die des Freihandels disqualifizieren die WTO deshalb als Schlichtungsrahmen. Es braucht ein Gegenstück. Deshalb ist es notwendig, einen völkerrechtlichen Überbau für die Stärkung von Umwelt und Entwicklung zu schaffen. Die Forderung nach einer solchen Weltumweltorganisation (World Environment Organisation, kurz WEO oder auch UNEO) stand bereits beim Johannesburggipfel 2002 zur Debatte und bekam in seiner Folge immer wieder den Zuspruch prominenter Vertreter.⁵ Eine Konkretisierung dieser Idee fand bislang allerdings nur in den Hinterzimmern der Wissenschaft statt.⁶ Dabei könnte eine solche WEO als Sonderorganisation der UN nach den Vorbildern der Weltgesundheitsorganisation und der Internationalen Arbeitsorganisation und ausgestattet mit einem eigenen Streitschlichtungsorgan das Geflecht der zahlreichen MEAs zusammenfassen und zu einer Harmonisierung internationaler Umweltstandards beitragen. Aufbauend auf dem bestehenden Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP könnte zudem ein umweltpolitischer Kapazitätsaufbau gerade in den Entwicklungsländern gefördert werden.

Die Weltumweltorganisation muss her: Jetzt!

Eine völkerrechtlich bindende Umweltorganisation könnte dazu beitragen, die zu Recht argwöhnisch beobachtete institutionelle Disharmonie zwischen liberalisiertem Welthandel und wirksamen Umweltschutz zu beseitigen. Der aktuelle öffentliche Druck auf Grund der Klimapolitik bietet nun endlich eine Möglichkeit, ein solch wegweisendes Regime mit starken Entscheidungsbefugnissen zu etablieren. Schließlich könnte eine WEO auch die notwendige Entwicklung globaler Abgabensysteme (wie etwa Kerosinsteuern oder Emissionsrechte) zur Durchsetzung umweltvölkerrechtlicher Prinzipien befördern. Sollte uns der Wandel hin zu einer nachhaltigen Weltwirtschaft nicht gelingen, wird das Ökosystem Erde über kurz oder lang aus dem Gleichgewicht geraten und den drohenden Konflikten um Ressourcen sowie ökologisch bedingten Fluchtwellen keine Grenzen mehr zu setzen sein.⁷ Vor diesem Hintergrund ist zu hoffen, dass die Schaffung einer WEO, die für eine Angleichung von Standards durch gezielte Entwicklungspolitik - auch durch einen fairen Welthandel - sorgen kann, möglichst bald in Angriff genommen wird und nicht länger bloß Teil ambitionierter Reden eloquenter Staatsoberhäupter bleibt.

Jan Philipp Albrecht ist Bundesvorstandssprecher der Grünen Jugend und studiert Jura in Berlin.

- 3 So bereits 1996 Diem, Andreas, Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, 1996, 187.
- 4 Vgl. Senti, Richard, Die WTO im Spannungsfeld zwischen Handel, Gesundheit, Arbeit und Umwelt, 2006, 95.
- 5 U.a. Helmut Kohl, Jaques Chirac und der ehemalige WTO-Generalsekretär Mike Moore sowie Sigmar Gabriel.
- 6 Kokott, Juliane, Sind wir auf dem Wege zu einer Internationalen Umweltorganisation?, in: Frowein, Jochen u.a. (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden, 2003, 381 ff.; Biermann, Frank / Simonis, Udo, Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer "Weltumweltorganisation", *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2000, 163 ff.
- 7 Siehe umfassend Brown, Lester Russell, Plan B: Rescuing a Planet under Stress and a Civilization in Trouble, 2006; Scheer, Hermann, Solare Weltwirtschaft: Strategie für die ökologische Moderne, 5. Auflage, 2002.

Anzeige

CONTRASTE
Die Monatszeitschrift für Selbstorganisation



FUCK THE SYSTEM 7 Jugend & Jugendkulturen zwischen Rechtsextremismus, Anpassung & Emancipation - Es gibt keine linke Jugendkultur? Merkblatt rechte Jugendliche - Erkennungsmerkmale und Zeichen - IMPULS AUSSEE: Auf der Bühne provozieren - Das EXPLÖ: Die Legende lebt - Wir sind anders: »Wer löst uns als Puppen tarant?» - Expertokratie und Versorgungsdiktatur - Jugend im Nationalsozialismus: Unterwerfung, Gehorsam und Wi-

derstand · Neue Bücher: Hakenkreuz, Joints und Melancholie **HUNGERSTREIK** Bittere Oliven aus dem südpazifischen Jaén **MEDIEN** Deutschlands einzige mehrsprachige Herrenzeitung »La Machacha« **DEBATE** Solidarisches Ökonomie: Fünf Überlegungen zu linken Strategien **GRUNDEINKOMMEN** Debatte: Entgegnung zu Gült: Werners anthroposophischer Steuerreform **1984** Chiffre für viele Erscheinungen - Destruktion und Folgen **MEDIEN** »Sozial-Geschichte« stellt Erscheinen ein **KOMMUNEN** Feiertage in der Twin-Oaks-Kommune: Eisen-Eis und Rollenwechsel **GENE** Sonnenstadt Jever eG **u.a.m.**

Ein Schnupperabo 3 Monate frei Haus gibt es für 5 Euro
(Es werden automatisch auf keine nicht gelieferte werden. Nur gegen Vorname, Schutz/Postleitzahl/Ort)

Bestellungen im Internet oder über CONTRASTE e.V.
Postfach 10 45 20, D-69095 Heidelberg
Problemlösen: www.contraste.org