



# Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung

Der Fachinformationsdienst für Globalisierung, Nord-Süd-Politik und internationale Ökologie

## W&E-Strategiedebatte: WTO und Umweltbewegung Weder Öko-Monster noch Umweltfreund

Wie soll sich die Umweltbewegung zur Welthandelsorganisation (WTO) und zur Doha-Runde stellen? Die Umweltbilanz des Handels ergibt: Handelsliberalisierung bringt Vor- und Nachteile für die Umwelt. Statt die WTO fundamental zu kritisieren, ist die richtige Strategie, konkrete umweltfreundliche Reformen einzufordern – und auf den bestehenden ökologischen Handlungsspielraum der Staaten hinzuweisen. Die WTO ist kein Öko-Monster, schreibt **Valentin Zahrnt**.

Die Liberalisierung des Welthandels schafft Wirtschaftswachstum. Das ist aus ökologischer Sicht problematisch, da unsere Wirtschaftsweise nicht nachhaltig ist. Die Marktpreise, an denen sich Unternehmen und Konsumenten orientieren, spiegeln nicht die Umweltkosten wieder, die bei der Produktion und durch den Gebrauch von Gütern und Dienstleistungen entstehen. Handelsliberalisierung schadet daher der Umwelt, sagen die einen.

### \* Kritiker und Befürworter der Liberalisierung

Wenn der wirtschaftliche Lebensstandard steigt, legt die Bevölkerung mehr Wert auf eine saubere Umwelt. Außerdem gehen historisch betrachtet Demokratie und Bildung mit Wirtschaftswachstum einher. Beides sind Voraussetzungen dafür, daß sich die Umweltpolitik tatsächlich an den Wünschen der Bevölkerung ausrichtet, sagen die anderen.

Die Kritiker weisen wiederum darauf hin, daß Unternehmen ihre Produktion an Standorte verlagern, die niedrige Umweltstandards bieten, und dort niedergelassene Unternehmen ihren Marktanteil auf Kosten der Anbieter ausweiten, die in Ländern mit

hohen Umweltstandards produzieren. Jede Handelsbarriere, die beseitigt wird, verstärkt diesen umweltfeindlichen Spezialisierungstrend. Je stärker sich die Staaten in die Weltwirtschaft integrieren, desto größer wird zudem der Anreiz, durch niedrige Standards die Wettbewerbsposition im Inland niedergelassener Unternehmen zu verbessern und den eigenen Standort für mobiles Kapital attraktiver zu machen. Liberalisierung führt also nicht nur zu einer Produktionsverlagerung an umweltschädliche Standorte, sondern auch zu einer Abwärtsspirale in der Umweltgesetzgebung der Einzelstaaten.

Die Befürworter freien Handels kontern, daß Umweltauflagen in den meisten Sektoren lediglich für ein bis zwei Prozent der Produktionskosten verantwortlich sind. Zudem nutzen multinationale Unternehmen die niedrigen Umweltstandards einiger Länder nur in geringem Umfang aus. Es überwiegen demgegenüber die Kostenersparnisse aus global standardisierten Produktionsverfahren, die Einhaltung ökologischer Managementzertifikate wie der ISO 14000 Norm, ein grünes Image bei Kunden und Angestellten sowie die Sorge vor Folgekosten, wenn Umweltschäden beseitigt und Opfer entschädigt werden

müssen. Tatsächlich fördert Handel sogar eine ökologisch effiziente Spezialisierung. Denn zum einen kosten Ressourcenverbrauch und Schadstoffemission den Unternehmen (in der Regel) Geld. Daher wird die Produktion bei freiem Handel tendenziell dorthin verlagert, wo die benötigten Ressourcen relativ umfangreich vorhanden sind, wo die Emissionen relativ wenig Schaden anrichten und wo die Produktionsprozesse relativ öko-effizient sind. Die Preise sagen zwar nicht die ökologische Wahrheit, aber sie sind doch vernehmbar.

Zum anderen sind verschmutzungsintensive Industrien häufig zugleich kapitalintensiv. Da die Industrieländer einen Standortvorteil für kapitalintensive Produktion bieten, wird verschmutzungsintensive Industrie empirisch nachweislich trotz der strengeren Umweltauflagen dorthin verlagert. Darüber hinaus kann Handel Anreize setzen, Umweltstandards zu erhöhen. Das betrifft (Entwicklungs-)Länder mit niedrigen Standards, die ihren Unternehmen strengere Produktstandards abverlangen, um den Zugang zu ökologisch anspruchsvolleren Exportmärkten zu verbessern. Dies gilt aber auch für (Industrie-)Länder mit hohen Standards, die durch eine weitere Verschärfung ihrer Regeln Vorreiter bei Umwelttechnologien werden und deren Export ausbauen wollen.

Zudem werden, so die Befürworter, erstens umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen durch Handel verbreitet und verbilligt. Emissionsarme Motoren, Solar- und Windkraftanlagen, Entsorgungs- und Aufbereitungssysteme für Abwasser und Müll – und auch die aktuell heftig debattierten Biotreibstoffe gehören in diese weitläufige Kategorie. Zweitens kann die Konzentration der Produktion an wenigen Orten beziehungsweise in wenigen Unternehmen zu ökologisch effizienterer Produktion führen. So brauchen beispielsweise große, spezialisierte Fabriken oft weniger Material und Energie pro Produktionseinheit und eine Kuppelproduktion oder Recyclinganlage

ist eher rentabel als in kleinen Fabriken. Drittens verlangt die Verlagerung von Produktionsstandorten infolge von Handelsliberalisierung Neuinvestitionen. Solche Verlagerungen finden nicht nur von Industrieländern in Entwicklungsländer, sondern auch von Entwicklungsländern in Industrieländer, zwischen Industrieländern und zwischen Entwicklungsländern statt. Entscheidend ist, daß im Lauf der Jahre der Preis umweltfreundlicher Technologie gesunken und die Zahlungsbereitschaft der Unternehmen hierfür gestiegen ist, sei es weil Ressourcen teurer, Umweltauflagen strenger, oder ein grünes Image wichtiger geworden sind. Daher sind neue Produktionsanlagen gewöhnlich ökologisch effizienter.

Schließlich bedeutet freier Handel auch den Abbau von wettbewerbsverzerrenden Subventionen. Dies kommt der Umwelt insofern zugute, als damit die zuvor angesprochenen, ökologischen Vorzüge der Spezialisierung zur Geltung kommen. Beispielsweise fördert die Subventionierung von Wasserpreisen den Anbau bewässerungsintensiver Lebensmittel für den Export in Gegenden, in denen Wassermangel herrscht. Fallen die Subventionen weg, setzt ein ökologisch begrüßenswerter Strukturwandel ein. Außerdem führen Subventionen nicht nur zur Produktion am ökologisch falschen Ort, sondern auch in nicht nachhaltiger Menge. Gerade im Fischfang tragen Subventionen zu Überkapazitäten bei. Im Fall von Subventionen sind die Preise nicht deshalb verfälscht, weil eine Gesetzgebung fehlt, die umweltschädliche Nebenwirkungen internalisiert, sondern weil die bestehende Gesetzgebung die Preise aktiv auf umweltschädliche Weise manipuliert.

Zwei unversöhnliche Lager? Die Bilder der Massendemonstrationen und Straßenschlachten bei den Ministerkonferenzen der WTO, bei denen Umweltschützer Seite an Seite mit Gewerkschaftern, Bauernvertretern und Antikapitalisten protestieren,

legen dies nahe. Tatsächlich sind die Positionen in den letzten Jahren in Bewegung gekommen. Die WTO hat sich Nichtregierungsorganisationen (NGOs) partiell geöffnet, eine Kommission zu den Beziehungen zwischen Handel und Umwelt eingerichtet und dieses Thema in die gegenwärtig laufenden Verhandlungen der Doha-Handelsrunde aufgenommen. Multilaterale Umweltabkommen unterstreichen ihrerseits, daß Handel ein wirksames Umweltschutzinstrument sein kann, und fordern die Unterzeichner auf, Handelsbeeinträchtigungen auf das für die Umweltziele notwendige Maß zu beschränken. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) zieht ebenso eine differenzierte Bilanz wie internationale NGOs, die sich eine kritische wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses zwischen Handel und Umwelt als Aufgabe gesetzt haben.

#### **\* Die Umweltbilanz der Doha-Runde**

Kann von den gegenwärtig laufenden Verhandlungen der Doha-Runde erwartet werden, daß sie das ökologische Potential des Handels zu nützen und die schädlichen Nebenwirkungen einzudämmen helfen? Treffender wäre es, von den stockenden und zwischenzeitlich ausgesetzten Verhandlungen zu sprechen. Der Stillstand betrifft auch den Umweltbereich. Bereits bei der Definition umweltfreundlicher Güter und Dienstleistungen (Environmentally Preferable Products – EPP), für die eine gezielte Marktöffnung angestrebt wird, ergeben sich Schwierigkeiten.

Eine Möglichkeit besteht darin, die Umweltfreundlichkeit von Gütern gemäß ihrem Verwendungszweck einzuordnen. Ein Rußfilter wäre damit ein umweltfreundliches Gut, nicht jedoch ein Insektenvertilgungsmittel. Doch viele Güter dienen unterschiedlichen Verwendungszwecken. So kann etwa ein Bagger dazu gebraucht werden, Autobahnen oder Biotope anzulegen. Außerdem hängt Umweltfreundlichkeit nicht nur von dem Verwendungszweck

eines Gutes ab, sondern auch von seinen Herstellungs-, Gebrauchs- und Entsorgungseigenschaften. Dabei ist jeweils zwischen Gütern zu unterscheiden, die umweltfreundlicher sind als ihre Substitute (Elektroauto statt Benzinauto), und jenen, die umweltfreundlicher sind als der entsprechende Durchschnitt (3-Liter- statt 7-Liter-Auto). All diese Abgrenzungsfragen werden durch die hohe Innovationsdynamik von EPPs weiter erschwert.

Die entscheidende Komplikation resultiert jedoch aus den mit der Definition von EPPs verknüpften Wirtschaftsinteressen. Jeder Staat versucht, jene Güter, die er exportiert, als umweltfreundlich zu qualifizieren, jene Produkte, die er vorrangig importiert, hingegen aus der Definition auszuklammern. Dies ist nicht nur ein Kampf aller gegen alle, sondern auch ein Nord-Süd-Konflikt. Güter, deren Gebrauch umweltdienlich ist, wie beispielsweise Abwasser- und Müllentsorgungssysteme, werden vor allem in den Industrieländern produziert. Deswegen reagieren Entwicklungsländer defensiv, drängen auf protektionistische Sonderrechte und wollen ihre Marktöffnung für EPPs an den Transfer von Umwelttechnologien knüpfen.

Ein weiterer wichtiger Verhandlungsgegenstand ist die Rolle von multilateralen Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements, MEAs) in der Auslegung des WTO-Vertragswerks. Diese regeln beispielsweise den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, mit Abfällen, mit gefährlichen Chemikalien und mit Produkten, deren Herstellung oder Verwendung die Ozonschicht beeinträchtigt. Wenn sich Staaten auf solche Abkommen berufen können, wirkt das der Gefahr entgegen, daß WTO-Regeln ökologisch notwendige Maßnahmen behindern. Welche Bedeutung den MEAs in Streitfällen vor der WTO zukommt, ist ungesichert. Solange alle Streitparteien in einem WTO-Prozeß Mitglied im fraglichen MEA sind, hat dieses gemäß allgemeinem Völ-

kerrecht vor WTO-Regeln Vorrang. Wenn sich ein Staat allerdings auf ein MEA beruft, in dem die beklagte Partei nicht Mitglied ist, so ist dessen Bedeutung fraglich. Unklar ist desweiteren, inwieweit MEAs Staaten entlasten können, wenn die umstrittene Umweltschutzmaßnahme nicht unmittelbar im MEA vorgeschrieben ist. Beispielsweise können darin lediglich Instrumente zur Auswahl gestellt oder Ziele vorgegeben werden – wie beim Klimaschutz üblich. Selbst wenn alle Streitparteien dem MEA angehören, kann eine WTO-Streitschlichtungsinstanz in diesem Fall einen Verstoß gegen WTO-Recht mit der Begründung feststellen, daß die konkrete Maßnahme den Handel mehr behindert als zur Erreichung der ökologischen Ziele notwendig gewesen wäre.

Das Problem in den aktuellen Verhandlungen ist, daß sie auf jene Konstellation hinauslaufen, in der alle Streitparteien Mitglied im betroffenen MEA sind und dieses die fraglichen Umweltmaßnahmen explizit vorschreibt. Es würde also just dort eine Einigung gefunden, wo wenig zu verhandeln ist, da die Lage ausnahmsweise halbwegs eindeutig ist. Statt „greening from within“ geht es um einen grünen Anstrich. Ja nicht einmal zur harmlosen Entscheidung, MEAs in der WTO einen geregelten Beobachterstatus einzuräumen, konnten sich die Staaten bislang durchringen.

#### **\* Konsequenz I: Die WTO grundsätzlich akzeptieren**

Was folgt aus all dem für die Umweltbewegung? Sie sollte die WTO nicht als Öko-Monster verdammen und zur Strecke bringen wollen. Eine Lähmung oder Beseitigung der WTO würde den Zielen der Umweltbewegung nicht dienen. Denn erstens können die Öffnung von Märkten und die Beseitigung von Subventionen der Umwelt auch helfen. Zweitens läßt die WTO legitime Umweltpolitik weitgehend zu – und der von der WTO ausgeübte Zwang, Umweltmaßnahmen möglichst

wenig handelshemmend auszugestalten, schützt Umweltschutzmaßnahmen davor, international als protektionistisches Deckmäntelchen diskreditiert zu werden. Drittens läßt sich argumentieren, daß die WTO den Kampf gegen die Armut fördert und zu friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen nach rechtlichen Maßgaben beiträgt – zwei Anliegen, die Umweltschützern ebenfalls wichtig sein dürften.

Die Auswirkungen von Handel auf Armut in den Entwicklungsländern sind zu komplex und umstritten, um sie an dieser Stelle zu thematisieren. Unbestreitbar ist allerdings die in der WTO vorangetriebene Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, die nicht geopfert werden darf. Zum Beispiel sind die internationalen Verpflichtungen in der WTO relativ präzise definiert und ihre Einhaltung wird durch ein unabhängiges Streitschlichtungssystem, das Handelssanktionen autorisieren kann, gewährleistet. Über die spezifischen Regeln hinaus besteht die Pflicht, sich um die kooperative Lösung von Konflikten zu bemühen und die Anliegen anderer Staaten in der eigenen Gesetzgebungstätigkeit zu respektieren sowie diese transparent zu gestalten.

Hervorzuheben ist desweiteren der Schutz der schwachen vor den mächtigen Staaten. Das Meistbegünstigungsprinzip verlangt etwa, daß eine Konzession, die ein Staat einem anderen gewährt, an alle anderen Mitgliedsstaaten der WTO weitergereicht werden muß. Dieses Diskriminierungsverbot erschwert es mächtigen Staaten, Druck auf einzelne schwächere Staaten auszuüben. Das Streitschlichtungssystem verbessert die Aussichten schwacher Staaten, sich gegen Regelverletzungen auch der mächtigen Staaten zu wehren, gegen die sie aus eigener Kraft kaum angehen können.

#### **\* Konsequenz II: Auf bestehende Handlungsspielräume hinweisen**

Desweiteren ist es aus Sicht der Umweltbewegung strategisch unklug, die WTO als Zielscheibe zu nehmen. Damit würde sie Argumentationsmuster verstärken und zu einer Stimmung beitragen, die von der Wirtschaftslobby aufgegriffen wird, um Umweltpolitik auf nationaler und internationaler Ebene auszubremsen. Statt der Wirtschaftslobby durch eine Fundamental-kritik in die Hände zu spielen, sollte die Umweltbewegung auf den großen umweltrechtlichen Gestaltungsspielraum hinweisen, den die WTO beläßt.

Die WTO-Rechtsprechung hat die ökologischen Ausnahmeregelungen im Vertragstext großzügig ausgelegt. Beispielsweise hat die Rechtsprechung festgestellt, daß sich erschöpfbare Ressourcen, deren Schutz Abweichungen von den gewöhnlichen WTO-Pflichten rechtfertigen kann, über mineralische Vorkommen hinaus auch auf Lebewesen beziehen, deren Bestand gefährdet ist. Außerdem hat die Rechtsprechung zugelassen, daß Staaten Umweltgüter unter bestimmten Umständen auch außerhalb ihres eigenen Territoriums schützen können. Damit können etwa Importe von Garnelen untersagt werden, bei deren Fang übermäßig viele Schildkröten verenden. Voraussetzung ist, daß der umweltschützende Staat ein direktes Interesse an dem außerhalb seines Territoriums befindlichen Umweltgut nachweisen kann. Im Fall der Schildkröten folgt dies aus ihrem grenzüberquerenden Wanderverhalten. Das gleiche Prinzip kann aber auch auf den Schutz der Ozonschicht, des Klimas und der Meere ausgeweitet werden, an dem alle Staaten ein globales Interesse haben.

Ein weiteres Beispiel umweltfreundlicher Rechtsauslegung betrifft die Verbote bestimmter Hormone im Rindfleisch und die Kontrolle gentechnisch veränderter Lebensmittel in der EU. Da solche Maßnahmen handelshemmend wirken und als protektionistisches Instrument eingesetzt werden können, müssen diese mit einer Risikoanalyse gerechtfertigt werden. Hier hat

die Rechtsprechung anerkannt, daß eine Risikoanalyse auch qualitative Faktoren wie die menschliche Fehlerneigung beinhalten kann und daß sich Staaten nicht nur auf die herrschende Lehrmeinung, sondern auch auf anerkannte Minderheitsmeinungen stützen können. Dies gibt den Staaten Gestaltungsspielraum in der Vorsorge.

In die richtige Richtung weist die Reaktion einiger NGOs auf das Urteil im Streitfall um die europäischen Vorsichtsmaßnahmen gegenüber gentechnisch veränderten Lebensmitteln. Sie beschränken sich nicht darauf, die WTO dafür zu kritisieren, daß die EU nicht uneingeschränkt Recht bekommen hat, sondern unterstreichen, daß sie den Prozeß weitgehend gewonnen hat. Und sie greifen die unterlegene USA dafür an, daß diese mit einer verdrehten Darstellung des Urteils Druck auf andere Länder ausgeübt hat, die ebenfalls derartige Vorsichtsmaßnahmen erwägen. Auch haben zahlreiche NGOs ein kürzliches WTO-Urteil begrüßt, das Brasilien das Recht einräumt, den Import von runderneuten Altreifen aus gesundheitspolitischen und ökologischen Gründen zu untersagen.

### **\* Konsequenz III: Auf konkrete Reformen drängen**

Die Alternative zum Frontalangriff auf die WTO besteht zudem darin, realisierbare Forderungen für eine ökologische Reform der WTO zu formulieren und die Öffentlichkeit für diese zu mobilisieren. Gegenwärtig wirkt der Druck der Zivilgesellschaft diffus lähmend auf die WTO-Verhandlungen. Die Sorge vor politischen Auseinandersetzungen mit NGOs bremst die Bereitschaft vieler Regierungen, ihre Märkte weiter zu öffnen. Die Zivilgesellschaft sollte ihre Kräfte besser gezielt einsetzen, um bestimmte Anliegen voranzubringen. Hierzu zählen sollten die Forderungen (1) Zölle für umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen abzubauen, (2) Subventionen für besonders umweltschädliche Wirtschaftsaktivitäten abzuschaffen,

(3) die Kooperation zwischen der WTO und den Sekretariaten der multilateralen Umweltabkommen weiterzuentwickeln, (4) die multilateralen Umweltabkommen in der WTO-Rechtsprechung klarer und weitreichender einzubinden sowie (5) die geistigen Eigentumsrechte so auszubauen, daß Entwicklungsländer ein größeres materielles Interesse am Schutz der biologischen Vielfalt finden.

*Dr. Valentin Zahrnt* forscht zu WTO und Global Governance. Er leitet die Agentur für politische Texte und Beratung.

**Empfohlene Zitierweise:** Valentin Zahrnt, W&E-Strategiedebatte: WTO und Umweltbewegung. Weder Öko-Monster noch Umweltfreund (Langfassung), in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Luxemburg, 17.9.2007 ([www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org))