DE01G3153

ETDE-DE--969

Texte
40
00

ISSN
0722-186X

Die WTO-Ministerkonferenz in Seattle - Ergebnisse und Perspektiven für den Umweltschutz

von

Peter Fuchs
Stefanie Pfahl
Tobias Reichert
u.a.

AG Handel des Forums & Entwicklung im
Deutschen Naturschutzring (DNR), Bonn

im Auftrag
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit und
des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei
Vorauszahlung von DM 15,-- (7,67 Euro)
durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in dem Bericht geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: http://www.umweltbundesamt.de

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Dr. Andreas Burger
Ingrid Hanhoff

Berlin, Oktober 2000

DISCLAIMER

Portions of this document may be illegible in electronic image products. Images are produced from the best available original document.

Berichts-Kennblatt

1. **Berichtsnummer**	2.	3.

4. **Titel des Berichts**

Die WTO-Ministerkonferenz in Seattle – Ergebnisse und Perspektiven für den Umweltschutz

5. **Autor(en), Name(n), Vorname(n)**

Peter Fuchs, Stefanie Pfahl, Tobias Reichert, u.a.

6. **Durchführende Institution (Name, Anschrift)**

AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung
in Deutschen Naturschutzring (DNR)
Am Michaelshof 8 - 10
53177 Bonn

7. **Fördernde Institution (Name, Anschrift)**

Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22,
14191 Berlin

8. **Abschlussdatum**
September 2000

9. **Veröffentlichungsdatum**
Oktober 2000

10. **UBA-FKZ.**
312 01 125

11. **Seitenzahl**
144

12. **Literaturangaben**
131

13. **Tabellen und Diagramme**
3

14. **Abbildungen**
—

15. **Zusätzliche Angaben**

16. **Zusammenfassung**

Vom 30.11. bis 03.12.1999 tagte in Seattle (USA) die 3. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO). Sie scheiterte bei dem Versuch, eine Einigung über die Agenda für eine neue WTO-Verhandlungsrunde herbeizuführen, die auch Umwelt – und Nachhaltigkeitsaspekte einschließen sollte. Die Konferenz stand unter dem starken Eindruck massiver Proteste von zahlreichen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, die im GATT/WTO-Regime - sowie grundsätzlich in der Globalisierung - eine Bedrohung für Umwelt- und Nachhaltigkeitsanliegen sehen. Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie die Möglichkeiten einer umfassenden Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten in zukünftige WTO-Verhandlungen und geht dabei insbesondere auf die Position internationaler und deutscher Nichtregierungsorganisationen sowie kritischer Wissenschaftler ein. Zunächst werden aktuelle und potentielle Konfliktfelder zwischen (inter-)nationaler Umweltpolitik und Handelspolitik diskutiert. Weiterhin werden die umweltpolitischen Aspekte einer weiteren Liberalisierung in speziellen Sektoren und Regelungsbereichen aufgezeigt, über die in der WTO aktuell verhandelt wird (Landwirtschaft und Dienstleistungen) bzw. Verhandlungen aufgenommen werden sollten (Forstprodukte, Investitionen etc.). Abschließend werden Ansätze vorgestellt, die einen konstruktiveren Umgang mit dem Themenkomplex Handel und Umwelt auf internationaler Ebene fördern können.

17. **Schlagwörter**
World Trade Organisation (WTO), Nachhaltige Entwicklung, WTO-Ministerkonferenz in Seattle, Integration von Umweltaspekten, Welthandelssystem, Vorsorgeprinzip, Multilaterale Umweltabkommen

18. **Preis** DM 15,-- (7,67 Euro)	19.	20.

Report Cover Sheet

1. **Report No.**	2.	3.
4. **Report Title** The WTO Ministerial Conference – Results and Future Prospects for Environmental Protection		
5. **Author(s), Family Name(s), First Name(s)** Peter Fuchs, Stefanie Pfahl, Tobias Reichert, u.a.		8. **Report Date** September 2000
		9. **Publication Date** October 2000
6. **Performing Organisation (Name, Address)** AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung in Deutschen Naturschutzring (DNR) Am Michaelshof 8 - 10 53177 Bonn		10. **UBA- FKZ:** 312 01 125
		11. **No. of Pages** 144
7. **Funding Agency (Name, Address)** Umweltbundesamt (Federal Environmental Agency) Postfach 33 00 22 14191 Berlin		12. **No. of Reference** 131
		13. **No. of Tables, Diagrams** 3
		14. **No. of Figures** ---
15. **Supplementary Notes**		

16. **Abstract**

The third Ministerial Conference of the World Trade Organisation (WTO) took place in Seattle (USA) from November 30th to December 3rd 1999. WTO members failed to agree on a agenda for a new round of trade-negotiation that should also include environmental and sustainability aspects. The Seattle Ministerial Conference provoked massive protests from non-governmental organisations (NGO) dealing with environment and development issues. They see the GATT/WTO regime – and globalisation in general – as a threat to their concerns. Against this background, the study analyses possibilities for the integration of environmental and sustainability aspects into upcoming WTO-negotiations. The focus is on views and proposals from international NGOs and critical scientists. First, the study deals with current and potential future areas of conflicts between environmental and trade policies. Furthermore, the environmental aspects of trade liberalisation in specific sectors and regulatory fields are discussed, which are currently negotiated in the WTO (agriculture, services) or which should be included in further negotiations (forest products, investment, ect.). The study moves on to an account of the WTO-Conference in Seattle from an environmental perspective and demonstrate a multitude of factors contributed to the failure of the conference.

17. **Keywords**
World Trade Organisation (WTO), Sustainable Development, WTO Ministerial Conference in Seattle, Integration of Environmental Aspects, World Trade Regime, Precautionary Principle, Multilateral Environmental Agreements

18. **Price** DM 15,-- (7,67 Euro)	19.	20.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ..... a
Zusammenfassung I
Summary VIII
Abkürzungsverzeichnis i

1. Einleitung 2

2. Zur Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten in das multilaterale Handelssystem 5

2.1 Das Spannungsfeld zwischen umweltpolitischen Maßnahmen und dem WTO-Regime 5
2.2 Prozessbezogene Umweltpolitik 7
Handelsmaßnahmen aufgrund von Produktionsprozessen 7
Kennzeichnung von Produkten aufgrund ihrer Produktionsprozesse 8
Exkurs: Der Konflikt zwischen Tierschutz und WTO als Beispiel für die PPM-Problematik 9
Fazit und Empfehlungen 10
2.3 Das Vorsorgeprinzip 11
Das Vorsorgeprinzip und die WTO 12
Exkurs: Der WTO-Hormonstreit als Beispiel für die Vorsorgeproblematik 16
Fazit und Empfehlung: 19
2.4 Multilaterale Umweltabkommen (MEAs) 20
Problemstellung 20
Das Beispiel Klimapolitik 22
Fazit und Empfehlungen 24

3. Die Handel und Umwelt-Diskussion in speziellen Sektoren und Regelungsbereichen 27

3.1 Landwirtschaft 27
Das Agrarabkommen der WTO 27
Weitere Liberalisierung des Weltagrarhandels versus „Non-Trade-Concerns“ und Multifunktionalität 30
Subventionen und Multifunktionalität 31
Exkurs: Zur WTO-Konformität der Agrarumweltprogramme gemäß VO 2078/92 33
Fazit und Empfehlungen 35
3.2 Wälder/Forstprodukte 36
Die ‚Accelerated Tariff Liberalisation'-Initiative der APEC-Staaten 36
Bestehende und weitere geplante WTO-Abkommen mit Auswirkungen auf die Wälder 39
Die Diskussion über Handel und Wälder im CSD/IFF-Kontext 40
Fazit und Empfehlungen 42
3.3 Fischerei 43
Fischerei als Thema der Handel und Umwelt-Diskussion in Seattle 43
Fazit und Empfehlungen 45

3.4 Das TRIPS-Abkommen 45
Die Patentierbarkeit lebender Materie: TRIPS Artikel 27.3 (a, b) 46
TRIPS und biologische Vielfalt 48
TRIPS und biologische Sicherheit 50
TRIPS und menschliche Gesundheit 51
Fazit und Empfehlungen 52
3.5 Das GATS (Dienstleistungs-) Abkommen 53
Inhalt und Umweltrelevanz des GATS 53
Fazit und Empfehlung 59
3.6 Handel und Investitionen 59
EU-Bemühungen um ein Investitionsabkommen im WTO-Rahmen 59
Exkurs: Rechte und Pflichten der Investoren 60
Erfahrungen mit dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) 61
Fazit und Empfehlungen 62
3.7 Öffentliche Beschaffung 63
Problemstellung 63
Fazit und Empfehlungen 64

4. Hintergründe und Verlauf der WTO-Ministerkonferenz in Seattle 66

4.1 Regierungspositionen zur WTO-Konferenz in Seattle 66
4.2 Zum Verlauf der Ministerkonferenz 71
4.3 Die Verhandlungen über Handel und Umwelt in Seattle 76
Der Konflikt um eine WTO-Arbeitsgruppe zur Biotechnologie 81
Die allgemeine (Nicht-)Thematisierung der Umweltproblematik in Seattle 83
Fazit 87

5. Wie weiter nach Seattle? 89

5.1 Transparenz, Partizipation und Demokratisierung der Handelspolitik 89
5.1.1 Beteiligung auf WTO-Ebene 90
a) Beteiligung von Entwicklungsländern 90
b) Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) 92
c) Beteiligung von Parlamentariern 96
5.1.2 EU-Ebene 97
a) Nichtregierungsorganisationen 97
b) Europäisches Parlament 98
5.1.3 Nationale Ebene 99
a) Nichtregierungsorganisationen 99
b) Nationale Parlamente 100
5.1.4 Vorschläge 101
5.2 Eine positive Agenda für "Handel, Umwelt und Entwicklung" 102
Umwelt- und Sustainability Impact Assessments der Handelspolitik (SIA) 106
5.3 Diskussionen über „Handel und Nachhaltige Entwicklung“ in anderen internationalen Foren 108

Literatur 112

Vorwort

Wer im Dezember 1999 nur wenige Tage nach Ende der WTO-Ministerkonferenz durch die Innenstadt der US-Westküstenmetropole Seattle ging, konnte – außer am Verkauf von T-Shirts mit der Aufschrift „I survived the battle of Seattle" – nur noch relativ wenig von den Folgen der zurückliegenden Proteste und Straßenschlachten im Umfeld der gescheiterten Handelskonferenz erkennen. Die Einzelhändler Seattles hatten sich schnell bemüht, die während der Demonstrationen gegen die WTO erlittenen Umsatzeinbußen durch verbilligte Parkmöglichkeiten und Sonderangebote in den Geschäften und Supermärkten wieder hereinzuholen. Nach dem Motto „back to business as usual" lockten sie die verschreckten Bewohner Seattles zum erneuten Einkauf und unbeschwerten Schlendern durch die kurz zuvor noch verriegelten und mit Tränengas durchzogenen Einkaufsmeilen.

Mittlerweile ist im handelspolitischen „Jahr 1 nach Seattle" die große Sorge vieler Menschen aus Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, dass auch die internationale Handelspolitik allzu schnell zurückkehrt zum alten „business as usual", anstatt die Zeit nach Seattle zu einer gründlichen Analyse der sozial-ökologischen Folgen der bisherigen Politik der Globalisierung zu nutzen und zu einen zukunftsfähigen Neuanfang zu machen.

In der Diskussion um einen solchen Neuanfang werden - ganz im Sinne eines umfassenden Verständnisses von „zukunftsfähiger Entwicklung" - neben wirtschaftspolitischen Konzepten mittlerweile auch eine Vielzahl von demokratie-, entwicklungs-, sozial-, kultur-, frauen-, menschenrechts- und umweltpolitischen Anforderungen und Alternativkonzepten für die Weiterentwicklung der Handelspolitik formuliert.

Ohne diese vielfältigen, allesamt wichtigen nachhaltigkeitsbezogenen Diskussionsstränge aufgreifen zu können, gibt die vorliegende Studie

- einen Überblick zu den im Umfeld der WTO-Ministerkonferenz vorgelegten Reformvorschlägen im Themenkomplex „Handel und Umwelt" und entwickelt Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der deutschen bzw. europäischen Handels- und Umweltpolitik;
- ferner zeichnet sie wichtige Elemente der „Handel und Umwelt" - Diskussion, wie sie auf der Ministerkonferenz in Seattle selbst geführt wurde, nach und verdeutlicht, dass in Seattle ein aus umweltpolitischer Sicht fatales Konferenzergebnis drohte.

- Last but not least weist die Studie auf eine Reihe offener Fragen im Spannungsverhältnis von „Handel, Umwelt und Entwicklung" hin, die mit Blick auf die bevorstehenden weiteren WTO-Verhandlungen dringend einer ausführlicheren Bearbeitung bedürfen, um zu konkreten Politikempfehlungen zu kommen.

Die Studie ist das Ergebnis einer sehr fruchtbaren Kooperation zwischen den eingangs aufgeführten AutorInnen, die allerdings in sehr unterschiedlicher Weise und Intensität am Zustandekommen des Textes beteiligt waren. Zudem können und wollen nicht jeweils alle AutorInnen jede einzelne im Text enthaltene Bewertung oder Empfehlung teilen.

Wir möchten uns u.a. herzlich bei Anke Butscher, Antje Schultheis und Gaby Runge für ihre Unterstützung bei den Recherche- und Korrekturarbeiten bedanken; ferner bei den FreundInnen diverser NGOs aus aller Welt für eindrucksvolle Tage in Seattle und bei unseren MitstreiterInnen in der AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung für die gute Zusammenarbeit beim politischen „Bohren dicker Bretter".

Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Umweltbundesamt (UBA) gilt unser Dank für die finanzielle Unterstützung dieser Arbeit.

Die ProjektkoordinatorInnen: Peter Fuchs, Stefanie Pfahl und Tobias Reichert

Hamburg/Berlin/Gießen, im Juli 2000

Zusammenfassung

Vom 30.11. – 3.12.1999 tagte in Seattle (USA) die 3. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO). Sie scheiterte bei dem Versuch, eine Einigung über die Agenda für eine neue WTO-Verhandlungsrunde herbeizuführen und stand unter dem starken Eindruck massiver Proteste von zahlreichen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, die im GATT/WTO-Regime – sowie grundsätzlich in der ‚Globalisierung' - eine Bedrohung für Umwelt- und Nachhaltigkeitsanliegen sehen.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie die Möglichkeiten einer umfassenden Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten in zukünftige WTO-Verhandlungen und geht dabei insbesondere auf die Positionen internationaler und deutscher Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie kritischer WissenschaftlerInnen ein.

Im ersten Teil der Studie werden zunächst aktuelle und potentielle Konfliktfelder zwischen (inter-)nationaler Umweltpolitik und Handelspolitik diskutiert. Dabei stehen folgende Aspekte im Vordergrund:

1) Prozessbezogene Umweltpolitik:
   Die ökologische Umgestaltung von Produktionsprozessen (z.B. hinsichtlich des Energie- und Materialverbrauchs oder der Schadstoffintensität) und die hieran anknüpfende Unterscheidung von Produkten ist von zentraler Bedeutung für eine wirksame Umweltpolitik. Im Spannungsverhältnis von Handel und Umwelt geraten allerdings PPM- (prozess- und produktions-) bezogene Politikmaßnahmen in Konflikt mit dem WTO-Verständnis von ‚like products', also ‚gleichartiger' Produkte. Gerade angesichts starker Nord-Süd-Interessens- und Meinungsdifferenzen sollte versucht werden, auf PPMs basierende Handelsmaßnahmen möglichst nur im Kontext internationaler Kooperation und multilateraler Umweltabkommen anzuwenden, doch auch PPM-basierte nationale Vorreiterpolitiken müssen möglich bleiben. Unter Beibehaltung der Regeln des Art. XX GATT sollten klarere Kriterien über die Zulässigkeit der Unterscheidung von Produkten aufgrund von PPMs vereinbart werden, um die Belastung der Streitschlichtungsgremien der WTO zu verringern. Eine Kennzeichnung von Produkten entsprechend ihrer Produktionsmethoden sollte von der WTO eindeutig zugelassen werden.

2) Vorsorgeprinzip:

Das Vorsorgeprinzip wurde erstmals im ersten Umweltprogramm der deutschen Bundesregierung von 1971 formuliert und etablierte sich seitdem auch in der internationalen Umweltpolitik. Es enthält u.a. die folgenden Elemente: a) Risikovermeidung wird gegenüber Risikomanagement bevorzugt; b) Maßnahmen werden ergriffen, bevor letzte wissenschaftliche Beweise vorliegen (Umkehrung des zeitlichen Ablaufs); c) eine Umkehrung der Beweislast: Wer eine Aktivität plant, muss beweisen, dass diese ungefährlich ist, um eine Regulierung zu vermeiden. Da im internationalen Handel vorsorgeorientierte Politiken einzelner Länder mit Exportinteressen ihrer Handelspartner kollidieren können (Bsp. Hormonfleisch), wird empfohlen, das Vorsorgeprinzip als umweltpolitische Leitlinie eindeutig in der WTO zu verankern. Darüber hinaus sollte es auch eine größere Rolle bei der Codex Alimentarius Kommission von WHO und FAO spielen, deren Empfehlungen als Referenz für das SPS-Abkommen der WTO dienen.

3) Das Verhältnis zwischen multilateralen Umweltabkommen (MEAs) und der WTO:

Die internationale Umweltpolitik ist geprägt durch ein Netz von fast 200 Verträgen mit bilateraler, regionaler und multilateraler Reichweite. Für grenzüberschreitende Umweltprobleme gelten diese Abkommen allgemein als das beste Instrument. Sie geraten allerdings dann in einen potentiellen Konflikt mit dem WTO-Regime, wenn sie – wie bislang ca. 20 MEAs – eigene Handelsregelungen beinhalten. Diese MEA-Handelsmaßnahmen dienen i.d.R. entweder a) der Verhinderung umweltschädlicher Handelsströme (z.B. beim Washingtoner Artenschutzabkommen des Handels mit gefährdeten Tierarten) oder b) als Anreiz für die MEA-Vertragsstaaten zur Erfüllung ihrer eingegangenen Pflichten bzw. gegenüber Nicht-MEA-Mitgliedsländern zur Vermeidung von "Freifahrerverhalten" auf Kosten der Umwelt oder der MEA-Mitgliedstaaten. Da diese Maßnahmen auch zukünftig als eine wichtige Regelungsoption neben anderen für die Gestaltung wirksamer MEAs zur Verfügung stehen müssen, wird empfohlen, im Rahmen der WTO eindeutig klarzustellen, dass durch MEAs gerechtfertigte Handelsmaßnahmen nicht durch die WTO für unzulässig erklärt werden. Dazu sollten auch Anforderungen an die MEAs definiert werden, die ihren Missbrauch zu handelspolitischen Zwecken verhindern. Die Rolle der UNEP in diesem

Prozess und bei der Entscheidung in möglichen Konfliktfällen zwischen MEAs und WTO sollte gestärkt werden.

Weiterhin werden die umweltpolitischen Aspekte einer weiteren Liberalisierung in speziellen Sektoren und Regelungsbereichen diskutiert, über die in der WTO aktuell verhandelt wird (wie Landwirtschaft und Dienstleistungen) bzw. Verhandlungen vorgeschlagen werden (Forstprodukte, Investitionen etc.).

4) Der Agrarbereich:

Das "Agreement on Agriculture" (AoA) nimmt innerhalb des Welthandelssystems eine Sonderstellung ein, da für den Agrarhandel bislang noch weitergehende Ausnahmen von den Freihandelsnormen akzeptiert werden. Die wesentlichen Bereiche, die im AoA geregelt sind, betreffen Marktzugang, Exportsubventionen und interne Stützungsmechanismen. Hierzu wird empfohlen:

- Als vertrauensbildende Maßnahmen sollten die in der Uruguay-Runde versprochenen Verbesserungen für die Entwicklungsländer beim Marktzugang und der Unterstützung netto-nahrungsmittelimportierender Länder endlich umgesetzt werden.
- Die sowohl umweltschädliche wie handelsverzerrende Praxis der Exportsubventionierung sollte kurzfristig beendet werden.
- Die im Rahmen der sogenannten „green box" des AoA zulässigen Unterstützungsmaßnahmen, sind stärker an den „Non-Trade-Concerns" auszurichten, insbesondere an der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern und dem Umweltschutz und der Regionalentwicklung in Industrieländern.

5)' Fischerei und Forstwirtschaft:

In den auf natürlichen Ressourcen basierenden Sektoren Fischerei und Forstwirtschaft wird vor einer Liberalisierung gewarnt, solange nicht auf nationaler und internationaler Ebene wirksame Schritte zur nachhaltigen Bewirtschaftung umgesetzt sind. Die Schwerpunkte der Politik sollten in diesem Kontext, und damit nicht im Rahmen der WTO liegen. Hinsichtlich des Abbaus umweltschädlicher Fischereisubventionen sollte die EU möglichst schnell von ihrer bisherigen zögerlichen Haltung abrücken.

6) Geistige Eigentumsrechte/TRIPS:

Im Rahmen der Uruguay-Runde setzten die Industrieländer, insbesondere die USA, mit dem sogen. TRIPS-Abkommen ihr Interesse an möglichst hohen Standards für den Schutz geistiger Eigentumsrechte im multilateralen Handelssystem durch. Dieses Abkommen verpflichtet alle WTO-Mitgliedstaaten zur Anpassung ihres nationalen Rechtes an internationale Vorgaben zum Schutz geistigen Eigentums und zur Einführung entsprechender Rechts- und Verwaltungsverfahren. Das TRIPS-Abkommen ist u.a. aufgrund seiner Vorgaben zur Frage der Patentierung lebender Organismen, seines ungeklärten Verhältnisses zur Konvention für biologische Vielfalt (CBD) und seines Einflusses auf die Möglichkeiten der kostengünstigen Bereitstellung von Medikamenten von hoher sozial-ökologischer Brisanz. Mit Blick auf die derzeit laufenden TRIPS-Review-Prozesse und auf mögliche zukünftige TRIPS-Verhandlungen wird empfohlen,

c) lebende Organismen im Rahmen einer Reform des Art. 27.3 b) des TRIPS-Abkommens von der Patentierungsverpflichtung auszunehmen.

d) Weiterhin müssen die kollektiven Rechte von Landwirten und indigenen Gemeinschaften gegenüber privaten Eigentumsrechten gestärkt werden. In diesem Zusammenhang ist auf die Vereinbarkeit der TRIPS-Bestimmungen mit der Konvention über Biologische Vielfalt zu achten.

e) Die bislang im TRIPS-Abkommen enthaltenen Möglichkeiten zur Nutzung von Zwangslizenzen und Parallelimporten zur Medikamentenversorgung in Entwicklungsländern sind zu erhalten und zu stärken.

7) Dienstleistungshandel/GATS:

Das GATS-Abkommen zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels ist in seinen sozialen und ökologischen Dimensionen noch relativ wenig erforscht. Es umfasst eine ganze Reihe von ökologisch und ökonomisch hochrelevanten Sektoren und wird zukünftig auch aufgrund des ökonomischen Strukturwandels hin zu stärker dienstleistungsgeprägten Ökonomien an Bedeutung gewinnen. Das Beispiel des Tourismus-Sektors verdeutlicht die Gefahren einer unreflektierten Liberalisierungsstrategie für die Umwelt und für regionale, bzw. nationale Entwicklungsstrategien. Gerade angesichts der im Jahr 2000 angelaufenen neuen GATS-Verhandlungen bedarf es dringend intensiver Untersuchungen und Diskussionen über die möglichen Umwelt- und

Entwicklungsauswirkungen weiterer Liberalisierungen. Sie sollten sich u.a. auf die Bereiche Tourismus, Transport, Umweltdienstleistungen und Finanzen sowie auf die investitionspolitischen Implikationen der GATS-Verhandlungen beziehen.

8) Investitionen:

Nach den gescheiterten OECD-Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) gibt es vor allem in der EU-Kommission Bestrebungen, das Investitionsthema nun verstärkt im WTO-Rahmen zu verhandeln. Anknüpfend an die MAI-Diskussion und die Erfahrungen mit Investitionsregeln im NAFTA-Abkommen empfiehlt die Studie dagegen, den Investitionsbereich auch weiterhin nicht in einem Abkommen im WTO-Rahmen zu regeln, da dort zu befürchten ist, dass die Rechte der Investoren zu stark gegenüber ihren sozialen und umweltpolitischen Pflichten gestärkt werden.

9) Öffentliches Beschaffungswesen:

Das öffentliche Beschaffungswesen (public procurement) ist von hoher ökonomischer und potentiell auch ökologischer Bedeutung, wenn es zur Förderung umweltverträglichen Wirtschaftens eingesetzt wird. Bislang gibt es im WTO-Rahmen keine weitreichenden Vorgaben zum öffentlichen Beschaffungswesen. Zukünftige WTO-Verhandlungen zu diesem Thema bergen die Gefahr einer Einschränkung wirtschafts- und umweltpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten mittels öffentlicher Auftragsvergabe. Daher muss bei eventuellen Verhandlungen über ein Abkommen über größere Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen die Möglichkeit öffentlicher Auftraggeber erhalten bleiben, besonders hohe ökologische und soziale Anforderungen zu stellen.

Im Anschluss an den Überblick zum ökologischen Reformbedarf des Handelsregimes werden der Verlauf der WTO-Konferenz in Seattle und die Ursachen für ihr Scheitern beleuchtet. Dabei wird deutlich, dass es nicht einen isolierten Grund für den Misserfolg gab, sondern eine Vielzahl von Faktoren. Als ein sehr bedeutender Grund werden die intransparenten und undemokratischen Prozesse im Vorfeld und während der Konferenz selbst hervorgehoben. Zugleich werden die handels- und umweltpolitischen Positionen skizziert, mit denen die WTO-Mitgliedsländer zur Ministerkonferenz in Seattle gekommen waren. Es wird aufgezeigt, wie die zunächst vergleichsweise weitgehende ‚Handel und Umwelt'-Agenda der Europäischen Union (EU) im Zuge ihrer Bemühungen um eine breit angelegte

„Millenniumrunde" hinter anderen handelspolitischen Zielen zurückgestellt wurde und schließlich ganz aus der Agenda für die weiteren WTO-Verhandlungen zu verschwinden drohte. Daraus folgt, dass aus umweltpolitischer Sicht die von der EU angestrebte umfassende Liberalisierungsrunde im Rahmen der WTO nicht empfehlenswert ist, da die vorherrschenden Interessen, die Komplexität der Themen und die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Sektoren dazu führen, dass Umweltschutz und Nachhaltigkeit auch zukünftig wieder nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden.

Abschließend werden Ansätze vorgestellt, die einen konstruktiveren Umgang mit dem Themenkomplex Handel und Umwelt auf internationaler Ebene fördern könnten.

a) Im Kontext der WTO sind demokratischere und transparentere Entscheidungsprozesse sowohl bezüglich der Entwicklungsländer als auch der nationalen Parlamente und der (nicht gewinnorientierten Teile der) Zivilgesellschaft zu stärken. Letztere sollten auch auf europäischer und nationaler Ebene stärker in die handelspolitische Diskussion einbezogen werden. Erste Schritte in der WTO könnten im transparenteren Umgang mit informellen Verhandlungen (Veröffentlichung von Themen und Teilnehmern, Bericht an formale Gremien) und in der verstärkten Kooperation von Mitgliedsländern z.B. in regionalen Foren liegen. Die WTO sollte ein an das UN-ECOSOC angelehntes System der Akkreditierung von NRO einführen.

b) Die bisherige 'Handel und Umwelt'-Agenda des Nordens bzw. der EU muss um jene Themen erweitert werden, die für Entwicklungsländer von besonderem Interesse sind. Dies sind vor allem das Verhältnis zwischen TRIPS und CBD und die Kontrolle des Exports von im Inland verbotenen Gütern. Im Sinne des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung sollten die Entwicklungsaspekte in der 'Handel und Umwelt'-Diskussion stärker beachtet werden. Hier sind u.a. die wirksamere Ausgestaltung des 'special and differential treatment' – Prinzips und die Unterstützung bei der Einführung umweltfreundlicher Technologien zu nennen.

f) Die Initiativen von UNCTAD und UNEP zum 'capacity building' für Entwicklungsländer im Bereich Handel und Umwelt sollten weiter ausgebaut werden. Zudem sollten Untersuchungen der sozial-ökologischen Auswirkungen von Handelsabkommen (Sustainability Impact Assessments) zur gesetzlich verankerten Pflichtaufgabe der Handelspolitik gemacht werden. Diese Assessments können u.a. als wichtige Ansatz-

punkte dienen, um vertiefte Debatten zwischen den politisch Verantwortlichen, den NRO und breiteren Bevölkerungsschichten zu initiieren. Zur Stärkung internationaler Umweltabkommen und -prinzipien sollte u.a. die bereits bestehende Kooperation zwischen WTO und UNEP intensiviert werden. Doch auch im bundesdeutschen und europäischen Rahmen muss weiter um eine wirksamere Verankerung der Nachhaltigkeitsinteressen in den handelspolitischen Entscheidungsprozess gerungen werden.

Summary

The third Ministerial Conference of the World Trade Organisation (WTO) took place in Seattle (USA) from November 30th to December 3rd 1999. WTO members failed to agree on an agenda for a new round of trade-negotiations. The Seattle Ministerial Conference provoked massive protests from Non-Governmental Organisations (NGOs) dealing with environment and development issues. They see the GATT/WTO regime – and globalisation in general – as a threat to their concerns. Against this background, the present study analyses possibilities for the integration of environmental and sustainability aspects into upcoming WTO negotiations. The focus is on views and proposals from international NGOs and critical scientists.

The first part of the study deals with current and potential future areas of conflict between environmental and trade policies. The following aspects are covered:

1) Process-based environmental policies:

The ecological transformation of production processes (e.g. regarding the consumption of energy and material or the emission of pollutants) and the involved discrimination of products according to their process and production methods (PPMs) is a central part of effective environmental policy. However, PPM-based policy measures are in conflict with the WTO concept of "like products". Strongly differing opinions and interests on this issue exist in northern and southern countries. Therefore PPM-based trade measures should preferably be employed only in the context of international co-operation and multilateral environmental agreements (MEAs). However, PPM measures that go beyond those agreed internationally must remain possible for national 'first-mover' environmental policies. To avoid further conflicts in the WTO dispute settlement system, the study recommends an international agreement on clear criteria for the admissibility of PPM-based measures to complement the existing framework of Art. XX GATT.

The labelling of products according to their PPMs should be fully admissible under WTO law.

2) Precautionary Principle:

The precautionary principle was first incorporated into environmental policy in

Germany's environmental programme of 1971. Since then it has been invoked internationally in many treaties, declarations and laws on health and the environment. It contains inter alia the following elements: a) risk avoidance is preferred over risk management; b) measures are taken before a scientific proof of environmental damages is established; c) the burden of proof is reversed: the proponents (developers or exporters) of a potentially hazardous technology should bear the burden of demonstrating that the technology is reasonably safe and that there are no safer alternatives. Policies guided by the precautionary principle which are applied by some countries might collide with the export interests of their trading partners (e.g. hormone beef). The study therefore recommends incorporating the precautionary principle as an environmental guideline into the WTO regime. In addition, it should play a much bigger role in the Codex Alimentarius commission of WHO and FAO, which gives recommendations that serve as a reference for the SPS Agreement in the WTO.

3) The relationship between multilateral environmental agreements (MEAs) and the WTO:

International environmental policy is shaped by a network of nearly 200 bilateral, regional and multilateral treaties. These agreements are commonly seen as the best instruments for the solution of transboundary environmental problems. However, they are potentially in conflict with the WTO regime if they contain trade measures, as about 20 MEAs currently do. These trade measures are necessary to a) prevent environmentally damaging trade flows (e.g. the Washington Convention on International Trade in Endangered Species, CITES) or b) to create an incentive for MEA member countries to fulfil their obligations and to avoid the "free-riding" of non-member countries to the disadvantage of the environment and MEA-members. Trade measures continue to be an important option to shape effective MEAs. It is therefore recommended to clearly state in the WTO, that trade measures agreed in MEAs will not be regarded as illegal by the dispute settlement mechanism. Criteria should be defined to avoid the misuse of MEAs for trade policy purposes. The role of UNEP in this process and in resolving possible conflicts between MEAs and the WTO should be strengthened.

Furthermore, the environmental aspects of trade liberalisation in specific sectors and regulatory fields are discussed. WTO members are currently engaged in the process of negotiations

in some sectors (agriculture, services) and further negotiations in other areas have been proposed by important member states (forest products, investment, etc.):

4) Agriculture:

The Agreement on Agriculture (AoA) has a special status in the world trading system, as more extensive exceptions from the free-trade-principle are accepted for agricultural trade. The main regulations of the AoA deal with market access, export subsidies and domestic support. In these areas the study recommends the following:

- As an act of confidence building, developed countries should actually implement what they promised during the Uruguay Round with regard to improved market access for products from developing countries and assistance for net-food-importing developing countries.
- The environmentally damaging and trade distorting export subsidies should be suspended in the near future.
- The AoA-compatible "green box" measures for domestic support should be oriented more directly towards the pursuance of "non-trade-concerns", especially food security in developing countries and environmental protection and regional development in industrialised countries.

5) Fishery and Forestry:

With regard to the sectors fishery and forestry, which are both natural resource based, the study argues for a very cautious approach towards further liberalisation as long as there are no sufficient policies implemented on national and international levels that secure a sustainable management of these resources. The policy focus should therefore not be on the WTO.

With regard to the elimination of environmentally damaging fishery subsidies the EU should overcome its reluctant position as soon as possible.

6) Intellectual Property Rights/TRIPS:

In the Uruguay Round, Industrialised Countries led by the USA succeeded in establishing high standards for the protection of intellectual property rights in the world trading system. The TRIPS Agreement obliges all WTO members to adapt their

national laws to international guidelines for the protection of intellectual property. This agreement is socially and ecologically very contentious with regard to - inter alia - the patenting of living (genetically modified) organisms, its unclear relationship with the Convention on Biological Diversity (CBD) and its influence on the access of developing countries to affordable medicine. In view of the current TRIPS review process and possible negotiations in the future the study recommends:

- The exclusion of living organisms from any obligation for patenting in the framework of a reform of TRIPS Art. 27.3.
- The strengthening of collective rights of farmers and indigenous peoples versus private property rights. Therefore TRIPS-rules have to be made compatible with the CBD.
- The protection and re-enforcement of current options for developing countries to use compulsory licensing and parallel imports to ensure the supply of essential medicines.

7) Trade in services/GATS:

Comparatively little research has been carried out yet to assess the social and ecological consequences of the GATS agreement which aims at liberalising trade in services. It deals with a range of sectors which are very relevant both ecologically and economically, and will gain further importance in the process of structural change towards more service-oriented economies. Unsustainable patterns in the tourism industry can serve as an example for the dangers of an unconditional liberalisation strategy.

With regard to the ongoing GATS negotiations, intensive research and discussions are urgently needed regarding the possible effects of further liberalisation on environment and development. The analysis should focus on, inter alia, tourism, transport, environmental services, finance and also the investment implications of GATS.

8) Investment:

After the failure of the MAI negotiations in the OECD attempts have been made, especially by the European Commission, to deal with investment rules in the WTO framework. Recalling the social-ecological criticism of the MAI and recent negative

experiences with the NAFTA Agreement, the study recommends abstaining from further investment negotiations in the WTO. Choosing the WTO instead of another UN body like the CSD or UNCTAD as a forum would increase the danger of investor rights gaining too much weight in comparison to their social and environmental responsibilities and duties.

9) Public procurement:

Public procurement is of high economic relevance and also has a high ecological potential if it is used to support environmentally sound business practices. Currently, the WTO does not contain far-reaching disciplines for public procurement policies. If further negotiations on the issue were started in the WTO, there would be a danger of reducing the possibilities to pursue economic and environmental aims through public procurement. In possible negotiations on increased transparency, it must be secured that public bodies retain the ability to demand high ecological and social conditionalities from their suppliers.

After dealing with these elements of an ecological reform of the trade regime, the study moves on to an account of the WTO-Conference in Seattle from an environmental perspective. A multitude of factors contributed to the failure of the Ministerial Conference. The secretive and undemocratic processes during the conference and the preparatory phase are identified as one important factor.

The negotiation positions of important WTO members on trade and environment are briefly described. It is documented how the comparatively far-reaching trade and environment agenda of the EU (with regard to MEAs, PPMs & the precautionary principle) was progressively watered down as the EU tried to achieve its economic goals and gathered further support for launching a broad "Millennium Round". This finally led to a situation at the end of the Seattle conference when the trade and environment issue was in danger of being dropped from the negotiating agenda altogether. The study concludes that the EU approach towards a broad liberalisation round is not commendable from an environmental point of view. If the EU continues to pursue this strategy it is most likely that major economic interests, the complexity of issues and the interrelationship between the various negotiation

areas will lead to a neglect or even ignorance of sustainability and environmental concerns once again.

Potentially more constructive approaches to deal with the trade and environment nexus are presented in the final part of the study:

a) WTO procedures of decision making need to be made far more democratic and transparent for developing countries, national parliaments and (non-profit parts of) civil society. These actors should also be consulted more intensively on the European and national level at all stages of the trade policy process.

   First steps in the WTO could consist of a more transparent management of informal negotiations (publication of issues under debate and lists of participants; reports to formal bodies etc.) and of stronger co-operation between member states, e.g. in regional fora. The WTO should introduce an accreditation mechanism for NGOs like the one employed by UN-ECOSOC.

b) The current trade and environment-agenda of Northern countries, especially the EU, should be broadened to include and prioritise those issues which are of specific interest for Developing Countries. These are inter alia the relationship between TRIPS and CBD and the control of exports of domestically prohibited goods. According to the concept of sustainable development, the developmental aspects of the trade and environment debate have to be given greater priority. This includes a more effective design of the principle of special and differential treatment and assistance in the introduction of environmentally sound technologies.

c) The capacity building initiatives on trade and environment for developing countries run by UNCTAD and UNEP should be expanded.

   Sustainability Impact Assessments of trade policies are an important tool to analyse potential consequences of trade agreements and should therefore be made obligatory. They can also serve as points of departure for debates between politicians, NGOs and all stakeholders.

   In order to strengthen international environmental agreements and principles, the existing co-operation between UNEP and WTO should be intensified. Last but not least, it is pointed out that enshrining sustainability concerns into trade policy processes remains a permanent challenge on the German and European level as well.

Abkürzungsverzeichnis

AIE:	Analysis and Information Exchange (Prozess im Rahmen der Vorbereitungen weiterer Agrarverhandlungen)
AF&PA:	American Forest & Paper Association (Verband der US-amerikanischen Forst- und Papierindustrie)
AKP-Staaten:	Gruppe von inzwischen über 70 Staaten in Afrika, der Karibik und des Pazifikraumes (zumeist ehemalige Kolonien der EU-Staaten), mit denen die EU besondere Handelsbeziehungen unterhält (Lomé-Verträge)
AMS:	Aggregate Measurement of Support (Maß der staatlichen Stützungsmaßnahmen (Subventionen, Garantiepreise) für die Landwirtschaft, die als handelsverzerrend eingestuft werden; Begriff aus dem AoA)
AoA:	Agreement on Agriculture (Landwirtschaftsabkommen, Zusatzvertrag zum GATT, verabschiedet zum Ende der Uruguay-Runde)
APEC:	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN:	Association of Southeast Asian Nations
ATL:	Accelerated Tariff Liberalisation (Vorschlag von APEC-Staaten im Vorfeld der Seattle-Konferenz zu Zollsenkungen in bestimmten Sektoren)
AWB:	Außenwirtschaftsbeirat
BIA:	Built-in-Agenda (bereits in den Ergebnissen der Uruguay-Handelsrunde festgelegte Agenda von weiter zu verhandelnden Themen der Handelspolitik)
BMU:	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi:	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ:	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTA:	Border Tax Adjustment (Steuerausgleichsmaßnahme bei grenzüberschreitendem Handel)
CAIRNS-Group:	Gruppe von mittlerweile 18 agrarexportierenden Ländern, von denen sich 14 im August 1986 in Cairns/Australien im Vorfeld der GATT-Verhandlungen mit dem Ziel einer weitgehenden Agrarhandelsliberalisierung zusammengeschlossen haben (Mitglieder sind: Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Fidschi, Guatemala, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay).
CARICOM:	Caribbean Community (Karibische Gemeinschaft, Gruppe 15 karibischer Staaten)
CBD:	Convention on Biological Diversity (Konvention über biologische Vielfalt)
CIEL:	Centre for International Environmental Law (Zentrum für internationales Umweltrecht)

CPE:	Coordination Paysanne Européenne (Netzwerk europäischer Kleinbauern-Organisationen)
CSD:	Commission on Sustainable Development (Kommission für nachhaltige Entwicklung)
CTE:	Committee on Trade and Environment (WTO-Ausschuss für Handel und Entwicklung)
DPG:	Domestically Prohibited Goods (im Inland verbotene Güter)
DSP:	Dispute Settlement Panel (WTO-Streitschlichtungsgremium)
DSU:	Dispute Settlement Understanding (Übereinkommen zur Streitbeilegung innerhalb der WTO)
ECOSOC:	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EEB:	European Environmental Bureau (Europäisches Umweltbüro; gemeinsame Vertretung europäischer Umweltverbände in Brüssel)
EGV:	EG-Vertrag
EL:	Entwicklungsländer
EP:	Europäisches Parlament
EPA:	Environmental Protection Agency (US-amerikanische Umweltbehörde)
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Welternährungsorganisation)
FSC:	Forest Stewardship Council (Initiative für nachhaltige Forstwirtschaft)
GAP:	Gemeinsame Agrarpolitik der EU, begonnen mit der Gründung der EWG 1957
GATS:	General Agreement on Trade and Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen im Rahmen der WTO)
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, 1948 in Kraft gesetzt, letzte Verhandlungsrunde war die Uruguay-Runde von 1986-1994, auf der die Gründung der WTO beschlossen wurde.)
Germanwatch:	Nord-Südpolitische NRO/ Lobbyorganisation
GFLA:	Global Free Logging Agreement (politische Bezeichnung für den APEC-Vorschlag einer Zollsenkung/-beseitigung beim Handel mit Forstprodukten im Rahmen der ATL-Initiative)
GMO:	Genetic Modified Organism (genetisch modifizierter Organismus)
Green Room-Meetings:	Verhandlungen hinter verschlossenen Türen, informelle Treffen mit nur einzelnen WTO-Mitgliedsstaaten, ohne dazu die anderen Staaten einzuladen oder sie über dieses Treffen zu informieren.
Gruppe der 77:	1967 gegründeter Zusammenschluss von Entwicklungsländern innerhalb der UN
High Level Meetings:	Hochrangige Treffen / Zusammenkünfte
IBFG:	Internationaler Bund freier Gewerkschaften
ICTSD:	International Center on Trade & Sustainable Development (Internationales Zentrum für Handel und nachhaltige Entwicklung, Genf)

IFF:	Intergovernmental Forum on Forests (Zwischenstaatliches Wälderforum; Gremium unter dem Dach der CSD zur Diskussion von Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung der Wälder; Nachfolgegremium des IPF)
IL:	Industrieländer
ILO:	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IPF:	Intergovernmental Panel on Forests (Zwischenstaatliches Wälderpanel; Gremium, das auf Initiative der CSD eingesetzt wurde, um von 1995 bis 1997 u.a. die Möglichkeit einer Wälderkonvention zu prüfen)
IUCN:	World Conservation Union (internationaler Dachverband von Umwelt-NRO)
IWF:	Internationaler Währungsfonds
ISF:	Information Society Forum (Beratungsgremium der EU-Kommission zu Fragen der Informationsgesellschaft; Mitglieder sind u.a. der WDR, verschiedene Unternehmen, Wissenschaftler etc.)
La Via Campesina:	Internationaler Zusammenschluss von kleinbäuerlicher Organisationen, LandarbeiterInnen, Landfrauen und indigenen Gemeinschaften
LDCs:	Least Developed Countries (Gruppe der sog. "am wenigsten entwickelten" Entwicklungsländer)
Lomé-Abkommen:	Abkommen zwischen EU und AKP-Staaten, in denen Handelsbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit geregelt werden; erstes Abkommen wurde 1975 unterzeichnet, das vierte und bisher letzte trat 1991 in Kraft.
MAI:	Multilateral Agreement on Investment (Multilaterales Investitionsabkommen)
MC:	Ministerial Conference (WTO-Ministerkonferenz; höchstes beschlussfassendes Gremium der WTO)
MEA:	Multilateral Environmental Agreement (Multilaterales Umweltabkommen)
MERCUSOR:	Mercardo Común del Cono Sur („gemeinsamer Markt des ganzen Südens" Lateinamerikas)
NAFTA:	North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen)
NFIDC:	Net Food Importing Developing Countries (netto-nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer)
NGLS:	Non-Governmental Liasion Service (NRO-Kontaktservice bei der UN)
NGO:	Non Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NHTC:	Non-Hormone Treated Cattle (nicht-hormonbehandelte Rinder)
NRO:	Nichtregierungsorganisation
NTM:	Non Tariff Measures (nichttarifäre Handelsmaßnahmen)
NWF:	National Wildlife Federation (US-NRO)

OAU:	Organisation for African Unity (Organisation für afrikanische Einheit)
OAS:	Organisation amerikanischer Staaten
POP:	Persistent Organic Pollutants (persistente / hartnäckige organische Substanzen)
PPM:	Process and Production Methods (prozess- und produktionsorientierte Maßnahmen)
PPP:	Polluter Pays Principle (Verursacherprinzip)
Quad-Staaten:	USA, EU, Japan, Kanada
SAP:	Strukturanpassungsprogramm
SCM:	Subsidies and Countervailing Measures (Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen)
SDT:	Special & Differential Treatment (besondere und differenzierte Behandlung von EL)
SIA:	Sustainability Impact Assessment (Analyse der Nachhaltigkeitswirkungen)
SPS:	(WTO-Abkommen über) sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen
SVM:	Ständiger Veterinärausschuss der EU
TBT:	Agreement on Technical Barriers to Trade (Übereinkommen über technische Handelshemmnisse; Bestandteil des GATT, verabschiedet 1994)
TNU:	transnationales Unternehmen
TRIMs:	Trade Related Investment Measures (Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen)
TRIPS:	Trade Related Aspects of Intellectuell Property Rights (Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum; Bestandteil des GATT, verabschiedet 1994 auf der Abschlusskonferenz der Uruguay-Runde)
UNCED:	United Nations Conference on Environment & Development ("Erdgipfel" von 1992 zu Umwelt & Entwicklung in Rio de Janeiro)
UNCTAD:	United Nations Conference on Trade and Development (UN-Konferenz zu Handel und Entwicklung)
UNEP:	United Nations Environment Programm (UN-Umweltprogramm)
UNFF:	UN-Forum on Forests (vorgeschlagenes UN-Waldforum)
UNIDO:	United Nations Industrial Development Organization (UN-Org. für industrielle Entwicklung)
UPOV:	International Union for the Protection of New Varieties of Plants (Int. Organisation zum Schutz geistigen Eigentums bei Neuentwicklungen von Pflanzensorten; Sitz: Genf)
USTR:	United States Trade Representative (US-Handelsbeauftragte)
WHO:	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)
WSK-Rechte:	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WWF:	World Wide Fund for Nature (internationale NRO)
WTO:	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

Kapitel

1

1. Einleitung

Die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle vom 30.11. - 03.12.1999 stand ganz im Zeichen heftiger Proteste und öffentlicher Auseinandersetzungen in der sogenannten Battle of Seattle. Für viele Menschen stand und steht die WTO offensichtlich stellvertretend für eine - allgemein in eine tiefe Legitimationskrise geratene - ‚Politik der Globalisierung', die nur unzureichend ihre Sorgen hinsichtlich der sozialökonomischen Folgen wirtschaftlicher Globalisierung berücksichtigt und die oftmals zur Bedrohung des Erhaltes oder der entschlossenen Weiterentwicklung nationaler Gesundheits-, Arbeits- und Umweltstandards gerät.

Offizielle Aufgabe der umstrittenen Konferenz in Seattle war die Erarbeitung einer Agenda für weitere internationale Verhandlungen im Rahmen der WTO. Nach Vorstellungen der Europäischen Union (EU) und der Bundesregierung sollte in Seattle eine möglichst breit angelegte "Millenniumsrunde" eingeläutet werden. Neben den bereits früher vereinbarten Themen Landwirtschaft und Dienstleistungen sollten eine Reihe weiterer Themen - Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb, öffentliche Beschaffungspolitik, weitere Zollsenkungen und Marktöffnungen für Nicht-Agrarprodukte sowie das Problem technischer Handelshemmnisse - auf die Agenda der Handelspolitik der kommenden Jahre gesetzt werden. Ferner hatte die EU unter dem Druck öffentlicher Kritik einige sozial-ökologische Reformthemen in ihr Mandat aufgenommen und votierte für Verhandlungen zum Thema Handel und Umwelt, für ein WTO/ILO-Forum zu Handel und Sozialstandards sowie für größere Transparenz und zivilgesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten im handelspolitischen Prozess.

Wie steht es vor diesem Hintergrund und angesichts der Entwicklungen in Seattle um den Themenbereich "Handel und Umwelt"? Ist zu hoffen, dass endlich Bewegung in die seit Jahren festgefahrene Debatte um eine ökologische Reform des Welthandelssystems kommt? Wo liegen noch unbeantwortete Fragen und Themenfelder? Welche weiteren politischen Schritte sind für die kommenden Monate und Jahre zu empfehlen?

Diese und weitere Fragen werden im Folgenden thematisiert. Dabei bildet der Bezug zu den Verhandlungen und reformorientierten Vorschlägen im unmittelbaren Umfeld der Konferenz in Seattle den Schwerpunkt der Ausführungen. Es geht also nicht um eine umfassende

Literaturerarbeitung und Analyse zum Themenkomplex „Handel und Umwelt", sondern um eine enger geführte, politiknahe Bewertung der „Handel und Umwelt" -Thematik vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Seattle. Die offiziellen Verhandlungen sind in dieser Hinsicht bereits aussagekräftig. Darüber hinaus lassen sich jedoch wichtige Erkenntnisse aus den zahlreichen Erklärungen und Dokumenten der Zivilgesellschaft und kritischer WissenschaftlerInnen gewinnen, die am Rande der Konferenz präsentiert wurden. In Seattle hat sich – wohl stärker als jemals zuvor auf einer Handelskonferenz – gezeigt, dass die verschiedenen Akteure und Anliegen der internationalen ‚Zivilgesellschaft' nicht mehr aus der Handelspolitik wegzudenken sind.

Trotz der Fülle der gerade von diesen Akteuren angesprochenen Themen und trotz der Notwendigkeit, die verschiedenen - auch ökonomischen, sozialen und kulturellen - Dimensionen ‚nachhaltiger Entwicklung' zu bearbeiten, konzentriert sich dieser Beitrag vor allem auf den Themenkomplex „Handel und Umwelt" sowie auf einige prozedurale Fragen und Reformbedarfe der Handelspolitik. Im 2. Kapitel werden dazu die derzeit zentralen umweltorientierten Vorschläge zur Reform des Welthandelssystems skizziert. Das 3. Kapitel ist dann einigen speziellen Sektoren (Landwirtschaft, Forstprodukte etc.) und Regelungsbereichen (Geistiges Eigentum/TRIPS, Dienstleistungen, Investitionen) gewidmet und zeigt hierzu ökologische Reformvorschläge und Forschungsbedarfe auf.

Vor dem Hintergrund der so aufgezeigten Ansatzpunkte für eine ökologische Reform des GATT/WTO-Regimes wird im Kapitel 4 der durchaus ernüchternde Blick auf die konkreten Hintergründe und den Verlauf der Seattle-Konferenz gerichtet. Die wenigen umweltbezogenen Diskussionen und Konflikte in Seattle, u.a. zum Thema Fischereisubventionen und zur umstrittenen Einführung einer Biotechnologie-Arbeitsgruppe sowie die bedauerliche „Abmagerungskur" der zunächst von der EU vorgelegten Handel und Umwelt-Agenda werden hier nachgezeichnet.

Das abschließende 5. Kapitel nennt Grundzüge einer neuen - auf stärkere Öffnung des handelspolitischen Prozesses und auf eine bessere Integration der Themenkomplexe Handel, Umwelt und Entwicklung bezogenen - handelspolitischen Strategie und macht auf weiteren Forschungs- und Beratungsbedarf im Hinblick auf die zukünftigen WTO-Verhandlungen aufmerksam.

Kapitel

2

2. Zur Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten in das multilaterale Handelssystem

2.1 Das Spannungsfeld zwischen umweltpolitischen Maßnahmen und dem WTO-Regime

Die Welthandelsordnung steht in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis mit nationaler Umweltpolitik. Denn in der bestehenden Welthandelsordnung sollen die Märkte möglichst dereguliert werden, während Regierungen aus umwelt- oder gesundheitspolitischen Erwägungen heraus gerade regulierend eingreifen müssen (UNEP 1999: 23). Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das im WTO-Rahmen den Handel mit Gütern regelt, beruht auf drei Grundprinzipien:

2 Liberalisierung (Präambel): Ziel des GATT ist die Reduzierung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen und die Abschaffung von diskriminierenden Verhaltensweisen im internationalen Handel.

3 Meistbegünstigung (Art. I.1. GATT): Jeder Mitgliedsstaat muss Marktzugangsmöglichkeiten - insbesondere Zollsenkungen -, die er einem Mitgliedsstaat gewährt, allen anderen Mitgliedsstaaten in gleicher Weise gewähren.

4 Gleichbehandlung in- und ausländischer Produkte bezüglich nationaler Regelungen (Art. III GATT): Für importierte Produkte dürfen keine Vorschriften und Regulierungen bestehen, die über diejenigen für gleichartige ('like products') im Inland hergestellte Produkte hinausgehen.

Die Einführung umweltpolitischer Standards berührt insbesondere die im Artikel III des GATT festgelegte Nichtdiskriminierung zwischen „gleichartigen Produkten" aus in- und ausländischer Produktion. Da zwei Produkte aus unterschiedlicher Herstellung niemals völlig identisch sein werden, stellt sich die Frage, anhand welcher Kriterien entschieden werden soll, ob zwei Produkte „gleichartig" im Sinne des Art. III GATT sind. Im GATT-Vertrag selbst gibt es keine Definition für den Begriff 'like products'. Bei Streitfällen entschieden die Streitschlichtungspanels daher von Fall zu Fall (vgl. kritisch hierzu Howse/Regan 2000).

Die WTO-Regeln, insbesondere die Zusatzverträge zum GATT wie das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) und das über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen), zielen darauf ab, Kompromisse zwischen dem Deregulierungsziel und den Regulierungserfordernissen der nationalen Regierungen zu finden. Allerdings führt dies bei einer Reihe von umweltpolitischen Instrumenten zu Konflikten und Unklarheiten:

Instrument	Regelung in der WTO
A Handelspolitische Ungleichbehandlung von Produkten aufgrund von ...	
A1 Produkteigenschaften bzw. Produktionsprozessen, die die Produkteigenschaften beeinflussen	- zulässig mit Auflagen, TBT/SPS-Abkommen
A2 Produktionsprozessen, die die Produkteigenschaften nicht beeinflussen	- nicht zulässig gem. Art. III GATT, evtl. Ausnahme nach Art. XX GATT
B Kennzeichnung von Produkten gemäß ihrer ökologischen Eigenschaften (Eco-labelling) aufgrund von ...	
B1 Produkteigenschaften bzw. Produktionsprozessen , die die Produkteigenschaften beeinflussen	- zulässig mit Auflagen, TBT-Abkommen
B2 Produktionsprozessen, die die Produkteigenschaften nicht beeinflussen	- Zulässigkeit unklar, Interpretation des TBT
C Berücksichtigung umweltpolitischer Prinzipien im Rahmen der WTO (PPP, Vorsichtsprinzip)	- Vorsichtsprinzip: eingeschränkt im Rahmen des SPS; - PPP: für Prozesse im Ausland nicht zulässig
D Verhältnis internationaler Umweltabkommen (mit Handelsmaßnahmen) zur WTO	- ungeklärt, Interpretation Art. XX GATT
E Subventionierung von Produktionsprozessen, die Umweltgüter bereitstellen (z.B. Landschaftspflege durch Landwirtschaft)	- im Agrarabkommen eingeschränkt möglich
F Analyse der ökologischen Auswirkungen der Handelsliberalisierung	- zulässig, bisher nicht formal verankert

2.2 Prozessbezogene Umweltpolitik

Handelsmaßnahmen aufgrund von Produktionsprozessen

Für die umweltpolitische Diskussion ist die o.g. Frage, welche Produkte in der Handelspolitik als "gleichartig" gelten sollten, von zentraler Bedeutung. In der bestehenden Welthandelsordnung werden Produkte nach ihren Produkteigenschaften beurteilt, also nach den im Produkt nachweisbaren Substanzen und Eigenschaften, nicht jedoch aufgrund der Prozesse und Produktionsmethoden (PPMs). Aus umweltpolitischer Sicht sollten jedoch Produkte gerade aufgrund der Art, wie sie hergestellt wurden, unterschieden werden, also beispielsweise anhand der Fragen, wie energieintensiv oder energiesparend, wie viel Material verbrauchend und wie viele Schadstoffe ausstoßend verlief der Produktionsprozess eines Gutes im Vergleich zu einem im Endprodukt physisch ‚gleichartigen' Gut.

Zur Zeit erlaubt das GATT-Recht die handelspolitische Ungleichbehandlung von Produkten aus umweltpolitischen Gründen - unter Beachtung sehr restriktiver Grundsätze - im Rahmen des allgemeinen Ausnahmeartikels XX (relevant sind v.a. die Absätze (b) und (g)). Durch den "Garnelen-Streitfall" (vier Entwicklungsländer klagten gegen die USA) wurde die WTO gezwungen, die Rechtslage im Welthandelssystem bezüglich PPMs zu klären. In dem Fall ging es um ein Importverbot der USA für Garnelen, bei deren Fang keine Vorkehrungen zum Schutz von Meeresschildkröten getroffen wurden. Das WTO-Panel erklärte die importbeschränkende Maßnahme der USA für unvereinbar mit dem GATT, ohne den umweltpolitischen Hintergrund des Falles überhaupt zu prüfen. Diese Entscheidung löste eine heftige Reaktion unter umweltpolitischen Nichtregierungsorganisationen sowie Wissenschaftlern v.a. in den USA aus (zu den Hintergründen des Falles vgl. Ranné 1999 und Liebig 1999). Erst im Urteil der WTO-Berufungsinstanz wurde das umweltpolitische Ziel des US-Gesetzes explizit als legitime Basis für eine GATT Art. XX-Ausnahme gebilligt, die konkrete Umsetzungspraxis der US-Politik jedoch für unnötig diskriminierend und damit gegen das GATT verstoßend befunden. Biermann (1999: 28) interpretiert das Urteil folgendermaßen: "Insofern sind einseitige Handelsbeschränkungen eines Landes nun grundsätzlich auch dann GATT-konform, wenn hiermit ausländische Herstellungsverfahren mit Blick auf Schutz und Erhaltung erschöpfbarer Naturschätze im Ausland beeinflusst werden sollen (soweit die Bedingungen des Chapeau des Art. XX GATT nicht verletzt werden)." In der Rechtsprechung der WTO deutet sich demnach eine allmähliche Akzeptanz unilateraler

umweltpolitischer Maßnahmen an, die PPMs betreffen. Diese Entwicklung wird von vielen umweltpolitischen Nichtregierungsorganisationen gefördert und begrüßt. Auf der anderen Seite lehnen praktisch alle Entwicklungsländer eine Auslegung oder gar Fortentwicklung des WTO-Regelwerks in diesem Sinne kategorisch ab. Sie befürchten, dass eine Erweiterung des Artikels XX auf Herstellungsverfahren protektionistischen Interessen der Industrieländer Tür und Tor öffnet, wodurch ihnen Exportchancen entgingen und damit ihre wirtschaftliche Entwicklung gebremst würde. Das Thema PPMs kann daher als klassischer Nord-Süd-Konflikt angesehen werden.

In der Tat halten auch viele Wissenschaftler und Nichtregierungsorganisationen die Sorgen der Entwicklungsländer für berechtigt. So wird darauf verwiesen, dass ein nicht um multilaterale Kooperation bemühter Ansatz von Handelssanktionen in Bezug auf PPMs dem Geist der Rio-Erklärung widerspricht. Dort wird unter anderem gefordert, dass internationale Umweltpolitik möglichst im Konsens erfolgen solle (Grundsatz 12 der Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung).

Kennzeichnung von Produkten aufgrund ihrer Produktionsprozesse

Die Kennzeichnung (-spflicht) von Produkten wird im WTO-Kontext als ein technisches Handelshemmnis im Rahmen des TBT-Abkommens behandelt. Grundsätzlich muss daher auch hier die Nicht-Diskriminierung von ‚like products' beachtet werden. Das heißt die Kennzeichnung muss sich auf Produkteigenschaften und PPMs, die die Produkteigenschaften direkt beeinflussen, beschränken. Aufgrund einer unklaren Formulierung im Annex 1 des TBT-Abkommens ist umstritten, ob auch solche Kennzeichen vom TBT-Abkommen geregelt werden, die sich ausschließlich auf Produktionsprozesse beziehen.

> Technical regulation:
>
> Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.
>
> Standard:
>
> Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics of products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology,

symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

(deutsche Übersetzung:

1. Technische Vorschrift

Ein Dokument, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt, deren Einhaltung zwingend vorgeschrieben ist. Es kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen, sowie Verpackungs- Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten.

2. Norm

Ein Dokument, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt, deren Einhaltung nicht zwingend vorgeschrieben ist. Es kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen, sowie Verpackungs- Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten.)

(Quelle: Anhang 1 des TBT-Abkommens, vgl. Benedek 1998)

Das Abkommen unterscheidet in dieser Hinsicht also nicht zwischen gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Kennzeichen. Eine Unklarheit entsteht dadurch, dass im jeweils zweiten Satz der Definitionen der Zusatz „or their related" zu Produktionsprozessen fehlt. Aus der Verhandlungsgeschichte des Abkommens kann jedoch abgeleitet werden, dass bei Unterzeichnung keine Einigkeit über die Behandlung auf PPMs basierender Kennzeichen bestand und daher ihre Einbeziehung nicht beschlossen wurde.

Weiterhin ist umstritten, was aus dieser Nichteinbeziehung folgt: Während viele Entwicklungsländer die Auffassung vertreten, dass die Verwendung solcher Kennzeichen damit nicht WTO-konform ist, sieht die EU eine Regelungslücke, die die Verwendung nicht beschränkt, ihre Behandlung in Streitfällen allerdings unklar lässt.

Exkurs: Der Konflikt zwischen Tierschutz und WTO als Beispiel für die PPM-Problematik

Tierschutz ist ein in Deutschland bislang verhältnismäßig wenig beachteter Aspekt in der Diskussion um die WTO. Während der WTO-Ministerkonferenz haben aber gerade auch die Tierschützer aus den USA und Kanada durch spektakuläre Aktionen wie 'Animals are not trade barriers' auf sich aufmerksam gemacht. Im Welthandel spielt Tierschutz in der Landwirtschaft, der Fischerei, der Bekleidungsindustrie (Leder), in der Forschung sowie bei Tierversuchen der Pharma- und Kosmetikindustrie eine Rolle. In den Mitgliedsländern der WTO

gibt es unterschiedliche Auffassungen von Tierschutz, aber gerade in der EU und den USA spielt er aufgrund des öffentlichen Drucks auch in der Gesetzgebung eine zunehmend bedeutende Rolle.

Konflikte mit der WTO durch Tierschutzbestimmungen (nationale Gesetze und bilaterale sowie multilaterale Abkommen) können prinzipiell dann auftreten, wenn durch die Tierschutzbestimmungen der Handel derjenigen behindert wird, die diesen Bestimmungen nicht gerecht werden. Grundsätzlich betreffen Tierschutzbestimmungen Verarbeitungs- und Herstellungsmethoden (Process and Production Methods - PPMs) (HSUS/RSPCA /Eurogroup for Animal Welfare 1999: 5). In aller Regel lässt sich auch die Einhaltung von Tierschutzbestimmungen nicht am Endprodukt nachweisen; in der WTO-Terminologie handelt es sich demnach um 'like products'. Damit ist es gemäß Artikel III GATT zunächst nicht erlaubt, die Vermarktung tierischer Produkte von der Einhaltung von Tierschutzbestimmungen abhängig zu machen und damit den Handel zu beschränken. Somit wird durch die WTO ein fundamentaler Konflikt zwischen prozessorientierten Umwelt- und Tierschutzinteressen einerseits und produktorientierten Handelsinteressen andererseits etabliert. Dies hat den dramatischen Effekt, dass Länder vor Tierschutzbestimmungen zurückschrecken. So hat die EU 1993 eine weitgehende Richtlinie zum Verbot von überflüssigen Tierversuchen in der Kosmetikindustrie vorbereitet, aber aus Angst, dass sie nicht mit den GATT-Regeln übereinstimme, nicht umgesetzt (HSUS/RSPCA/Eurogroup for Animal Welfare 1999: 9). Ein anderer Fall in der EU zeigt, in welches Dilemma ein Staat sich bringen kann, wenn er Tierschutz durchsetzt. Die EU-Agrarminister haben im Juni 1999 umfangreiche Maßnahmen zum Schutz von Legehennen beschlossen. Dies wird zur Folge haben, dass die Preise von Eiern, die in der EU produziert werden, mittel- und langfristig gegenüber in Legebatterien produzierten Eiern aus Drittländern steigen werden. Der EU ist es nach eigenem Bekunden zur Zeit nicht möglich, WTO-konforme Mechanismen zu etablieren, die die Konkurrenzfähigkeit von EU-Eiern langfristig sichert (RSPCA/Eurogroup for Animal Welfare 1999: 11).

Theoretisch gäbe es verschiedene Möglichkeiten für ein Land, dem Bedürfnis seiner Bevölkerung nach einem hohen Tierschutzstandard nachzukommen. Das restriktivste Mittel wäre das Importverbot für Produkte aus den Ländern, die keine vergleichbaren Vorschriften haben. Eine marktorientiertere Maßnahme wäre eine Zoll- und Steuerpolitik, die die Kostennachteile durch den Tierschutz ausgleichen; denkbar wären auch in Bezug auf Importe aus Entwicklungsländern verschiedene Unterstützungsmethoden, um diese Standards dort zu erreichen. Für eine effektive Durchsetzung wäre in jedem Fall eine Differenzierung der Handelspolitik nach PPMs erforderlich und damit ein potentieller Konflikt mit der WTO gegeben. Die WTO verweist auf drei grundsätzliche Möglichkeiten, in Übereinstimmung mit den WTO-Vorschriften Tierschutz zu gewährleisten: Die generellen Ausnahmeregeln des Artikels XX, multilaterale Abkommen sowie Labelling Programme (HSUS/RSPCA/ Eurogroup for Animal Welfare 1999: 6).

Fazit und Empfehlungen

Angesichts der größeren Spielräume für unilaterale Maßnahmen, die sich durch die Berufungsentscheidung im Garnelenfall andeuten und der Sensibilität der Thematik gerade in den Entwicklungsländern bleibt festzuhalten, dass PPMs in der Debatte um Umwelt,

nachhaltige Entwicklung und Handel den wohl schwierigsten Bereich darstellen. Gleichzeitig wurde nicht zuletzt in Seattle deutlich, dass die Öffentlichkeit hier besonders sensibilisiert ist. Daher kommt der PPM-bezogenen Reformdiskussion in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle zu.

- Bei grenzüberschreitenden und internationalen Umweltproblemen sollten Lösungen im Rahmen von multilateralen Umweltabkommen (MEAs) vereinbart werden. Sofern ein solches MEA auch handelsbeschränkende Maßnahmen enthält, müssen diese von der WTO anerkannt werden (s. Abschnitt 2.4.).

- Die überproportional große Rolle, die die WTO-Streitschlichtungsgremien bei der Überprüfung unilateraler PPM-bezogener Handelsbeschränkungen spielt, führt sowohl zu Rechtsunsicherheit als auch zu politischen Spannungen in den WTO-Instanzen. Es sollte daher versucht werden, in der WTO und anderen relevanten Organisationen wie UNEP und UNCTAD transparente Kriterien für deren Anwendung zu entwickeln. Beispiele sind: Internationaler Problemcharakter, Nichtexistenz eines MEAs, angemessener Eigenbeitrag des sanktionierenden Landes zur Problemlösung, kooperatives Vorgehen, insbesondere Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Einführung umweltfreundlicher PPMs, Transparenz und Zielorientierung der ergriffenen Maßnahmen, zweckgebundener Einsatz erhobener Abgaben.

- Eine Kennzeichnung von Produkten (Labelling) entsprechend ihrer Produktionsmethoden sollte von der WTO eindeutig zugelassen werden.

2.3 Das Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip wurde erstmals im ersten Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 formuliert und etablierte sich seitdem auch in der internationalen Umweltpolitik. So fand es Eingang in der von der UN-Generalversammlung beschlossenen Weltcharta für die Natur von 1982. Auch im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft von 1992, in der Rio-Deklaration zu Umwelt und Entwicklung von 1992 sowie in den in Rio verabschiedeten Konventionen zum Schutz des Klimas und der biologischen Vielfalt ist es aufgeführt. Im März 1999 haben die Umweltminister der führenden Industriestaaten und Rußlands (G-8) in ihrer Schweriner Erklärung noch einmal die Wichtigkeit des Vorsorgegrundsatzes

bestätigt. Da diese Erklärung vom G8-Gipfel in Köln im Juni 1999 übernommen wurde, kann das Vorsorgeprinzip als ein akzeptiertes umweltpolitisches Leitmotiv der Industriestaaten bezeichnet werden. Die meisten Juristen stimmen überein, dass das Vorsorgeprinzip inzwischen eine breit akzeptierte Norm im Rahmen des internationalen Rechts darstellt (UNEP 1999: 21).

Es enthält folgende Elemente:

- Risikovermeidung wird gegenüber Risikomanagement bevorzugt.
- Umkehrung des zeitlichen Ablaufs: Maßnahmen werden ergriffen, bevor wissenschaftliche Beweise vorliegen.
- Umkehrung der Beweislast: Wer eine Aktivität plant, muss beweisen, dass diese ungefährlich ist, um eine Regulierung zu vermeiden.
- Die Maßnahmen zur Beschränkung der Gefahr werden als legitim betrachtet; wer andere Maßnahmen vorschlägt, muss beweisen, dass diese effektiver sind.

Nun kann aus wissenschaftlicher Perspektive die Behauptung: „Ein Produkt/Prozess enthält keine Risiken für die Umwelt", nicht ‚bewiesen' sondern höchstens widerlegt werden. Wissenschaftlich kann nur die (mehr oder weniger hohe) Wahrscheinlichkeit für das Zutreffen eines Sachverhalts festgestellt werden. Auf politischer Ebene wird daher ein möglichst breiter Konsens unter Wissenschaftlern über die Risikoeinschätzung als ‚Beweis' betrachtet. Bei sehr komplexen Umweltproblemen ist ein solcher Konsens nicht oder jedenfalls nur sehr langfristig zu erreichen. Die Risiken für Umwelt und Gesundheit sind aber in vielen Fällen so groß, dass es nicht vertretbar ist, mit politischen Maßnahmen zu warten, bis der wissenschaftliche Konsens zustande gekommen ist. Das Vorsorgeprinzip kommt folglich zur Anwendung, wenn eine schwere oder irreversible Schädigung der Umwelt möglich bzw. nicht auszuschließen ist, deren Wahrscheinlichkeit oder Bedeutung allerdings wissenschaftlich schwer bestimmbar ist.

Das Vorsorgeprinzip und die WTO

Obgleich es also in einer Reihe von internationalen, europäischen und nationalen Gesetzen und Regelungen verankert ist, ist die Stellung des Vorsorgeprinzips im Handelsrecht noch

unklar. In der Präambel der WTO nennen die Mitgliedsstaaten als Ziel, "die optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung [...], den Schutz und die Erhaltung der Umwelt [...] zu erreichen" (Benedek 1998). Durch die Anerkennung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung ergibt sich implizit die Anerkennung des sie mitkonstituierenden Vorsorgeprinzips. Die Verankerung des Vorsorgeprinzips in der WTO wird vor allem für die drei folgenden Abkommen diskutiert:

Das SPS-Abkommen

Besonders relevant ist das Abkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Abkommen). Dessen primäres Ziel ist es zu vermeiden, dass die erwähnten Maßnahmen zu protektionistischen Zwecken Missbraucht werden. Gleichzeitig wird das Recht jedes Landes betont, entsprechende Maßnahmen einzuführen, sofern sie den Kriterien des SPS-Abkommens genügen.

Im Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip ist vor allem relevant, dass nach Art. 2.2 des SPS-Abkommens eine Maßnahme nur angewendet werden soll, soweit sie auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruht und nicht ohne hinreichenden wissenschaftlichen Nachweis beibehalten wird. Dies widerspricht dem Vorsorgeprinzip, das allerdings in beschränkter Form durch den in Art. 2.2 enthaltenen Verweis auf Art. 5.7 des SPS-Abkommens berücksichtigt wird. Dort wird festgehalten, dass gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen bei nicht ausreichendem wissenschaftlichen Beweismaterial vorübergehend eingeführt werden dürfen. Die Mitglieder bemühen sich in diesen Fällen, die notwendigen zusätzlichen Informationen für eine objektive Risikobewertung einzuholen, und nehmen innerhalb einer vertretbaren Frist eine entsprechende Überprüfung der Maßnahme vor.

Der Art. 5.7 wurde zuletzt in drei Streitfällen behandelt, wodurch das Vorsorgeprinzip in das Rampenlicht der Öffentlichkeit trat: Der "Hormonfall" (USA gegen EU), der "Lachsfall" (Canada gegen Australien) und der "Obstfall" (USA gegen Japan). In allen Fällen wurden die jeweiligen Schutzmaßnahmen für mit dem GATT unvereinbar erklärt (mithin das Vorsorgeprinzip als Begründung nicht akzeptiert). Besonders der "Hormonfall" erregte auch in Seattle die Öffentlichkeit, weil die Schutzmaßnahme der EU im Wesentlichen mit dem Hinweis auf die fehlende Risikoabschätzung durch die EU abgelehnt wurde. Umweltgruppen sehen dadurch die Gefahr, dass höhere nationale Standards von der WTO untergraben werden

(Cameron 1999: 261). Auch die EU-Kommission wollte unter dem Eindruck des Hormonfalls in der (vertagten) "Millenniumsrunde" das Vorsorgeprinzip in der WTO besser verankern (siehe unten).

Durch den Abschluss des Cartagena-Protokolls, in dem das Vorsorgeprinzip zwar nicht wörtlich, aber als "precautionary approach" in Artikel 1 verankert wurde, könnte in Zukunft die Rechtsprechung der WTO vor allem im Hinblick auf das SPS-Abkommen beeinflusst werden. Das Protokoll definiert die Wirkungsweise des Vorsorgeprinzips genauer als das SPS-Abkommen und kann insofern als eine Art "Leitlinie" für künftige Streitfälle aufgefasst werden. So wird unter anderem genauer festgelegt, was in einer Risikoabschätzung enthalten sein muss, was beim Risikomanagement beachtet werden muss und inwiefern sozioökonomische Überlegungen bei SPS-Entscheidungen eine Rolle spielen können (vgl. genauer Cosbey/Burgiel 2000). Mit dem Cartagena-Protokoll sollte u.E. das Vorsorgeprinzip endgültig in die internationale Umweltgesetzgebung als Prinzip eingehen und auch von der WTO zur Interpretation des SPS-Abkommens bei Streitfällen herangezogen werden.

Das Vorsorgeprinzip im Cartagena Protocol on Biosafety

Das Biosafety-Protokoll bezieht sich auf den Grundsatz 15 der Erklärung von Rio, der lautet: „Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten weitgehend den Vorsorgegrundsatz an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterung aufzuschieben". Eine Definition des Vorsorgeprinzips ist in der Rio-Deklaration nicht enthalten, auch sagt die Rio-Erklärung nichts darüber aus, wer im Streitfall um die Anwendung dieses Grundsatzes die Beweislastpflicht trägt.

In dem Ende Januar 2000 in Montreal verabschiedeten Biosafety-Protokoll ist das Vorsorgeprinzip in der Präambel, in der Zielsetzung (Artikel 1) wie auch erstmalig in einem multilateralen Umweltabkommen auch im Durchführungsteil enthalten (siehe Artikel 10 und 11). Im Anhang III findet sich ein weiterer Bezug zum Vorsorgeprinzip. Die Fundstellen lauten (vgl. den Text des Protokolls unter http://biodiv.org/biosafe/BIOSAFETY-PROTOCOL.htm):

[Preamble:] The Parties to this Protocol, ... Reaffirming the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development,...

Article 1: OBJECTIVE: In accordance with the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, the objective of this Protocol is to contribute to ensuring an adequate level of protection in the field of the safe transfer, handling and use of living modified organisms resulting from modern biotechnology that may have adverse effects on the conservation and sustainable use

of biological diversity, taking also into account risks to human health, and specifically focusing on transboundary movements.

Article 10: DECISION PROCEDURE: ... 6. Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of the living modified organism in question as referred to in paragraph 3 above, in order to avoid or minimize such potential adverse effects...

Article 11: PROCEDURE FOR LIVING MODIFED ORGANISMS INTENDED FOR DIRECT USE AS FOOD OR FEED, OR FOR PROCESSING: ... 8. Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of that living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing in order to avoid or minimize such potential adverse effects...

Annex III: RISK ASSESSMENT UNDER ARTICLE 15

: ... 4. Lack of scientific knowledge or scientific consensus should not necessarily be interpreted as indicating a particular level of risk, an absence of risk, or an acceptable risk...

Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen)

Das TBT berücksichtigt das Vorsorgeprinzip nicht explizit. Es zielt vor allem auf die internationale Harmonisierung von technischen Regulierungen und Standards ab. Ein Land, das strengere Regulierungen durchsetzen will, ist verpflichtet zu beweisen, dass diese zum Erzielen des von ihm angestrebten Sicherheitsniveaus notwendig sind. Es ist hingegen bislang unklar, inwieweit es möglich ist, das Vorsorgeprinzip für den Beweis der Notwendigkeit strengerer Regulierungen heranzuziehen.

Ausnahmeregelungen nach Art. XX GATT

Auch hier ist bislang unklar, welche Rolle das Vorsorgeprinzip bei der Feststellung der "Notwendigkeit" einer Maßnahme nach Art. XX (b) (Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen) oder ihres Bezugs zu Art. XX (g) (Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen) spielt.

Folgt man der oben angeführten Argumentation, dass die WTO mit der Anerkennung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung auch implizit das Vorsorgeprinzip berücksichtigen muss, sollte es auch in Art. XX und im TBT berücksichtigt werden und das SPS-Abkommen entsprechend flexibel ausgelegt werden. In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung dieser Reformen wurden im Vorfeld von Seattle zwar diverse Vorschläge gemacht, von einem Konsens kann aber noch nicht annäherungsweise gesprochen werden. Dabei wurde in Seattle deutlich, dass es sich nicht primär um einen Nord-Süd-Konflikt handelt. Vielmehr stehen sich auch die Interessen der USA und der EU konträr gegenüber.

Exkurs: Der WTO-Hormonstreit als Beispiel für die Vorsorgeproblematik

Dieser in der Umsetzung noch nicht abgeschlossene transatlantische Streitfall illustriert nicht nur die problematische Anwendung des Vorsorgeprinzips durch die WTO-Streitschlichtungsinstanzen. Er verdeutlicht auch exemplarisch, dass es neben der eigentlichen strittigen Sache, der unterschiedlichen Bewertung eines Risikos, weitere allgemein- wie handelspolitische Einflussgrößen gibt, die den Verlauf des Streitfalles beeinflussen. Der Streitfall wurde und wird zwischen den Polen "purer Protektionismus" und "Schutz des Vorsorgegrundsatzes als umwelt- wie verbraucherpolitisches Grundprinzip" vehement diskutiert. Vor allem in den Medien fand er im Zusammenhang mit dem Begriff "Handelskrieg" große Aufmerksamkeit. Von seinem Ausgang werden gravierende Auswirkungen auf zukünftige Streitfälle im Lebensmittelbereich erwartet.

In dem Streitfall geht es um die Zulässigkeit von Importverboten für Rindfleisch, das mit Hilfe von Rindermasthormonen produziert wurde. In etwa zwei Dutzend Ländern der Welt, darunter USA, Japan, Südafrika und Kanada, werden in der Tiermast natürliche und synthetische Hormone verwendet. So werden in den USA 90 Prozent der Rinder mit Masthormonen behandelt. In der EU hingegen ist der Einsatz dieser Substanzen seit mehr als einem Jahrzehnt wegen gesundheitlicher Bedenken, unter anderem wegen vermuteter Krebsgefahr, verboten. Die EU hat das Verbot für sechs Wachstumshormone 1989 auf die Einfuhr von Rindfleisch ausgeweitet: Importiertes Rindfleisch muss frei von diesen Masthormonen sein. Von dem Einfuhrverbot waren auch nordamerikanische Fleischeinfuhren in die EU betroffen, deren Volumen Ende der achtziger Jahre rund 100 Millionen Dollar jährlich betrug. Als Kompensation wurde den USA ein spezifisches Einfuhrprogramm für hormonfreies Fleisch, das "Non-Hormone Treated Cattle (NHTC) Programme", angeboten. Dieses Programm sollte weiterhin Fleischeinfuhren aus den USA ermöglichen – vorausgesetzt, das Fleisch enthält keine Rückstände der in der EU verbotenen Hormone. Nach dem sogenannten "Hilton Beef Contingent" dürfen die USA jährlich bis zu 11.500 Tonnen hormonfreies Fleisch in die EU ausführen. In den letzten Jahren wurden zwischen 5.000 und 7.000 Tonnen US-Rindfleisch importiert, davon gingen maximal 800 Tonnen in die Bundesrepublik.

Die USA und Kanada konnten erst mit dem rechtsverbindlichen Streitschlichtungsverfahren der WTO gegen das europäische Importverbot vorgehen. Sie beantragten nach einer ergebnislosen Konsultation am 25. April 1996 bei der WTO die Einrichtung eines Streitschlichtungspanels. Beide nordamerikanische Länder argumentierten, dass das EU-Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Fleisch im Widerspruch zu diversen WTO-Abkommen stünde und ein

"unerlaubtes Handelshemmnis" darstelle. Die EU führte dagegen aus, dass die Anwendung von Hormonen ein unnötiges zusätzliches Risiko für die menschliche Gesundheit sei. Das Dispute Settlement Panel (DSP) der WTO wurde im Mai 1996 eingesetzt und teilte am 18. August 1997 den Parteien in einem Bericht seine Ergebnisse mit: Das Einfuhrverbot der EU für hormonbehandeltes Fleisch verstoße gegen die Prinzipien des freien Welthandels und sei ein "unerlaubtes Handelshemmnis". Das DSP befand, dass das EU-Importverbot nicht im Einklang mit den Vorgaben der Artikel 3.1, 5.1 und 5.5 des SPS-Abkommens sei. Am 24. September 1997 legte die EU-Kommission Berufung gegen die WTO-Entscheidung ein. Über diese musste nun binnen drei Monaten die Berufungsinstanz (Appellate Body) entscheiden. Die EU verteidigte in ihrer Berufungsbegründung ihr höheres Schutzniveau gegenüber den internationalen Standards. Sie führte an, dass das wissenschaftliche Gremium, das das DSP beraten habe, die zusätzlichen Gefahren durch Hormonfleisch bestätigt habe. Jedoch sei dies bei der Entscheidung des Panels zugunsten internationaler Mindestnormen der Codex Alimentarius-Kommission ignoriert worden. Am 16. Januar 1998 wurde die Entscheidung des Berufungsgremiums den Streitparteien zugestellt. Die Berufungsinstanz schwächte das Urteil der ersten Instanz in einzelnen Punkten erheblich ab, bestätigte aber in anderen Punkten die Entscheidung der Vorinstanz. So konnte die Entscheidung des Berufungsgremiums von beiden Streitparteien als Bestätigung der jeweiligen Auffassung gesehen werden. "Nach unserer Auslegung", erklärte ein Sprecher der EU-Kommission, "haben wir gewonnen". Das Berufungsgremium der WTO habe wesentliche Argumente der Kommission übernommen, lediglich das Fehlen einer Risikoabschätzung als Basis für das Hormonverbot der EU sei kritisiert worden. Auch die US-Regierung erklärte sich zufrieden und erwartete, dass die EU nun ihren Verpflichtungen nachkäme und Maßnahmen zur Aufhebung des Importverbotes ergreifen würde.

Der Bericht des Appellate Body wie auch der überarbeitete Bericht des Dispute Settlement Panel wurden am 13. Februar 1998 vom Streitschlichtungsgremium (Dispute Settlement Body - DSB) angenommen. Strittig war während des gesamten Verlaufs des Streitfalles die Zeitspanne zur Umsetzung der WTO-Entscheidung. Die EU wollte eine vierjährige Frist, um weitere Untersuchungen durchführen zu können. Die USA wollten ihr jedoch nur 10 Monate zubilligen. Deshalb war bereits am 16. April 1997 in Übereinstimmung mit dem WTO-Streitschlichtungsabkommen festgelegt worden, diese Frage von einem Streitschlichter klären zu lassen. Dieser legte dann, nachdem die Entscheidung der Berufungsinstanz feststand, am 29. Mai 1998 die Zeitspanne auf 15 Monate, beginnend mit dem 13. Februar 1998, fest. Beide Seiten hatten jedoch unterschiedliche Interpretationen davon, was zum 13. Mai 1999 zu erfolgen habe. Die USA gingen davon aus, dass die EU bis zu diesem Termin ihre Vorschriften dahingehend ändere, dass die Einfuhr von Hormonfleisch zukünftig erlaubt wäre. Für die EU-Kommission war der 13. Mai nur derjenige Termin, zu dem sie ihre Untersuchungsergebnisse zur Beurteilung der Gefahren für die Verbraucher durch Hormonfleischverzehr vorzulegen habe. Da aber bereits 1997 die EU ausgeführt hatte, dass sie eine längere Zeitspanne benötigen würde, um die Untersuchungsergebnisse für die geforderte wissenschaftliche Risikoabschätzung beibringen zu können, war eigentlich klar, dass der Termin 13. Mai 1999 nicht eingehalten werden konnte. Deshalb veröffentlichte die EU-Kommission im Februar 1999 drei Optionen für weitere direkte Verhandlungen mit den USA und Kanada:

1. Kompensation: Die EU hält das Importverbot aufrecht und entschädigt die US-Landwirte durch zusätzliche Präferenzen wie verbesserten Marktzugang für amerikanische Produkte (z. B. Erhöhung des "Hilton Beef Kontingentes") in Europa bzw. durch Zollsenkungen.

2. Umwandlung des seit zehn Jahren bestehenden Verbotes in ein „vorläufiges Verbot": Die EU befristet das Importverbot, ohne Ausgleichszahlungen zu tätigen, und wandelt es in ein „vorläufiges Verbot" um. Dies würde der EU einen Zeitgewinn einbringen, da ein vorläufiges Verbot konform mit dem SPS-Abkommen wäre.

3. Kennzeichnung: Die EU hebt das Importverbot vorübergehend auf und führt eine Kennzeichnungspflicht für Hormonfleisch ein.

Zu keiner dieser drei Möglichkeiten gab es eine Einigung zwischen der EU und den USA. Eine Kontingenterhöhung wurde abgelehnt. Die zweite Option wurde als pure Verhandlungstaktik empört zurückgewiesen. Und in der Kennzeichnungsfrage standen sich die Positionen frontal gegenüber. Den von der EU geforderten Hinweis auf die Hormonbehandlung lehnten die USA als "diskriminierend" strikt ab. Die von ihnen ins Spiel gebrachten Kennzeichnungsvorschläge wie 'Choice', 'Prime', 'Approved Beef' waren jedoch für die Europäer nicht akzeptabel. So wurde die Frist 13. Mai 1999 überschritten, ohne dass eine der beiden Vorgaben, Vorlage des wissenschaftlichen Beweises oder die Aufhebung des bestehenden Importverbotes, erfüllt wurde. Dennoch war die EU in den Wochen und Monaten vor dem 13. Mai sehr aktiv. So hatte die EU-Kommission bereits im Februar 1999 erklärt, dass die Ergebnisse der 17 von ihr in Auftrag gegebenen Hormonstudien frühestens Ende 1999, Anfang 2000 vorliegen würden. Zum 13. Mai 1999 könne sie nur einen Zwischenbericht abliefern. Dieser wurde dann vom Wissenschaftlichen Ausschuss für Veterinärmaßnahmen und Gesundheitsschutz der EU-Generaldirektion für Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz der Verbraucher (DG24) Ende April 1999 präsentiert. Danach stellt der Einsatz der sechs verbotenen Hormone in der Rindermast ein Risiko für Verbraucher dar. Das natürliche Hormon Östradiol wird als "vollständig krebserregend" eingestuft, für die anderen fünf Hormone reichen trotz zahlreicher Verdachtsmomente (wie Beeinflussung der Entwicklung, Schädigung des Nervensystems und des Erbgutes und Gefahr der Entstehung von Krebs) die Daten für eine quantitative Abschätzung noch nicht aus. Der Bericht stellt ferner ein besonderes Risiko für Kinder vor der Pubertät heraus. Kurz vor der Veröffentlichung des Zwischenberichtes war eine weitere und bisher wenig berücksichtigte Facette im Hormonstreit von der EU bekannt gemacht worden. Rindfleischeinfuhren im Rahmen des NHTC-Programmes, die eigentlich hormonfrei sein müssten, wiesen Rückstände der verbotenen Hormone auf. Daraufhin und aufgrund von zahlreichen Problemen der USA, die Vorgaben für das NHTC-Programm einzuhalten, wurde von der EU angekündigt, zum 15. Juni 1999 keine Fleischeinfuhren mehr zuzulassen. Diese Entscheidung wurde mehrfach aufgeschoben und dann im März 2000 zurückgezogen.

Das Europäische Parlament forderte am 4. Mai 1999 die Kommission auf, nicht nur das bestehende Verbot für hormonbehandeltes Fleisch beizubehalten, sondern auch zukünftig keine Kennzeichnungslösung zuzulassen. Das Parlament stellte ferner heraus, dass das Vorsorgeprinzip ein zentrales Element im Ernährungs- und Gesundheitsbereich sei, und dass die EU das Recht habe, ihren Gesundheitsschutz auf dem höchstmöglichen Level zu betreiben. In einer Presseerklärung vom 17. Mai 1999 betonte die damalige EU-Kommissarin für Verbraucherschutz Emma Bonino, dass der Zwischenbericht die wissenschaftliche Absicherung der EU-Haltung liefere. Am selben Tag trafen sich in Brüssel die Agrar- und Außenminister der EU. In beiden Ministerräten wurde die Haltung der EU bekräftigt, dass bestehende Exportverbot aufrechtzuerhalten und eine Kompensationslösung zu suchen. Gleichzeitig beschloss die Kommission, bei der WTO Einspruch gegen die Höhe der von den USA angedrohten Strafzölle zu erheben. Die USA wiesen den Zwischenbericht der EU als

"Irreführung" zurück. Landwirtschaftsminister Glickman und Handelsbeauftragte Barshefsky erklärten, dass der Bericht dieselben "unbegründet Argumente" enthielte, die in der Vergangenheit vor der WTO keinen Bestand gehabt hätten. Vertreter der EU-Kommission zeigten sich daraufhin enttäuscht, dass die USA auf die wissenschaftlichen Ergebnisse des Zwischenberichtes nicht fundiert eingehen würden.

Am 12. Juli 1999 hatten die WTO-Streitschlichter ihren Vorschlag über die Höhe der zu leistenden Strafzölle veröffentlicht, der dann am 26. Juli 1999 von der WTO formal gebilligt wurde. Danach dürfen Strafzölle auf ausgewählte europäische Waren in Höhe von insgesamt 124,25 Mio. US-$ (226,97 Mio. DM) jährlich erhoben werden. Den USA wurden Strafzölle in Höhe von 116,8 Mio. US-Dollar (213,36 Mio. DM) und Kanada in Höhe von 11,3 Mio. kanadischen Dollar (13,61 Mio. DM) DM zugestanden. Die USA erheben die Strafzölle seit dem 29. Juli 1999, die Kanadier seit dem 1. August 1999. Die US-Warenliste konzentriert sich besonders auf Produkte aus Frankreich, Deutschland, Italien und Dänemark. Betroffen sind jedoch alle EU-Länder mit Ausnahmen von Großbritannien. Britische Produkte wurden ausgenommen, da die britische Regierung im Hormonstreit die US-Haltung unterstützt. Betroffen von der US-Vergeltungsmaßnahme sind u.a. Rind- und Schweinefleisch, Roquefort-Käse, Trüffel, Leber-Pasteten, Säfte und Marmeladen, Schokolade, Wollfett (Lanolin), Garne und Klebstoffe. Auf der kanadischen Liste befinden sich Rind- und Schweinefleisch, Gewürz-, Essig- und Salatgurken.

Die seit Mitte September 1999 im Amt befindlichen neuen EU-Kommissare erklärten im Herbst 1999, dass sie die bisherige Haltung der Kommission im Hormonstreit fortsetzen werden. Die letztendliche Entscheidung im Hormonkonflikt kann jedoch erst getroffen werden, wenn der endgültige wissenschaftliche Bericht der EU vorliegen wird. Die Veröffentlichung dieses Endberichts war zunächst für Ende 1999/Anfang 2000 angekündigt worden. Allerdings werden erst im Verlauf des Jahres 2000 die letzten beiden der insgesamt 17 von der EU in Auftrag gegebenen Studien zu den Hormonrisiken vorliegen. Der aus allen Studienergebnissen anzufertigende Gesamtbericht ist deshalb frühestens für Herbst 2000 zu erwarten. Nach der Vorlage dieses Berichts muss dann die WTO entscheiden, ob er ihren Vorgaben einer wissenschaftlich begründeten Risikoabschätzung genügt. Sollte er dies tun und sollte der EU-Bericht dokumentieren, dass mit dem Verzehr von hormonbehandeltem Rindfleisch eindeutig Gesundheitsrisiken verbunden sind, müsste die WTO die Rechtmäßigkeit des Importverbotes eingestehen. Bis zu dieser endgültigen Entscheidung sind die von den USA und Kanada erhobenen Strafzölle nach Artikel 22 des WTO-Streitschlichtungsverfahrens als "zeitlich befristete Maßnahmen für den Fall, dass die Empfehlungen und Entschließungen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraumes erfüllt werden", rechtmäßig.

Fazit und Empfehlung:

Obwohl das Vorsorgeprinzip inzwischen u.E. als internationales Gewohnheitsrecht anzusehen ist, ist es in den WTO-Regeln bisher nicht adäquat verankert. Hier ist die WTO eindeutig nicht auf dem Stand der internationalen Umweltrechtsprechung. Weiterhin droht jeder handelsrelevanten Vorsorgemaßnahme die Gefahr, in einem WTO-Schiedsgerichts-

verfahren wieder rückgängig gemacht zu werden. Diesem Risiko sollte auf zwei Ebenen begegnet werden:

- Auf der Ebene der WTO sollte klargestellt werden, dass das Vorsorgeprinzip bei der Bewertung umweltpolitischer Begründungen im Rahmen des Art. XX (b) und (g) GATT, beim TBT- und beim SPS-Abkommen anerkannt werden soll.
- Auch die Codex Alimentarius Kommission von WHO und FAO, deren Standards als Referenz im SPS-Abkommen verwendet werden, muss das Vorsorgeprinzip bei der Risikoabschätzung berücksichtigen.

2.4 Multilaterale Umweltabkommen (MEAs)

Problemstellung

Die internationale Umweltpolitik ist geprägt durch ein Netz von fast 200 Verträgen mit bilateraler, regionaler und multilateraler Reichweite (Brack 1999: 271). Für grenzüberschreitende Umweltprobleme gelten diese Abkommen allgemein als das beste Instrument. Anders als im Fall des internationalen Handels existiert (noch) keine Organisation, die sich um alle umweltpolitisch relevanten Themen kümmert und diese in einen einheitlichen Rahmen einpasst. Das internationale Umweltregime ist in diesem Sinne unübersichtlicher und weniger durchsetzungsmächtig als das internationale Handelsregime.

Bei der Frage, wie Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte in das multilaterale Handelssystem integriert werden können, spielt das Verhältnis Multilateraler Umweltabkommen (MEAs) zur Welthandelsorganisation (WTO) eine zentrale Rolle. Die beiden Regime geraten vor allem dort in einen potentiellen Konflikt, wenn MEAs Handelsbeschränkungen vorsehen und damit in den Regulierungsbereich der WTO eingreifen. Etwa 20 MEAs enthalten zur Zeit handelsbeschränkende Maßnahmen, darunter einige der wichtigsten (Biermann 1999: 15 f.): Das Washingtoner Artenschutzabkommen, das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen und zuletzt das Rotterdamer Übereinkommen über ein Verfahren der vorherigen informierten Zustimmung betreffend gewisser gefährlicher Chemikalien und Schädlingsbekämpfungsmittel im

internationalen Handel. Es ist damit zu rechnen, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Abkommen zunehmen werden.

Handelsbeschränkungen können in MEAs zwei unterschiedliche Funktionen ausüben (Brack 1999: 281): Zum einen dient die Kontrolle über den Handel direkt den umweltpolitischen Zielen, wenn der Handel die Ursache für den Umweltschaden darstellt (relevant beim Washingtoner Artenschutzabkommen und beim Basler "Giftmüll"-Übereinkommen). Zum anderen, und dies ist in den meisten Abkommen der entscheidende Punkt, sind die Handelsbeschränkungen ein mögliches Element, um die Vertragsstaaten zur Erfüllung ihrer eingegangenen Pflichten anzuhalten. MEAs enthalten in der Regel eine Reihe von "Carrots" und "Sticks", um bisherige Nicht-Mitgliedsländer von dem Nutzen einer Mitgliedschaft zu überzeugen (bzw. um "Freifahrerverhalten" auf Kosten der Umwelt und der Mitgliedsstaaten zu bestrafen). Handelsbeschränkungen werden als ein effektives ziviles Drohmittel angesehen, das als Komplement zu den positiven Anreizen wie Ausgleichsfonds oder technische Hilfe fungiert. "Der Kern des Problems ist die Erreichung kooperativen Verhaltens" (Pflüger 1999: 17). Das Konfliktpotential mit dem internationalen Handelssystem ist offensichtlich: Während die WTO Nicht-Diskriminierung zwischen "gleichartigen Waren" verschiedener Länder verlangt, sehen einige MEAs eben diese Diskriminierung als mögliches Instrument vor. Der Konflikt stellt sich besonders dann, wenn die Mitgliedschaften in den MEAs und der WTO nicht übereinstimmen. Besonders bei neu geschlossenen MEAs ist das häufig der Fall, weil zunächst einige Vorreiter das MEA ratifizieren, während in der WTO bereits 137 Staaten Mitglied (Stand: Juni 2000) sind und für die nächsten Jahre eine fast universale Mitgliedschaft angenommen werden kann.

Dennoch kam es bislang in der WTO noch zu keinem Streitfall, der ein MEA beinhaltet hat. Das tatsächliche Konfliktpotential in der WTO ist damit noch nicht ausgelotet. Auch unter Juristen und Handelsexperten gehen die Meinungen auseinander, ob Handelsbeschränkungen, die von einem breit akzeptierten MEA gedeckt sind, unter den derzeit herrschenden Regeln in der WTO vor einem Schiedsgericht angegriffen oder erlaubt würden. Allerdings sind sich die meisten, wie auch in Seattle auf zahlreichen Veranstaltungen deutlich wurde, darüber einig, dass eine erhebliche Rechtsunsicherheit besteht. Aus umweltpolitischer Sicht ist diese Rechtsunsicherheit auch dann problematisch, wenn vor der WTO keine MEAs angegriffen werden, da sie als Argument in die Verhandlungen über MEAs einfließen kann. MEAs, die Handelsbeschränkungen beinhalten, können durch die politi-

schen Akteure bereits vor ihrer Verabschiedung verwässert werden, wenn als Drohung ein möglicher Konflikt mit der Welthandelsordnung im Hintergrund steht. Dieses Phänomen, in der englischsprachigen Literatur "political drag" oder "regulatory chill" genannt, ist empirisch schwer zu belegen (Esty/Geradin 1998: 19). Von Verhandlungsteilnehmern beim Biosafety-Protokoll in Cartagena und in der Klimapolitik wird allerdings genau diese Verhandlungsstrategie interessierter Staaten berichtet.

Das Biosafety-Protokoll bildet ohnehin ein instruktives Beispiel: Im Januar 2000 einigten sich - für viele Beobachter überraschend - die Vertragsstaaten der Biodiversitäts-Konvention doch noch auf ein "Cartagena-Biosafety-Protokoll". Vor dem Hintergrund der heftigen Proteste in Seattle gegen die Einrichtung einer Biosafety-Arbeitsgruppe bei der WTO stellt diese Einigung einen umweltpolitischen Erfolg dar und könnte zumindest indirekt durch die Ereignisse in Seattle beeinflusst worden sein. Allerdings wird auch im Cartagena-Protokoll das Verhältnis zur WTO nicht eindeutig geklärt. Während einerseits festgeschrieben wurde, dass die Verpflichtungen des Protokolls die bereits bestehenden Rechte und Pflichten in anderen Vertragswerken (also unter anderem der WTO) nicht beeinflussen sollen, folgt direkt darauf der Satz, dass dies nicht bedeute, dass das Protokoll anderen Verträgen untergeordnet sei. Konflikte sind insbesondere abzusehen, wenn Vertragsstaaten das im Protokoll verankerte Vorsorgeprinzip heranziehen, um handelsbeschränkende Maßnahmen einzuführen. Es bleibt offen, ob ein Streit im Konfliktfall vor dem WTO-Schiedsgericht oder vor dem Internationalen Gerichtshof entschieden werden würde. Das Biosafety-Protokoll vertagt also erneut die Antwort auf die Frage nach der Hierarchie von MEAs zur WTO (Cosbey/Burgiel 2000).

Das Beispiel Klimapolitik

Der Klimawandel ist definitiv ein globales Umweltproblem, welches durch internationale Kooperation gelöst werden muss. Die 1992 beschlossene Klimarahmenkonvention (Framework Convention on Climate Change) sieht noch keine konkreten Maßnahmen vor, die den GATT/WTO-Regeln widersprechen und zu einem Streitschlichtungsverfahren führen könnten. Darin verpflichteten sich Staaten lediglich auf der Grundlage von "common but differentiated responsibilities", ihre Treibgasemissionen in Zukunft zu reduzieren.

Das 1997 beschlossene, aber noch nicht ratifizierte, Kyoto-Protokoll konkretisierte diese Verpflichtung, indem es bindende Emissionsobergrenzen für Industrieländer und drei unterschiedliche internationale ökonomische Instrumente zur Reduzierung von Treibhausgasen vorsieht. Das Grundkonzept ist dabei der Handel mit Emissionsrechten. Diese Instrumente sind keine Handelsmaßnahmen oder –restriktionen, die den GATT-Prinzipien der Nichtdiskriminierung und nationalen Gleichbehandlung widersprechen. Da momentan auch keine

Handelssanktionen für Industrieländer bei Nichteinhaltung der Reduktionsverpflichtung vorgesehen sind, können auch keine Probleme bei der Zuständigkeit der Streitschlichtung entstehen (Petsonk 1999: 9).

Dennoch ergeben sich in der Zukunft einige Berührungspunkte, deren Konfliktpotential bislang noch nicht ausgeleuchtet ist (UNU/IAS 1999). So stellt sich beispielsweise die Frage, ob der Handel mit Emissionsrechten unter die Prinzipien des GATS fallen soll. Insbesondere bei der Erstverteilung der Rechte und bei möglichen festgelegten Handelsbeschränkungen zwischen verschiedenen Ländergruppen kann es dann zu Konflikten mit dem Nicht-Diskriminierungsprinzip kommen. Auch bestehen Überschneidungen mit dem Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT), mit den Labelling-Anforderungen aus dem TBT und dem SPS sowie mit dem Subventionsabkommen. In dieser Hinsicht besteht noch erheblicher Forschungs- und politischer Klärungsbedarf.

Ein besonderes Problem entsteht im Bereich der Klimapolitik durch nationale Umweltsteuern. Dieses Instrument ist aus umweltökonomischer Sicht positiv zu beurteilen und kann ähnlich wie der Emissionsrechtehandel zu einer Internalisierung negativer externer Umwelteffekte führen. Werden Umweltsteuern auf grenzüberschreitende externe Effekte nur national umgesetzt, so kann es zu Wettbewerbsproblemen für die betroffenen Wirtschaftszweige kommen. Auch das umweltpolitische Ziel würde nicht erreicht, wenn die verschmutzungsintensiven Produktionen in andere Länder mit geringerer Steuerbelastung verlagert würden.

Eine Möglichkeit, diesen Wettbewerbsnachteil auszugleichen, besteht in Grenzausgleichsmaßnahmen oder "Border Tax Adjustments" (BTA). Solche BTA, die nicht direkt mit dem Produkt zusammenhängen, gelten nach dem GATT als nicht-zulässige Subvention. Abgaben, die den Energieverbrauch in der Produktion betreffen fallen aber größtenteils unter diese Definition. Ausgleichsmaßnahmen sind im GATT nur dann zulässig, wenn sich der mit Abgaben belegte Produktionsfaktor auch materiell oder physisch in dem Produkt wiederfindet. Das bedeutet, dass beispielsweise alle Industrien, die mit hohem fossilen Energieaufwand Produkte produzieren, in denen kein Erdöl oder Erdgas enthalten ist, bei nationalen Steuern auf den Energieverbrauch unter Umständen einen erheblichen Wettbewerbsnachteil auf den internationalen Märkten erleiden. Desgleichen ist es momentan einem Land mit Abgaben auf den Energieverbrauch nicht möglich, Importe, die im Ursprungsland nicht mit Energiesteuern belastet wurden, mit Abgaben zu belegen, die der Differenz in den Produktionskosten entsprechen (Brack 1998).

Die internationale Klimapolitik ist in hohem Maße von nationalen Vorreitern abhängig. Wenn diese Vorreiter für ihr Handeln aber dauerhaft ökonomisch bestraft werden und der umweltpolitische Nutzen ausbleibt, wird ein Fortschritt bei internationalen Klimaverhandlungen erschwert. Das GATT/WTO-System kann ein beträchtliches Hindernis für die Einführung effektiver Steuern auf den Energieverbrauch bzw. Treibhausgasemissionen auf nationaler Ebene darstellen. Die Ausweitung der im GATT erlaubten BTA auf Prozessbezogene Grenzausgleichsmaßnahmen spielt daher in verschiedenen Stellungnahmen von umweltpolitischen Nichtregierungsorganisationen (AG Handel 1999) und Wissenschaftlern (Esty/Geradin 1998: 27ff.) eine große Rolle. Es ist allerdings umstritten, ob diese Ausweitung in der Praxis umsetzbar oder ob der Kontroll- und Informationsaufwand hierfür zu hoch ist. Dennoch wird erwartet, dass in dieser Frage in den kommenden Jahren eine Klärung ansteht, zumindest im Klimabereich, der das klassische globale Umweltproblem darstellt.

Im WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt (CTE) wird seit 1994 intensiv über die Beziehung von MEAs und WTO diskutiert. Brack (1999: 290f.) unterscheidet idealtypisch drei Argumentationsmuster: Eine "umweltfreundliche Gruppe" (u.a. die EU) schlug eine Reform des Artikel XX GATT vor, mit der Handelsbeschränkungen aufgrund eines MEAs als Ausnahmetatbestand legitimiert würden. Eine Gruppe "handelsorientierter Länder" (u.a. Japan, Korea, ASEAN) lehnen weitreichende Änderungen im GATT als unnötig und schädlich wegen protektionistischen Missbrauchs ab. Sie würden unter Umständen eine nachträgliche befristete Ausnahmegenehmigung (waiver) mittragen. Schließlich erklärte eine "entwicklungsorientierte Ländergruppe" (u.a. Ägypten, Indien, Nigeria), dass die Konzentration auf Handelssanktionen im Kontext der Umweltthematik von den wirklichen Problemen ablenke und positive Anreize ohnehin die besseren Instrumente seien. Diese Gruppe lehnt MEA-bezogene Reformen des GATT/WTO-Regimes strikt ab.

Die meisten Nichtregierungsorganisationen unterstützen und verschärfen die Position der EU. Stellvertretend sei hier die Forderung der AG Handel des Forum Umwelt & Entwicklung genannt: "...fordern wir die Anerkennung der Priorität von MEAs vor der WTO und eine uneingeschränkte Zulassung von Handelsmaßnahmen aller MEAs, die vom UNEP als legitime und offen ausgestaltete MEAs akzeptiert werden. Wir schlagen daher vor, Art. XX GATT entsprechend zu ergänzen." (AG Handel 1999). Um protektionistischen Missbrauch zu vermeiden, werden verschiedene "ex-ante-Kriterien" genannt, die ein MEA erfüllen muss, um von der WTO als solches anerkannt zu werden. Hierfür solle das UNEP, nicht die WTO, die Federführung haben.

Von der Wissenschaft werden unterschiedliche Lösungen vorgeschlagen. Biermann (1999) präferiert in erster Linie aus Praktikabilitätsüberlegungen heraus einen Auslegungsbeschluss der WTO-Ministerkonferenz über die Artikel XX (b) und (g) GATT gegenüber einer Änderung des Artikels XX, da hierfür nur eine Dreiviertelmehrheit erforderlich ist. Er plädiert außerdem für "ex-post-Prüfungen" von MEAs durch die WTO. Demgegenüber schlägt Brack (1999) ein neu zu beschließendes WTO-Abkommen speziell zu MEAs vor, in Analogie zu den Abkommen über technische Handelshemmnisse oder zum Agrarabkommen.

Fazit und Empfehlungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die meisten Beobachter von potentiellen Konflikten zwischen MEAs und WTO ausgehen. Die Meinungen gehen jedoch auseinander,

wie diese Konflikte vermieden werden können. Aus umweltpolitischer Sicht ergeben sich die Forderungen:

- Reform des GATT-Artikels XX oder zumindest ein Auslegungsbeschluss, um Handelsbeschränkungen aufgrund eines MEAs zu legitimieren.
- Kodifizierung von ex-ante Kriterien, um einerseits protektionistischen Missbrauch zu vermeiden und um andererseits die Entwicklung von MEAs zu fördern und diese nicht in Unsicherheit bezüglich möglicher WTO-Präjudiz zu lassen.
- Die Entscheidungsinstanz in Konfliktfällen sollte außerhalb der WTO angesiedelt sein, im Idealfall beim UNEP.

Kapitel

3

3. Die Handel und Umwelt-Diskussion in speziellen Sektoren und Regelungsbereichen

3.1 Landwirtschaft

Das Agrarabkommen der WTO

Das "Agreement on Agriculture" (AoA) nimmt innerhalb des GATT eine Sonderstellung ein, da für den Agrarhandel einige Ausnahmen von den Normen akzeptiert werden. Unter bestimmten Umständen sind z.B. vorübergehende Ausfuhr- und Einfuhrbeschränkungen erlaubt. Dabei beschränkt es sich nicht auf handelspolitische Instrumente wie Zölle, Kontingente und Exporterstattungen, sondern erfasst jegliche staatlichen Stützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft. Die wesentlichen Bereiche, die im AoA geregelt sind, betreffen Marktzugang, Exportsubventionen und interne Stützungsmechanismen. Jeder Bereich erlaubt Sonderregelungen für EL und LDC. Die Friedensklausel regelt, dass gegen handelsbeschränkende Maßnahmen innerhalb der AoA-Vereinbarungen bis zum Ende des Implementierungszeitraumes keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden dürfen. Ansonsten gilt für Fälle innerhalb der vertraglichen Verpflichtung der Streitschlichtungsmechanismus der WTO.

Im Bereich **Marktzugang** wird vor allem die Umwandlung von mengenmäßigen Beschränkungen und variablen Zöllen in feste Zölle geregelt. Das Niveau dieser Zölle musste im Durchschnitt aller Produkte bis 2000 um 36 % gegenüber dem Zeitraum 1986-88 reduziert werden. Die Mindestrate beträgt 15 % pro Produkt. Entwicklungsländer müssen ihre Zölle bis zum Jahr 2004 durchschnittlich um 24 % reduzieren, die Mindestrate beträgt 10 %. LDCs sind von der Zollabbau-Verpflichtung ausgenommen. Viele Industrieländer nutzten den Spielraum bei den Zollreduktionen dazu, bereits niedrige Zölle um 100 % zu reduzieren, um höhere Zölle für "sensible Produkte" beibehalten zu können. Als Folge wurde der Zollschutz noch ungleichmäßiger, mit ausgeprägten "Spitzen" bei bestimmten Produkten. Zusätzlich zu den Zollreduktionen wurde eine Mindestmarktzugangsregelung vereinbart. Bei der Tarifizierung bisheriger nicht-tarifärer Importbeschränkungen muss ein sofortiger Mindestmarkt-

zugang von inzwischen 5 % des Verbrauchs im Importland gewährt werden. Produkte, bei denen die Umwandlung von nichttarifären Hindernissen zu extrem hohen Einfuhren führen würde, dürfen von den Importstaaten mit zusätzlichen Zöllen von bis zu 33 % des bestehenden Tarifs belegt werden (special safeguard).

Exportsubventionen müssen bis zum Jahr 2000 im Wert um 36 % und in der Menge um 21 % reduziert werden. Dabei gilt als Referenzzeitraum der Durchschnitt der Jahre 1986-1990. Entwicklungsländer, die ohnehin fast keine Exportsubventionen gewähren, müssen diese im Wert um 24 % und die Mengen um 14 % reduzieren. Bei Subventionen, die in Übereinstimmung mit dem AoA gewährt werden, darf zwar kein Streitschlichtungsverfahren eingeleitet werden, bei Nachweis einer Schädigung der heimischen Landwirtschaft kann ein Land seine Inlandsmärkte jedoch durch Ausgleichszölle schützen.

Als **interne Stützung** werden die internen Subventionen an die Landwirtschaft bezeichnet. Dazu zählen sämtliche produktgebundenen Subventionen, d.h. preis- und absatzsichernde Maßnahmen, sowie produktgebundene Direktzahlungen und Beihilfen. Für jedes Land wird als Grundlage das Aggregierte Stützungsmaß (AMS) errechnet. Dabei handelt es sich um einen Wert, der sich aus der internen Preisstützung und aus den Budgetauslagen zusammensetzt, die als handelsverzerrend definiert werden. Die interne Stützung muss in den Industrieländern bis zum Jahr 2000 um 20 % gesenkt werden (Referenzzeitraum 1986-88), Entwicklungsländer müssen bis 2004 um 13,3 % vermindern.

Tatsächlich werden aber nicht alle Unterstützungsmaßnahmen in das AMS einbezogen. Um die verschiedenen Formen der Unterstützung zu unterscheiden, werden sie in "boxes" eingeteilt. Dieser Begriff erscheint nicht im Abkommen selbst, wohl aber in fast allen Beschreibungen davon. Grundsätzlich gibt es zwei "boxes", die Maßnahmen enthalten, die nicht in die Berechnung des AMS einbezogen werden.

Die erste Box ist die "green box" (Annex 2 des Agrarabkommens), in der Maßnahmen enthalten sind, von denen angenommen wird, dass sie keine oder nur geringe handelsverzerrende Wirkungen haben. Dabei handelt es sich größtenteils um regional-, sozialpolitisch- und ökologisch motivierte Maßnahmen. Sie sollen aus öffentlichen Haushalten finanziert werden und keine preisstützenden Wirkungen haben. Allgemein sollen die Maßnahmen zielgerichtet, an spezielle Kriterien gebunden und unabhängig von Änderungen in Preisen und Produktion sein. Die wichtigsten der genannten Maßnahmen sind:

- die Bereitstellung allgemeiner Dienstleistungen wie Infrastruktur, Fortbildung, Beratung;
- Direktzahlungen und produktionsunabhängige Einkommensstützung;
- Programme zur Stillegung von Betrieben und Flächen und
- umwelt- und strukturpolitische Maßnahmen.

In den letzteren ist die spezielle Bedingung genannt, dass staatliche Zahlungen nur in Höhe der durch die Teilnahme an einer Umweltschutzmaßnahme oder die Beibehaltung der Produktion in einer benachteiligten Region entstehenden Zusatzkosten gewährt werden dürfen.

In der zweiten, der sogenannten "blue box" (Art. 6.5 des Agrarabkommens), sind Direktzahlungen im Rahmen von produktionsbeschränkenden Maßnahmen enthalten. Diese Box wurde aufgrund der Agrarpolitiken von EU und USA beschlossen, die solche Direktzahlungen oder Ausgleichszahlungen an ihre Landwirte leisten (z.B. die Flächenstillegungsprämie).

Gelegentlich wird die Sonderbehandlung von Entwicklungsländern als "special and differential treatment box" bezeichnet (Art. 6.2 des Agrarabkommens). Sie enthält Subventionen für Investitionen und Inputs, wenn diese speziell auf einkommensschwache und ressourcenarme Betriebe zugeschnitten sind.

Alle anderen Unterstützungsmaßnahmen sind in der "amber box" enthalten und müssen damit reduziert werden. Dies gilt wiederum nicht, wenn ihr Wert 5 % des gesamten inländischen Produktionswertes nicht überschreitet. Für Entwicklungsländer liegt diese de-minimis-Ausnahme bei 10 %.

Aus umweltpolitischer Sicht bestand die Hoffnung, dass mit dem Abbau von Außenschutz, Exportsubventionen und interner Unterstützung die Anreize zu umweltschädigender Überproduktion vor allem in EU und USA reduziert würden. Gerade in den Bereichen Marktzugang und Exportsubventionen wurde jedoch eher der Status Quo von Mitte der 90er Jahre festgeschrieben, als tatsächliche Reduktionen erzielt. Die im Rahmen der „green box" zulässigen Subventionen für ökologische Programme machen trotz gegenteiliger Rhetorik nur einen geringen Teil des gesamten Subventionsaufkommens aus. Neben der in einigen Sektoren immer noch bedeutenden Preisstützung wird der Großteil der Aufwendungen für Flächenstillegungsprogramme im Rahmen der „blue box" (EU) und produktions-

unabhängiger Einkommensbeihilfen (USA) verwendet. Die aus ökologischer Sicht wünschenswerte Extensivierung der Produktion ist bisher nicht zu beobachten. Im Gegenteil wird sogar eine weitere Intensivierung in Gunstlagen befürchtet, während marginale Standorte völlig aus der Produktion fallen könnten.

Weitere Liberalisierung des Weltagrarhandels versus „Non-Trade-Concerns" und Multifunktionalität

Auf WTO-Ebene haben die Agrarverhandlungen im Rahmen der 'built-in agenda' im März 2000 begonnen. Ohne ein genaues Verhandlungsmandat, nur auf der Basis von Art. 20 des Agrarabkommens, werden die Verhandlungen über eine weitere Liberalisierung der Weltagrarmärkte nicht konkret vorankommen können. Der Artikel legt weder präzise Ziele noch einen Zeitrahmen für das Erreichen des Abbaus von Unterstützung und Protektion fest.

Die zögerlichen Reformschritte der EU im Rahmen der Agenda 2000 provozierten die heftige Kritik anderer WTO-Mitglieder. Besonders die Cairns-Gruppe wichtiger Agrarexporteure bezeichnete den beschlossenen Abbau von Subventionen und Preisunterstützung als vollkommen unzureichend und kündigte an, die WTO-Verhandlungen als Forum zu nutzen, um die weitergehende Reform der EU-Agrarpolitik zu provozieren. Deren Vorschlägen zur Aufhebung aller Sonderregelungen für den Agrarhandel hielt die EU mit Unterstützung der Schweiz entgegen, dass in Artikel 20 des Agrarabkommens ausdrücklich die Berücksichtigung von Zielen wie Umweltschutz und Ernährungssicherheit gefordert werde. Die ursprünglichen Vorschläge der EU-Kommission für die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, die auf die stärkere Verknüpfung von Unterstützungsmaßnahmen mit umwelt- und regionalpolitischen Leistungen zielten, wurden allerdings in der Agenda 2000 nicht umgesetzt.

Die Interessen der Entwicklungsländer im Agrarbereich beziehen sich auf die Verbesserung ihres Marktzugangs und auf den Subventionsabbau im Norden. Letzterer umfasst a) die Exportsubventionen und b) direkte Einkommenshilfen für Landwirte in den Industrieländern. Allerdings wollen viele Entwicklungsländer die Möglichkeit von Regierungen zur Unterstützung der eigenen Landwirte und Beschränkung von Importen verteidigen. Dazu zählen unter anderem Maßnahmen zur Unterstützung kleiner Bauernhöfe, die gegenüber der agroindustriellen Produktion nicht mehr konkurrenzfähig sind.

Bereits vor der Ministerkonferenz in Seattle hatte das Landwirtschaftskomitee der WTO einen informellen „Analysis and Information Exchange" (AIE) - Prozess begonnen. Ziel des AIE-Prozess war, die Positionen und Wünsche der Mitglieder für die im Agrarabkommen vorgesehene Fortsetzung des Liberalisierungsprozesses zu identifizieren. Zwischen Mai 1997 und März 1999 wurden 54 "non-papers" verschiedener Staaten eingereicht und diskutiert. Die meisten Stellungnahmen kamen dabei von Seiten der Cairns-Gruppe und den USA.

Insgesamt beteiligten sich 27 Länder mit Stellungnahmen am AIE-Prozess, die Stellungnahmen der Entwicklungs- und Transformationsländer erfolgten jedoch meist kollektiv, so dass die Zahl der Diskussionsbeiträge aus den Industriestaaten und Cairns-Gruppen-Ländern deutlich überwog. Die USA zeichnet mit 13 Papieren für fast ein Viertel der Stellungnahmen verantwortlich, die Cairns-Gruppe mit 24 Papieren für knapp die Hälfte. Entwicklungsländer, die nicht Mitglieder der Cairns-Gruppe sind, haben nur an sechs Stellungnahmen mitgewirkt. Die Themenschwerpunkte lagen deutlich auf der internen Subventionspolitik und den in der Präambel und Art. 20 des Agrarabkommens erwähnten "Non-Trade-Concerns" wie Entwicklung, Ernährungssicherheit und Umweltschutz. Bei den Themenschwerpunkten in den Papieren zu „Non-Trade-Concerns" gibt es eine deutliche Unterscheidung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Während erstere vor allem die umwelt- und regionalpolitischen Aspekte betonen, stehen bei letzteren Ernährungssicherung und - in geringerem Maße - Beschäftigung im Vordergrund.

Subventionen und Multifunktionalität

Der Begriff der Multifunktionalität wurde ursprünglich von Norwegen in die Agrarhandelsdebatte eingebracht. Er wurde inzwischen von der EU, Japan und Korea aufgegriffen und als eines der Hauptargumente gegen eine vollständige Liberalisierung des Agrarhandels ins Feld geführt. Die Notwendigkeit, die Multifunktionalität der Landwirtschaft besonders zu berücksichtigen, wird im Wesentlichen mit zwei Entwicklungen begründet:

(1) Der steigenden Nachfrage nach Non-Food-Dienstleistungen der Landwirtschaft steht ein sinkendes Angebot aufgrund von z.B. veränderten Anbaumethoden und einer immer geringeren Bedeutung der Landwirtschaft gegenüber.

(2) Agrarreformen, die eine Reduzierung der internen Stützung, einen Wechsel zu weniger handelsverzerrenden Maßnahmen und die Herbeiführung des Freihandels beinhalten, können die Erfüllung von Non-Food-Zielen beeinträchtigen.

Zu den Non-Food-Zielen, die unter dem Begriff der Multifunktionalität zusammengefasst werden, gehören z.B. der Umweltschutz, die Ernährungssicherung, die Förderung des ländlichen Raums und die Erhaltung der Kulturlandschaft. Die Frage, die sich im Zusammenhang damit stellt ist: Welche Reformschritte sind notwendig, um eine bessere Allokation der Arbeitsplätze, national und international, zu erreichen, die gleichzeitig die Erfüllung der multifunktionalen, z.T. nicht marktfähigen Ziele in der Landwirtschaft berücksichtigt bzw. sicherstellt? Die multiplen Funktionen der Landwirtschaft sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Während für die Industrieländer z.B. generell der Umweltschutz eine höhere Bedeutung hat, steht die Ernährungssicherung bei den Entwicklungsländern im Vordergrund. Es gibt also nicht *die* multifunktionale Rolle der Landwirtschaft und entsprechend keine optimalen, allgemeingültigen politischen Maßnahmen. Eine vielfach diskutierte Maßnahme ist die Subventionierung von Landwirten für die Erbringung dieser Non-Food-Leistungen und deren Ausgestaltung. Je besser es gelingt, die Non-Food-Dienstleistungen von der Food-Produktion zu trennen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die multiplen Ziele mit einer minimalen Produktions- und Handelsverzerrung erreicht werden können. Dies ist der Hintergrund für die Bestimmungen in der „green box". Nach Auffassung von den USA und der Cairns-Gruppe sind die darin enthaltenen produktionsunabhängigen Unterstützungsmaßnahmen zum Erreichen der ökologischen Ziele (mehr als) ausreichend. Erschwert wird dies jedoch durch die häufig anzutreffende „gemeinsame Produktion" von Food- und Non-Food-Gütern und -Dienstleistungen. Gerade Norwegen und die EU argumentieren, positive Umwelteffekte entstünden als Kuppelprodukte der Nahrungsmittelproduktion. Daher sei der effizienteste Weg, die ökologischen Dienstleistungen bereitzustellen, die Unterstützung der landwirtschaftlichen Produktion. Gleichzeitig wird mit diesen Zahlungen für die Erbringung öffentlicher Güter auch versucht, die durch die Senkung der Garantiepreise entstehenden Einkommenseinbußen auszugleichen.

Die Frage der Produkt- und Produktionsstandards wird in diesem Zusammenhang praktisch nicht diskutiert. Die Länder, die aufgrund der „Non-Trade-Concerns" ein hohes Unterstützungs- und Außenschutzniveau fordern, argumentieren nicht, dass die Konkurrenten wegen der Unterbietung von Umwelt- oder sonstigen Standards preiswerter produzieren. Ziel

ist vielmehr die Aufrechterhaltung der nicht wettbewerbsfähigen Landwirtschaft zur Erreichung der „Non-Trade-Concerns".

Exkurs: Zur WTO-Konformität der Agrarumweltprogramme gemäß VO 2078/92

Im Zuge der 1992 begonnenen Reform der EU-Agrarpolitik wurden Agrarumweltprogramme eingeführt. In deren Rahmen erhalten Landwirte staatliche Beihilfen für folgende ökologische Leistungen (Weins 1994: 209):

1. Einführung oder Beibehaltung von Produktionsverfahren, die die umweltschädlichen Auswirkungen der Landwirtschaft verringern helfen und zu einer Marktentlastung beitragen,
2. Extensivierung von pflanzlicher Produktion und Tierhaltung,
3. Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion auf Flächen, die brach zu fallen drohen,
4. Pflege bereits brachgefallener Flächen, wenn dies aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes notwendig erscheint und
5. langfristige Stillegung von landwirtschaftlichen Flächen, die aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes nicht bewirtschaftet werden sollten.

Eine Analyse der EU-Agrarumweltprogramme gemäß der Verordnung 2078/92 und ihrer Kompatibilität mit den für sie geltenden Bestimmungen in Abs. 12 und Abs. 1 Annex 2 AoA (Agrarabkommen) verdeutlicht noch einmal die Problematik der von der Produktion "entkoppelten" Unterstützungsmaßnahmen. Um den Anforderungen des Agrarabkommens zu entsprechen, müssten die Agrarumweltprogramme der EU in folgenden Bereichen reformiert werden:

- Die Evaluierung müsste verbessert und operationale Zielvorgaben müssten festgelegt werden:
  Um als "eindeutig definiertes Umwelt- oder Erhaltungsprogramm" gemäß Abs. 12a Annex 2 AoA eingestuft werden zu können, ist der Nachweis der in der Zielsetzung benannten Umweltverbesserung notwendig. In den meisten EU-Mitgliedsstaaten gibt es derzeit jedoch weder ein praktikables Indikatorenkonzept noch (operationale) Leistungsvorgaben zur ordnungsgemäßen Beurteilung der Leistung im Verhältnis zu den Zielsetzungen. (Für die Beschreibung diesbezüglicher Mängel in z.B. Deutschland und Finnland siehe Potter 1998: 125).
- Die Ziele müssten klarer getrennt werden:
  Viele Maßnahmen verfolgen mannigfaltige Ziele, wovon die Kontrolle der Auswirkungen auf die Umwelt nur eines ist (z.B. Flächenstillegungs- und Extensivierungsprogrammen in den USA, Kanada und der EU). Es wird sehr schwierig sein, die Umweltkomponente von der Produktionskomponente der Subvention zu trennen. Zumindest erschwert es die Einordnung in eine der Kategorien der „green box".
- Die Prämien müssten stärker entsprechend der tatsächlichen Ertragseinbußen differenziert werden:
  Bei knapp 50 % der Agrarumweltmaßnahmen wird keine Prämienstaffelung vorgenommen (Wiggerthale 1999: 84). Daraus resultierende Überkompensationen in Grenzertragsregionen wirken sich im Widerspruch zum Abs. 1 Annex 2 AoA wie eine Preisstützung für Erzeuger aus. Andererseits kommt es zu negativen Anreizwirkungen durch

zu geringe Ausgleichszahlungen in intensiv bewirtschafteten Gebieten. Daher wäre eine Regionalisierung der Prämiengestaltung erforderlich, die zu Einkommensminderungen in Grenzertragsregionen führen würden.

Fazit

Der hier skizzierte Reformbedarf ist aus umweltpolitischer Sicht nicht unproblematisch. Eine klarere Zieldefinition und -evaluierung kann zu größerer Transparenz der Agrarumweltpolitik führen und ist daher zu begrüßen. Dagegen droht bei der Umsetzung der vom AoA vorgeschriebenen Begrenzung der Zahlungen auf die tatsächlich anfallenden Mehrkosten bzw. Ertragsausfälle ein weiterhin verschärfter Strukturwandel und die Aufgabe marginaler Flächen. Dies wird zu einer starken Veränderung der Landbewirtschaftung führen. Daher ist aus umweltpolitischer Sicht die bisher bestehende Einkommensunterstützung durch die Umweltprogramme nicht nur tolerierbar sondern geradezu wünschenswert und eventuell noch auszubauen. Die EU sollte für eine entsprechende Anpassung des Abs. 12 Annex 1 des AoA eintreten. Damit könnte das Konzept der "Multifunktionalität" in einem konkreten Fall mit dem WTO-Regime vereinbart werden. Dadurch entstehende Möglichkeiten müssen aus Gründen eines zielorientierten und effizienten Umweltschutzes einerseits, und als glaubwürdiger Beweis für die dem Umweltschutz in der Landwirtschaft eingeräumte hohe Bedeutung andererseits auch konsequent genutzt werden. Dazu ist eine kohärente Gestaltung der Agrarumweltmaßnahmen und eine stärkere Ausrichtung der gesamten Agrarpolitik an Umweltzielen notwendig. Im Falle der EU konterkarieren bisher einige Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik das Ziel des Umweltschutzes. Der Anteil der Ausgaben im Rahmen der Verordnung 2078/92, der nur knapp 4 % des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, Abteilung Garantie, ausmacht, kann allenfalls als Beginn einer notwendigen Weiterentwicklung der europäischen Landwirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit betrachtet werden.

Positionen der Nichtregierungsorganisationen

Die globale NRO-Gemeinschaft hatte sich vor Seattle nahezu geschlossen gegen weitere Liberalisierungen im Agrarbereich ausgesprochen und Korrekturen am bestehenden Agrarabkommen bzw. die Loslösung des Agrarbereiches aus der WTO gefordert. Die meisten NRO im Süden wie im Norden sind der Auffassung, die Unterstützung bzw. der Schutz des Agrarsektors durch nationale Agrar- und Strukturpolitik sei aufgrund der fundamentalen Bedeutung für Ernährungssicherheit, Beschäftigung und soziale Strukturen auf dem Lande, Lebensweise und kulturellen Vielfalt legitim bzw. notwendig. Die Position der EU zur Multifunktionalität der Landwirtschaft genießt allerdings wenig Glaubwürdigkeit. Sie versucht damit, ihre Politik zu rechtfertigen. Andererseits ist sie aber nicht bereit, die Exportsubventionen einzustellen und hat sich mit den Beschlüssen zur Agenda 2000 weiterhin auf eine exportorientierte und energieaufwendige Intensivlandwirtschaft festgelegt. Vor

allem von NRO aus dem Süden wird diese Position als Vorwand für Protektionismus stark angegriffen.

La Via Campesina, ein weltweiter Zusammenschluss der Landarbeiter- und Kleinbauern-organisationen, fordert die Herausnahme des Agrarbereiches aus der WTO. Auch in Seattle wurde die Forderung "Take Agriculture out of the WTO" während der zentralen Demonstration am Eröffnungstag sowie bei weiteren Aktionen und Demonstrationen von Mitgliedsorganisationen aus allen fünf Kontinenten vorgetragen. Die CPE (Coordination Paysanne Européenne) bezeichnet die EU-Verhandlungsposition bezüglich der Multifunktionalität der Landwirtschaft als heuchlerisch, die gemeinsame Agrarpolitik der EU habe zerstört bzw. zerstöre weiterhin, was sie weltweit zu schützen vorgibt.

Fazit und Empfehlungen

Die Bedeutung der "Non-Trade-Concerns" Umweltschutz und Ernährungssicherheit wird vor allem von zwei Staatengruppen betont. Die EU und andere europäische Länder wie die Schweiz und Norwegen betonen vor allem die positiven externen Effekte des Agrarsektors, die eine entsprechende Unterstützung rechtfertigen würden. Einige Entwicklungsländer unter der Führung Pakistans, Indiens und Ägyptens stellen vor allem auf die Bedeutung der Landwirtschaft für Beschäftigung und Ernährungssicherung ab. Könnten diese beiden Blöcke sich einigen, wäre eine gewichtige Gegenposition zum US-Cairns-Block der Befürworter einer vollständigen Liberalisierung des Weltagrarmarktes möglich. Um dies zu ermöglichen, muss aber vor allem die EU ihre praktische Agrarpolitik stärker auf die von ihr hochgehaltenen Ziele ausrichten. Die Förderung von Überschussproduktion und subventionierten Exporten lassen sich nicht mit Argumenten zur Erhaltung der Kulturlandschaft rechtfertigen.

Die EU sollte daher bei den Agrarverhandlungen im Rahmen der 'built-in agenda'

- der kurzfristigen Abschaffung aller Exportsubventionen zustimmen. Dies sollte auch die Subventionskomponente von Exportkreditprogrammen einschließen.

- die stärkere Ausrichtung der erlaubten Unterstützungsmaßnahmen auf „Non-Trade-Concerns" fordern. Der Maßstab muss dabei vor allem sein, ob Maßnahmen den Zielen Umweltschutz, Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung tatsächlich zuträglich sind. Die Frage nach handelsverzerrenden Wirkungen muss demgegenüber nachrangig

sein. Konkret ist die Aufhebung der Begrenzung der Ausgaben für Agrarumweltprogramme zu nennen; ebenso die von vielen Entwicklungsländern und NRO geforderte unbegrenzte Unterstützung der Grundnahrungsmittelproduktion für den inländischen Bedarf („food security box").

- dem bei Abschluss der Uruguay-Runde eingegangenen Versprechen zur Unterstützung der netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer insbesondere bei der Erhöhung ihrer Produktion endlich Taten folgen lassen.

- den Marktzugang für Entwicklungsländer verbessern. Insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) ist kurzfristig und verbindlich der zoll- und quotenfreie Marktzugang zum EU-Markt zu gewähren. Angesichts der begrenzten Produktionskapazitäten ist auch im sensiblen Agrarsektor nicht mit schwerwiegenden Störungen des EU-Markts durch diese Maßnahme zu rechnen.

3.2 Wälder/Forstprodukte

Die ‚Accelerated Tariff Liberalisation'-Initiative der APEC-Staaten

Die APEC (Asiatisch-Pazifische Wirtschaftszusammenarbeit), ein Zusammenschluss von derzeit 21 Pazifikanrainerstaaten, darunter die USA, Japan, Kanada, Indonesien, Malaysia, Papua-Neuguinea und Thailand, hatte im Sommer 1999 beschlossen, ihre mehrere Sektoren und auch die Forstwirtschaft umfassende Liberalisierungsinitiative in die WTO hineinzutragen. Unter der Bezeichnung "Accelerated Tariff Liberalisation" (ATL) fordern die APEC-Staaten einen beschleunigten Zollabbau für bestimmte industrielle und forstwirtschaftliche Produkte. Die APEC-Mitglieder zählen gleichzeitig zu den wichtigsten Holzexporteuren, und in einigen Mitgliedsländern wie Kanada, Indonesien und Papua-Neuguinea ist der Verlust wertvoller Primärwälder zu beobachten.

Umweltgruppen befürchten, dass ein Abbau der Zölle zu einem vermehrten Holzeinschlag und zu weiteren Schäden an den Wäldern führen würde. Unterstützung erhielten sie von dem japanischen Industrielobbyverband "Association of Forestry and Forest Industries objecting to further trade liberalization of wood products": "In order to bring to a halt the disorderly wood trade that causes reckless logging activities, which ignore the existing state of resources, it is necessary to halt further tariff reductions on wood that wood exporting

countries have been bargaining for" (Association to WTO Negotiation on Wood Products 1999). Das APEC-Mitglied Japan hatte im Vorfeld zu Seattle vorgeschlagen, den Wald- wie den Fischereisektor aus dem Bereich der zu liberalisierenden Industrieprodukte herauszunehmen (vgl. Kawakami 2000).

Die Kritik der Umweltgruppen an einem "Global Free Logging Agreement"

Wald war folglich neben Gentechnik das beherrschende Umweltthema der Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Seattle. Durch Plakate in den Demonstrationszügen, durch Aktionen, durch Veranstaltungen und vor allem durch das Präsentieren von Studien wurden auf die Bedrohung für die Wälder durch die Liberalisierungsmaßnahmen der WTO aufmerksam gemacht (siehe u.a. Downes 1999; FERN 1999; Friends of the Earth International 1999a; Friends of the Earth Japan 1999; Goldman & Scott 1999; Greenpeace International & CIEL 1999; Menotti 1999; Sizer et al. 1999; World Rainforest Movement 1999). Thematisiert wurde dabei vor allem die Möglichkeit, dass entweder auf der 3. WTO-Ministerkonferenz selbst oder im Rahmen der geplanten Millenniumsrunde ein WTO-Abkommen über einen unbegrenzten Holzeinschlag (sogenanntes "Global Free Logging Agreement") verabschiedet würde. Unter dem "Global Free Logging Agreement (GFLA)" fassen die Umweltgruppen zwei unterschiedliche Bereiche zusammen: die Reduktion von Zöllen (Zolltarifen) sowie den Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, den sogenannten "Non-Trade-Measures" (vgl. Juhasz 2000).

Welche Auswirkungen wären durch die Reduktion der tarifären Seite, der Reduktion von Importsteuern für Holz und Holzprodukte zu erwarten? Der "Safe Trade Report" von Greenpeace International & CIEL führt hierzu aus: "Die Liberalisierung des Handels mit Holzprodukten hat vielfältige Auswirkungen auf die Wälder. Es ist bekannt, dass sie vorhandene Handelsströme verstärkt und das Entstehen neuer Handelsströme begünstigt, und dazu beiträgt, dass Produktionstechniken intensiviert und Produktionskapazitäten ausgeweitet werden. Es ist zu bezweifeln, dass die Liberalisierung in diesem Bereich zu einer nachhaltigen Nutzung der Wälder führt, die allein ihr Bewahren sichern würde. Freihandelsmaßnahmen und -regeln beeinflussen auch die Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz der Wälder. Wenn sich ein Land mit einem gewissen Waldschutzniveau für Importe aus einem Land mit niedrigerem Niveau öffnet, kann dies dazu führen, dass es im Interesse der eigenen Holzindustrie seine ökologischen Standards senken muss, weil die Holzproduzenten im

anderen Land die ökologischen Kosten ihrer Aktivitäten abwälzen können. Darüber hinaus kann die Anwendung der Freihandelsregeln, so wie sie bislang interpretiert werden, mit den Gesetzen und Maßnahmen zur Erhaltung der Ressourcen in Konflikt geraten. Regelungen zur Subventionspraxis könnten allerdings Reformen fördern, die die Übernutzung reduzieren würden" (Greenpeace/CIEL 1999).

Die Vermutung, dass eine Zollreduktion negative Auswirkungen auf die Situation der Wälder haben könnte, wurde von der Lobby der US-amerikanischen Forst- und Papierwirtschaft, der American Forest & Paper Association (AF&PA) wie auch von der US-Regierung während der WTO-Ministerkonferenz zurückgewiesen. Beide bezogen sich dabei auf eine Studie, die im November 1999 kurz vor der WTO-Konferenz von der US-amerikanischen Regierung veröffentlicht worden war. Nach den Einschätzungen dieses Reports sind die ökologischen Auswirkungen der ‚Accelerated Tariff Liberalisation (ATL)'-Initiative geringer als bisher vermutet. So sagt die Studie voraus, dass durch die ATL-Initiative bis zum Jahre 2010 ein Anwachsen des Handels mit Waldprodukten um maximal 2 % und eine Erhöhung des Holzeinschlages um nur 0,5 % zu erwarten sei. Allerdings täuschen diese Durchschnittswerte darüber hinweg, dass die Zahlen für einzelne Länder davon drastisch abweichen. So ist ein ATL-bedingtes Anwachsen des Holzeinschlages zwischen 0,5 % (in Chile) und 11,0 Prozent (in Finnland) zu erwarten. Auch in Ländern wie Australien (9,2 %), China (1,4 %), Indonesien (4,4 %), Malaysia (2,6 %), Neuseeland (3,8 %) und Schweden (7,6 %) wird die ATL-Initiative den Umfang des Holzeinschlages vergrößern. Dagegen soll durch die ATL-Initiative die Holzgewinnung in den Ländern Korea (-11,2 %), Frankreich (-6,4 %), Japan (-5,8 %), Russland (-4,1 %), Portugal (-2,5 %), Deutschland (-2,1 %) und Mexiko (-2,1 %) zurückgehen. Nach dem Report wird es jedoch zu deutlichen Veränderungen in den Handelsströmen kommen. So werden die Industrieländer mehr verarbeitete Holzprodukte aus den Entwicklungsländern beziehen, während in der Gegenrichtung die Entwicklungsländer mehr Papier und Papierprodukte importieren werden. Die US-amerikanischen Umweltgruppen sehen diese Studie als indiskutabel an, da sie in zu kurzer Zeit durchgeführt wurde, ausschließlich auf einem ökonomischen Modell basiert, die üblichen methodischen Vorgaben der amerikanischen Umweltbehörde EPA für derartige Studien nicht erfüllt, sich auf Zollreduktionen beschränkt und die Umweltauswirkungen der Reduktion von anderen Handelsmaßnahmen, den "Non-Tariff-Measures" generell und in Kombination mit den Zollsenkungen nicht berücksichtigt.

Doch der geplante Zollabbau ist vermutlich nicht die größte Bedrohung des Waldes durch die WTO. Neben den Zöllen sollen ja auch die handelsrelevanten nichttarifären Maßnahmen beschränkt werden. Zu diesen "Non-Tariff-Measures (NTM)" zählen sehr unterschiedliche Maßnahmen wie zum Beispiel Subventionen, Siegel oder Aus- wie Einfuhrverbote für unverarbeitetes Holz. Im letzteren Falle bestehen Befürchtungen, dass die WTO dem Eindringen von unerwünschten Schadorganismen Vorschub leistet (vgl. Fischer 1999). Diese im Holz lebenden Tiere gelangen mit den Holzeinfuhren in fremde Ökosysteme. In der fremden Umgebung haben sie häufig keine natürlichen Feinde, sie können sich dadurch massenhaft vermehren und somit die Biodiversität ihrer neuen Heimat beeinträchtigen. Importverbote oder Beschränkungen, die die Einfuhr von unbearbeitetem Holz begrenzen, könnten von der WTO als NTM deklariert und im Rahmen einer NTM-Eliminierung für ungültig erklärt werden. Um den von einer "Alien Species Invasion" ausgehenden Gefährdung gerecht zu werden, fordern Umweltgruppen, dass die WTO-Regeln, insbesondere das SPS-Abkommen dahingehend verändert werden, dass der Vorsorgegrundsatz ohne die Gefahr, einen Handelsstreit auszulösen, angewandt werden kann, um einer unerwünschten Einschleppung exotischer Organismen begegnen zu können.

Viele Länder unterstützen ihre Forstwirtschaften mit Subventionen oder vergleichsweise geringen Abgabenlasten. Hierzu zählen z. B. staatlich finanzierte Infrastrukturmaßnahmen (wie Straßenbau) oder die relativ geringen Zahlungen, die Firmen bei der Nutzung staatlicher Forste leisten müssen. Die positiven Folgen einer Streichung der Subventionen beschreiben Sizer et al (1999: 11) wie folgt: "Eliminating subsidies would reduce logging in more inaccessible areas. It is these sites that are often the most pristine and valuable for conservation und cultural heritage".

Da unter NTM auch alle Labelling- und Zertifizierungsmaßnahmen wie etwa das Siegel des Forest Stewardship Council fallen, erhöht die beabsichtigte NTM-Beseitigung die Notwendigkeit, die offenen Fragen zum Verhältnis zwischen Öko-Labelling und WTO-Regeln dringend zu klären.

Bestehende und weitere geplante WTO-Abkommen mit Auswirkungen auf die Wälder

Im Februar bzw. März 2000 begannen die neuen Verhandlungen zu den beiden WTO-Abkommen zu Dienstleistungen und zur Landwirtschaft, die gemäß ihrer jeweiligen 'built-in agenda' ab 2000 neu verhandelt werden müssen. So könnte sich die durch die Neuver-

handlung des WTO-Agrarabkommens forcierte Liberalisierung der Landwirtschaft negativ auf die Wälder auswirken. Wenngleich einige Liberalisierungsmaßnahmen in diesem Sektor, wie etwa der Abbau von Exportsubventionen für Agrarprodukte der Industrieländer, aus entwicklungs- wie umweltpolitischer Sicht zu begrüßen sind, so können andere Maßnahmen durchaus gegenteilige Effekte zeigen. Die zum Waldthema arbeitenden NRO nennen dafür als Beispiele die Zollsenkungen für Palmöl, Soja-Bohnen und Rindfleisch (vgl. FERN 1999). Diese könnten die Umwandlung von Wäldern in Palmöl-Plantagen, Soja-Felder oder Weideflächen beschleunigen. Auch das GATS könnte Auswirkungen auf die Wälder haben, da unter GATS auch eine Liberalisierung des Bereichs Tourismus angestrebt wird.

Im Rahmen der geplanten Millenniumsrunde waren weitere neue WTO-Abkommen in der Diskussion, von denen Implikationen auf die Situation der Wälder zu erwarten gewesen wären. So besteht die Gefahr, dass ein Abkommen zum Investitionsschutz negative Auswirkungen auf die Wälder haben kann, wenn Investitionen im Waldbereich nicht an Umweltauflagen gekoppelt werden. Schließlich ist noch das Vorhaben zu nennen, das öffentliche Beschaffungswesen zu liberalisieren. Die Initiativen von Kommunen und Behörden, bei öffentlichen Bauvorhaben auf tropische Hölzer aus einer nicht-nachhaltigen Forstwirtschaft zu verzichten bzw. in den Schulen und Behörden hauptsächlich Recycling-Papier zu verwenden, könnten durch ein WTO-Übereinkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen als diskriminierend dargestellt werden und müssten daraufhin eingestellt werden.

Die Diskussion über Handel und Wälder im CSD/IFF-Kontext

In der Folge des Rio Erdgipfels (UNCED) kommt im Kontext der Commission on Sustainable Development (CSD) dem Intergovernmental Forum on Forests (IFF) die Aufgabe zu, den Waldverlust zu bekämpfen und eine nachhaltige Entwicklung der Waldwirtschaft zu fördern. Nach dem Scheitern der Verabschiedung einer Wald-Konvention während der UNCED-Konferenz von 1992 war immer wieder und von verschiedenen Seiten die Forderung nach einer Wald-Konvention erhoben worden. Die Mehrheit der zum Waldthema arbeitenden Umweltgruppen wie FERN, Friends of the Earth, Greenpeace, WWF und World Rainforest Movement lehnt inzwischen die Forderungen nach einer derartigen Konvention ab (vgl. Ozinga, in press; Kaiser 2000). Dagegen wird die Idee einer Konvention jetzt vor allem von solchen Regierungen verfolgt, die wegen ihrer Forstpolitik von den Umweltgruppen massiv kritisiert werden. Die Umweltgruppen sehen in den derzeitigen Bemühungen

um eine Wald-Konvention vor allem eine Strategie, um effektive Maßnahmen zum Schutz der Wälder hinauszuzögern. Sie betonen, dass es bereits genug Vereinbarungen zum Schutz der Wälder gibt, die allerdings bisher nicht effektiv und koordiniert umgesetzt wurden.

> Auszug aus den handelsrelevanten Beschlüssen des Intergovernmental Forum on Forests (Fourth Session, New York , 31 January - 11 February 2000)
>
> D. Trade and environment (programme element II. b)
>
> Proposal for action
>
> 11. The Forum discussed, but was not able to reach consensus on the following proposal for action: "Supported continued efforts by countries and the World Trade Organization towards trade liberalization giving special attention to removing remaining and emerging trade restrictions which constrain market access, particularly for value added forest products."
>
> 10. IFF stressed the importance of implementing the IPF proposals for action on trade and environment. In order to further their effective implementation IFF: ...(b) Urged countries, international organisations, including WTO (8) and other interested parties to undertake as appropriate, further cooperative work on voluntary certification and/ or labelling schemes, in line with the recommendations of IPF, while seeking to enhance their international comparability and considering their equivalence, taking into account the diversity of national and regional situations, and to ensure adequate transparency and non-discrimination in the design and operation of such schemes, and are consistent with international obligations, so as to promote sustainable forest management and not to lead to unjustifiable obstacles to market access; ... (f) Called upon countries to consider appropriate national-level actions and promote international cooperation to reduce the illegal trade in wood and non-wood forest products including forest related biological resources, with the aim of its elimination; ...
>
> (8) The Forum discussed, but could not reach consensus to the specific reference to WTO in this context.
>
> Quelle: Advance Unedited Text of the Substantive Parts of the Report of the Intergovernmental Forum on Forests (Fourth Session, New York , 31 January - 11 February 2000), IFF Secretariat, 23 February 2000. Zu finden unter: http://www.un.org/esa/sustdev/ecn17iff2000-sprep.htm

Die Diskussion um eine Wald-Konvention beherrschte auch die Sitzungen des UN Intergovernmental Forum on Forests (IFF) und seines Vorgängers, dem UN Intergovernmental Panel on Forests (IPF). Daneben war das Handelsthema einer der bedeutendsten und durchgängigsten Bereiche der IPF- bzw. IFF-Treffen. Auf der letzten IFF-Sitzung (4th Session, Ne York, 31. Januar bis 11. Februar 2000) konnte für eine Wald-Konvention keine Mehrheit gefunden werden. Dagegen wurde beschlossen, der CSD zu empfehlen, unter dem Dach der Vereinten Nationen ein UN-Waldforum (UN Forum on Forest - UNFF) einzurichten. Diese neue permanente Struktur soll in der Nachfolge des IPF und IFF folgende Hauptfunktionen haben: "Implementierung der IPF/IFF-Handlungsempfehlungen, die Weiterentwicklung der

Waldpolitik unter starker Beteiligung der Zivilgesellschaft, die Kooperation und Koordination von relevanten Einrichtungen und Organisationen, die Stärkung des Nord-Süd-Ausgleichs, der Aufbau eines Monitoringsystems über die Umsetzung von Beschlüssen und die Stärkung der politischen Verpflichtung v.a. durch die Institutionalisierung eines Ministertreffens" (Kaiser 2000: 24). Unter den von der IFF-4 verabschiedeten "Proposals for Action" sind auch handelsrelevante Punkte: Keine Einigung erzielte die 4. IFF-Session über die Frage des Marktzuganges und über die Rolle der WTO. Einigung herrschte dagegen zu den Punkten ‚Reduzierung und Beendigung des illegalen Handels von illegal geschlagenen Holz' und ‚Notwendigkeit weiterer gemeinsamer Anstrengungen zu freiwilligen Zertifizierungs- und Labellingsystemen'. Die IFF-Beschlüsse wurden der 8. CSD-Sitzung (New York, 24. April – 5. Mai 2000) zur endgültigen Beschlussfassung vorgelegt. Diese empfahl dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) ein permanentes UN Forum on Forests (UNFF) einzurichten, die inhaltlichen Vorschläge der letzten IFF wurden nicht modifiziert. Bill Mankin vom Global Forest Policy Project bewertet die jüngsten IFF-Ergebnissse wie folgt: Wie auch bei IPF und IFF werden bei UNFF handelsrelevante Themen eine große Rolle einnehmen. Dabei werden die Themen Zertifizierung und Labelling, Handelsbarrieren (Zölle und NTMs), Handelsliberalisierung und Marktzugang die Diskussionen bestimmen. Das Schwergewicht bei den vorgenannten Themen werden jedoch die mit der Zertifizierung zusammenhängenden Fragen und Probleme (wie gegenseitige Anerkennung von Zertifizierungssystemen, Zertifizierungskriterien und –indikatoren) haben (Mankin 2000).

Fazit und Empfehlungen

Der Verlust von Primärwäldern und die nicht nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern insgesamt mit ihren Auswirkungen auf Biodiversität, Klima und regionale Wasserhaushalte stellt global eines der wichtigsten Umweltprobleme dar. Gleichwohl ist es bisher nicht gelungen, völkerrechtlich verbindliche Richtlinien für den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern zu verabschieden. Vor diesem Hintergrund müssen Initiativen zur Liberalisierung des Handels mit Holz und Holzprodukten mit großer Vorsicht betrachtet werden.

Auf internationaler Ebene sollte der Weiterentwicklung der Waldpolitik im Rahmen des einzurichtenden UN-Waldforums (UNFF) Vorrang vor handelspolitischen Initiativen im

Rahmen der WTO eingeräumt werden. Die Liberalisierung des Handels wird nur dann zu einer nachhaltigen Nutzung der Wälder beitragen, wenn auf nationaler und internationaler Ebene adäquate Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Daher sollte die EU:

- Liberalisierungsvereinbarungen im Rahmen der WTO von Fortschritten bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der von IFF und UNFF entwickelten Richtlinien zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung machen;

- die Zertifizierung von Holz aus nachhaltiger Bewirtschaftung (FSC-Siegel) unterstützen und auf die eindeutige Anerkennung solcher Zertifikate im TBT-Abkommen dringen. Eine tarifäre oder sonstige Vorzugsbehandlung scheint im Rahmen der derzeitigen WTO-Bestimmungen nicht zulässig.

- darauf drängen, dass eine Reduktion von Subventionen, die zur Übernutzung der Wälder beitragen, vorzugsweise im Rahmen des UNFF vereinbart wird. Der WTO fehlt die Expertise zur Unterscheidung zwischen ökologisch sinnvollen und schädlichen Subventionen.

3.3 Fischerei

Fischerei als Thema der Handel und Umwelt-Diskussion in Seattle

Das Fischerei-Thema stand im Vergleich zu anderen Umwelt-Themen im Hintergrund der allgemeinen Wahrnehmung. Bei der Debatte ging es um die Frage, ob die WTO die Subventionen für Fischereiflotten abschaffen, bzw. begrenzen sollte. Mit ungefähr 20 Mrd. US$ Subventionen im Jahr werden die Fischereikapazitäten unterstützt. Dies führte zu einer Ausweitung der Fischerei und zu einer Überfischung mit der Folge, dass 70 % des weltweiten Fischbestandes vom Aussterben bedroht ist.

Am 29. November 1999 gaben Vertreter Islands und des World Wide Fund for Nature (WWF) eine gemeinsame Pressekonferenz, um die Aufmerksamkeit auf diese Frage zu lenken. Schon im Vorfeld hatten Island, die USA, Neuseeland, Australien und die Philippinen vorgeschlagen, die Abschaffung der Fischereisubventionen als ein „win-win-win"-Punkt in die Verhandlungen in Seattle einzubringen (also als ein Gewinn für Wirtschaft,

Umwelt *und* Entwicklung). Minister und hohe Regierungsbeamte der USA, Neuseelands, der Philippinen, Australiens, Argentiniens und Norwegens betonten ihre Unterstützung. Darüber hinaus befürworteten noch weitere 25 Mitglieder der WTO die Initiative. Die EU, Japan und einige andere Länder wollten jedoch an den alten Reglements festhalten.

Die Initiative benennt eine Vorgehensweise in zwei Phasen:

1. Eine erste Phase zur Feststellung von schädlichen Subventionen, die z.B. zur schädlichen Überfischung führen; und

2. eine zweite Phase zur Bestimmung eines Zeitplanes und von Quoten zur Abschaffung der Subventionen.

Der Generaldirektor Claude Martin von WWF erklärte dazu: "Wenn die Seattle Runde auch nur zu einer Übereinkunft kommt, die Subventionen für schädliches Überfischen abzuschaffen, ist schon ein großer Schritt zur nachhaltigen Entwicklung getan". Im nicht verabschiedeten Entwurf einer Abschlusserklärung vom 3.12.99 findet sich zu (Fischerei-) Subventionen die folgende Passage:

> "Subsidies and countervailing measures:
>
> the rule shall be reviewed, and where necessary amended, on the basis of proposals by participants, taking into account, inter alia, the important rolê that subsidies may play in the economic development of developing countries, and the effects of subsidisation on trade. In the context of these negotiations, the areas to be considered shall include, inter alia, certain subsidies that may contribute to over-capacity in fisheries and over-fishing or cause other adverse effects to the interests of Members.
>
> The work on fisheries subsidies shall be carried out in cooperation with the FAO and drawing also on relevant work under way within other intergovernmental bodies, including regional fisheries management organisations. It shall consist of the identification and examination of subsidies which contribute to over-capacity in fisheries and over-fishing, or have trade distorting effects, and the clarification and strengthening, as appropriate, of disciplines under the SCM Agreement with respect to such subsidies. It shall take into account, inter alia, the importance of the fisheries sector to Members, particularly developing and least developed countries. It shall also take into account artisanal fisheries. Members shall also examine ways in which the burden of subsidy notification obligations could be lightened without the sacrification of transparency."
>
> (Quelle: 3.12.99, "5.45 Uhr"-Draft einer Seattle Ministerial declaration , o.A./o.O./o.J.)

Fazit und Empfehlungen

Das Thema Fischereisubventionen wird weiter - innerhalb und außerhalb der WTO - debattiert werden. Ergänzend zur Unterstützung umweltverträglicher Fangpraktiken und Kennzeichnungsinitiativen außerhalb des WTO-Rahmens sollte die EU beim Thema Fischereisubventionen von ihrer bislang äußerst zögerlichen Haltung abrücken. Die Bundesrepublik könnte in Diskussionen und Verhandlungen mit den EU-Südländern entsprechende Debatten und Initiativen anstoßen:

- Das Thema der umweltschädlichen Fischereisubventionen sollte innerhalb der EU dringend zur Sprache gebracht und die bisherige EU-Politik im Sinne einer umwelt- und nachhaltigkeitsorientierten Subventionspolitik revidiert werden.

- Fischerei-Techniken, die zu einer nachhaltigen Fischerei beitragen, sollten gefördert werden (z. B. Erhöhung der Maschenbreite bei der Netzfischerei zur Reduzierung des Beifangs; kein Baumkurren-Plattfischfang).

- Umweltzeichen/Produktkennzeichnung für nachhaltige Fischereiprodukte sollten gefördert/eingeführt werden (z.B. delfinfreier Thunfischfang, Marine Stewardship Council).

3.4 Das TRIPS-Abkommen

Das Abkommen über handelsgezogene geistige Eigentumsrechte (Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPS) ist Teil der Ergebnisse der Uruguay-Runde (GATT 1994, vgl. Benedek 1998), die im Jahre 1995 bekanntlich zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) führte. Das TRIPS-Abkommen hat zum Ziel, einen international gültigen Schutz für geistige Eigentumsrechte bereitzustellen und verlangt von den WTO-Mitgliedern, seine Schutzmechanismen in nationales Recht umzusetzen, die erforderlichen Gerichts- und Verwaltungsverfahren einzuführen und bereits an den Grenzen Schutzrechtsverletzungen entgegenzuwirken. Das Recht an geistigem Eigentum durch TRIPS beschränkt sich nicht auf Patente, sondern erstreckt sich darüber hinaus auch auf Handelsmarken, geografische Angaben, gewerbliche Muster und Modelle, Layout-Designs integrierter Schaltkreise, den Schutz gewerblich relevanter nicht offenbarter Informationen und die Kontrolle wettbewerbswidriger Praktiken in vertraglichen Lizenzen.

Mit dem Beitritt zur WTO hat das TRIPS-Abkommen für alle Mitgliedsstaaten automatisch Gültigkeit, das heißt, ein Beitritt zur WTO ohne Anerkennung der TRIPS-Regeln ist nicht möglich. Davon unabhängig enthält das TRIPS-Abkommen mit Blick auf die Verpflichtung zur Umsetzung in den Artikeln 65 und 66 spezifische Fristen für Industrieländer, Entwicklungsländer und für die am wenigsten entwickelten Länder. Danach wird allen WTO-Mitgliedern eine Frist von einem Jahr nach Inkrafttreten der WTO-Abkommen (also am 1. Januar 1995) eingeräumt, für Entwicklungsländer beträgt diese Frist zusätzliche vier Jahre, wobei auf Antrag spezifische Bereiche für weitere fünf Jahre ausgeklammert werden können. Entsprechend ist die generelle Umsetzungsfrist für diese Ländergruppe mit dem 1. Januar 2000 abgelaufen. Die am wenigsten entwickelten Länder schließlich (Least Developed Countries) können die Umsetzung des TRIPS-Abkommens über einen Zeitraum von zehn Jahren strecken. Eine erste generelle Überprüfung des TRIPS-Abkommen sollte entsprechend Artikel 71 nach fünf Jahren erfolgen, weitere Überprüfungen des Abkommens sind dann in einem Zwei-Jahres Rhythmus vorgesehen.

Bei den Verhandlungen um das TRIPS-Abkommen im Rahmen der Uruguay-Runde waren es insbesondere die Industrieländer - und hier wiederum vor allem die USA -, die ihr Interesse an möglichst hohen Standards für den Schutz handelsbezogener geistiger Eigentumsrechte ins Feld führten. Die Entwicklungsländer hingegen konnten sich damit nur bedingt und zögerlich anfreunden, da sie fürchten mussten, dass durch TRIPS der technologische Vorsprung der Industrieländer auf lange Zeit hin zementiert würde, wobei die Entwicklungsländer durch über lange Zeiträume fällige hohe Lizenzgebühren belastet würden. Die Industrieländer dagegen argumentierten, dass die hohen Kosten für Forschung und Entwicklung sich lediglich dann amortisieren könnten, wenn auf der anderen Seite ein entsprechender Schutz vor Trittbrettfahrern und Nachahmern für die entwickelten Verfahren und Produkte zur Verfügung gestellt würde. Die Brisanz des Themas wird erkennbar, wenn man sich vor Augen führt, dass der Anteil der TRIPS-relevanten Güter am Welthandel von heute 10 bis 20 % in den kommenden Jahren auf über 80 % steigen wird (Seiler 1999: 312).

Die Patentierbarkeit lebender Materie: TRIPS Artikel 27.3 (a, b)

Bereits in der Uruguay-Runde besonders umstritten war die Frage der Patentierung lebender Materie. Während die USA hier uneingeschränkten Patentschutz gewähren wollten, lehnten die Entwicklungsländer dieses Ansinnen vehement ab. Zum Zuge kam schließlich eine von

der EU eingebrachte Kompromisslösung, die auf dem seinerzeitigen Stand des europäischen Patentrechts aufbaute (vgl. GRAIN 1999). Grundsätzlich haben sich alle WTO-Mitglieder dazu verpflichtet, Patentschutz für Innovationen im technischen Bereich für Verfahren und Produkte zu gewähren. Dabei müssen diese den grundlegenden Anforderungen an Patente entsprechen, indem sie neu sind, auf einer erfinderischen Tätigkeit beruhen und gewerblich nutzbar sind. Der Patentschutz gilt unabhängig vom Gebiet der Technik, dem Ort der Erfindung und der Produktion; Importe von Produkten, die den TRIPS-Regeln zuwiderlaufen, sind von den Mitgliedsländern zu unterbinden.

Da TRIPS sich auf alle technischen Bereiche, und damit auch auf die Biotechnologie erstreckt, unterliegt lebende Materie grundsätzlich den gleichen Bedingungen. Insbesondere auf Betreiben der Entwicklungsländer sieht TRIPS in Artikel 27.3 jedoch Ausnahmen vor. Dort heißt es:

> *Art. 27* Patentfähige Gegenstände
>
> ...
>
> *(3) "Die Mitglieder können von der Patentierbarkeit auch ausschließen:*
>
> a) diagnostische, therapeutische oder chirurgische Verfahren für die Behandlung von Menschen und Tieren
>
> b) Pflanzen und Tiere mit Ausnahme von Mikroorganismen, und im wesentlichen biologische Verfahren für die Erzeugung von Pflanzen und Tieren, mit Ausnahme von nichtbiologischen und mikrobiologischen Verfahren. Die Mitglieder sehen jedoch den Schutz von Pflanzensorten entweder durch Patente oder durch ein wirksames System eigener Art (sui generis) oder durch eine Verbindung beider vor."
>
> (aus: Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums – TRIPS, in: Benedek 1998, S. 435 f.)

Mit anderen Worten: Die WTO-Mitglieder sind in jedem Falle verpflichtet, für Mikroorganismen sowie für mikrobiologische und nichtbiologische Verfahren zur Herstellung von Pflanzen und Tieren Patentschutz bereitzustellen. Für Pflanzensorten können sie statt Patentregelungen auch ein System sui generis implementieren, beziehungsweise dieses mit Patentregelungen kombinieren. Was genau ein System sui generis ist, darüber macht das TRIPS-Abkommen keine Aussage. (vgl. zur Frage von sui generis-Systemen Seiler 1998a) Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass sie sich inhaltlich an den Bestimmungen des internationalen Abkommens zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) zu orientieren

haben (vgl. Seiler 1997). Zudem müssen sui generis-Systeme dem TRIPS-Rat, der über die Einhaltung des Abkommens wacht, zur Prüfung vorgelegt werden und zur Anerkennung dem Kriterium der Effektivität genügen. Die Entwicklungsländer stimmten in der Uruguay-Runde dem oben zitierten Artikel 27.3 (b) nur unter der Bedingung zu, dass er vier Jahre nach In-Kraft-Treten des WTO-Abkommens, mithin 1999, überprüft würde. Im Rahmen dieses 1999 angelaufenen Review-Prozesses treten die USA dafür ein, die in Artikel 27.3 (b) erlaubten Ausnahmen ersatzlos zu streichen. Die Entwicklungsländer plädieren mehrheitlich dafür, die Ausnahmen zumindest zu belassen, wenn nicht auszuweiten. Die Europäer werden ihre mittlere Position möglicherweise aufgeben und sich im weiteren Verhandlungsprozess der US-amerikanischen Position nähern, nachdem das europäische Recht neuerdings die Patentierung genetisch veränderter Pflanzensorten zulässt.

Da im Übrigen Artikel 27.3 (b) der am heftigsten umstrittene Passus des TRIPS-Vertrages ist und seine Überprüfung im vergangenen Jahr nicht abgeschlossen werden konnte, im Jahr 2000 allerdings bereits die Review des gesamten TRIPS-Regelwerkes ansteht, werden sich aller Voraussicht nach beide Review-Prozesse miteinander vermischen bzw. letztlich möglicherweise in einem einzigen Prozess enden. Aus umweltpolitischer wie auch aus entwicklungspolitischer Sicht stehen dabei zwei Fragenkomplexe im Vordergrund: zum einen, welche Bedingungen TRIPS zu erfüllen hätte, um nicht zum weiteren Verlust von Artenvielfalt insbesondere in den Entwicklungsländern beizutragen, und zum anderen, welche Vorkehrungen getroffen werden müssten, damit durch die Patentierung lebender Materie und als Folge dessen einer Ausdehnung der Aktivitäten im Bereich der Biotechnologie eine Gefährdung von biologischer Sicherheit und menschlicher Gesundheit ausgeschlossen werden kann.

TRIPS und biologische Vielfalt

Geistige Eigentumsrechte und Patente sind kein Beitrag zur Erhaltung biologischer Vielfalt. Diese Intention ist allerdings auch nicht mit ihnen verbunden. Vielmehr sollen sie nach vorherrschender Auffassung einen Anreiz für Forschung und Entwicklung darstellen.

Diese Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten können jedoch mit der Erhaltung der Biodiversität konfligieren: Sortenschutzrechte in der Landwirtschaft fördern die Züchtung auf genetische Einheit und beschränken die Rechte von Bauern und Gemeinschaften, eigenständig mit der Sortenvielfalt zu arbeiten. Die wenigen Erfahrungen aus Ländern, die ein

Sortenschutzrecht kennen, scheinen geeignet, diesen Befund zu bestätigen (Forum Umwelt & Entwicklung 1999: 11). Die US-amerikanische Erfahrung deutet darauf hin, dass der durch UPOV (International Union for the Protection of New Varieties of Plants) bereitgestellte Sortenschutz keinen Anreiz zur Züchtung neuer Sorten gab, sondern leichte Veränderungen an bereits vorhandenen Sorten stimulierte, so dass sie als schutzwürdig eingestuft werden konnten (GRAIN 1999). Die Erweiterung des Schutzes geistiger Eigentumsrechte durch die Erteilung von Patenten wird diese Problematik eher noch verschärfen.

Ein besonderes Gefahrenpotential bildet in diesem Zusammenhang die sogenannte "Terminator-Technologie", die die Keimfähigkeit von Saatgut einschränkt, so dass eine Wiederaussaat unmöglich wird. Zwar hat der US-amerikanische Multi Monsanto im vergangenen Jahr den Verzicht auf die Terminator-Technologie verkündet; allerdings scheint einiges dafür zu sprechen, dass dadurch eher die besorgte Öffentlichkeit beruhigt werden sollte, als dass ernsthaft auf diese Technologie verzichtet werden soll. Sie treibt letztlich nicht nur Bauern weiter in die Abhängigkeit, sondern erhöht den ökonomischen Druck auf die biologische Vielfalt (RAFI 2000).

Von daher erscheint es aus umweltpolitischer Perspektive dringend geboten, bei den anstehenden TRIPS-Verhandlungen Instrumente vorzusehen, die die Biodiversität nicht auf dem Altar des Patentschutzes opfern. Der geeignete Weg hierzu wird naheliegenderweise darin bestehen, die Rechte derjenigen zu schützen und zu stärken, die durch ihre Arbeit einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leisten. Da viele Pflanzensorten in den Entwicklungsländern beheimatet sind, gilt es somit vor allem, die Rechte indigener Gemeinschaften sowie von Bauern (farmers' rights) und Züchtern (breeders' rights) innerhalb von TRIPS zu stärken. Konkret heißt dies, dass - möglicherweise zusätzlich in Art. 27.3 (b) - die kollektiven Rechte indigener und lokaler Gemeinschaften, biologische Vielfalt zu nutzen, zu tauschen und zu entwickeln, als ein a priori-Recht fixiert und über dem privaten Recht geistigen Eigentums stehen sollten. (Forum Umwelt & Entwicklung 1999: 20)

Ein derartiger Vorbehalt gegenüber Sorten- und Patentschutz sollte zusammen mit der Forderung der Umsetzung in die nationale Gesetzgebung in TRIPS eingebaut werden. Hierbei wäre zu prüfen, inwieweit dann an dieser Stelle dem so reformierten TRIPS-Abkommen ein Vorrang vor UPOV 1991 (dem internationalen Abkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen in der Fassung von 1991) einzuräumen wäre, zumal entsprechende Bestim-

mungen in UPOV 1972 mit Blick auf die Rechte von Bauern und Züchtern bereits enthalten waren (vgl. Forum Umwelt & Entwicklung o.J.: 31), sie mithin - ausgehend von UPOV 1972 - auf die Rechte indigener Gemeinschaften auszudehnen wären.

Ein geeignetes Vorbild hierfür findet sich in der Konvention über die biologische Vielfalt, die die Frage des Eigentumsrechts indigener Gemeinschaften an biologischer Vielfalt behandelt (vgl. CBD 1992, Artikel 8, insbesondere 8j). In Art. 8j heißt es, jede Vertragspartei werde "im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche eingeborener und ortsansässiger Gemeinschaften mit traditionellen Lebensformen, die für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt von Belang sind, achten, bewahren und erhalten, ihre breitere Anwendung mit Billigung und unter Beteiligung der Träger dieser Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche begünstigen und die gerechte Teilung der aus der Nutzung dieser Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche entstehenden Vorteile fördern." (CBD 1992). Hieran schließt sich die Forderung an, im Interesse der Artenvielfalt die jeweiligen CBD-Regelungen rechtlich über das TRIPS-Abkommen zu stellen. Mit anderen Worten: Artenvielfalt hat prinzipiellen Vorrang vor den Rechten an geistigem Eigentum. Diese Forderung würde sich nicht nur auf die Überprüfung von Artikel 27.3 (b) beziehen, sondern vielmehr auch auf die ab dem Jahr 2000 anstehende Überprüfung des gesamten TRIPS-Abkommens.

In weiteren Analysen wäre allerdings zu prüfen, inwieweit die in der CBD enthaltene Forderung nach dem Schutz geistigen Eigentums (vgl. Artikel 18) de facto nicht doch einen strengeren Schutz vorsieht als dies bei TRIPS aktuell der Fall ist. Die Meinungen hierüber gehen auseinander, da auf der einen Seite die Konvention das Interesse der Allgemeinheit über die Interessen des privaten Eigentums stellt (Forum Umwelt & Entwicklung 1999, insbesondere S. 20), während auf der anderen Seite der Konvention ein über TRIPS hinausgehender Schutz geistigen Eigentums zugeschrieben wird (Seiler 1998b: 34).

TRIPS und biologische Sicherheit

Die Frage der Patentierung lebender Materie hat nicht nur Bezüge zur Artenvielfalt, sondern auch zu der - damit zusammenhängenden - Frage biologischer Sicherheit, also die des Schutzes vor Risiken gentechnisch veränderter Produkte.

Im engeren Kontext des TRIPS-Abkommens sind hier zwei Aspekte hervorzuheben. Zum einen wird sicherlich keine – selbst nicht eine weitgehend reformierte - TRIPS-Bestimmung die mit der Biotechnologie verbundenen Risiken lösen können. Hierzu bedarf es über die mit TRIPS zusammenhängenden Fragen hinaus weiterer Anstrengungen. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf das Biosafety-Protokoll und darüber hinaus auf die Möglichkeit nationaler Gesetzgebung.

Auf der anderen Seite kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die Patentierung lebender Materie de facto zu einem Persilschein für die weitere Freisetzung genetisch veränderter Pflanzen führen kann. Die Voraussetzung für die Erteilung eines Patents ist neben der Neuartigkeit des Produktes und einer erfinderischen Tätigkeit auch dessen gewerbliche Nutzbarkeit. Nun ist kaum zu erwarten, dass auf längere Sicht hin auf der einen Seite durch die Patentvergabe die gewerbliche Nutzbarkeit attestiert wird, diese auf der anderen Seite aber durch alternative Gesetzgebungen und Vereinbarungen verweigert wird. Mit anderen Worten: Es steht zu befürchten, dass durch die Patentierung als solche möglicherweise die weitere Verbreitung und Freisetzung genmanipulierter Pflanzen befördert und das Vorsorgeprinzip damit weiter ausgehöhlt und geschwächt wird.

Von daher - und darüber hinaus aus ethischen Gesichtspunkten - ist darauf zu achten, dass TRIPS nicht dazu beiträgt, die biologische Sicherheit zu gefährden. Erforderlich wäre folglich, die Patentierung lebender Materie und des damit zusammenhängenden Wissen prinzipiell nicht zu einer Verpflichtung der WTO-Mitglieder werden zu lassen. In der Logik des TRIPS-Abkommens hieße dies, bei der Revision von Artikel 27.3 (b) den Ausschluss lebender Materie von der Patentierungsverpflichtung zu vereinbaren (so etwa auch Forum Umwelt & Entwicklung 1999: 17).

TRIPS und menschliche Gesundheit

Neben den gesundheitlichen Risiken, die durch den Genuss biotechnisch veränderter Lebensmittel oder die Gefährdung biologischer Sicherheit entstehen können, ist die Frage der Versorgung mit lebenswichtigen Medikamenten TRIPS-relevant. Dies gilt etwa für den Fall, dass aufgrund des durch ein Patent gesicherten Monopols der Preis beispielsweise eines AIDS-Medikamentes für die Armen nicht mehr bezahlbar ist. Ein Beispiel: Fluconazol ist ein Medikament zur Behandlung von AIDS-verursachten Hirnhautentzündungen. In Kenia kostet dieses Präparat 14 US$ pro Tag, in Thailand hingegen, wo es nicht unter Patentschutz

steht, lediglich 0,7 US$ (BUKO-Pharma-Kampagne 1999: 2). Zwar lässt TRIPS die Vergabe von Zwangslizenzen für unentbehrliche Medikamente zu, wenn die öffentliche Gesundheit gefährdet ist, oder aber auch die Nutzung von Parallelimporten (d.h. die Einfuhr des gleichen Medikamentes vom selben Hersteller aus einem billigeren Land). Allerdings gerieten Länder wie Südafrika, die diese Möglichkeiten nutzen, bislang unter enormen Druck der Industrieländer. In einer Rede während der WTO-Ministerkonferenz in Seattle hat US-Präsident Clinton angekündigt, dass die USA künftig ihre Politik so gestalten werden, dass die Menschen in den ärmeren Ländern Zugang zu dringend benötigten Medikamenten erhalten.

Neben der notwendigen politischen Unterstützung hierfür wäre allerdings daran zu denken, im Rahmen des 2000er-TRIPS-Review-Prozesses politischen und ökonomischen Druck als Reaktion auf Zwangslizenzen zu untersagen und möglicherweise auch sanktionsfähig zu machen.

Fazit und Empfehlungen

Die im Rahmen der beiden TRIPS-Reviews (1999/2000: Artikel 27.3 (b) und 2000: gesamtes Vertragswerk) vorgesehenen Überprüfungen bergen ohne Zweifel das Risiko einer Erweiterung und Verschärfung des Schutzes von Rechten an geistigem Eigentum. Auf der anderen Seite bieten diese Reviews jedoch auch die Möglichkeit, umweltpolitische Zielvorstellungen in die Diskussion einzubringen und entsprechende Forderungen zu stellen.

Hierzu gehört im Bereich der menschlichen Gesundheit die politische und möglichst auch vertraglich geregelte Unterstützung für solche Länder, die die nach TRIPS erlaubten Mechanismen von Zwangslizenzen und Parallelimporten anwenden.

In Bezug auf den TRIPS-Artikel 27.3 (b) ist aus umweltpolitischer Sicht die Möglichkeit vorzusehen, die Patentierung lebender Materie von den prinzipiellen Patentierungsverpflichtungen auszuschließen.

Damit würde sich in Bezug auf die Frage der Patentierung die Forderung nach der Stärkung der Rechte von Bauern, indigenen Gemeinschaften und Pflanzenzüchtern im Umgang mit lebender Materie praktisch erledigen. Dies muss jedoch als Minimalforderung bestehen bleiben für den Fall, dass ein prinzipieller Ausschluss lebender Materie in Artikel 27.3 (b) sich nicht durchsetzt. Unabhängig davon wäre zu fragen, inwieweit besondere Regelungen

für indigene Gemeinschaften, Bauern und Züchter als Vorbehalt im TRIPS-Vertragswerk verankert werden könnten.

Im Rahmen der Überprüfung von Artikel 27.3 (b) wäre eine Ausnahme für die Rechte der oben genannten Gruppen im Umgang mit lebender Materie zu gewährleisten, die sich auf die Fragen von Patentschutz und Sortenschutz gleichermaßen erstreckt. Ob dies durch eine generelle Regelung mit Blick auf lebende Materie oder durch eine eher spezifische Vorkehrung im Sinne eines a priori Rechtes umgesetzt werden soll, ist zunächst einmal vom Kontext abhängig. Ohne Zweifel wäre die erste Lösung wünschenswert; zieht man allerdings die politischen Interessen und Kräfteverhältnisse in Betracht, erhält die zweite Variante Gewicht.

Zudem sei in diesem Zusammenhang auch noch einmal an die Biodiversitäts-Konvention (CBD) und an das International Undertaking bei der FAO erinnert. Aus umweltpolitischer Sicht wäre die Stärkung von indigenen Gemeinschaften, Bauern und Züchtern in diesen Regelwerken ein wesentlicher Beitrag insbesondere zur biologischen Vielfalt, da diese Akteure in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt oder zumindest nicht weiter eingeschränkt würden.

Schließlich ist aus umweltpolitischer Sicht zu fordern, dass die CBD prinzipiellen Vorrang vor dem TRIPS-Abkommen erhält. Zumindest ist jedoch anzustreben, dass ein System auf Gegenseitigkeit und Kompatibilität zwischen TRIPS und CBD implementiert wird, so dass die im Vergleich zum TRIPS-Abkommen faktisch nicht vorhandenen Enforcement-Mechanismen der CBD nicht de facto zu einem Gefälle zwischen Rechten an geistigem Eigentum und Biodiversität führen, oder, anders formuliert, durch multilaterale Abkommen private ökonomische Interessen Vorfahrt erhalten gegenüber allgemeinen ökologischen Interessen.

3.5 Das GATS (Dienstleistungs-) Abkommen

Inhalt und Umweltrelevanz des GATS

Das "General Agreement on Trade in Services" (GATS) wurde mit der Uruguay Runde verabschiedet. Danach soll auch für den Dienstleistungshandel die Meistbegünstigungsklausel und das Gebot der nationalen Gleichbehandlung gelten. Es deckt sämtliche Dienstleistungen ab, z.B. die Bereiche Banken, Versicherungen, Telekommunikation, Tourismus,

Beratungsdienstleistungen wie Wirtschaftsprüfung, Finanzdienstleistungen, Transport usw. . Eine Besonderheit besteht jedoch darin, dass das GATS momentan nur für jene Mitglieder gilt, die sich in den von ihnen gewählten Sektoren bestimmten Liberalisierungsvereinbarungen unterwerfen. Dieses Arrangement genau festgelegter Selbstverpflichtungen ist darauf zurückzuführen, dass die WTO-Mitglieder bei der Liberalisierung ihrer Dienstleistungsmärkte zunächst flexibel bleiben wollten, weil der Handel je nach Dienstleistungen sehr unterschiedlich und die Liberalisierung z.B. der nationalen Telekommunikationsmärkte äußerst komplex ist. Da das Ziel einiger mächtiger WTO-Mitglieder aber durchaus die komplette Liberalisierung aller Dienstleistungsmärkte ist, gehört das GATS zur 'built-in agenda', die ab 2000 weiter verhandelt werden muss.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht, welche Sektoren - nach der bisherigen sogenannten GNS (Group of Negotiations on Services)-Klassifizierung - von diesen Verhandlungen betroffen sind:

GNS-Klassifikation der Dienstleistungen:

1. UNTERNEHMERISCHE UND BERUFSBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN
A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen z.B. Tierärzte, Ärzte, Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Architekten, Ingenieure
B. EDV–Dienstleistungen z.B. Soft-/Hardware Installation, Datenbanken, Datenverarbeitung
C. Forschung und Entwicklung
D. Grundstücks- und Immobilien Dienstleistungen z.B. Makler, Instandhaltung
E. Miet-/Leasing Dienstleistungen ohne Personal z.B. bezogen auf Schiffe, Transportausrüstung, Maschinen
F. Andere gewerbliche Dienstleistungen z.B. Werbung, Unternehmens-/Personalberatung, Reparaturen, Druckereien

2. KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN
A. Postdienste
B. Kurierdienste
C. Telekommunikationsdienste z.B. Telefon, E-Mail, Datentransfer, Telex,
D. Audiovisuelle Dienstleistungen z.B. Film-/Video-/Musikproduktion, Radio, Fernsehen
E. Andere

3. BAU- UND MONTAGEDIENSTLEISTUNGEN
A. Allgemeine Bauausführung für Gebäude (Hochbau)
B. Allgemeine Bauausführung für Tiefbau
C. Installation und Montage Arbeiten
D. Baufertigstellung
E. Andere

4. VERTRIEBSDIENSTLEISTUNGEN
A. (Provisions-) Vertreter
B. Großhandel
C. Einzelhandel
D. Franchising
E. Andere

5. BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN
A. Kindergarten / Grundschule
B. Schulbildung
C. Berufs- / Universitätsausbildung
D. Erwachsenenbildung
E. Andere Bildungseinrichtungen

6. UMWELTDIENSTLEISTUNGEN
A. Abwasserbeseitigung / Kanalisation
B. (Sperr-)Müllabfuhr
C. Sanitäre Einrichtungen / Hygiene
D. Andere

7. FINANZDIENSTLEISTUNGEN
A. Alle Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen z.B. Lebens-, Unfall-, Krankenvers., Rückvers., Versicherungsvertrieb/-vertreter
B. Bank- und Finanzdienstleistungen (außer Versicherung) z.B. Einlagen / Kreditgeschäft, Geldhandel, Derivate, Investmentbanking, Fonds-/Anlagemanagement, Datenverarbeitung und Beratung für Finanzdienstleistungen
C. Andere

8. MEDIZINISCHE UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN (andere als die (frei-) beruflichen Dienstleistungen)
A. Krankenhausdienstleistungen
B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen
C. Soziale Dienstleistungen
D. Andere

9. TOURISMUS UND REISEDIENSTLEISTUNGEN
A. Hotels und Restaurants (einschl. Catering)
B. Reiseagenturen und Reiseveranstalter
C. Fremdenführer / Reisebegleitung
D. Andere

10. ERHOLUNG, KULTUR UND SPORT (andere als audiovisuelle Dienstleistungen)
A. Unterhaltungsdienstleistungen (inkl. Theater, Live Bands und Zirkus)
B. Nachrichtenagenturen
C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen.
D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen
E. Andere

11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN
A. Seeschifffahrt z.B. Fracht, Personen, Reparatur und Instandsetzung, Unterstützungsdienste für die Seeschifffahrt
B. Binnenschifffahrt
C. Lufttransport
D. Raumfahrt
E. Schienenverkehr
F. Straßenverkehr
G. Pipeline Transport
H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen z.B. Lagerung, Frachtumschlag, Vermittlungsagenturen
I. Andere Transportdienste

12. SONSTIGE NICHT AUFGEFÜHRTE DIENSTLEISTUNGEN

(nach: Krancke 1999: 55)

Relevant für den Umweltschutz sind neben den Unweltdienstleistungen selbst unter anderem die Bereiche Transport (vor allem Luft- und Straßenverkehr), Tourismus und Finanzdienstleistungen. Über die unmittelbaren Umwelteffekte einer Liberalisierung von Finanzdienstleistungen gibt es kaum wissenschaftliche Erkenntnisse. Die ökologische Kritik am inzwischen gescheiterten "Multilateral Agreement on Investment" zeigte jedoch die potentiellen Umweltdimensionen liberalisierter Finanzströme auf (WWF 1997; Kulessa/Schwaab 1998).

Im Bereich der Transportdienstleistungen könnten nationale Regelungen z.B. bei den technischen Standards für Fahrzeuge (siehe das Verbot schwerer Lastwagen in der Schweiz und die dadurch entstehenden Probleme beim Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR) und Maßnahmen beispielsweise zur Begrenzung des Straßenverkehrs bei einer Liberalisierung unter Druck geraten.

Der Tourismussektor hat eine Vielzahl von ökologischen Auswirkungen. Er ist nach Jahrzehnten eines rapiden Wachstums weltweit zum heute wichtigsten Wirtschaftszweig aufgestiegen. Der Tourismusbereich generierte 1995 ein addiertes Bruttosozialprodukt von über 3 Billionen Dollar, insgesamt wurden knapp 700 Milliarden Dollar investiert und über 200 Millionen Arbeitsplätze bereitgestellt. Die ökonomische Bedeutung des Tourismus hat jedoch zunehmend ökologische und soziale "Nebenwirkungen". Dazu zählen beispielsweise die tourismusbedingten Emissionen des Flugverkehrs: Mehrere hundert Millionen Tonnen Treibhausgase und mehrere Millionen Tonnen an Substanzen, die sauren Regen verursachen, fallen jedes Jahr an. Ein anderes Beispiel ist der erhebliche Flächenverbrauch, der mit dem Tourismus verbunden ist: Im nordwestlichen Mittelmeerraum werden insgesamt etwa 2.200 Quadratkilometer für die Unterbringung von Touristen genutzt. Hinzu kommt die Fläche für die notwendige Infrastruktur, also insbesondere für den Verkehr, die nach Schätzungen zusätzliche 2.200 Quadratkilometer ausmachen dürfte. Entsprechend ist in der Zwischenzeit schon die Hälfte der spanischen Mittelmeerküste für den Tourismus ausgebaut (Seifert-Granzin/Jesupatham 1999).

Der Tourismussektor ist bereits relativ weitgehend liberalisiert. Der Tourismus ist auch der Sektor, in dem mit Abstand die meisten Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen des GATS eingegangen wurden. Im Tourismusbereich bezieht sich das GATS bisher konkret auf Maßnahmen in den folgenden Bereichen: grenzüberschreitende Dienstleistungsangebote

(Reiseveranstalter); grenzüberschreitender Konsum (internationale Touristen/Besucher); wirtschaftliche Präsenz (Eröffnung und Unterhaltung von Zweigstellen, Tochterfirmen und Repräsentanzen); Dienstleistungen natürlicher Personen (Hotelmanagement, Beratung, Fremdenführer).

Die ökologischen Probleme, die sich aus der Liberalisierung des Tourismussektors ergeben, lassen sich bislang nur grob abschätzen. Es besteht beispielsweise die Gefahr, dass Umweltschutzbestimmungen als Ausfluss der Regelungen eines künftigen Tourismusprotokolls der Biodiversitäts-Konvention mit dem GATS nicht kompatibel wären. So könnten Zugangsbeschränkungen auf der Grundlage der "carrying capacity" mit dem vom GATS verlangten freien Marktzugang kollidieren. Ein bislang vernachlässigtes Problem, das durch das GATS, aber auch durch das allgemeinere GATT entsteht, ist das potentielle Aufbrechen bestehender regionaler Wirtschaftsstrukturen bzw. die Behinderung der Entwicklung solcher Strukturen. GATS und GATT fördern gemeinsam den Trend des Imports der für Urlaubsangebote nötigen Güter und Dienstleistungen. Je höher jedoch der Anteil der importierten Güter und Dienstleistungen an einem Reisepaket ist, desto geringer fallen auch die Einnahmen, die das Zielland selbst erzielt, aus (Kahlenborn/Imbusch/Thurmann 2000). Damit bietet der Tourismus dann kaum noch eine Chance, zur Finanzierung der Erhaltung der Umwelt bzw. der Natur beizutragen. Ein weiterer aus Sicht einer nachhaltigen Tourismuspolitik kritischer Aspekt besteht im Wirkungskreis des GATS. Innerhalb Europas sind die Dienstleistungsmärkte schon weitgehend liberalisiert, ebenso wie auch zwischen den bedeutenden Wirtschaftsregionen auf der Welt schon ein sichtbarer Abbau der Beschränkungen stattgefunden hat. Ganz wesentlich wirkt damit eine Liberalisierung im Dienstleistungsaustausch durch das GATS auf die Entwicklungs- und Schwellenländer. Letztendlich führt dies zu einer Verbilligung und damit zu einer Zunahme an Fernreisen und das resultiert wiederum in eine stärkere Belastung der Umwelt (Wahab/Pigram 1997). Und schließlich führt eine einseitige Spezialisierung auf den Massentourismus in Entwicklungsländern häufig erst zur Übernutzung der vorhandenen Naturressourcen, was einer langfristig nachhaltigen und damit auch ökonomisch sinnvollen Inwertsetzung der Natur zuwiderläuft.

Die Liberalisierung des Handels mit Waren und Dienstleistungen bietet allerdings auch Chancen für eine Verbesserung hin zu nachhaltigem Tourismus. Der Handel mit Umwelttechnologie und -dienstleistungen wird beispielsweise durch den vereinfachten Austausch von Gütern und Dienstleistungen ebenfalls erleichtert. Gerade am Urlaubsort lassen sich

durch den Einsatz von umweltfreundlichen Technologien, wie beispielsweise mit Hilfe der Solarenergie, beträchtliche positive Umwelteffekte erzielen. Eine Liberalisierung des Handels mit Umweltschutzgütern und Dienstleistungen kann demnach einen positiven Einfluss auf die Umweltbilanz der Tourismusindustrie haben (WTO 1998c: 10f.). Ein weiterer positiver Ansatzpunkt sind die theoretisch mit dem Wachstum des Tourismusmarktes verbundenen zusätzlichen Verdienstmöglichkeiten für Entwicklungsländer. Das damit steigende volkswirtschaftliche Einkommen kann die Nachfrage nach einer intakten Umwelt auch in bisher weniger entwickelten, vom Tourismus profitierenden Gebieten ankurbeln. Diese Entwicklung ist zumindest in den Industrieländern zu beobachten. Gleichzeitig besteht mit der Entwicklung des Tourismussektors die Chance, auf die Entwicklung anderer, umweltschädlicherer Wirtschaftszweige zu verzichten. Wie schon erwähnt, zweifeln allerdings manche Beobachter, dass dieser Effekt in den Entwicklungsländern ähnlich stark ist.

Die WTO bzw. das für Umweltfragen zuständige "Committee for Trade and Environment" (CTE) beschäftigte sich mit dieser Fragestellung bisher nur am Rande. Das CTE diskutierte zum einen, ob der Art. XIV, der allgemeine Ausnahmen des GATS ähnlich wie GATT Art. XX bestimmt, eine ausreichende Grundlage für umweltpolitische Maßnahmen im GATS ist. Das CTE hat diese Frage nicht abschließend geklärt, sondern die Lösung auf die anstehenden GATS-Verhandlungen verwiesen. Zum anderen spielte die Analyse der Bedeutung internationaler Abkommen zum Schutz der Umwelt, wie z.B. der Klimarahmenkonvention, auch eine Rolle im Hinblick auf ihre generelle Beziehung zum Handel mit Dienstleistungen (WTO 1995). Im September 1997 trafen sich die Mitglieder des CTE mit Vertretern verschiedener Sekretariate internationaler Umweltabkommen, um von diesen über die handelsrelevanten Entwicklungen der jeweiligen Vereinbarungen informiert zu werden. Ein Vertreter der für das Problemfeld Tourismusdienstleistungen und Umwelt potentiell wichtigsten internationalen Konvention, der Konvention über biologische Vielfalt (Biodiversität), war an dem Meinungsaustausch mit dem Ausschuss allerdings nicht beteiligt. Die Diskussion zum Verhältnis zwischen der Liberalisierung von Tourismusdienstleistungen und Umweltschutz blieb bislang auf dem geschilderten, recht allgemeinen Niveau und beschäftigt sich größtenteils mit der Konzeptualisierung der Problemzusammenhänge (WTO 1997). Die USA initiierte eine Debatte aufgrund eines Diskussionspapiers, das die umweltpolitischen Vorteile der Liberalisierung im Bereich der Umwelttechnologie und entsprechender Dienst-

leistungen darstellte, aber nicht ausdrücklich auf den Tourismusbereich einging (WTO 1998b). Daraufhin wurde von einigen Mitgliedern angeregt, konkret den Tourismus- und Transportsektor auf solche potentiellen Vorteile hin zu untersuchen. In diesem Zusammenhang thematisierten sie auch, dass Umweltgesichtspunkte im GATS gestärkt werden sollten, da der einschlägige GATS Artikel XIV in dieser Hinsicht nicht ausreiche. Konkrete Ergebnisse haben sich aus den Erörterungen im CTE bisher aber nicht ergeben und auch die Positionspapiere zur Vorbereitung der Ministerkonferenz in Seattle beinhalteten keine wirklich konkreten Vorschläge, soweit sie den Tourismussektor überhaupt explizit erwähnten. Nur eine gemeinsame Eingabe der Länder Dominikanische Republik, El Salvador und Honduras bezieht sich explizit auf das Verhältnis von Tourismus und Nachhaltigkeit und schlägt einen speziellen Tourismusannex zum Dienstleistungsabkommen vor. Darin werden aber eher die ökonomischen Entwicklungs- als die Umweltaspekte einer nachhaltigen Tourismusentwicklung betont (WTO 1999e). Das gilt auch für ein Hintergrundpapier des WTO-Sekretariats aus dem Jahr 1998 zur Liberalisierung im Tourismussektor. Es enthält zwar Fragen an die WTO-Mitglieder, die für die Integration von Umweltschutzgesichtspunkten in die Liberalisierung von Dienstleistungen im Tourismusbereich Auswirkungen haben könnten, diese wurden aber bisher von den Mitgliedern nicht aufgegriffen (WTO 1998c).

Fazit und Empfehlung

Die Umweltimplikationen des GATS u.a. in den Bereichen Tourismus, Transportdienstleistungen, Finanzdienstleistungen etc. stellen wichtige offenen Fragen dar, die es zukünftig ebenso weiter zu untersuchen gilt wie die Frage der sozial-ökologischen Dimensionen potentieller Investment-Verhandlungen unter dem Dach des GATS.

3.6 Handel und Investitionen

EU-Bemühungen um ein Investitionsabkommen im WTO-Rahmen

Nach den gescheiterten OECD-Verhandlungen über ein Multilaterales Abkommen zu Investitionen (MAI) gab es vor allem von der EU-Kommission Bestrebungen, das Thema Investitionen im Rahmen der von ihr propagierten "Millennium Runde" der WTO zu verhandeln. In ihrer Mitteilung "The EU Approach to the Millennium Round" vom 8. Juli

1999 stellt die EU Kommission verhältnismäßig weitgehende liberale Forderungen an eine Einbeziehung des Investitionsschutzes in die WTO. Dennoch hat die EU einige substantielle Kritikpunkte an das MAI aufgegriffen (Forum Umwelt & Entwicklung/Germanwatch 1999: 25-26). Im WTO-Zusammenhang existiert bisher an investitionsbezogenen Abkommen nur das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs). Es bezieht sich auf Investitionen im Bereich des Warenhandels und postuliert die Geltung der Inländerbehandlung und des Verbots mengenmäßiger Beschränkungen. Es enthält keine umfassenden Regeln für den Investitionsschutz in der WTO-Rechtsordnung, da die TRIMs-Bestimmungen inhaltlich nicht über Art. III und IX GATT hinausgehen. Entscheidender als der materielle Regelungsgehalt des Abkommens ist, dass der Bereich Investitionen gegen den starken Widerstand vieler Entwicklungsländer grundsätzlich in die GATT/WTO-Rechtsordnung einbezogen wurde. Dem TRIMs-Abkommen kommt insofern eine Türöffnerfunktion zu. Auf der Ministerkonferenz von Singapur 1996 wurde eine Arbeitsgruppe zum Thema „Handel und Investitionen" eingesetzt, die sich auf das Sammeln von Informationen über das Thema beschränkt hat. Mit der Einsetzung der Arbeitsgruppe ist zwar formell keine Vorentscheidung über den Beginn von Verhandlungen getroffen worden. Dennoch kann die Arbeitsgruppe als Vorstufe für multilaterale Verhandlungen über ein Abkommen, dessen Regelungsbereich erheblich über das bestehende TRIMs-Abkommen und bilaterale Investitionsabkommen hinausgehen würde, angesehen werden.

Sowohl bei der EU als auch generell bei den Industrieländern und der Industrielobby steht der weitgehende Schutz der Investitionen bzw. der Schutz des Unternehmereigentums im Mittelpunkt. Der Schutz von Umwelt, Gesundheit etc. vor der Unternehmenstätigkeit spielt dagegen keine bzw. nur eine untergeordnete Rolle. In den Rechtssystemen demokratischer Industriestaaten ist es aber durchaus üblich, Eigentumsrechte zum Beispiel zugunsten der Umwelt einzuschränken.

Exkurs: Rechte und Pflichten der Investoren

"Eigentum verpflichtet" heißt es in Artikel 14 Abs. 2 der deutschen Verfassung (GG). Nach herrschenden Rechtsauffassungen in westlichen Demokratien beinhaltet Eigentum Rechte und Pflichten. Geschützt wird der Eigentümer vor unverhältnismäßigen Einschränkungen seiner Nutzungsrechte und 'willkürlicher' Enteignung. Auf der anderen Seite ist der Eigentümer verpflichtet zu gewährleisten, dass durch sein Eigentum nicht die (Grund)rechte

anderer bzw. der Gesellschaft eingeschränkt werden. Um dies zu gewährleisten, kann der Staat durch Gesetze das Recht auf freie Nutzung des Eigentums einschränken. Dies tut er beispielsweise gegenüber Eigentümern von Produktionsanlagen durch Umweltschutzauflagen. Im deutschen Recht spricht man auch von der ‚Ökologiepflichtigkeit' des Eigentums (Stober 1993: 149-150). Die Abwägung von Interessen des Investors und der Allgemeinheit durch den Staat ist ein üblicher Prozess in Demokratien. Dabei hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Prioritätensetzung, wobei die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit den Gerichten vorbehalten bleibt.

Im Kontext der internationalen Diskussionen zu Investitionsabkommen spielt eine große Rolle, wann der Tatbestand einer ‚Enteignung' bzw. eines ‚enteignungsgleichen' Eingriffs vorliegt. Da Enteignung im eigentlichen Sinne (vollständiger Entzug der Eigentums) in der Regel nicht relevant ist, spielt in der jüngeren Diskussion vor allem eine Rolle, wann die Einschränkungen durch gesetzliche Auflagen des Gastlandes so gravierend sind, dass sie den Charakter einer Enteignung bekommen. Im MAI-Entwurf wurde und im NAFTA wird der Tatbestand der Enteignung sehr weit gefasst. Es werden darunter im Ergebnis nahezu alle gesetzlichen Einschränkungen der Unternehmenstätigkeit subsumiert (Bissio 1999: 28-32; CIEL 1999: 39-40). Vergleicht man damit die Rechtslage in Deutschland, so stellt sich die Situation völlig anders dar: Durch Artikel 14 GG geschützt sind nur vorhandene konkrete Vermögenswerte. "Daher werden Erwerbschancen, Gewinnmöglichkeiten, Erwartungen und dergleichen nicht erfasst und geschützt. Art. 14 GG gewährt Bestandsschutz und nicht Erwerbsschutz" (Maurer 1992: 620-621). Weniger strikt wird die Sozialbindung des Eigentums in den USA ausgelegt (CIEL 1999: 41-42).

Erfahrungen mit dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA)

Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zwischen den USA, Kanada und Mexiko trat zum 1. Januar 1994 in Kraft. Es enthält im 'Chapter 11' allgemeine Regeln und einen Streitlösungsmechanismus ("investor-to-state dispute resolution process"). Sowohl die allgemeinen Regeln als auch der Streitlösungsmechanismus des NAFTA begünstigen den Investor. Eine Abwägung der Interessen von Investoren und der Allgemeinheit bzw. Umwelt ist nicht vorgesehen. Darüber hinaus gibt es einen sehr weiten Eigentumsbegriff, so dass der Sachverhalt der Enteignung (expropriation) sehr viel eher gegeben ist als beispielsweise in Deutschland (CIEL 1999: 40-42). Ein Beispiel, dass international Aufsehen erregt hat, ist der

Fall einer erfolgreichen Klage eines Investors gegen eine Regierung unter den NAFTA-Bestimmungen (Ethyl-Fall). Die kanadische Regierung hatte 1997 den Import des Benzin-Additivs MMT als potentiellen Gefahrenstoff verboten. Die US-amerikanische Ethyl-Cooperation hatte daraufhin die kanadische Regierung unter Bezugnahme auf die NAFTA-Bestimmungen zu Enteignungen auf Schadensersatz verklagt. Im Ergebnis ist die kanadische Regierung unterlegen, hat das Gesetz geändert und Schadensersatz bezahlt. Die Mehrzahl der NAFTA-Enteignungsklagen von Unternehmen beziehen sich auf Umwelt- und Gesundheitsauflagen (CIEL 1999: 43-44; Greenpeace 1999a). Die NAFTA-Prinzipien stellen somit das Verursacherprinzip auf den Kopf.

Würden innerhalb der WTO NAFTA-ähnliche Regelungen getroffen werden, so hätten die Entwicklungsländer sicherlich noch schwächere Positionen als Kanada in dem genannten Beispiel und könnten kaum eine eigenständige Umweltpolitik betreiben. Alleine schon die Möglichkeit verklagt zu werden, würde Regierungen - nicht nur in Entwicklungsländern - demotivieren, eine wirksamere Umweltschutzgesetzgebung aufzubauen.

Fazit und Empfehlungen

Durch die Diskussion zum MAI wurden elaborierte Positionen von NRO zum Thema Investitionsabkommen entwickelt, so dass hier für die entsprechende Diskussion über eine mögliche Verankerung in das System WTO eine gute Grundlage vorhanden ist. Die Forderungen der NRO lassen sich wie folgt zusammenfassen (CIEL 1999: 38; Forum Umwelt & Entwicklung/Germanwatch 1999: 25-26; Greenpeace 1999; FOEI 1999).

- Grundsätzlich ist der Einbezug von Investitionsschutz in die WTO abzulehnen. Zur angemessenen Bearbeitung des Themas sollte eine Konferenz auf Ebene der Vereinten Nationen einberufen werden, an der auch andere relevante internationale Organisationen teilnehmen sollten (Forum Umwelt & Entwicklung/Germanwatch 1999: 25-26).

- Die Handlungsfreiheit der Gastländer, die Aktivitäten der Investoren im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu regulieren, muss erhalten bleiben. Ein mögliches Abkommen muss die Schutzinteressen des Investors und der Allgemeinheit ausgewogen berücksichtigen.

- Gastländer dürfen nicht durch Absenken von Sozial- und Umweltstandards ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit als Standort verbessern können.

- Investoren müssen die Umweltfolgen der Investition ausreichend berücksichtigen.

- Es muss der Gesellschaft des Gastlandes im Vorfeld der Industrieansiedlung durch einen transparenten Prozess die Möglichkeit der Partizipation gegeben werden.

- Es muss Möglichkeiten geben, z.B. durch Gerichte, die Einhaltung der Verantwortlichkeiten des Eigentümers zu überprüfen bzw. durchzusetzen.

3.7 Öffentliche Beschaffung

Problemstellung

Das öffentliche Beschaffungswesen (public procurement) ist derzeit nicht sehr detailliert von der WTO geregelt, war aber auf der Seattle-Wunschliste der EU und der USA (Forum Umwelt & Entwicklung/Germanwatch 1999: 32). Dieser Bereich ist aufgrund der immensen ökonomischen Bedeutung von öffentlichen Aufträgen vor allem in Entwicklungsländern wichtig. Den Industrieländern und mit ihnen den multinationalen Unternehmen geht es darum, einen möglichst unbeschränkten Zugang zu den nationalen Märkten bei öffentlichen Aufträgen für Bauleistungen, Güter und Dienstleistungen zu haben. Die Industrieländer und die Industrie fordern daher ein transparentes, nicht-diskriminierendes öffentliches Auftragswesen, d.h. vor allem einen Abbau von Teilnahmebeschränkungen und eine Ausweitung des Government Procurement Agreements, an dem bislang nur 30 Industrieländer beteiligt sind, auf die WTO (BDI 1999b: 4). "Der diskriminierungsfreie Zugang zu öffentlichen Aufträgen muss in allen WTO-Mitgliedsstaaten erreicht werden und gleichermaßen im Güter- und Dienstleistungshandel Anwendung finden" (BDI 1999a: 4).

Ein Abkommen über die Anwendung von transparenten Regeln bei der öffentlichen Auftragsvergabe kann auch für Entwicklungsländer von Nutzen sein; besonderer Wert sollte hier auch auf Regeln zur Vermeidung von Korruption gelegt werden (Forum Umwelt & Entwicklung/Germanwatch 1999: 32). Andererseits ist das öffentliche Beschaffungswesen für Entwicklungsländer aufgrund ihrer oftmals sehr hohen Staatsquote ein kritischer Bereich. Sie fürchten, dass sie bei einer Liberalisierung wichtige wirtschaftspolitische Kompetenzen

verlieren würden (FOEI 1999: 23). Daher sollte geprüft werden, inwieweit 'special and differential treatment'-Regeln für Entwicklungsländer notwendig sein könnten (Forum Umwelt & Entwicklung/Germanwatch 1999: 32).

Durch eine weitreichende Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens im Rahmen der WTO könnten jedoch öffentliche Auftraggeber daran gehindert werden, ökologische und soziale Kriterien bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen. Im schlimmsten Falle könnten beispielsweise kommunale Auftraggeber in internationale Rechtsstreitigkeiten mit hohen finanziellen Risiken verwickelt werden (FOEI 1999, 32).

Fazit und Empfehlungen

Größere Transparenz und verstärkter Wettbewerb im öffentlichen Beschaffungswesen sind aus ökologischer Sicht grundsätzlich positiv zu beurteilen. In der konkreten Ausgestaltung eines Abkommens müssen jedoch folgende Aspekte beachtet werden:

- Der wirtschaftspolitischen Bedeutung der staatlichen Nachfrage in Entwicklungsländern ist durch geeignete Ausnahmeregeln Rechnung zu tragen. Vor der Aufnahme von Verhandlungen sind genauere Analysen durch relevante internationale Organisationen (UNCTAD, UNIDO) notwendig.

- Das Recht öffentlicher Auftraggeber, über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehende Umwelt- und Sozialauflagen zu machen, darf nicht eingeschränkt werden. Internationale Regulierung sollte sich auf Transparenz und Nicht- Diskriminierung beschränken.

Kapitel

4

4. Hintergründe und Verlauf der WTO-Ministerkonferenz in Seattle

Das Ziel der Ministerkonferenz in Seattle war ein Beschluss über eine konkrete Agenda für die bevorstehenden weiteren internationalen Verhandlungen im Rahmen der WTO. Mit dem Abschluss der letzten großen Welthandelsrunde, der sog. Uruguay-Runde, wurde 1995 eine 'built-in agenda' für die WTO beschlossen, welche u.a. Verhandlungen in den Bereichen Landwirtschaft und Dienstleistungen ab dem Jahr 2000 vorsieht. Unklar blieb aber, welche darüber hinausgehenden Themen zukünftig aufgegriffen werden sollten. Vor allem die EU war an einer umfassenderen Handelsrunde mit Verhandlungen in vielen weiteren Sektoren interessiert. Die Mehrheit der anderen WTO-Mitglieder wollte jedoch eine weniger umfassende Runde, weil sie vor allem im Bereich der 'built-in agenda' eine Öffnung des EU-(Agrar-) Marktes erreichen wollten.

4.1 Regierungspositionen zur WTO-Konferenz in Seattle

Bevor im weiteren Verlauf der Studie genauer auf die umweltbezogenen Reformvorschläge und Diskussionen im Umfeld der Seattle-Konferenz eingegangen wird, soll im Folgenden zunächst ein knapper Überblick der handelspolitischen Grundpositionen gegeben werden, mit denen die verschiedenen WTO-Mitgliedsländer nach Seattle gekommen waren:

Die Europäische Union (EU):

Das Hauptanliegen der europäischen Kommission war es, eine umfassende Agenda für eine sehr breit angelegte, neue WTO-Verhandlungsrunde zu erreichen, organisiert als 'single undertaking', d.h. alle Mitglieder sollen am Ende der Runde über das gesamte Ergebnispaket abstimmen. In die Runde sollten alle derzeit laufenden Verhandlungen in der WTO integriert werden. Dazu gehören die Überprüfung und Weiterverhandlung verschiedener Bereiche des WTO-Vertragswerks, die zum Abschluss der Uruguay-Runde bereits beschlossen wurden, sogenannte 'built-in agenda', sowie die Verhandlung weiterer, z.T. neuer Themenkomplexe wie Investitionen, Wettbewerbsregeln, Handelserleichterungen, Marktzugang für nicht-agrarische Produkte, Umwelt, geistiges Eigentum, öffentliches Beschaffungswesen und technische Handelshemmnisse. Durch dieses Vorgehen wollte die EU die zu erwartenden Eingeständnisse im Agrarbereich direkt mit Gewinnen in anderen Bereichen ausgleichen.

USA

Im Gegensatz zum breit angelegten Verhandlungsansatz der EU kamen die USA mit einer engeren Agenda nach Seattle. Sie verfolgten a) eine enger gefasste sektorale Zielsetzung in den Bereichen Landwirtschaft, Dienstleistungen (vor allem E-Commerce) und Marktzugang und stellten b) in der Öffentlichkeit aufgrund der innenpolitischen Situation in den USA vor allem das Interesse an WTO-Verhandlungen über Sozialstandards, Umwelt- und Transparenzthemen in den Vordergrund.

Entwicklungsländer

Die Entwicklungsländer äußerten sich am vehementesten gegen umfassende Verhandlungen, weil sie sich von den zur Diskussion stehenden Themen keine zusätzlichen Vorteile versprachen, sondern in der weiteren Öffnung ihrer nationalen Märkte und dem Abbau staatlicher Kontrollen eher eine Bedrohung für den Aufbau ihrer Volkswirtschaften sahen. Sehr pointiert brachte der beim Genfer South Centre arbeitende R. S. Kaukab ihre Perspektive auf den Punkt:

> *"(...) developing countries have been advised that this [a comprehensive round, Anm. d. A.] is the only way they can hope to rectify the imbalances in the existing Uruguay Round Agreements. This is not correct. In fact the Built-In Agenda (BIA) under the UR Agreements, through reviews of various provisions and agreements as well as reviews of operation and implementation, provides opportunities to address the kinds of problems that developing countries are now facing. Moreover, this amounts to asking that developing countries should pay twice, for the same concession. It is somewhat like if I enter into a business agreement with you which is supposed to be based on mutuality of benefits for both of us. However, after sometime, we realize that some parts of this business agreement are actually creating problems for you. You would rightly demand that we make necessary corrections in the agreement so that you are also able to get all the benefits originally envisaged. But, while I agree that you are having problems as a result of imbalances in the present agreement, I suggest that these can be rectified only if you sell your remaining property and invest the amount in our joint business so that I can expand into new lines of business. Not a very fair suggestion, I am afraid.*
>
> *Even more mind boggling is the argument to convince developing countries regarding the inclusion of environmental and labour issues in the comprehensive Round. First, against the wishes of many developing countries, they are being asked to agree to the launch of a comprehensive round of negotiations. And, second, they are then being told that the price for launching a new round is the inclusion of labour and environmental issues. Is not it like if I first force you to buy me a big dinner and then ask you to pay for my medical bill also, pointing out that over-eating had caused me indigestion." (Kaukab 1999: 7)*

Inhaltlich legten die Entwicklungsländer daher vor allem Vorschläge zur Implementierung und ggf. Korrektur der Ergebnisse der Uruguay-Runde vor. Die folgenden Tabellen geben einen knappen Überblick zu den sehr widersprüchlichen Verhandlungszielen, mit denen die WTO-Mitgliedstaaten in die Seattle-Konferenz gingen:

Regierungspositionen im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Seattle (USA) 1999

Gegen-stand	EU	USA	Japan	APEC	EL - contra Millennium Round	EL - pro Millennium Round
Grundsätz-licher Ansatz	breite Millenniumrunde als single undertaking in 3 Jahren	Fokus auf Agrar, Dienstl. u. Nicht-Agrargüter sowie ergän-zende Arbeitsprogr.; noch unentschl. hinsichtlich single undertaking oder early harvest	breites single under-taking in 3 Jahren	Australien / Neu-seel. / Hongkong / Sing: Mehrthemenrunde für 3 Jahre mit evtl. early harvest nach 1. Hälfte	Indien/ Pakistan/ Sri Lanka / Ägypten/ Afrikan. Länder: möglichst nur Agrar, Dienstl. u. UR-Umsetzung, keine neuen Themen wie Investment o. Wettbewerb; Malaysia: 1 Jahr Aufschub	Argentinien / Brasilien/ Chile / Costa Rica / Uruguay / Mexiko u.a.: Mehrthemenrunde mit evtl. early harvest nach 1. Hälfte
Agrarhandel (built-in agenda)	- spez. Instr. d. AoA - Marktzugang - 'Non-Trade-Concerns'/ Multi-funktionalität (Umwelt, Verbraucher, Tierschutz) - SDT - will „blue box"- und „green box"-Maßnahmen u. CAP verteidigen (Agenda 2000)	-Abbau von Exportsubv. -Beschränkung von Nicht-„green box"-Maßnahmen - GMOs (siehe Biotech.) (nahe an Cairns-Gruppe) - US-Agrobusiness: für China-Beitritt	- für Multifunk-tionalität - für inländ. Unterst. zum Erhalt von Food Security - „green" u. „blue boxes" erhalten - 'breitere Perspek-tive' (als nur Han-dels-P.) zu GMOs		Indien: - Impact Assessm. von UR auf Ernährungssicherheit, - SDT für EL gerade im Agrar-bereich - Pakistan (NFIDC): für Libera-lisierung, aber auch Ausnahm. für Reg.- maßnahmen pro Ernährungssicherheit	Indonesien / Thailand / Philip.: - SDT für (L)DCs im Agrar-bereich! - weg mit IL-Exportsubven-tionen
Dienst-leistungen (built-in agenda)	- weitere Liberalisierung u und Bindungen in mehr Sektoren	- breite Liberalisierung, evtl. von bottom up zu top down	- weitere Liberalisie-rung in mehr Sekto-ren			
E-Commerce	- Ja - Fortführung d. Zollfreiheit - aber auch begr. nat. Regul.	- Ja -unbegrenzte Zollfreiheit - Seattle-Vereinb.			Skepsis	Skepsis
Textil		Nein; nicht wieder öffnen			Pakistan /Kenia/ u.a. - wieder öffnen: - schnellere Textil-Zollsenkung d. IL	

Gegen-stand	EU	USA	Japan	APEC	EL - contra Millennium Round	EL - pro Millennium Round
TRIPS	- gegen TRIPS-Öffnung	- gegen TRIPS-Öffnung			Indien / Venezuela: - wieder öffnen, u.a. EL-Erlaubnis zur Lizens. von Medik. (Sri Lanka-Vorschl.) - Verlängerung d. EL Fristen - CBD-Vorrang, Kenia / Afrikan. Gruppe: - TRIPS A. 27.3(b) keine Patent. lebender Org.	
Anti-Dumping, Subv. etc.		Nein, strikt gegen neue Anti-Dumping -Verhandlungen			Ägypten u.a.: Anti-Dumping- Revision als Schlüsselthema -Implem. u. ggf. Nachbesserung UR-Ergebn.!	Kolumbien u.a.: - Anti-Dump. Revision als Schlüsselthema
SPS					- wieder öffnen: SDT, techn. Assistenz etc.	
Biotechnologie	- SPS-Ergänzung - GMO-Vorbehalte (insbes. F) - Food Safety-Vorschlag - Vorsorgeprinzip - GMO-Labelling	- Nicht SPS öffnen - gegen Vorsorgeprinzip - Ja: Marktzugang für Biotech. im Agrarbereich verh. u. "rein wissenschaftliche" Standards - gegen EU-Food -Safety-Vorstellg.	- 'breitere GMO-Perspektive' - für GMO-Labelling		- siehe TRIPS-Öffnung u. CBD-Vorrang	- siehe TRIPS-Öffnung und CBD-Vorrang
weitere Themen:						
(Industrie-) Zölle	- Ja: alle Sektoren - aber gegen ATL als early harvest - Zollfreiheit für LDCs nach (!) Seattle-Runde	- für APEC-ATL	- breite Zollsenk. in allen Sektoren - für single undertaking, also gegen ATL als early harvest - Fischerei u. Forstprod. nicht im ATL wg. Umweltschutz	Neuseel./ APEC: ATL in 8 Sektoren als early harvest (Umw.güt. u. -dstlg., Mediz. wiss. Gerät, Chemie, Energie, Edelsteine/Juwelen, Fisch, Spielzeug, Forst)	Indien: starke Bedenken gegen Zollverhandlungen Pakistan: IL müssen Textilzölle schneller senken (s.o.)	Südafr.: Ja (Stahl), Korea, Hongkong, Singapur: Ja - siehe APEC-ATL

Gegen-stand	EU	USA	Japan	APEC	EL - contra Millennium Round	EL - pro Millennium Round
Öffentl. Beschaffung	Ja	Ja, möglichst Transpar.-Abk. in Seattle		Neuseeland: Ja	Indien, Pakistan, Ägypten: Nein	Venez., Chile, Costa R., Korea: Ja.
Investitionen	Ja, aber statt MAI bottom up-, post-establishment-Ansatz, Transpar., Sust.Dev.-Rhetorik	unentschlossen, skeptisch, (US-Industrie gegen 'schlechteren' als MAI-Ansatz), TRIMS-Ausweitung u. Arbeitsprogr.	Ja		Indien/ Pakistan/ Ägypten/ Malaysia /Uganda: Nein - TRIMS-Revision	Argent./Brasilien/ Chile/ Costa Rica / Mexiko/ Korea/ Hongkong: Ja
Wettbewerb	Ja	Nein, evtl. Arbeitsprogr.			Indien / Pakistan / Ägypten: Nein Afrikan.Gruppe: Nein, lieber UNCTAD	Korea: Ja Malaysia: Nein
Sozial-standards	Nein - nur ILO-Koop.	Ja: Arbeitsgruppe			Nein	Nein
Umwelt	Ja: MEAs, PPMs, Vorsorge-prinzip, Kooperation mit int. Org. wie UNEP	- sehr zurückhaltend / vage: nur CTE als begleit. Disk. nicht Verhandlg. (!)-Forum - Abbau Fischerei-Subvent.			Nein	Nein (auch G77-Stellungnahme von 132 EL)
Wald-/Forst-produkte		Ja wie.APEC-ATL		APEC: -Zollabbau bei Forstpr. (early harvest)		

4.2 Zum Verlauf der Ministerkonferenz

Vor dem Hintergrund sehr widersprüchlicher Positionen und Interessenlagen konnte man sich in den langwierigen Vorverhandlungen, die seit 1998 u.a. in Genf geführt wurden, nicht auf einen Entwurf einer Abschlusserklärung für die Seattle-Konferenz einigen. Lediglich ein mit zahllosen Klammern versehener Vorbereitungstext wurde am 19.10.99 den WTO-Mitgliedern vorgelegt. Der Text wurde vom WTO-Sekretariat aus den zahllosen Eingaben einzelner Mitglieder zusammengestellt und war entsprechend allgemein. Er bezog sich nicht nur auf die Verhandlungen der 'built-in agenda', aber auch nicht explizit auf die von der EU gewünschte umfassende Verhandlungsrunde. So war bis zum Beginn der Ministerkonferenz eigentlich nicht klar, welches Ergebnis Seattle bringen sollte. Vor Beginn der Konferenz verständigte man sich auf fünf thematisch unterschiedliche Arbeitsgruppen, um die Gespräche in Seattle zu strukturieren: Diese Arbeitsgruppen sollten in Seattle zu den Themen Landwirtschaft, Marktzugang, Implementation, neue Themen (die sogenannten „new issues" vom Ende der Uruguay-Runde und weitere Anliegen wie Umwelt) sowie zu Organisationsfragen („systemic issues") arbeiten:

Marktzugang und Implementierung:

Die Arbeitsgruppen_Marktzugang und Implementierung_sollten sich vor allem mit den aus Sicht der Entwicklungsländer unbefriedigenden Ergebnissen einzelner Abkommen der Uruguay-Runde beschäftigen. Die Industrieländer legen ihre dort eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen so aus, dass sich der Marktzugang für Entwicklungsländer nicht substantiell verbessert. Dies trifft vor allem auf den Textilsektor zu. Mit dem Auslaufen des Multifaserabkommens haben die Entwicklungsländer ihre Handelsschranken mittlerweile größtenteils abgebaut, ohne dass die Industrieländer, vor allem die USA, ihre Importbeschränkungen vollständig aufgehoben haben. Daneben sollten in dieser Arbeitsgruppe Marktzugang noch die Anwendung von Antidumpingverfahren auf Exporte von Entwicklungsländern durch Industrieländer sowie die Anwendung der TRIPS-Regeln auf Exporte der Entwicklungsländer diskutiert werden. In beiden Bereichen sehen die Entwicklungsländer eine zu strenge Anwendung der Regeln durch die Industrieländer, die den mangelnden Technologietransfer und die niedrigen Lohnkosten nicht ausreichend berücksichtigen.

„Systemic Issues"/Organisation:

Die Arbeitsgruppe zu "systemic issues" geht teilweise auf die Unzufriedenheit der ärmeren Länder mit den Arbeitsabläufen innerhalb der WTO zurück und hängt eng mit den Implementierungsproblemen zusammen. Viele Entwicklungsländer sind aufgrund des Mangels an Personal und finanziellen Ressourcen nicht in der Lage, die vielen parallel laufenden Diskussions- und Verhandlungsprozesse in Genf zu verfolgen und mitzugestalten.

Landwirtschaft:

In dieser Arbeitsgruppe stand die Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten im Mittelpunkt. Dieser Bereich ist nach wie vor einer der umstrittensten Problemkomplexe in der WTO, weil die Liberalisierung zumeist weitreichende soziale Auswirkungen hat. Trotz intensiver Bemühungen und vergleichsweise weitgehenden Zugeständnissen seitens der EU, konnte man sich auch in diesem Bereich nicht auf den Verhandlungsgegenstand einigen. Gleichwohl unabhängig vom Ausgang der Ministerkonferenz haben Agrarverhandlungen im Rahmen der 'built-in agenda' in Genf begonnen, die sich allerdings noch im Stadium der Festlegung der Tagesordnung befinden.

Neue Themen:

Im Zusammenhang mit einer neuen Runde kamen auch die sogenannten 'new issues' zur Sprache, die nicht mehr in der Uruguay-Runde verhandelt und deshalb während der ersten WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996 als noch zu regelnde Bereiche festgelegt wurden. Es handelt sich dabei um handelsbezogene Themen, die nicht Handelspolitik als solche betreffen, sondern in weitere Bereiche der (Wirtschafts-) Politik eingreifen, um handelsbeschränkende Wirkungen zu verhindern. Dazu gehören handelsrelevante Aspekte der Biotechnologie, die hauptsächlich mit dem Patentrechtsschutz von genetischem Material, aber auch mit der Frage der WTO-Konformität von Handelsrestriktionen gegen genmanipulierte Organismen zusammenhängen. Weitere Themen sind Investitionsregeln, Wettbewerbsrecht und Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen (public procurement) Seit dem Ende der Uruguay-Runde wird auch die Notwendigkeit und Möglichkeit der Integration von Umwelt- und Sozialstandards in das WTO-Regelwerk intensiv debattiert.

Nachdem sich der offizielle Beginn der Konferenz durch die Proteste und Blockaden am Dienstag (30.11.99) um mehr als einen halben Tag verzögerte, war der Zeitplan sehr

gedrängt und aufgrund der großen Differenzen und des Fehlen eines Verhandlungstextes bestanden schon zu Beginn Zweifel an den Erfolgsaussichten der Konferenz

Die US-amerikanische Verhandlungsführerin Charlene Barshefsky übernahm in einer Doppelrolle auch den Vorsitz der Ministerkonferenz. Sie berief neben dem „Committee of the Whole" die fünf oben genannten Arbeitsgruppen ein. Alle Gruppen sollten allen Mitgliedsländern offen stehen, was von der Verhandlungsleitung als Schritt auf dem Weg zu einem transparenteren WTO-Verhandlungsablauf gewertet wurde. Praktisch allerdings verlagerten sich die Verhandlungen im Laufe des Donnerstags in kleine, von den WTO-Hauptakteuren geführte Untergruppen von teilweise weniger als 20 Teilnehmerstaaten, in denen wesentliche Vorschläge der Entwicklungsländer aus den offiziellen Arbeitsgruppen überwiegend ignoriert wurden. Die zu den Green Room-Gesprächen "eingeladenen" Entwicklungsländer sahen sich in bilateralen Gesprächen von den Industriestaaten massiv unter Druck gesetzt, z.B. hinsichtlich einer Aufnahme von Umwelt- und Arbeitnehmerstandards in das WTO-Regelwerk. Viele Entwicklungsländerdelegierte beklagten, dass sie nie erfahren hätten, wann und wo welche Green Room-Gespräche stattgefunden haben.

> Ein vom Handelsminister und Delegationsleiter aus Guyana berichteter Vorfall zeigt beispielhaft die Intransparenz der Verhandlungen in Seattle auf. Als er während der Verhandlungen von einem Green Room-Treffen zu den Agrarverhandlungen erfuhr, wollte er daran teilnehmen. Er wurde jedoch an der Tür zum Konferenzraum abgewiesen, weil er keine persönliche Einladung für dieses Treffen bekommen hatte. Er konnte nicht sagen, wer dieses Treffen organisiert hatte und wer ihm den Zugang verweigerte. Die Personen an der Tür trugen keine Namensschilder, obwohl eigentlich jeder im Konferenzzentrum dazu verpflichtet war. Daraufhin äußerte er seinen Unmut zwar lautstark, wurde aber weiterhin nicht zu dem Treffen zugelassen. Er beschwerte sich daraufhin offiziell beim Managementkomitee über die offensichtliche Benachteiligung seines Landes. Dabei blieb es zunächst. Am frühen Freitagmorgen (03.12.99) gegen 6:30 Uhr wurde er dann in seinem Hotelzimmer geweckt, als jemand einen Briefumschlag unter der Tür durchschob. Darin befand sich eine Einladung für das Green Room-Meeting zu den Agrarverhandlungen an diesem Morgen, allerdings ohne Unterschrift oder Nennung des Einladenden (Persönlicher Bericht d. guayanischen Handelsministers, ICTSD-Briefing in Seattle am 03.12.99).

Empört über solche Verhandlungspraktiken und sicherlich auch ermutigt durch den anhaltenden Protest auf den Straßen Seattles, drohten viele Entwicklungsländer in Seattle sehr deutlich mit der Ablehnung eines möglicherweise ohne ihr Zutun gefundenen Kompromisses. Die Organisation Afrikanischer Staaten (OAS), die Karibische Gemeinschaft CARICOM und eine weitere nicht näher genannte Gruppe von lateinamerikanischen Staaten

veröffentlichten am Donnerstag in Seattle eine Erklärung, die die "Prozesse begrenzter und wenigen Mitgliedsstaaten vorbehaltener Beteiligung" an den Verhandlungen auf Schärfste verurteilten. Sie erklärten: "(S)olange Bedingungen für Transparenz, Offenheit und Teilhabe nicht vorliegen, die für ausgeglichene Verhandlungsergebnisse unter Berücksichtigung der Interessen aller WTO-Mitglieder sorgen, werden wir uns dem Konsens nicht anschließen". Diese Einschätzungen wurden von einzelnen Delegationen auf Pressekonferenzen wiederholt. Trotz dieser deutlichen Warnungen und informeller Eingeständnisse von Delegationsmitgliedern aus Entwicklungsländern, dass sie aufgrund der Vorgänge es vorziehen würden, mögliche Ergebnisse der Konferenz abzulehnen, war nicht klar, ob die Entwicklungsländer einen solchen Schritt tatsächlich gewagt hätten.

Am Mittwochabend (01.12.99) zirkulierte ein Textentwurf der EU, der zwar nicht als offizielle Verhandlungsgrundlage galt, aber eine zielorientiertere Diskussion ermöglichen sollte. Die EU hatte als weitere Unterstützer für ihr „Friends Paper" Ungarn, Japan, Korea, Schweiz und die Türkei gewinnen können. Die Absicht der EU war es, durch Zugeständnisse in einigen Bereichen eine größere Anzahl von Ländern für eine umfassende Verhandlungsrunde einzunehmen.

Der Text war aus Sicht der Entwicklungsländer in Teilen akzeptabel, weil die EU bereit war, über die Reduktion - wohlgemerkt nicht die Abschaffung - von Exportsubventionen und direkten Einkommenshilfen für Landwirte zu sprechen. Welche Rolle dieser Text in den Verhandlungen spielte und wie sich die Verhandlungen entwickelten, war für Beobachter - aber auch für die meisten Mitglieder von Regierungsdelegationen – kaum nachvollziehbar, da die substantiellen Verhandlungen inzwischen in den Green Rooms stattfanden.

Das Ergebnis dieser informellen Verhandlungen kursierte am Freitagmorgen als „Draft Ministerial Text". Dieser Text war nach zähen Nachtverhandlungen um 5.45 Uhr erstellt worden, enthielt jedoch nach wie vor zahlreiche ungelöste Konfliktpunkte, die in eckigen Klammern aufgeführt wurden. Allerdings wurde von Verhandlungsteilnehmern deutlich gemacht, dass selbst die ohne eckige Klammern aufgeführten Passagen nicht alle von den jeweiligen Regierungen gebilligt waren – geschweige denn durch die von den informellen Treffen ausgeschlossenen WTO-Mitgliedsländer. Die EU-Kommission konnte vor allem im Agrarbereich nicht davon ausgehen, dass alle EU-Mitgliedsländer den erzielten Kompromiss, der erhebliche Zugeständnisse vorsah, billigen würden. Im Laufe des Freitags verfestigte sich

daher bei immer mehr Delegationen der Eindruck, dass eine Einigung auf eine Abschlusserklärung nicht mehr erzielt werden kann, so dass die Konferenz dann am Freitagabend ergebnislos abgebrochen wurde.

Was die Ursachen für das Scheitern der Ministerkonferenz angeht, wird mit etwas Abstand deutlich, dass es nicht einen spezifischen Grund für den Abbruch oder das Scheitern der Seattle-Konferenz gab, sondern dass viele Faktoren eine Rolle spielten. Die amerikanische Verhandlungsführerin Charlene Barshefsky gab als Grund für den Abbruch die fehlende Kompromissbereitschaft aller Mitglieder an. Vermutungen, die USA seien wegen wahlkampftaktischer Gründe an einer Einigung gar nicht interessiert gewesen, verwarf sie jedoch nachdrücklich. Ihrer Meinung nach waren die Themen zu komplex und die WTO-Mitglieder sich selbst noch nicht so richtig im Klaren, wo ihre Interessen eigentlich liegen. Der EU-Verhandlungsführer Pascal Lamy betonte, dass der organisatorische Rahmen der Konferenz der Komplexität der Themenstellungen nicht gewachsen war. Laut Lamy muss jeder neuen Handelsrunde, egal welchen Ausmaßes, eine institutionelle Reform der WTO-Verhandlungsmodalitäten vorausgehen.

Die Entwicklungsländer trugen insofern indirekt zum Abbruch bei, indem sie ihre Vetomacht einer möglichen Zustimmungsverweigerung deutlich zu verstehen gaben. Damit zwangen sie der EU, die als einziger Akteur eine umfassende Runde will, einen verhandlungspolitischen Spagat zwischen unterschiedlichen Zugeständnissen an die USA und die Entwicklungsländer auf, den sie letztlich nicht durchhalten konnte. Die Entwicklungsländer gaben zu verstehen, dass sie nicht mehr ohne weiteres bereit sind, die Handelspolitik der großen Vier einfach so hinzunehmen, wenn auf ihre Interessen nicht eingegangen wird.

Auch die in Seattle so zahlreich versammelten Demonstranten und NRO beeinflussten das Verhandlungsergebnis. Zum einen wurde der Ablauf massiv durcheinandergebracht und dadurch die zur Verfügung stehende Zeit verkürzt. Zum anderen wurde den Verhandlungsteilnehmern die beträchtliche öffentliche Verärgerung über den bisherigen Kurs der WTO verdeutlicht. Den wichtigsten Einflusskanal der Demonstrationen muss man wohl in ihrem Druck auf die US-Regierung sehen, die angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen dadurch in ihrer Kompromissfähigkeit und verhandlungspolitischen Flexibilität außerordentlich eingeengt wurde.

Vieles spricht demnach dafür, dass Seattle tatsächlich eine tiefe Zäsur für die WTO bedeutet, weil tiefgehende institutionell-organisatorische und strukturelle Probleme hervortraten, die institutionelle und inhaltliche Reformen unumgänglich erscheinen lassen. Die Intransparenz der Verhandlungen, unter der die Mehrheit der Teilnehmer litt, sind ein anschauliches Beispiel für die institutionellen Probleme der WTO. Die für den kurzen Verhandlungszeitraum viel zu breite Agenda verstärkte das Misstrauen der meisten Delegierten gegenüber den QUAD-Staaten, die das bestehende Verhandlungssystem mehr als andere zu ihrem eigenen Vorteil nutzen konnten. Die strukturellen Probleme beziehen sich dagegen auf den Inhalt der zu regelnden Fragestellungen. Da Handelsregeln beispielsweise in Bezug auf Investitionen, Wettbewerbsrecht, Umweltschutz, aber auch bezüglich klassischer Themen wie Subventionsabbau häufig tiefgreifende innerstaatliche Auswirkungen haben bzw. die Reform innerstaatlicher politischer und gesellschaftlicher Handlungsabläufe und Beziehungen notwendig machen, ist die Konsensfindung bei diesen Themen enorm schwierig.

4.3 Die Verhandlungen über Handel und Umwelt in Seattle

Für die Entwicklung weiterer Überlegungen und Strategien zur Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsanliegen in das GATT/WTO-Regime ist es wichtig, sich den Verlauf und die Inhalte der umweltbezogenen Diskussionen während der Ministerkonferenz in Seattle vor Augen zu halten. Dies geschieht im Folgenden, indem zunächst die ursprünglichen Positionen verschiedener Regierungen skizziert werden. Danach wird auf den in Seattle geführten Streit um die Einrichtung einer Biotechnologie-Arbeitsgruppe sowie auf wichtige (Nicht-) Aussagen in den bekannt gewordenen Verhandlungsdokumenten der Seattle-Konferenz eingegangen:

Positionen wichtiger Mitgliedsstaaten vor Seattle

USA

Mit konkretem Umweltbezug hatten die USA bereits im Sommer 1999 in einer Eingabe bei der WTO zum Thema „Trade and Sustainable Development" die folgenden Vorschläge zu den Themenbereichen CTE-Mandat, Umwelt-Assessments, Fischerei-Agrar-Subventionen sowie Zollfreiheit bei umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen gemacht:

"9. Ministers call upon the Committee on Trade and Environment, acting within its mandate, to serve as a forum for the identification and discussion of links between elements of the negotiating agenda and the environment and public health. (...)

10. At the national level, reviews of the round's potential environmental effects, both positive and negative, are an important means of identifying trade and environment interlinkages. The United States will be performing a written review for the new round, (...)

14. Ministers call for the articulation of disciplines to eliminate subsidies that contribute to overcapacity in fisheries sector. This work should be carried out in consultation with the Food and Agricultural Organization (FAO). (...)

20. Ministers call for (1) the elimination of agricultural export subsidies and (2) the continued transition from those domestic subsidy programmes that encourage degradation of natural resources and distort trade based on the framework set out in the Uruguay Round. The so-called "green box" for subsidies that have no or negligible impact on trade should be retained. (...)

25. Ministers call for the elimination of restrictions on trade in environmental goods and services, noting the contribution that participation in the Accelerated Tariffs Liberalization Initiative would make in this regard." (WTO 1999a; bzw. WT/GC/W/304, 6 August 1999)

Der kurz vor der Seattle-Konferenz veröffentlichte Beschluss der US-Regierung, die Auswirkungen möglicher Abkommen auf die Umwelt zu überprüfen, wurde von den U.S.-NRO begrüßt. Zugleich wurden weitergehende Schritte angemahnt. Die Tatsache, dass die Umweltverträglichkeit von Fachleuten der USTR (Handelsbeauftragte) geprüft wird, macht nach Auffassung des Sierra Clubs den "Fuchs zum Hüter des Hühnerstalls". Der Hauptnutzen liege in der nun amtlich bestätigten, untrennbaren Verbindung von Handel und seinen Umweltauswirkungen und der Notwendigkeit, diese in das Gesamtverständnis von Handelspolitik miteinzubeziehen.

EU

Die EU legte ihre Verhandlungsziele im Bereich Handel und Umwelt u.a. in einer Mitteilung an den allgemeinen Rat der WTO im Juni 1999 offen (WT/GC/W/194, 1. Juni 1999). Als zu klärende Fragen werden das Verhältnis zwischen WTO-Regeln und MEAs, die Rolle von nicht produkt-bezogenen PPMs insbesondere im Zusammenhang mit (Umwelt-) Kennzeichen, das Vorsorgeprinzip und die Kooperation der WTO mit anderen für internationale Umweltpolitik relevante Organisationen genannt. Darüber hinaus wird auf das von der EU-Kommission in Auftrag gegebene „Sustainability Impact Assessment" der bevorstehenden Verhandlungen verwiesen.

Zitat aus dem EU-Papier:

> ...- Greater legal clarity on the relationship between WTO rules and trade measures taken pursuant to multilateral environmental agreements (MEAs). MEAs remain the best way of tackling international environmental problems. The fact that any trade measures they may contain were negotiated and agreed in a multilateral context is in itself a guarantee against unilateral action and their use for protectionist purposes. Accordingly, consensus should be sought on the accommodation within WTO rules of trade measures taken pursuant to MEAs.
>
> - A clarification of the relationship between WTO rules and non-product related process and production methods requirements and, in particular, of the WTO-compatibility of eco-labelling schemes based on a life-cycle approach. To be successful, this would require the definition of clear and non-discriminatory process rules for the creation and administration of such schemes. Subject to such important procedural safeguards, there should be scope within WTO rules to use such market based, non-discriminatory, non-protectionist instruments as a means of achieving environmental objectives.
>
> - Reviewing if a clarification of the relationship between multilateral trade rules and core environmental principles, notably the precautionary principle, is needed. It is necessary to ensure the right balance between prompt, proportional action, where justified, and the avoidance of unjustified precaution, bearing in mind that the basic concept of the precautionary principle is already present in the WTO in several key provisions, such as the SPS and TBT Agreements.
>
> - Cooperation between the WTO and relevant international bodies should be encouraged, notably UNEP, the World Bank, UNCTAD and secretariats of MEAs. Such cooperation should, inter alia, contribute to capacity building in developing countries.
>
> To underpin its approach to the new round, the Commission has commissioned an assessment of the potential impact on sustainable development of its new round agenda. This review will provide the Community with a clearer basis for consideration of the environment and economic implications of the new round throughout the negotiations, in line with the commitment reflected in the first preambular paragraph of the Agreement Establishing the WTO. The sustainability review will also provide an opportunity for dialogue with civil society on these matters.
>
> (WT/GC/W/194, WTO 1999h)

Die Reaktion der europäischen NRO auf das „Sustainability Impact Assessment" ähnelte der der amerikanischen NRO: Während das Vorhaben an sich als Schritt in die richtige Richtung begrüßt wurde, entzündete sich Kritik an dem offensichtlichen „Liberalisierungs-Bias" der Methodik und an der nicht erkennbaren Umsetzung auch kritischer Studienerkenntnisse in die Politik der Kommission. Insbesondere kritisiert wurde auch die Tatsache, dass ausschließlich die Umweltauswirkungen verschiedener *geplanter* Liberalisierungsszenarien abgeschätzt werden sollten, nicht aber die der bereits beschlossenen Abkommen der Uruguay-Runde.

Entwicklungsländer

Die skeptische bis zumeist offen ablehnende Haltung vieler Entwicklungsländer–Regierungen, aber auch vieler Süd-NRO hinsichtlich einer Berücksichtigung von Umweltthemen in der zukünftigen WTO-Agenda lässt sich beispielhaft an den folgenden Dokumenten ablesen:

a) Beitrag der Regierung Kenias zum Seattle-Vorbereitungsprozess:

> *2. Trade and the environment*
>
> *52. It is important to emphasize that Kenya is a keen proponent of environment conservation. However, Kenya objects to any move to use environmental measures as a barrier to trade. Kenya observes and agrees that Article XX of GATT 1994 is flexible enough to allow for exceptions to accommodate environmental issues. This Article allows trade measures, which are considered to be inconsistent with other WTO obligations to be used to achieve among others environmental protection. In addition, the conditions contained in the said article provide for the checks and balances in the new WTO systems that are aimed at preventing the abuse of such exceptions.*
>
> *53. It is Kenya's view that environmental norm and standards are a function of the stage of development of the economy. Therefore, to impose on low income developing countries environmental standards prevailing in advanced countries would, internally, artificially raise their costs of production and externally, extinguish their comparative advantage in the export sector.*
>
> (Kenia - WT/GC/W/233 vom 5.7.99)

b) Beitrag der Regierung von Bangladesh, hervorgegangen aus einem Workshop der Handelsministerien der LDCs vom 21.-25.6.99 in Sun City, Südafrika:

> *X. TRADE AND ENVIRONMENT*
>
> *22. In environmental protection and "mainstreaming sustainability", positive measures should be first considered before accommodation is sought for the use of trade-restrictive measures in the implementation of Multilateral Environmental Agreements. These positive measures include, inter alia, capacity building, financial and technical assistance.*
>
> *23. WTO Members should clearly define which domestically prohibited goods (DPG) should be considered at the WTO, establish and implement concrete mechanisms such as a DPG notification system to increase transparency, and develop enforceable obligations for additional technical assistance to monitor trade in DPG by LDCs.*
>
> (Bangladesh - WT/GC/W/251, WTO 1999, 13.Juli 1999)

c) Beitrag der Regierung Kubas vom November 1999 zum Seattle-Vorbereitungsprozess, in der zum Handel und Umwelt-Thema die Anliegen Verhinderung von Unilateralismus, Technologie- und Finanztransfers unterstrichen werden, aber keinerlei Entgegenkommen bei der „Nord"-Umweltagenda signalisiert wird:

> *"Proposals*
>
> *7. The Ministers should give importance to the following elements and take them into account for the future work of the WTO.*
>
> *8. The Committee on Trade and Environment, whenever it conducts an analysis, should consider, inter alia, the consequences for the sustainable development of the developing countries as the only way of ensuring their economic growth coupled with better environmental protection.*
>
> *9. The Committees on Market Access and Technical Barriers to Trade shall contribute to achieving sustainable development as one of the objectives of the WTO by ensuring that no unnecessary barriers are imposed or unilateral measures taken in the name of environmental protection which affect market access by the developing countries. In this context, the requirement to incorporate production methods and processes in the final product shall be considered unacceptable.*
>
> *10. The proposed working group on transfer of technology should consider effective ways for developing countries to have access to environmentally clean technologies, thereby contributing to their sustainable development.*
>
> *11. The Committee on Trade and Development, in coordination with the Committee on Trade and Environment, should evaluate the type of technical assistance required by the developing countries in order to fulfil specific objectives aimed at ensuring their economic growth and the elimination of poverty as essential factors in achieving sustainable development, so that specific technical cooperation funds can be allocated to that end."*
>
> (Cuba - WT/GC/W/387)

d) Erklärung von Süd-NRO mit dem Titel: "SOUTHERN AGENDA FOR WTO - A CIVIL SOCIETY PERSPECTIVE (REVISED ON AUGUST 27, 1999)" Diese Erklärung fasst die Hauptgedanken einer internationalen Konferenz zusammen, die - organisiert von der indischen Konsumenten- und Umweltorganisation CUTS - am 18.-19.8.99 über eine "Southern Agenda for the Next Millenium: Role of the Civil Society" diskutierte:

> *(...) With respect to continuing negotiations, new issues, such as investment policy, competition policy, government procurement, trade facilitation, e-commerce, information technology, social and environmental clauses et al should not be put onto the agenda.*
>
> *(...)*
>
> *Linkage Issues*

Environmental and Issues pertaining to Labour standards
Environment and issues pertaining to labour standards are increasingly being pushed onto the trade agenda. It is recognized that solutions to these problems are a fundamental part of any vision of sustainable development. Hence there is an imperative need to isolate protectionist motivations from legitimate ones. There are existing national and international mechanisms designed to address these problems. A trade regime is neither an appropriate nor an effective device to achieve these objectives. Firstly, there is every danger that countries can use it to raise non-tariff barriers. Secondly, the bulk of environmental and issues falling under the realm of labour standards are related to domestic economic activity, whereas the WTO can only influence export-related activities.

Environmental and Social Issues are an integral part of any vision of sustainable development. Trade restrictive measures are neither appropriate nor effective mechanism to address these problems. They need to be advanced through independent policy routes supported by international cooperation.

(Endorsements: 1. Focus on the Global South, Bangkok, Thailand, and Bombay, India; 2. International South Group Network, Harare, Zimbabwe; 3. Consumers International, Penang, Malaysia ; 4. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Jakarta, Indonesia; 5. Africa Centre for Technology Studies, Nairobi, Kenya; 6. Era Consumer, Kuala Lumpur, Malaysia; 7. DESCO, Lima, Peru; 8. Law & Society Trust, Colombo, Sri Lanka; 9. Council on International and Public Affairs, New York, USA; 10. ZERO, Harare, Zimbabwe; 11. ACIM, Port Louis, Mauritius; 12. FEDCOT, Chennai, India; 13. Gene Campaign, New Delhi, India; 14. Council for Social Development, New Delhi, India; 15. Consumer Guidance Society of India, Bombay, India; 16. Citizen, Consumer and Civic Group, Madras, India; 17. CREAT, Bangalore, India; 18. Consumer Education Centre, Bangalore, India; 19. Indian Institute for Consumer Studies, Bangalore, India; 20. Consumer Guidance Society, Vijayawada, India; 21. CUTS, Jaipur, India)

(CUTS 1999)

Die Übersicht zeigt, dass die EU (zusammen mit Norwegen und der Schweiz) den umfangreichsten Katalog der Verhandlungsziele im Bereich Handel und Umwelt hatte. Er spart jedoch genau jene Themen aus, an denen Entwicklungsländer besonderes Interesse geäußert hatten, vor allem die Fragen des Imports von im Inland verbotenen Gütern (domestically prohibited goods, DPGs), des Technologietransfer und des Verhältnisses zwischen dem TRIPS-Abkommen und der Konvention über biologische Vielfalt. Aber auch der Vergleich mit der sehr beschränkten Agenda der USA zeigt, dass die EU mit ihren Forderungen in Seattle relativ allein stand. Dies ist neben dem insgesamt chaotischen Verlauf der Ministerkonferenz sicherlich einer der Gründe dafür, dass die Diskussionen aus Umweltsicht sehr wenig produktiv verliefen.

Der Konflikt um eine WTO-Arbeitsgruppe zur Biotechnologie

Die Biotechnologie rückte in den Mittelpunkt der Diskussionen in Seattle, nachdem die EU-Kommission am zweiten Verhandlungstag (01.12.99) ihre Zustimmung zu einer WTO-Arbeitsgruppe zur Biotechnologie anbot, um im Gegenzug die Zustimmung der USA und Japans für eine umfassende Handelsrunde zu gewinnen. Diese Arbeitsgruppe zu Biotech-

nologie wurde bisher von der EU immer abgelehnt, weil sie fürchtete, dass Kanada und die USA dadurch ihre ökonomischen Interessen in diesem Bereich besser durchsetzen könnten. Der im Vorfeld in Genf präsentierte amerikanische Vorschlag, eine internationale Behörde zur Lizenzierung und wissenschaftlichen Prüfung biotechnologischer Entwicklungen einzurichten, ließ beispielsweise keinen Raum für europäische Vorsorgeregelungen, wie sie im Zusammenhang von Lebensmitteln mit gen-modifizierten Zutaten angewendet werden.

Ferner hatte die EU darauf hingewiesen, dass Fragen des Handels mit biotechnologisch veränderten Produkten im Rahmen des Biosafety-Protokolls zu verhandeln seien. Das Biosafety-Protokoll würde einzelnen Länder erlauben, aufgrund von Umwelt- und Gesundheitsstandards die Einfuhr von genmanipulierten Produkten zu verbieten oder zu reglementieren. Dies wäre schwierig zu verankern, wenn die Debatte um Biotechnologie in die WTO Verhandlungen aufgenommen würde.

Die USA und andere Länder der "Miami Gruppe", wie Kanada, Argentinien, Chile, Uruguay favorisierten dagegen die Einrichtung einer "Arbeitsgruppe zu Biotechnologie" in der WTO. Sie wollten vermeiden, dass eventuelle Handelsbeschränkungen für genmanipulierte Produkte in das Biosafety-Protokoll aufgenommen würden.

Nachdem die EU ihrer Kompromissbereitschaft in der Frage der Biotechnologie-AG öffentlich eingestand, kam es zu massiven Protesten aus den Reihen von Umweltministerien und NRO. U.a. die Umweltminister von England, Dänemark, Frankreich, Italien und Belgien gaben am 1. Dezember ein klares Nein zu der Einrichtung einer Arbeitsgruppe bekannt und wiesen auf das Biosafety Protokoll als Ort zur Thematisierung von Biotechnologie.

Die Europäische Kommission musste daraufhin „zurückrudern" und gab am 1.12. eine Erklärung ab, in der die Zustimmung zu einer solchen Arbeitsgruppe an vier Bedingungen geknüpft wird. Der Status und die Verbindlichkeit dieser Erklärung für die weitere EU-Politik bleiben aber ungeklärt:

> *European Commission, Press and Communication Service, Seattle 1/12/99:*
>
> ***Discussion on biotechnology: European Commission perspective***
>
> *Europe has important biotech-related issues, such as consumer concerns, that it wants to entrench in the world legal framework, including through WTO. Europe is not a demander for a WTO biotech working group. Our priority remains to complete successfully and quickly the negotiation of a biosafety protocol to the convention on biodiversity. But we have committed ourselves to be open-minded about all issues which*

others want to discuss in the coming Round, and various players, notably the US and Canada, have raised biotechnology as a trade issue.

We believe that there could be room for a fact-finding exercise in WTO, designed to address the full range of biotech-related issues, notably in the fields of consumer, development, health and environment policy.

But any such work should only proceed if four conditions are met:

- This work is of fact-finding nature.

- The work draws on relevant input from WTO but also from other multilateral for a, including biosafety negotiations:

- All concerned, but notably the US and the Miami group of countries, commit themselves to working hard and constructively for very early conclusions to the biosafety talks.

- The work would only be set up as part of a comprehensive package, which would include all EU environmental priorities for the WTO negotiating program.

That is the sense of the relevant paragraph of the working paper which Europe is now discussing with like-minded countries as a possible basis for negotiating this week's final declaration.

However, it is important to be clear. We reject requests to deal with biotech exclusively on trade grounds. We reject a market access negotiation for GMOs. We reject any attempt to undermine the EU right to regulate. We reject any attempt to derail, divert or delay the biosafety talks."

Trotz der internen Proteste blieb die EU-Kommission aber augenscheinlich bei ihrer Bereitschaft, mit den Handelspartnern USA, Japan und Kanada einen Kompromiss hinsichtlich einer Biotech-AG in der WTO einzugehen. Ein am letzten Verhandlungstag kursierender Kompromiss-Textvorschlag u.a. der USA zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu "Products Of New Technologies" sah ein Zwei-Phasen-Modell für eine solche AG vor:

Working group on products of new technologies

WTO members agree to establish a Working Group to examine approval procedures established for products developed through new technologies and affecting market access, such as in the case of agricultural biotechnology. The work of the Group shall proceed in two phases. First, the Group shall complete a fact-finding and identification phase relevant to this mandate by the Fourth Session of the Ministerial Conference, drawing on related work underway within multilateral bodies. Second, if Ministers at the Fourth Session agree, the Group shall then draw on results of the first phase to develop as appropriate proposals for WTO disciplines affecting market access for products of agricultural biotechnology. (o.A. 1999b)

Die allgemeine (Nicht-)Thematisierung der Umweltproblematik in Seattle

Jenseits der einzelnen in diesem Kapitel angesprochenen Teilthemen (und möglicher weiterer Themen aus den Kapiteln 2 und 3) war die entscheidende Frage der Verhandlungs-

tage in Seattle, ob und wie die Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen in die auszuhandelnde Agenda für die weiteren WTO-Verhandlungen einfließen. Diese Agenda sollte in der zu verabschiedenden „Ministerial Declaration" festgehalten werden und den Rahmen für die WTO-Verhandlungen der nächsten Jahre verbindlich vorgeben.

Für viele NRO stellt sich diese Frage zwar in noch grundsätzlicherer Weise zur Rolle und Macht des GATT/WTO-Regimes bei der (De-)Regulierung internationaler Wirtschaftsbeziehungen und der Einschränkung umweltpolitischer Handlungsspielräume, doch selbst aus dieser Perspektive ist es wichtig, die konkreten Entwicklungen und (Fast-)Ergebnisse der WTO-Verhandlungen zu beachten. Auch für die Beurteilung der Entschlossenheit und ggf. Glaubwürdigkeit von Regierungspolitiken (u.a. der EU und der Bundesregierung) ist es von großer Bedeutung, die Umsetzung der umwelt- und nachhaltigkeitsbezogenen Regierungsprogrammatik (z.B. des EU-Mandates für die WTO-Runde) mit den realen Verhandlungsstrategien, Konzessionen und Ergebnissen abzugleichen. Daher soll im Folgenden kurz aufgezeigt werden, ob und wie wichtige umweltpolitische Verhandlungsziele (vor allem des EU-Mandates) Eingang in die in Seattle bekannt gewordenen Draft-Versionen einer „Ministerial Declaration" gefunden haben. Falls diese Draft-Declarations den tatsächlichen Verhandlungsverlauf bis kurz vor dem Scheitern der Konferenz am Freitagabend (3.12.99) annähernd widerspiegeln, so ist für die Umwelt-Agenda der EU eine dramatische "Abmagerungskur" (so die Charakterisierung durch einen deutschen Handelsdiplomaten) festzuhalten, der in den nächsten Monaten und Jahren dringend entgegenzutreten ist.

Das EU-Mandat beinhaltete für die WTO-Verhandlungen vier konkrete umweltpolitische Anliegen (MEAs, Vorsorgeprinzip, PPMs im Rahmen des Labellings und Kooperation mit anderen internationalen Organisationen wie UNEP).

Im Vorfeld von Seattle fanden diese Anliegen allesamt keinen Eingang als WTO-Verhandlungsgegenstände in den Entwurf einer Ministererklärung vom 19.10.99 (WTO 1999f; PREPARATIONS FOR THE 1999 MINISTERIAL CONFERENCE (JOB(99)/5868/Rev.1) RESTRICTED, (6223) 19 October 1999 Ministerial Text: Revised Draft), was auch zu großer Unzufriedenheit und Protesten von Seiten der EU geführt hatte.

In Seattle selbst versuchte die EU – neben den o.g. Zugeständnissen im Biotechnologie-Bereich – durch die Vorlage eines eigenen Entwurf einer Ministererklärung ("Friends"-Entwurf, datiert vom 29.11.; vorgelegt am 1.12.99) die Verhandlungen in Richtung auf eine

‚Millenniumsrunde' voranzubringen und machte dabei weitere Abstriche hinsichtlich ihrer eigenen umweltpolitischen Agenda. Die umweltbezogenen Formulierungen in diesem Text lauten:

29/11 1999 COMMON WORKING PAPER OF THE EC, HUNGARY, JAPAN, KOREA, SWITZERLAND AND TURKEY TO THE SEATTLE - MINISTERIAL DECLARATION

(...)
14. STRUCTURE, ORGANISATION AND PARTICIPATION

Role of Committee on Trade and Development and Committee on Trade and Environment:

The Committees on Trade and Development and on Trade and Environment will, within their respective mandates, each provide a forum to identify and debate the developmental and environmental aspects of the negotiations in order to help achieve the objective that sustainable development is appropriately reflected throughout the negotiations. These two committees will report regularly to the Trade Negotiations Committee, which may provide direction to the different negotiating groups in the light of the reports made.

SUBJECTS FOR NEGOTIATION

Agriculture

17bis (...) the negotiations shall take into account: (...)

Non-trade concerns. These include the multifunctional role of agriculture, inter alia with regard to rural development, with a particular attention to the social and economic viability of rural areas, and the need to protect the environment, food security, the safety of agricultural products, and support for animal welfare.

Technical barriers to trade

32. The existing rules shall be reviewed, with a view to clarifying, improving and strengthening, as appropriate, the provisions of the TBT Agreement including in areas such as international standards, conformity assessment procedures, technical assistance and special and differential treatment. Concerns, such as health, consumer safety and environmental issues, shall, in accordance with Article 2.2 of the Agreement, be addressed in a manner that maintains the balance between the right to take action to fulfil legitimate objectives, and the obligation to ensure that such action is not more trade restrictive than necessary to fulfil those objectives, taking account of the risks non-fulfilment would create. Consideration shall be given to establishing guidelines on labelling. (...)

Specific environment-related issues

36. Participants shall consider the relationship between the provisions of the multilateral trading system and trade related provisions of multilateral environmental agreements, as well as between WTO rules such as in article 5.7 of the SPS agreement and measures taken for precautionary reasons in cases of lack of sufficient scientific evidence as to the risks to health or the environment. Using the results of this work, participants shall then present recommendations to the MC with a view to clarifying these issues.

(...)

IMMEDIATE DECISIONS AT SEATTLE

- Biotechnology-related issues:

We agree to establish a working party with a fact-finding mandate on the relationship between trade, development, health, consumer and environmental issues in the area of modern biotechnology. The work

of the group shall proceed in two phases. First, the group shall complete its identification and examination phase by the fourth session of the Ministerial Conference, drawing on relevant work under way in the WTO and in other multilateral fora, including the codex, IPPC, the OECD as well as the bio-diversity convention. Second, using the results of this work, the group shall then present recommendations to the MC with a view to clarifying these issues.

(European Commission 1999a)

Mit diesem Text hatte die EU bereits - in einem von ihr selbst initiierten (!) Entwurf für eine Ministererklärung - auf die explizite Nennung des Vorsorgeprinzips (als ein umweltpolitisches Prinzip) und des PPM-Themas verzichtet.

Noch viel schlechter sieht es bezüglich der Umweltanliegen im Entwurf der Ministererklärung vom 3.12.99 (5.45 Uhr) aus: In diesem Text findet sich explizit keines der von der EU angestrebten Umweltanliegen als Verhandlungsgegenstand einer möglichen neuen Runde. Unbefriedigend ist zudem die auf weitere unverbindliche Diskussionen eingeschränkte Rollenzuschreibung für den Ausschuss zu Handel und Umwelt (CTE):

3 December 1999 - 05.45 am - WTO 3rd Ministerial Conference

Draft Ministerial Text

Structure, Organization and Participation [...]

***Role of Committee on Trade and Development and Committee on Trade and Environment:** the Committees on Trade and Development and on Trade and Environment will, within their respective mandates, each provide a forum to identify and debate the developmental and environmental aspects of the negotiations in order to help achieve the objective that sustainable development is appropriately reflected throughout the negotiations. These two committees will report regularly to the Trade Negotiations Committee.*

Im Draft vom 3.12.99 (5.45 Uhr) ist aus Umweltsicht einzig der Absatz zur Überprüfung von umweltschädlichen Fischerei-Subventionen positiv zu nennen (siehe Zitat weiter oben). Insgesamt aber deutet dieser Entwurf – auch wenn es glücklicherweise schlussendlich nicht zur Verabschiedung dieses oder eines ähnlichen Entwurfs gekommen ist – auf einen dramatischen Ausverkauf der EU-Umweltanliegen hin, der bei der umweltpolitischen Beurteilung des EU-Bemühens um eine ‚umfassende' Verhandlungsrunde auch bisherige Befürworter sehr nachdenklich stimmen sollte. Aus Kreisen der NRO war schon vor Seattle die Sorge formuliert worden, dass die Umweltanliegen für die EU in den Auseinandersetzungen um

ihre ökonomischen Handelspolitikziele möglicherweise nur die Rolle von „bargaining chips" spielen könnten, die geopfert werden (Forum Umwelt & Entwicklung 1999, Fuchs 1999). Vor Seattle hatten die EU-Kommission und die EU-Mitgliedsländer diese Befürchtungen immer weit von sich gewiesen – im Lichte des Verhandlungsstandes vom 3.12.99 dürfte ihnen dies um einiges schwerer fallen.

Fazit

Für die Erarbeitung einer weiteren Strategie zur ökologischen Reform des GATT/WTO-Regimes ist es wichtig, sich vor Augen zu führen, dass die Seattle-Konferenz *nicht* am Umweltthema gescheitert ist, sondern aufgrund einer Reihe von Widersprüchen zwischen den Verhandlungsparteien. Diese Widersprüche lagen – abgesehen vom Biotechnologie-Thema und von prozeduralen Fragen – u.a. in den Bereichen Landwirtschaft, Arbeitsstandards, Anti-Dumping, Investitionen, Wettbewerbspolitik, TRIPS und Implementierung.

Aus umweltpolitischer Sicht kann daher der Abbruch der Verhandlungen am Abend des 3.12.99 nur als vergleichsweise glücklicher Gewinn eines Zeitfensters, als Ausdruck der Interessensgegensätze zwischen den mächtigen WTO-Parteien, aber auch als Zeichen der allgemeinen Legitimationskrise der WTO interpretiert werden.

Bezogen auf die europäische und bundesdeutsche Handelspolitik stellt der Verlauf der Konferenz und insbesondere die deutlich erkennbare Verhandlungsstrategie der EU-Kommission die immer noch vertretene Argumentationslinie in Frage, dass Fortschritte in der Handel und Umwelt-Thematik am leichtesten im Rahmen einer umfassenden Liberalisierungsrunde nach dem Muster des EU-Mandates erzielt werden könnten. Angesichts einer Konstellation, in der die EU sowohl der prominenteste Vertreter einer umfassenden Runde ist als auch die weitreichendste Agenda im Themenbereich Handel und Umwelt vertritt, scheint eher das Gegenteil richtig: Da die EU nicht bereit oder in der Lage ist, den anderen WTO-Mitgliedern genügend Zugeständnisse zu machen, um deren Zustimmung zu beidem – einer großen Runde *und* einer ambitionierten Umwelt-Agenda - zu erhalten, scheint sie sich im Zweifelsfall auf die ökonomischen Themenkomplexe und Interessen zu beschränken. In Seattle zumindest lief alles darauf hinaus, weitere Liberalisierungen auf Kosten der Umwelt durchzusetzen. Aus Sicht (nicht nur) der Umwelt-NRO sollte der Schwerpunkt der Handelspolitik jedoch genau andersherum gelegt werden.

Kapitel

5

5. Wie weiter nach Seattle?

Die Hintergründe des Scheiterns der WTO-Ministerkonferenz machen deutlich, dass das Vorhaben der EU, umweltpolitische Aspekte im Rahmen einer umfassenden Liberalisierungsrunde in die WTO einzubringen, die große Gefahr eines 'bargaining' der Umweltanliegen zugunsten wirtschaftspolitischer Interessen birgt. Umweltpolitische Reformen des Welthandelsregimes entsprechend der in den Abschnitten zwei und drei skizzierten Empfehlungen sind jedoch auch unabhängig von einer weiteren Verhandlungsrunde notwendig. Um dies zu erreichen wird hier eine Strategie empfohlen, die sich nicht allein auf Verhandlungen in der WTO konzentriert. Das neue Vorgehen sollte eine grundlegende Strukturreform der WTO zur Erhöhung der Transparenz und der Partizipationsmöglichkeiten für Entwicklungsländer und zivilgesellschaftliche Gruppen ebenso enthalten wie eine Handel und Umwelt-Agenda, die auf die Interessen und Befürchtungen der Entwicklungsländer sensibler eingeht. Nicht zuletzt sollten die Diskussionsprozesse zu Handel und Umwelt außerhalb der WTO etwa in der UNEP und der UNCTAD intensiviert werden.

5.1 Transparenz, Partizipation und Demokratisierung der Handelspolitik

Die internationale Handelspolitik hat in der letzten Dekade stark an Bedeutung gewonnen. Hintergrund sind der in vielen Ländern größere Anteil der weltmarktorientierten Sektoren an der gesamten Wirtschaftsleistung einerseits und der stärkere Eingriff handelspolitischer Verträge in andere Politikbereiche andererseits. Die in dieser Studie betrachteten Zusammenhänge zwischen Handels- und Umweltpolitik stellen hier nur einen Aspekt dar. Die historisch gewachsenen Strukturen der handelspolitischen Entscheidungsfindung, vorwiegend der diskreten Verhandlungen auf Regierungsebene, die für das GATT charakteristisch waren, sind dieser neuen Situation immer weniger angemessen. Die Vorbereitung und der Ablauf der Seattle-Konferenz machten dies vor allem den Industriestaaten noch einmal deutlich, die auch in den neuen Strukturen der WTO auf die hergebrachte Art verhandeln wollten. Die Demokratisierung der Welthandelspolitik wird damit zu einem der wichtigsten Anliegen der kommenden Dekade. Sie fordert zum einen eine gleichberechtigte Teilnahme und Mitgestaltungsmöglichkeiten aller (Mitglieds-)Staaten an weltweit bedeutenden wirt-

schaftspolitischen Entscheidungen. Zum anderen sollen die Belange der zivilgesellschaftlichen Organisationen stärker einbezogen werden.

5.1.1 Beteiligung auf WTO-Ebene

a) Beteiligung von Entwicklungsländern

Die schon lange schwelende Unzufriedenheit einer Mehrheit der Entwicklungsländer daran, dass sie selbst in der Verhandlungsführung sowie ihre Interessen innerhalb der WTO bislang weitgehend marginalisiert wurden, fand in Seattle ihr Ventil. Schon im Vorfeld hatten sich zahlreiche Entwicklungsländer in einer Erklärung darüber empört, dass sie von den Green Room-Verhandlungen zur Vorbereitung der Ministerkonferenz in Genf weitgehend ausgeschlossen waren. Der Verhandlungsprozess auf der Ministerkonferenz als solcher mit seiner fehlerhaften Organisation, einer nur scheinbar transparenten Verhandlungsstruktur von fünf Arbeitsgruppen und einer unsensiblen Verhandlungsführung unter Charlene Barshefsky, die an den letzten beiden Konferenztagen ausschließlich auf Green Room-Verhandlungen setzte, brachte für viele Entwicklungsländervertreter das sprichwörtliche "Fass zum Überlaufen".

Für eine umwelt- *und* entwicklungsorientierte Weiterentwicklung der Handelspolitik ist eine stärkere Beteiligung von Entwicklungsländern an der Entscheidungsfindung in der WTO besonders wichtig. Dass viele Entwicklungsländer sich nur in geringem Umfang in der WTO beteiligen können, ist allgemein bekannt (Bellmann/Gerster 1996). Die Ursache hierfür liegt in einer zu geringen *Mittelausstattung* vieler Delegationen, in der zu geringen *Verhandlungsmacht* und an der oft mangelnden *Interessenidentifikation* der Entwicklungsländer.

Die geringe Mittelausstattung zeigt sich in der Größe der verschiedenen Delegationen in Genf und auf den Ministerkonferenzen. Die Anzahl der gleichzeitig stattfindenden Sitzungen übersteigt oft die bloße Anzahl der Mitglieder einer Delegation. Zur Lösung dieser Probleme sind Ressourcentransfers an Entwicklungsländer erforderlich oder der Aufbau besonderer Institutionen zur Unterstützung der Entwicklungsländer, wie das jüngst gegründete Advisory Center on WTO Law. Außerdem ist eine generelle Reform der Anzahl und Durchführung der Sitzungen angezeigt, die darauf abzielen sollte, dass wichtige Verhandlungen in unterschiedlichen Bereichen nicht parallel stattfinden, um sie lückenlos verfolgen und gründlicher vorbereiten zu können.

Die geringe Verhandlungsmacht vieler Entwicklungsländer korrespondiert mit ihrem geringen Anteil am Welthandel. Als Lösung bietet sich hier an, dass die bereits praktizierte *kollektive Interessenvertretung* ausgebaut wird. Bestimmte Länder, die ein gemeinsames wirtschaftliches oder regionales Interesse vereint, können dieses Interesse kollektiv wahrnehmen, so dass ein Land für mehrere Staaten oder eine ganze Staatengruppe spricht. Im WTO-Zusammenhang haben bislang vor allem die ASEAN-Staaten und die MERCOSUR-Staaten davon Gebrauch gemacht. Inzwischen nutzen jedoch auch andere Gruppen (afrikanische Staaten, CARICOM, usw.) die Möglichkeit kollektiver Interessenvertretung. Nicht zuletzt das Auftreten der OAU-Staaten während der Ministerkonferenz in Seattle hat gezeigt, dass dadurch nicht nur Ressourcen für die Entwicklungsländer gespart werden, sondern auch die Verhandlungsmacht (*bargaining power)* dieser Staaten ausgebaut wird. Im Nachgang zur Ministerkonferenz haben einige Entwicklungsländer auf einen Ausbau ihrer gemeinsamen Interessenvertretung in WTO-Zusammenhängen gedrungen. So planen Südafrika, Brasilien, Indien, Nigeria und Ägypten Konsultationen über ein gemeinsames Vorgehen.

Die mangelnde Interessenidentifikation besteht einerseits darin, dass den Entwicklungsländern schlicht der Überblick über die Inhalte parallel laufender WTO-Verhandlungen fehlt und relativ neue WTO-Mitglieder aus Entwicklungsländern die in der WTO relevanten Verhandlungszusammenhänge nicht verstehen. Die von der WTO durchgeführten Seminare für die am wenigsten entwickelten Länder sind zur Überwindung dieses Defizits nur ein erster Anfang. Die Weiterbildungsangebote müssen ausgedehnt werden und dürfen nicht nur die Pflichten eines WTO-Mitglieds, sondern müssen auch seine Rechte umfassen. Neben der mangelnden Kenntnis der WTO-Rechte und Pflichten müssen die Staaten auch ihre eigene wirtschaftliche Lage und Entwicklung einschätzen können. Nur wenn ein Land in der Lage ist, seine politischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen im WTO-Zusammenhang zu formulieren und die Implikationen diverser Liberalisierungsinitiativen einzuschätzen, kann es auch erkennen, wo die Mitgliedschaft in der WTO dieser Politik förderlich ist und wo sich möglicherweise Konflikte ergeben.

Für die Partizipation sind die sog. Green Room-Prozesse als besonderes Problem anzusehen. Entwicklungsländer werden von ihnen mehr oder weniger bewusst ausgeschlossen, weil sich die Verhandlungspartner mit eindeutigen Interessen zunächst im kleinen Kreise über eine Lösung einigen wollen, um sie dann später im allgemeinen Rat zu präsentieren. Die große Mehrheit der Entwicklungsländer wird dann häufig vor vollendete Tatsachen gestellt und

kann entweder nur noch zustimmen oder ablehnen, ohne die Auswirkungen ihrer Entscheidung vollständig abschätzen bzw. ihre Interessen in die Verhandlungen einbringen zu können. Das Besondere an diesen Green Room-Gesprächen ist, dass ihre Zusammensetzung, ihre Verhandlungsthemen, Ort und Zeit ihrer Sitzung von einigen wenigen Mitgliedsstaaten (zumeist den Quad-Staaten) festgesetzt werden und damit nicht transparent sind. Außerdem werden Mitgliedsstaaten, die nicht am Green Room-Prozess teilgenommen haben, nur sehr sporadisch über den Verlauf und die Ergebnisse informiert. Die Green Room-Praxis muss durch Verfahren ersetzt werden, die informelle Konsultationen ermöglichen, über deren Teilnehmer, Mandat und Inhalt zuvor in transparenter Weise entschieden wurde. Dazu dürfte es nicht genügen, bestimmte "Regionalvertreter" an den Green Room-Verhandlungen zu beteiligen, da auch regionale Gruppen zum Teil recht heterogen zusammengesetzt sind. Wichtig ist in jedem Fall, dass das Ergebnis eines Green Room-Prozesses nicht als alternativlos dargestellt wird, sondern im jeweiligen "Hauptorgan" noch einmal debattiert werden muss, so dass auch die nicht-beteiligten Staaten ihre Sicht artikulieren können. (vgl. u.a. Krajewski 1999a und 1999b)

b) Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO)

Die Beteiligung von NRO ist vor dem Hintergrund der Einbeziehung der Belange der "Zivilgesellschaft" in die WTO von großer Bedeutung. NRO haben bislang noch keine Möglichkeit, sich formell an der Entscheidungsfindung in der WTO zu beteiligen (Esty 1998). In den vom Allgemeinen Rat am 18. Juli 1996 auf der Grundlage von Art. V Abs. 2 verabschiedeten Richtlinien über den Kontakt der WTO zu NRO wird die Bedeutung der Rolle der NRO zwar durchaus anerkannt, zugleich wird jedoch darauf verwiesen, dass für NRO keine formelle Beteiligung möglich ist (WTO 1996). Art. V Abs. 2 könnte jedoch Grundlage für ein System der Akkreditierung von NRO nach dem Modell des *Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen* (ECOSOC) sein. Der ECOSOC hat drei unterschiedliche Kategorien von Konsultativabkommen. In der Kategorie I (Allgemeiner Konsultativstatus) befinden sich NRO, die einen wichtigen Beitrag zur Arbeit der UN leisten können, für eine große Zahl von Ländern und große Teile der Bevölkerungen repräsentativ sind und mit dem Wirtschafts- und Sozialleben der Völker eng verbunden sind. Diese NRO haben die weitreichendsten Beteiligungsrechte: Sie können bestimmte Tagesordnungspunkte vorschlagen und zu den von ihnen vorgeschlagenen Punkten in den Sitzungen reden, sie dürfen schriftliche Stellungnahmen einreichen und in den Sitzungen als Beobachter teilnehmen. NRO der Kategorie II (Beson-

derer Konsultativstatus) müssen über eine spezielle Sachkunde in einem besonderen Themenbereich verfügen. Sie können ebenfalls als Beobachter teilnehmen und schriftliche Stellungnahmen einreichen, aber keine Tagesordnungspunkte vorschlagen. NRO werden in der Kategorie III *(roster)* geführt, wenn der ECOSOC der Auffassung ist, dass sie gelegentlich Beiträge zu seiner Arbeit leisten können. Der ECOSOC kann diese NRO um Stellungnahmen bitten. Ferner können Vertreter der NRO an den Sitzungen teilnehmen (ICTSD 1999).

Für die WTO wäre ein ähnliches System denkbar. Dabei könnten die NRO einer ersten Kategorie das Recht erhalten, sich an sämtlichen WTO-Organen zu beteiligen, während NRO einer zweiten Kategorie sich auf bestimmte Sachbereiche wie Umwelt, Entwicklung, Verbraucherschutz, Landwirtschaft usw. beschränken würden. Letztere würden nur an dem jeweils zuständigen Organ beteiligt oder, wenn relevante Fragen auf der Tagesordnung des Allgemeinen Rates oder der Ministerkonferenz stünden bzw. die Fragen in einem Streitbeilegungsverfahren eine Rolle spielen würden. Generell stellt sich die Frage nach der Anerkennung einer NRO. Der ECOSOC macht die Akkreditierung einer NRO von einer Reihe von Voraussetzungen abhängig: Sie muss repräsentativer Natur sein und über einen institutionellen Aufbau, eine demokratische Verfassung sowie ein Vertretungs- und Lenkungsorgan verfügen. Diese Kriterien sollten von der WTO übernommen werden. Neben der demokratischen inneren Verfassung und dem repräsentativen Charakter wird auf die Handlungsfähigkeit der NRO besonders zu achten sein. Eine Beteiligung ist nur sinnvoll, wenn die beteiligte NRO auch in der Lage ist, die Beteiligungsrechte wahrzunehmen. Um dies auch für NRO aus dem Süden zu gewährleisten, sind entsprechende Ressourcen für Reisekosten und Vorbereitung bereitzustellen. Als Vorbild könnte der Non-Governmental Liasion Service (NGLS) der Vereinten Nationen dienen.

In der Vergangenheit haben sich verschiedene Verfahren herausgebildet, die NRO auf informelle Weise eine gewisse Form der Beteiligung an der WTO ermöglichen: Beteiligung an Delegationen, Akkreditierung zu den Ministerkonferenzen, High Level Meetings und sog. *amicus curiae briefs*.

NRO können an den Delegationen der Mitgliedsstaaten beteiligt werden. Soweit ersichtlich, ist hiervon nur auf den Ministerkonferenzen Gebrauch gemacht worden. Für die Ministerkonferenz in Seattle sind NRO-VertreterInnen u. a. an den Delegationen der Niederlande,

Finnlands, Dänemarks, Norwegens, Schwedens, Italiens, Frankreichs, Großbritanniens, Kanadas und der EU-Kommission beteiligt worden. Im Wesentlichen handelte es sich um Umwelt- und Entwicklungsorganisationen. NRO werden von der WTO als Beobachter für die Ministerkonferenzen akkreditiert (Marceau/Pedersen 1999). Als solche können NRO an speziellen *briefings* und an Pressekonferenzen teilnehmen. Hierdurch werden NRO zwar über den Verlauf der Entscheidungsfindung informiert und können durch Fragen ihre Standpunkte zu Gehör bringen, eine Diskussion oder Beeinflussung von Entscheidungsträgern findet jedoch nicht direkt statt.

Die EU-Kommission hat erstmals von der Möglichkeit der Akkreditierung von NRO in ihrer Delegation Gebrauch gemacht. Die Einschätzungen über den unmittelbaren Einfluss, den die NRO-Vertreter in Seattle auf die Kommission hatten, gehen auseinander. Eine Vertreterin von Greenpeace, die Mitglied der Kommissionsdelegation in Seattle war, sah aufgrund des chaotischen Verhandlungsablaufes in der Delegationsmitgliedschaft zu diesem Zeitpunkt keinen nennenswerten Vorteil. Sie fühlte sich weder besser informiert, noch hatte sie in entscheidenden Momenten den direkten Zugang zu den Verhandlungsführern. Da ihr die Teilnahme an den wichtigen Green Room-Sitzungen verwehrt blieb und die Working Groups, zu denen sie Zugang hatte, kaum tagten, schätzte sie ihren unmittelbaren Einfluss gering ein. Zumal sie auch an EU-internen Treffen, wie beispielsweise den Ratssitzungen, in denen sich die Kommission mit den Mitgliedstaaten abspricht, nicht teilnehmen konnte. Ein dänischer NRO-Vertreter, der ebenfalls Mitglied der Kommissionsdelegation war, sah die Delegationsmitgliedschaft positiver. Für ihn waren die informellen Gespräche mit Entscheidungsträgern von großem Wert, weil er dadurch wichtige Informationen erhielt und gleichzeitig den Entscheidungsträgern seine Sicht der Dinge darlegen konnte. Von besonderer Bedeutung war auch, dass er auf seine Vorschläge und Meinungen ein unmittelbares Feedback von Verhandlungsführern erhielt. Diese Einschätzungen deuten darauf hin, dass NRO als Delegationsmitglieder grundsätzlich größeren Einfluss auf den Verhandlungsverlauf haben könnten, wenn die Verhandlungen entzerrt und übersichtlicher gestaltet werden.

Neben der Beteiligung an den Delegationen der Ministerkonferenz wäre auch eine ständige *ad hoc*-Aufnahme in nationale Delegationen möglich. So könnten NRO-VertreterInnen z. B. als Delegierte an Sitzungen des CTE teilnehmen, wenn sie von ihren Regierungen als Delegierte akkreditiert wurden.

NRO werden von der WTO auf sog. Symposien und High Level Meetings angehört. Derartige Treffen haben in der Vergangenheit jedoch kaum zu einem echten Einfluss von NRO auf die Entscheidungsfindung geführt, da sie in erster Linie dem Austausch von Ansichten gewidmet waren und von den Staatenvertretern nicht ernst genommen wurden. Zudem sind sie nicht in einen kontinuierlichen Dialog eingebunden.

Der Appellate Body im sog. *Shrimp/Turtle*-Fall (United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R) hat entschieden, dass die Streitschlichtungsorgane nicht gehindert sind, Schriftsätze, die von NRO zu einer bestimmten Rechts- oder Sachfrage verfasst wurden (sog. *amicus curiae briefs*), in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Im konkreten Fall hatte das befasste Panel unaufgefordert Stellungnahmen von verschiedenen Umweltschutzorganisationen, u.a. dem WWF, erhalten und sah sich rechtlich gehindert, diese zu berücksichtigen. Diese Bewertung hat der Appellate Body ausdrücklich zurückgewiesen: NRO haben somit das Recht, derartige Schriftsätze einzureichen. Allerdings handelt das Panel auch nicht rechtsfehlerhaft, wenn es diese Schriftsätze nicht berücksichtigt. Von dieser Möglichkeit dürften NRO und andere private Akteure (d.h. auch Unternehmen) in Zukunft verstärkt Gebrauch machen (Ohlhoff 1999). Inwieweit die Panels die eingereichten Informationen in der Entscheidungsfindung berücksichtigen werden, muss aber noch abgewartet worden.

Der Einbezug von NRO in das Streitschlichtungsverfahren durch „amicus curiae"-Eingaben stößt allerdings auf breiten Widerstand. Gerade von Seiten der Entwicklungsländer wird gefordert, das WTO-Streitschlichtungsverfahren weiterhin ausschließlich auf Regierungsebene zu handhaben. Seitens der EU, Japans und Kanadas wird befürchtet, dass die Beteiligung der NRO durch offizielle Eingaben zu einer Lähmung des Prozesses aufgrund der zu erwartenden Flut von Einwänden führen könnte.

Im Rahmen der Dispute Settlement Understanding (DSU) - Review wurde auch vorgeschlagen, die Sitzungen der WTO-Panels und des Appellate Body öffentlich abzuhalten und die Eingaben der Streitparteien zu veröffentlichen. Diese Vorschläge dürften jedoch ebenfalls am Widerstand der Entwicklungsländer scheitern. Die USA fordern dagegen, dass die Informationen der Streitparteien an das Streitschlichtungskomitee öffentlich gemacht werden, der Entschluss des Streitschlichtungskomitees selbst zukünftig sofort für die Öffentlichkeit zugänglich sein soll, NRO in der Lage sein sollen, amicus curiae briefs in Umwelt-

streitfragen einbringen zu können und die Beratungen des Streitschlichtungskomitees öffentlich sein sollen. Damit greift das USTR in seiner Verhandlungsposition Vorschläge der US-amerikanischen Zivilgesellschaft auf.

Nach eigenen Angaben versucht die amerikanische Seite, in Kooperation mit anderen WTO-Teilnehmerstaaten einen Mechanismus für die Öffnung des Streitschlichtungsverfahrens zu entwickeln, der die Furcht vor einer Lähmung des Prozesses durch eine NRO-Eingabenflut adressiert. US-Verhandlungsführer schlagen vor, z.B. einen Eingabeschluss für Einwände von Nichtparteien im Streitschlichtungsverfahren einzuführen oder die Länge der einzelnen Eingaben zu begrenzen. Eher ungewöhnlich ist in diesem Zusammenhang auch, dass die US-Regierung die amerikanische Zivilgesellschaft ganz offen um Mithilfe gebeten hat, durch Intervention von NRO in anderen Ländern - speziell in Entwicklungsländern - die Position dieser WTO-Mitglieder zugunsten des US-Reformvorschlags zu ändern. "Die Regierungen in anderen Ländern hören offenkundig nicht genug von ihren Nichtregierungsorganisationen über die Wichtigkeit dieses Themas", so die Schlussfolgerung der USTR-Expertin Bradley.

c) Beteiligung von Parlamentariern

Ebenso wie NRO können auch Parlamentarier in die Delegationen aufgenommen werden. Auch hiervon ist bislang nur auf Ministerkonferenzen Gebrauch gemacht worden. Von dieser Möglichkeit haben jedoch mehr Mitgliedsstaaten Gebrauch gemacht, als von der Möglichkeit, NRO-Vertreter in ihre Delegationen aufzunehmen. Der Einfluss der Parlamentarier auf die Positionen der eigenen Delegationen, deren Verhandlungsziele von den jeweiligen Regierungen vorher festgelegt wurden, ist jedoch nur schwer abzuschätzen. Dies trifft vor allem für die EU-Mitglieder zu, deren Regierungen nicht einmal unmittelbar die Verhandlungen führen, sondern die EU-Kommission.

In Seattle selbst waren ca. 40 Abgeordnete des Europäischen Parlaments verschiedener Fraktionen anwesend, die auch regelmäßig von der Kommission über den Fortgang der Verhandlungen unterrichtet wurden. Allerdings muss auch hier der direkte Einfluss der Parlamentarier als eher gering eingeschätzt werden, da auch sie nicht an den entscheidenden Verhandlungen in den Green Rooms teilnahmen. Auch in der Delegation der Bundesrepublik Deutschland waren Abgeordnete des Deutschen Bundestages vertreten.

Eine weitere Möglichkeit der Beteiligung von Parlamentariern wäre die Errichtung einer parlamentarischen Versammlung. Dieser Vorschlag wurde auch in Seattle wiederholt. Unabhängig davon, wie realistisch die Errichtung einer solchen Versammlung ist, muss mit Blick auf den geringen Bekanntheitsgrad und die mangelnde Transparenzfunktion bestehender parlamentarischer Versammlungen vor allzu großen Hoffnungen gewarnt werden.

5.1.2 EU-Ebene

a) Nichtregierungsorganisationen

Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen auf EU-Ebene steht vor einem Dilemma. Einerseits ist die EU-Kommission Verhandlungsführerin der EU in der WTO und damit um ein Vielfaches bedeutsamer als die nationalen Regierungen. Andererseits sind die meisten NRO national verfasst und auf nationaler Ebene tätig. Aus personellen und kapazitären Gründen können sie nur zu bestimmten Ereignissen nach Brüssel kommen. Ohne eine ständige Präsenz in Brüssel können sie sich aber nicht sinnvoll an der dortigen Politik beteiligen oder Lobby-Arbeit leisten.

Nur große internationale Umwelt-NRO verfügen über Brüsseler Büros und stehen in ständigem Kontakt mit der Kommission, wobei allerdings auch hier der Zugang zur und der Informationsfluss durch die Generaldirektion Handel nicht immer gewährleistet ist und die durchaus für NRO offene Generaldirektion Umwelt hat häufig selbst nicht die Einflussmöglichkeiten, um die handelspolitische Agenda der EU umweltverträglicher zu gestalten.

Das Europäische Umweltbüro EEB übernimmt für kleinere europäische NRO, die kein eigenes Büro in Brüssel unterhalten, die Lobbyarbeit. Seit 1999 ist das EEB auch die europäische Koordinationsstelle für den transatlantischen Umweltdialog zwischen europäischen und amerikanischen Umwelt-NRO, der im Rahmen der "Transatlantischen Ökonomischen Partnerschaft" zwischen der EU und den USA eingerichtet wurde. Im Vorfeld der Ministerkonferenz in Seattle hatte das EEB zusammen mit dem amerikanischen Koordinator die Möglichkeit, umweltpolitische Bedenken bezüglich einer neuen WTO-Runde amerikanischen und europäischen Entscheidungsträgern auf höchster Ebene mitzuteilen.

b) Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament beschäftigt sich schon seit Mitte der 90er Jahre intensiv mit den umweltpolitischen Implikationen von Handelsliberalisierung, obwohl es keine formellen Entscheidungsbefugnisse besitzt, sondern gemäß Artikel 133 EGV vom Rat nur unterrichtet werden muss. Das Europäische Parlament hat sich immer für eine stärkere Berücksichtung umweltpolitischer Aspekte in den GATT/ WTO-Regeln ausgesprochen, insbesondere auch für den Vorrang von multilateralen Umweltabkommen vor den WTO-Regeln und für mehr Transparenz der Verhandlungen (EP 1998a, 1998b).

Die Vorbereitungen auf die Ministerkonferenz in Seattle wurden durch die Neukonstituierung des Parlamentes im Sommer 1999 behindert, weil dessen Ausschüsse erst im Oktober 1999 zusammentraten, um sich den inhaltlichen Fragen zur Ministerkonferenz in Seattle zu widmen. Dieser Zeitraum war zu kurz, um sich konkret mit dem Verhandlungsmandat der Kommission auseinander zusetzen. Abgeordnete, die sich schon seit längerem mit umweltpolitischen Auswirkungen der WTO beschäftigen, beklagen außerdem einen Mangel an Ressourcen, um den Entwicklungen in Genf zu folgen und vermissen auch die Unterstützung ihrer nationalen Parteien, die manchmal den besseren Zugang zu Informationen besitzen (Buck/Pfahl/Verheyen 1999).

Im Rahmen der Überlegungen zur Reform der internen Entscheidungsprozesse in den europäischen Institutionen mit Blick auf die Regierungskonferenz 2000 werden auch Änderungen des Art. 133 diskutiert. Nach den Vorstellungen der Kommission soll neben einer Ausdehnung der Kompetenzen der EU auf die Bereiche Dienstleistungen, TRIPs und Investitionen auch des Europäische Parlament stärker beteiligt werden. Die Kommission schlägt vor, dass Art. 133 Abs. 3 EGV um eine regelmäßige Unterrichtungspflicht der Kommission gegenüber dem Parlament zu ergänzen. Dieser Vorschlag geht nicht über das hinaus, was in der EG ohnehin schon gilt. Das Parlament wird von der Kommission bereits jetzt informiert und es ist nicht zu erwarten, dass die vertragliche Kodifizierung dieser Pflicht daran inhaltlich etwas ändern würde.

Weiter wird vorgeschlagen, in Art. 133 Abs. 4 einen Satz hinzuzufügen, wonach "Normen, die für die Festlegung der wesentlichen Elemente der gemeinsamen Handelspolitik von allgemeiner Bedeutung sind" nach dem Verfahren der Mitentscheidung (Art. 251 EGV) erlassen werden. Die Bedeutung dieser Formulierung ist völlig unklar und für eine Demo-

kratisierung der europäischen Handelspolitik nicht geeignet. Der Begriff "Normen von allgemeiner Bedeutung" existiert in der Gemeinsamen Handelspolitik nicht. Wichtige Instrumente sind dagegen die in Art. 133 Abs. 3 EGV genannten allgemeinen Empfehlungen des Rates, an denen sich die Kommission bei Verhandlungen orientieren muss. Das Mitentscheidungsverfahren sollte daher auf diese Empfehlungen angewandt werden. Zudem sollte das EP die Kompetenz erhalten, dem Abschluss jedes Handelsabkommens der EG zustimmen zu müssen. Dies ist auch in dem Vorschlag zur Änderung des Art. 300 EGV nicht vorgesehen, nach dessen durch die Vorschläge unveränderter Fassung das Parlament nur bei Abkommen von "erheblicher Bedeutung" zustimmen muss (Art. 300 Abs. 3 Unterabsatz 2 EGV).

5.1.3 Nationale Ebene

a) Nichtregierungsorganisationen

Beteiligungsmöglichkeiten für NRO sind auf nationaler Ebene einfacher zu gewähren als auf WTO-Ebene. Das zeigt die Praxis in der Schweiz oder den USA, wo nicht nur Wirtschaftsvertreter, sondern auch Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Verbraucherschutzorganisationen von der Regierung formell in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. In den *USA* ist der Präsident gem. dem Handelsgesetz von 1974 sogar gesetzlich verpflichtet, den privaten Sektor im Zusammenhang mit Handelsabkommen zu konsultieren (19 U.S. Code Sec. 2155). Zu diesem Zweck ist ein Beirat für Handelspolitik und -verhandlungen (*Advisory Commitee for Trade Policy and Negotiations)* eingerichtet worden, der bis zu 45 vom Präsidenten ernannte Mitglieder haben kann, die u.a. Arbeitnehmer, Industrie, Landwirtschaft, Kleingewerbe, Dienstleistungen, Verbraucherinteressen und Umweltorganisationen vertreten sollen. Zur Unterstützung des Beirats ist ein Ausschusssystem mit über 30 weiteren Ausschüssen zu bestimmten Politikbereichen oder bestimmten Sektoren eingerichtet worden, die sich je nach ihrem Zuständigkeitsbereich zusammensetzen. Der Beirat und die Ausschüsse tagen regelmäßig und haben Zugang zu nicht-öffentlichen Dokumenten. Sie können jederzeit Empfehlungen an die US-Handelsbeauftragte abgeben, die an diese Empfehlungen zwar nicht gebunden ist, die Ausschüsse jedoch informieren muss, wenn sie davon abweicht. Beirat und Ausschüsse sind gesetzlich verpflichtet, vor jedem geplanten Abschluss eines Handelsabkommens einen Bericht an den Präsidenten, den

Kongress und die (den) Handelsbeauftragte(n) zu den Auswirkungen des Abkommens zu erstatten.

In der Bundesrepublik und in vielen anderen Staaten gibt es dagegen keine institutionalisierten Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen an der handelspolitischen Entscheidungsfindung. Eine Ausnahme im europäischen Raum stellen die skandinavischen Staaten dar, die im Rahmen ihrer starken neokorporatistischen Strukturen schon früh Beteiligungsmöglichkeiten für NRO institutionalisiert haben. In der Bundesrepublik unterscheidet dies Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechts-NRO von Wirtschaftsverbänden und Unternehmervereinigungen, wie am Beispiel des Außenwirtschaftsbeirates (AWB) beim Bundeswirtschaftsministerium zu sehen ist. Dieser ist eine Vertretung der Unternehmen und wird über die wichtigsten Ereignisse informiert und um Anregungen für die Außenwirtschaftspolitik gebeten. Er besteht aus 40 Mitgliedern, die vom Wirtschaftsminister auf Vorschlag eines aus dem Beirat bestehenden Ausschusses berufen werden.

Es finden allerdings informelle Kontakte und Konsultationen zwischen dem BMWi und dem BMU und NRO statt. Das BMWi hat im Vorfeld der Ministerkonferenz von Seattle auch aufgrund der Lobbyarbeit von Umwelt- und Entwicklungs-NRO eine Studie über Ansätze zur Stärkung umweltpolitischer Ziele in der Welthandelsordnung in Auftrag gegeben. Und das BMU hat deutsche Umwelt- und Entwicklungs-NRO um eine kritische Bewertung des Kommissionsvorschlages zum EU-Verhandlungsmandat für die WTO-Ministerkonferenz gebeten.

b) Nationale Parlamente

Die Zustimmung der demokratisch gewählten Parlamente der Mitgliedsstaaten zu den WTO-Verträgen ist die Basis der demokratischen Legitimation des WTO-Rechts. Faktisch ist diese Legitimation aber nicht sehr groß. Bei der Zustimmung zu den WTO-Verträgen war vielen nationalen Parlamenten nicht klar, welches Ausmaß ihre Zustimmung haben würde (Bellmann/Gerster 1997: 50; Hilf/Schorkopf 1999). Die Zustimmungsdebatten waren meist recht kurz, wenn sie überhaupt geführt wurden und viele Parlamente bekamen die Vertragsentwürfe erst kurz vor der anstehenden Entscheidung zu sehen und dann auch nicht immer in der eigenen Sprache, so dass eine vertiefte Auseinandersetzung und Bewertung der Abkommen nicht möglich war. Viele Parlamente waren weder an der Entstehung der

Abkommen beteiligt noch über den konkreten Verhandlungsablauf informiert. Sie konnten keinen Einfluss auf den Inhalt der ausgehandelten Abkommen mehr nehmen. Für sie stellte sich das WTO-Abkommen als außenpolitisches "fait accompli" dar, dem sie nur noch zustimmen konnten.

Während das EP sich bereits in der Uruguay Runde mit WTO-Themen befasst und hierzu Entschließungen verabschiedet hatte, hat der Bundestag erstmals vor der Ministerkonferenz von Seattle intensiv über WTO-relevante Fragen debattiert. Diese Debatte wurde auch maßgeblich von den NRO angestoßen, die eine solche Aussprache forderten, um einen größeren Kreis an Abgeordneten auf die umwelt- und entwicklungspolitischen Risiken weiterer Liberalisierung aufmerksam zu machen. Bisher war die Diskussion eher auf eine kleine Anzahl von Parlamentariern beschränkt, die das Thema im Rahmen wirtschaftlicher Globalisierung diskutierten. Ihr Einfluss auf die handelspolitische Agenda der Regierung ist eher gering, zumal auch sie von den zuständigen Ministerien nur unzureichend informiert wurden (Buck/Pfahl/Verheyen 1999).

Ähnliche Informationsprobleme und geringes Interesse lassen sich auch für andere Mitgliedsstaaten der EU feststellen, so zum Beispiel für Großbritannien. Auch dort schätzen Parlamentarier ihren Einfluss auf die nationale Handelspolitik eher gering ein, weil auch das Interesse bei ihren Kollegen und der Bevölkerung nicht so groß ist (Buck/Pfahl/Verheyen 1999). Das könnte sich jedoch allmählich ändern, nachdem die Vorkommnisse in Seattle die breite Öffentlichkeit erreicht haben. Gerade Verbraucherschutzthemen, wie beispielsweise die Auswirkungen gentechnisch veränderter Nahrungsmittel, die eine große umweltpolitische Relevanz haben, werden nun in der Öffentlichkeit diskutiert.

5.1.4 Vorschläge

Zur Verbesserung der Beteiligungs- und Partizipationsmöglichkeiten sind folgende Vorschläge angezeigt:

- Die Bundesrepublik sollte dem Advisory Center on WTO Law beitreten, was mit einer finanziellen (Mindest-) Zusage von 1 Mio. US$ verbunden wäre. Dies könnte die Beteiligungsmöglichkeiten von LDCs an der WTO-Streitbeilegung effektiv erhöhen.

- Die WTO sollte eine Akkreditierungssystem für NRO einführen. Sie könnte sich dabei am Modell des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC) orien-

tieren. Dadurch würden NRO besser über die Entscheidungsfindung in der WTO informiert, was zu einer größeren Transparenz beitragen würde.

- Auf nationaler Ebene sollten die Konsultationen zwischen NRO und Ministerien fortgesetzt, u. U. formalisiert und mit einer möglichst transparenten Informationspolitik verbunden werden. Dadurch können einerseits Vorstellungen, die sonst im Regierungsapparat nicht bekannt sind, in die Entscheidungsfindung eingespeist werden und andererseits ermöglichen diese Prozesse den Nichtregierungsgruppen einen besseren Einblick in das Regierungshandeln.

- Der Bundestag muss sich aktiver mit WTO-Fragen auseinandersetzen. Die Enquete-Kommission zur Globalisierung kann dabei nur ein Mittel neben weiteren parlamentarischen Gremien und Instrumenten sein, um Fragen der Handelspolitik zu diskutieren und entscheiden. Das federführende Wirtschaftsministerium sollte den Wirtschafts- und andere zuständige Parlamentsausschüsse (AWZ, Landwirtschaft, Umwelt, Menschenrechte) sowie die Öffentlichkeit möglichst regelmäßig und transparent über aktuelle Entwicklungen bei den WTO-Verhandlungen und seine vorgesehenen politischen Schritte informieren. Dies könnte insgesamt dazu führen, dass die WTO-relevanten Themen auch in einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert werden könnten.

5.2 Eine positive Agenda für "Handel, Umwelt und Entwicklung"

"Handel und Umwelt" gilt als klassischer Nord-Süd-Konflikt. Im WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt stehen sich der Norden und der Süden in vielen Fällen konfrontativ gegenüber. Allgemein wird darin ein Hauptgrund für die weitgehende Blockade des Ausschusses und die geringen Fortschritte in den vergangenen Jahren gesehen. Industrieländer haben eine Reihe von Vorschlägen mit dem Ziel unterbreitet, die Welthandelsordnung besser den Erfordernissen nationaler und internationaler Umweltpolitik anzupassen. Demgegenüber betrachten Entwicklungsländer das Umweltproblem primär als Entwicklungsproblem. Ihre Agenda für umweltorientierte Reformen in der WTO ist beschränkter als beispielsweise diejenige der EU und es gibt nur wenige Überschneidungen. Im Gegenteil befürchten viele Entwicklungsländer, Vorschläge wie die Verknüpfung von PPMs und Handelsmaßnahmen seien eher von protektionistischen als ökologischen Interessen motiviert.

Im Sinne des Konzeptes nachhaltiger Entwicklung gehören die Themen Umwelt und Entwicklung zusammen. Namentlich die UNCTAD bemüht sich um eine entwicklungsorientierte Sicht des Themas Handel und Umwelt. Als UN-Organisation, die sich stark den Interessen der Entwicklungsländer verpflichtet fühlt, scheint UNCTAD prädestiniert dafür zu sein, sich dem Thema zu widmen, ohne ablehnende Reflexe bei Entwicklungsländern auszulösen. Mit ihrem Projekt "A Positive Agenda on Trade, Environment, and the Development" will die UNCTAD Entwicklungsländer dabei unterstützen, in zukünftigen WTO-Verhandlungen eine eigene umweltpolitische Agenda zu verfolgen, anstatt lediglich passiv auf die Vorschläge von Industrieländern zu reagieren (vgl. www.unctad.org und Jha/Vossenaar 1999). Den Ausgangspunkt für eine positive Agenda muss aus Sicht der UNCTAD das Konzept nachhaltiger Entwicklung bilden, wie es in der Rio-Erklärung und der Agenda 21 entwickelt wurde. Daraus folgt vor allem, dass Umweltschutz und Armutsbekämpfung Hand in Hand gehen müssen. Deshalb müsse die weitere Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft durch das multilaterale Handelssystem gefördert werden und gleichzeitig zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele das Prinzip der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortlichkeiten gelten.

Entwicklungsländer kritisieren die heutige Behandlung des Themas Handel und Umwelt in der WTO im Hinblick auf die folgenden Punkte:

- Die im Ausschuss für Handel und Umwelt behandelten Themen spiegeln vor allem die Interessen der Industrieländer wider. Verbindungen zwischen Handel und Umwelt lassen sich aber auch in für Entwicklungsländer wesentlich relevanteren Bereichen finden wie:
  - Marktzugangserleichterungen
  - Handelskontrollen von im Produzentenland verbotenen Gütern und
  - Technologietransfer.
- Finanzielle und technologische Engpässe in Entwicklungsländern im Hinblick auf die Kapazität, Umweltprobleme zu erfassen, zu vermeiden und Gesetzesverstöße effektiv zu bestrafen.
- Fehlender politischer Wille in den Industrieländern, sich an die im Rahmen der Agenda 21 eingegangenen Verpflichtungen zu halten. Dazu zählen die Zusagen in Bezug auf

den erleichterten Transfer umweltfreundlicher Technologien, Finanzierungshilfen und Unterstützung beim Kapazitätsaufbau in den Entwicklungsländern.

Eine positive Agenda, die die Interessen der Entwicklungsländer stärker berücksichtigt müsste daher unter anderem folgende Aspekte beinhalten:

- MEAs und WTO: Die Durchsetzungs- und Unterstützungsmechanismen von MEAs sollten v.a. mit Blick auf die Kapazitäten der Entwicklungsländer gestärkt werden. Die Zusammenarbeit und Koordination von MEAs und WTO sollte verbessert werden.

- TRIPs: Das Abkommen sollte im Hinblick auf seine Kompatibilität mit der Biodiversitäts-Konvention kritisch überprüft und reformiert werden. Lebende Organismen sind von der Patentierbarkeit auszuschließen. Artikel 27.3 (b) sollte verschiedene 'sui generis'-Systeme zulassen und nicht "durch die Hintertür" UPOV als vereinheitlichten Standard erzwingen. Die Verpflichtungen der Industrieländer nach Art. 66.2 und 67 des TRIPS-Abkommens (technische und finanzielle Unterstützung, Anreize für verstärkten Technologietransfer) müssen als bindende Verpflichtungen des Abkommens umgesetzt werden und dürfen nicht als Absichtserklärungen von den Industrieländern interpretiert werden.

- Marktzugang: Verbesserter Marktzugang bleibt für Entwicklungsländer ein zentrales Anliegen, um wirtschaftliche Entwicklung zu befördern. Umweltpolitische Schutzmaßnahmen der Industrieländer dürfen daher den Marktzugang nicht ungerechtfertigt beeinträchtigen. Öko-Labels, auch von privaten Akteuren, sollten transparenten Regeln gehorchen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip sollte für internationale Handelsregeln gelten. Win-Win-Szenarios für verbesserten Marktzugang sollten verstärkt gesucht und umgesetzt werden. Als Beispiele werden die Abschaffung von Fischereisubventionen und Zollabbau für umweltfreundliche Technologien genannt.

- Im Inland verbotene Güter (DPGs): Die Definition von DPGs muss präzisiert werden. Die Kapazitäten der Entwicklungsländer, um DPGs zu identifizieren, zu überwachen oder vom Import auszuschließen, muss verbessert werden. Notifizierungssysteme müssen transparenter werden.

- Umweltpolitische Evaluation von Handelsabkommen: Die nationalen Kapazitäten der Entwicklungsländer zur Durchführung von Evaluationen müssen verbessert werden. Evaluiert werden sollten aus Entwicklungsländersicht vor allem das TRIPS-, das Subventions- und das Agrarabkommen. Darüber hinaus sollte der Handel mit im Inland verbotenen Gütern in die Evaluationen eingehen.

Neben diesen Einzelvorschlägen plädieren die UNCTAD-Autoren für verstärkte Koordination und Kooperation von relevanten multilateralen Organisationen und den Nationalstaaten. So sollte sich weniger die WTO mit den angesprochenen Themen beschäftigen als vielmehr UNEP, CSD oder UNCTAD. So könne garantiert werden, dass Handel und Umwelt tatsächlich im Sinne des Konzeptes nachhaltiger Entwicklung ausgewogen diskutiert und politisch umgesetzt wird.

Bekanntlich wurden diese Vorschläge in Seattle von den Entwicklungsländern nicht offensiv als positive Agenda in die Verhandlungen eingebracht. Das Thema Umwelt wurde - sofern es überhaupt eine Rolle spielte - von den Industrieländern dominiert. Dies hat zwei Ursachen:

- Die Entwicklungsländer konzentrierten ihre knappen Ressourcen für Verhandlungen auf die aus ihrer Sicht bedeutendsten Themen: Implementierungsprobleme und Marktzugang. Die Umwelt-Agenda stand demgegenüber im Hintergrund.

- Viele Länder befürchteten und befürchten, die komplexen Verhandlungen über Handel und Umwelt nicht bewältigen zu können, vor allem dann nicht, wenn parallel viele anderen Themenbereiche verhandelt werden.

Um zumindest dem zweiten Punkt zu begegnen, haben UNCTAD und UNEP eine gemeinsame „Capacity Building Task Force" für Handel, Umwelt und Entwicklung gegründet (UNEP/UNCTAD 2000). Sie hat zum Ziel, die Forschungsaktivitäten zu übergreifenden Themen zu bündeln und das Hintergrundwissen der Verantwortlichen in den Entwicklungsländern zu verbessern. Ein zentrales Element bildet dabei - bislang allerdings vor allem aus Sicht von NGOs und einiger nördlicher Regierungen - die Untersuchung der Umwelt- und Nachhaltigkeitsauswirkungen von Handelsliberalisierung.

Umwelt und Sustainability Impact Assessments der Handelspolitik (SIA)

Die weitreichenden sozioökonomischen und umweltrelevanten Auswirkungen von Handelsabkommen lassen sich inzwischen nicht mehr leugnen. Deshalb fordern immer mehr zivilgesellschaftliche Gruppen vor der Verhandlung und Verabschiedung dieser Abkommen eine Analyse ihrer potentiellen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in sog. Sustainability Impact Assessments (SIA).

Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), die Vorläufer von SIAs, sind mittlerweile ein anerkanntes politisches Instrument, um mögliche negative Auswirkungen von politischen und wirtschaftlichen Initiativen auf die Umwelt frühzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Umwelt- und Entwicklungs-NRO waren die ersten, die solche Umweltverträglichkeitsprüfungen im Zusammenhang mit internationalen Liberalisierungsabkommen forderten und – im Sinne umfassend verstandener ‚Nachhaltigkeit' - auf eine inhaltliche Erweiterung um soziale und entwicklungspolitische Aspekte drängten. Zudem verlangen NRO, dass gesellschaftliche Akteure in partizipativen Verfahren unmittelbar an der Evaluation der Auswirkungen geplanter Freihandelsabkommen beteiligt werden. Wichtig sei auch die Beteiligung und Kooperation relevanter Regierungsinstitutionen und –ressorts sowie internationaler Organisationen, um die vielfältigen Auswirkungen und Maßnahmen vollständig berücksichtigen zu können (WWF 1999).

Allerdings sollte diese Kooperation über öffentlichkeitswirksame, aber einseitige Informationskampagnen bzw. eine bloße Befragung Betroffener durch die jeweiligen Handelsministerien hinausgehen. Ziel einer präventiven Evaluation handelspolitischer Initiativen muss die tatsächliche Berücksichtigung von Politikempfehlungen sein, die sich aus der Analyse nachhaltigkeitsrelevanter Auswirkungen der Handelspolitik ergeben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass SIAs eher den Charakter von PR-Veranstaltungen tragen und lediglich zur Legitimation im Kern unveränderter Handelspolitiken missbraucht werden.

Einige Regierungen nahmen die Forderungen der NRO mittlerweile in Ansätzen auf: So hat z.B. die EU 1999 ein "Sustainability Impact Assessment" ihrer Verhandlungsziele für die geplante umfassende Handelsrunde vornehmen lassen. Obwohl es in der Studie bislang hauptsächlich um die Entwicklung einer angemessenen Methode für SIAs ging, zeigten die gewählten Szenarien neben positiven Folgen auch deutlich die möglichen negativen sozial- und umweltrelevanten Effekte der von der EU angestrebten Liberalisierungsstrategie. Die negativen Effekte traten dabei verstärkt in den armen und ärmsten Ländern auf und trafen dabei soziale Randgruppen am härtesten. Zwar entwickelten sich in diesen Ländern auch positive ökonomische Effekte, die jedoch erst nach einer längeren Übergangszeit spürbar würden und nicht unbedingt den von den strukturellen Veränderungen am stärksten Betroffenen zu Gute kämen (Kirkpatrick/Lee 1999: 132).

Aus Kreisen von Nichtregierungsorganisationen wurde das SIA der EU u.a. wegen des wenig partizipativen Verfahrens, seiner kaum erkennbaren politischen Wirkung auf das tatsächliche Agieren der für Handel zuständigen EU-Generaldirektion (DG Trade) und der recht liberalisierungsfreundlichen Methodik kritisiert. Wenig strittig ist allerdings die Notwendigkeit, solche Ansätze von Sustainability Impact Assessments weiterzuentwickeln und für eine zukunftsfähige Handelspolitik fruchtbar zu machen.

Fazit und Empfehlungen:

- Zukünftig sollte in der EU die frühzeitige Analyse potentieller sozial-ökologischer Folgen von Handelsabkommen mittels SIAs zu einer gesetzlich verankerten Verpflichtung der Handelspolitik gemacht werden.
- Der Aufbau eines internationalen Netzwerkes von SIA-ForscherInnen (unter Einschluss interessierter Betroffenen- und NGO-Kreise) ist ebenso zu fördern wie die Arbeit von UNEP und UNCTAD in diesem Feld (Abaza 2000). Eine Stärkung des Vertrauens und der Kompetenz bezüglich SIAs in Entwicklungsländern ist dabei von besonderer Bedeutung.
- SIAs – wie die Ende 2000 beginnende dritte Phase des SIA der EU – sollten anders als bisher in sehr partizipativer Weise die Information und Einbindung möglichst vieler von den handelspolitischen Maßnahmen Betroffenen in den Analyseprozess sicherstellen (frühzeitige und regelmäßige Diskussionen mit der Öffentlichkeit und NGOs; sektorspezifische öffentliche Hearings und Partizipationsverfahren während des gesamten Analyseprozesses).
- Methodische Vorentscheidungen zugunsten wachstums- und liberalisierungsorientierter Wirtschaftspolitiken sind ungerechtfertigt. Die Weiterentwicklung der SIA-Methodologie(n) sollte vielmehr von einer umfassenden Perspektive ‚nachhaltiger Entwicklung' geleitet sein und die Formulierung entsprechender Indikatoren beinhalten.
- Unverzichtbares Element von SIAs sollte u.a. auch die Analyse der potentiellen Folgen von weiteren Handelsabkommen für die bestehenden und zukünftigen Regulierungsmöglichkeiten auf globaler Ebene (z.B. MEAs und andere Regime), in Drittländern (z.B. Spielräume von EL in ihren Agrar- oder Investitionspolitiken), in der EU und in den EU-Mitgliedstaaten sein (sog. „regulatory impact analysis").
- Der lediglich legitimatorische Einsatz von SIAs ist zu ersetzen durch wirksame Mechanismen zur tatsächlichen Integration der SIA-Ergebnisse in den handelspolitischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess.

Sicherlich wäre ein Aufgreifen der o.g. umwelt- und entwicklungspolitischen Ziele und Maßnahmen für Fortschritte in der Handel und Umwelt-Diskussion hilfreicher als eine Engführung der Debatte auf die „Nord-Öko-Agenda" der EU (und nicht weniger NGOs). Allerdings stellt sich bei den vorgeschlagenen entwicklungsländerorientierten Handel und Umwelt-Reformen in noch stärkerem Masse als bisher das Problem bzw. die politische Aufgabe, diese Schritte auch in den Industrieländern politisch durchzusetzen: Modifikationen beim TRIPS-Abkommen etwa stoßen auf massiven Widerstand der Chemie- und Pharmaindustrie. Auch entwicklungs- und umweltfreundliche Liberalisierungsschritte im Agrar- und Fischereibereich - sogenannte win-win (oder win-win-win-Optionen) - lassen sich gegen die entsprechenden Lobbies nur schwer durchsetzen. Aus umweltpolitischer Sicht bildet die "positive Agenda" eine überfällige Ergänzung zur – bislang von den Industrie-

ländern dominierten - Handel und Umwelt-Agenda; sie sollte aber nicht als Ersatz missverstanden werden. Gleichzeitig darf nicht übersehen werden, dass die Konfliktlinie nicht in allen Fragen zwischen Nord und Süd verläuft. So stehen sich beim Vorsorgeprinzip eher EU und USA als Hauptkontrahenten gegenüber.

5.3 Diskussionen über „Handel und Nachhaltige Entwicklung" in anderen internationalen Foren

Angesichts fehlender Fortschritte bei der Diskussion des Handel und Umwelt-Themas im WTO-Rahmen, schlagen viele NRO, einige Regierungen und nicht zuletzt die genannten internationalen Organisationen selbst eine Verlagerung in UN-Organisationen vor, die sich schon länger mit dieser Problematik befassen. Im UN-Rahmen sind dies vor allem die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), UNEP und UNCTAD. Die Hoffnung dabei ist, dass dort in einer weniger von gegenseitigem Misstrauen geprägten Atmosphäre verhandelt werden kann, als in der WTO. Die Erfahrungen auf der UNCTAD-X Konferenz in Bangkok im Februar 2000 und auf der CSD-8 im Mai 2000 in New York erfüllten diese Hoffnungen jedoch nur sehr begrenzt.

Das Thema Handel und Umwelt wird in dem bei UNCTAD-X beschlossenen Aktionsplan sehr ausführlich behandelt. UNCTAD soll unter anderem die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Handelsmaßnahmen mit umweltpolitischen Zielsetzungen und ihre Effekte auf die Exporte von Entwicklungsländern untersuchen; darüber hinaus die entwicklungspolitischen Auswirkungen multilateraler Umweltabkommen. Unter Berücksichtigung des TRIPS-Abkommens und der Konvention über biologische Vielfalt sollen traditionelles Wissen, Innovationen und Praktiken indigener Gemeinschaften geschützt und biologische Ressourcen nachhaltig genutzt werden. Schließlich soll die UNCTAD ihre Arbeit für den Bereich Handel für die UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) fortsetzen. In dem sehr detaillierten Arbeitsprogramm sind allerdings zwei Punkte nicht ausdrücklich erwähnt: Die umweltpolitische Bewertung von Handelsabkommen (Environmental Impact Assessment) und das Verhältnis zwischen internationalen Umweltabkommen und den Handelsregeln der WTO. Damit wurde die oben beschriebene „positive Agenda" noch einmal bestätigt. Dies geschah allerdings vor dem Hintergrund, das UNCTAD eine Analyse- und Beratungsinstanz ist, die keine verbindlichen Empfehlungen beschließen kann.

Obwohl auch die CSD, die sich auf ihrer 8. Sitzung unter anderem mit dem Thema Handel und nachhaltige Entwicklung befasste, ebenfalls keine völkerrechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen kann, waren die Diskussionen dort von den Kontroversen innerhalb der WTO bestimmt. Kein Land wollte auch nur eine unverbindliche Empfehlung verabschieden, die nicht vollständig mit seinen Positionen in der WTO übereinstimmt. Vor allem wurde deutlich, dass sich die Entwicklungsländer keine Vorteile von der Behandlung dieses Themas auf internationaler Ebene versprechen. Im Gegenteil: Jede Erwähnung von „Umwelt" im Zusammenhang mit Handel weckte in New York reflexartig Befürchtungen vor Protektionismus, neuen Handelshemmnissen und Konditionalität. Das galt selbst bei vordergründig so „harmlosen" Themen wie der Prüfung von Umweltauswirkungen der Handelspolitik auf nationaler Ebene oder der Förderung von Vermarktungsmöglichkeiten für umweltfreundliche Produkte. Direkt besorgniserregend war die Tatsache, dass es nicht einmal mehr möglich war, die Feststellung, dass die Senkung von Umweltstandards zum Zweck der Exportförderung und der Anziehung von ausländischen Direktinvestitionen „nicht angemessen" ist, in die Entschließung aufzunehmen, obwohl dies bereits bei der 4. CSD 1996 beschlossen wurde.

Inwieweit die in New York vertretenen Positionen wirklich die Meinung der Mehrzahl der Entwicklungsländer repräsentieren ist allerdings schwer einzuschätzen. Zum einen treten die Entwicklungsländer in der CSD, anders als etwa in der WTO, mit einer „einheitlichen" Position auf. Dabei haben dann vor allem große Entwicklungsländer eine Art Vetorecht. Womöglich noch wichtiger war die Tatsache, dass die meisten Entwicklungsländerdelegationen von den UN-Botschaftern in New York geleitet wurden, die keine Experten für Handels- oder Umweltpolitik sind. Dies wurde vor allem am Beispiel des Verhältnisses der Konvention über biologische Vielfalt zum TRIPS-Abkommen deutlich. Während viele Entwicklungsländer in der WTO eine Klärung einfordern, brachte die G-77 bei der CSD das Thema zunächst gar nicht auf. Wie sich bei anschließenden Lobbygesprächen herausstellte, waren die meisten Delegationen über die Problematik überhaupt nicht informiert. Dass diese Problematik in der Entschließung dann ausdrücklich erwähnt wird, ist einer der wenigen Lichtblicke in dem umweltpolitisch ansonsten sehr enttäuschenden Prozess, da es eine etwas größere Flexibilität der EU und vor allem der USA auf diesem Gebiet andeutet. Inwieweit sich dies auch bei den WTO-Verhandlungen in Genf niederschlägt, bleibt allerdings noch abzuwarten.

Der Verlauf der CSD-8 macht zumindest deutlich, dass die Regierungen der Entwicklungsländer die CSD nicht als Forum sehen, in dem sie ihre Interessen bei Handel und Umwelt befördern können.

Mit schnellen Fortschritten in der Handel und Umwelt-Problematik ist also weder in der WTO noch in anderen Foren zu rechnen. Um die Lösung der in den Abschnitten zwei und drei skizzierten Probleme voranzutreiben, ist u.a. auch eine engere Kooperation der internationalen Organisationen notwendig. Neben der bereits erwähnten Capacity Building Task Force von UNCTAD und UNEP ist hier auch die in Seattle beschlossene engere Kooperation von UNEP und WTO zu nennen. Es wurde vereinbart, dass die Sekretariate der beiden Organisationen in Bereichen von gemeinsamen Interesse enger zusammenarbeiten, um die Ziele der UNCED-Konferenz von Rio 1992 zu verwirklichen. Die Sekretariate sollen praktische Maßnahmen einleiten, die die Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interesse reibungslos und effizient gestalten. Das Ziel ist zunächst, die Beziehungen auf der Arbeitsebene zu verbessern und zu vereinfachen. Dies wird vor allem in den Bereichen der technischen Kooperation und bei Forschungsinitiativen angestrebt.

Demzufolge soll die Kooperation den Zugang zu relevanten, nicht vertraulichen Informationen sowie die gegenseitige Einladung zu nicht vertraulichen Treffen umfassen. Konkret bedeutet das, dass UNEP im CTE Beobachterstatus genießt und das WTO-Sekretariat Beobachterstatus im Aufsichtsrat (governing council) von UNEP besitzt. Daneben soll auch auf informeller Ebene die Zusammenarbeit durch Mitarbeitertreffen und Informationsveranstaltungen gefördert werden, zu denen auch Vertreter von MEA-Sekretariaten eingeladen werden sollen. Ein erster Schritt in diese Richtung fand am Rande der CSD-8 in New York statt, wo ein Forum aus Umweltministern und Vertretern von WTO und MEAs das Verhältnis zwischen letzteren diskutierte. Hintergrund ist das Ziel des UNEP, sowohl die Arbeit der MEAs untereinander stärker zu koordinieren als auch ihre Rolle im Verhältnis zur WTO zu stärken (UNEP 2000).

Neben dieser wechselseitig ausgerichteten Kooperation wollen die WTO und UNEP gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen zum 'capacity building' in Entwicklungsländern und Transformationsländern durchführen, um so zu gewährleisten, dass die Handel und Umwelt-Problematik ausreichend und problemorientiert behandelt wird. Das vorrangige Ziel ist dabei

die Entwicklung von politischen Maßnahmen, welche die Aspekte der nachhaltigen Entwicklung in die Handelspolitik integrieren (WTO 1999g).

Inwieweit diese Kooperation tatsächlich zu einer effektiven Zusammenarbeit führt, die das Ziel einer Integration von umweltpolitischen Anforderungen bzw. Nachhaltigkeitsaspekten in nationale und internationale Handelspolitik erreicht, muss sich erst noch zeigen. Solange die WTO-Mitgliedsstaaten diese Ziele nicht ebenso stark unterstützen, stehen die Aussichten eher schlecht. Das WTO-Sekretariat und auch das UNEP verfügen nicht über das Mandat und die Macht, handelspolitische Initiativen zur wirksamen Verankerung von Umwelt- und Nachhaltigkeitselementen in das multilaterale Handelssystem zu starten. Sie sind vielmehr ein Spiegelbild bislang unzureichender nationaler Politiken. Insofern ist ein Übergang zu zukunftsfähigen Handelspolitiken weiterhin vor allem in den jeweiligen nationalen und europäischen Politikprozessen zu erstreiten.

Literatur

Abaza, Hussein, 2000: Integrated Assessment as a Tool for Achieving Sustainable Trade Policies. Keynote Presentation at the 20th Ann. Meeting, International Ass. for Impact Assessment, 19-23 June 2000 in Hong Kong. (UNEP, Economics and Trade Unit, www.unep.ch/etu/archive/pdf/iatp.pdf). Genf.

AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung, 1999: Forderungen zur ökologischen Reform des WTO-Regimes. Forum Umwelt & Entwicklung, Bonn.

Altvater, Elmar / Brunnengräber, Achim / Haake, Markus / Walk, Heike (Hrsg.), 1997: Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster.

Asbrand, Barbara / Frieauff, Markus, 1999: Kleinbauern und Fairer Handel: Was den Weltladen-Ansatz auszeichnet, in: Weltladen-Dachverband (Hrsg.): Land Macht Satt - Begleitheft zum Weltladentag am 8. Mai 1999 und zur Kampagne 1999-2000-2001, Darmstadt, S. 18-19.

Association to WTO Negotiation on Wood Products, 1999: Further liberalization of the wood trade would destroy forest resources in Japan and all over the world. Tokyo.

Bellmann, Christophe / Gerster, Richard, 1996: Accountability in the World Trade Organization, in: Journal of World Trade 30 No. 6, S. 31-74.

Benedek, Wolfgang (Hrsg.), 1998: Die Welthandelsorganisation (WTO) – alle Texte einschließlich GATT (1994), GATS und TRIPS, Textausgabe, hrsg. u. eingeführt von Prof. Dr. W. Benedek. München.

Biermann, Frank / Wank, Christine, 1999: Die 'POP-Konvention'. Das neue Chemikalien-Regime der Vereinten Nationen. WZB, FS II 99-402, Berlin.

Biermann, Frank, 1999: Internationale Umweltverträge im Welthandelsrecht. Zur ökologischen Reform der Welthandelsorganisation anläßlich der geplanten 'Millenniumsrunde'. WZB, FS II 99-403, Berlin.

Bill, Hans-Christoph / Wöldecke, Klaus, 2000: Land Macht Satt: Eine Kampagne der europäischen Weltläden, in: Agrarbündnis (Hrsg.): Landwirtschaft 2000 - Der kritische Agrarbericht, Kassel, S. 119-124.

Bissio, Roberto 1999: Investment and the FTAA: Asymmetrics in Investment Agreements Threaten Environmental Protection, Social Development and Sovereignity, in: CIEL, iTeM, Preamble Center: Investment Agreement of the Americas: Environmental, Economic and Social Perspective, Washington D.C., S. 21-36.

Brack, Duncan, 1998: Energy Tax, Border Tax Adjustments and the Multilateral Trading System. Paper presented at International Workshop on market-based Instruments and International Trade, 19.03.1998, Institute for Environmental Studies, Amsterdam.

Brack, Duncan, 1999: Environmental Treaties and Trade: Multilateral Environmental Agreements and the Multilateral Trading System, in: Sampson, Gary P. /Chambers, W. Bradnee (eds.): Trade, Environment, and the Millennium. United Nations University, Tokyo et al., S. 271-298.

Buck, Matthias / Pfahl, Stefanie / Verheyen, Roda, 1999: Parliaments and International Trade Decision-Making: Observations in Europe before Seattle. Diskussionspapier für Workshop der Heinrich-Böll-Stiftung "On the Road to the WTO Meeting in Seattle", S. 21.-22. Oktober 1999, Washington D.C.

BUKO-Pharmakampagne, 1999: Rundbrief, Nr. 10, Bremen.

Bundesumweltministerium / Verein für Umweltmanagement in Banken, Sparkassen und Versicherungen (Hrsg.), 1997: Umwelt und Finanzdienstleistungen. Verantwortung für eine nachhaltiger, umweltgerechte Entwicklung. C.H. Beck, München.

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), 1999a: Den Weltmarkt für Dienstleistungen öffnen, BDI-Positionspapier zur Vorbereitung der Verhandlungen eines neuen Abkommens für den internationalen Dienstleistungshandel, Berlin.

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), 1999b: Für eine neue Welthandelsrunde, BDI-Positionspapier, Berlin.

Cameron, James, 1999: The Precautionary Principle, in: Sampson, Gary P. /Chambers, W. Bradnee (eds.): Trade, Environment, and the Millennium. United Nations University, Tokyo et al., S. 239-269.

CIEL - The Center for International Environmental Law, 1999: Environmental Protection and Investment Rules in the Free Trade Area of the Americas, in: CIEL, iTeM, Preamble Center: Investment Agreement of the Americas: Environmental, Economic and Social Perspective, Washington D.C., S. 37-57.

Consumers International, 1999: Consumers Rights and the Multilateral Trading System, London.

Convention on Biological Diversity, 1992: http://www.biodiv.org/chm/conv/cbd_text_e.htm

Cosbey, Aaron / Buriel, Stas, 2000: The Cartagena Protocol on Biosafety: An analysis of results. An IISD Briefing Note, Winnipeg/Manitoba. (download von http://www.wtowatch.org/library/)

CUTS 1999: Southern Agenda for WTO - A Civil Society Perspective, Erklärung einer internationalen Konferenz in Bangalore vom 18./19.8.99, (Ms., revised on AUGUST 27, 1999), download von http://www.cuts-india.org/.

Downes, David, 1999: Assesssing the Effects on Forest of the Proposed Trade Liberalization in the Forest Product Sector. Center for International Environmental Law (CIEL), Washington [CIEL Briefing, July 1999].

Eide, A. / Krause, C. / Rosas A. (Hrsg.), 1995: Economic, Social and Cultural Rights, Dordrecht.

Engel, Astrid / Reichert Tobias, 1999: Von Subsistenz bis WTO-Reform, BUKO-Agrarstudien 8, Hamburg.

EP, 1998a: Resolution on environmental, health and consumer protection aspects of world trade, A4-0125/98. Europäisches Parlament, Luxembourg.

EP, 1998b: Resolution on the "Transatlantic Economic Partnership" between the European Union and the United States, A4-0387/98. Europäisches Parlament, Luxembourg.

Esty, Daniel C., 1998: Non-Governmental Organizations at the World Trade Organization: Cooperation, Competition or Exclusion, In: Journal of International Economic Law 1, S. 123-147.

Esty, Daniel C. /Geradin, Damien, 1998: Environmental Protection and International Competitiveness. A Conceptual Framework, in: Journal of World Trade, S. 5-46.

European Commission, 1999a: Common working paper of the EC, Hungary, Japan, Korea, Switzerland and Turkey to the Seattle Ministerial Declaration, Ms. v. 29.11.1999, Seattle/Brüssel ("Friends"-Paper).

European Commission, 1999b: Discussion on Biotechnology: European Commission perspective (1.12.99), Ms., Seattle/Brussels.

European Commission, Directorate General Consumers Policy and Consumer Health Protection, 1999: Opinion of the Scientific Committee on Veterinary Measures Relating to Public Health: Assessment of Potential Risks to Human Health from Hormone Residues in Bovine Meat and Meat Products. Brussels, DG XXIV [http://europa.eu.int/dg24/health/sc/scv/index_en.html].

European Commission, Directorate General External Relations, 1999: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament vom 16. Februar 1999: WTO-Beschlüsse zum EU-Hormonverbot. Brussels, DGI [zu finden unter http://europa.eu.int/comm/dg01/hormcomd.htm].

FERN, 1999: The Millennium Round and its relevance to forests. FERN Briefing Note, November 1999.

Fischer, Paige, 1999: Alien Invasions Threaten Biodiversity. In: Pacific Environments, Winter 1999 (zu finden unter http://www.pacenv.org).

Forum Umwelt & Entwicklung / Germanwatch, 1999: Reform des Welthandelssystems oder neue Liberalisierungsrunde?. Kommentar zur Mitteilung der Kommission vom 8. Juli 1999 an die EU-Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament über die Strategie der EU für eine WTO-Verhandlungsrunde "The EU Approach to the Millennium Round", Bonn.

Forum Umwelt & Entwicklung, 1998: Das Biosafety-Protokoll, Internationale Gentechnik-verhandlungen im Spannungsfeld von Welthandel und Sicherheit, AutorInnen: Claudia Eckelkamp, Hartmut Meyer, Beatrix Tappeser, Christine von Weizäcker, Bonn.

Forum Umwelt & Entwicklung, 1999: Der Konflikt zwischen handelsbezogenen Rechten geistigen Eigentums und dem Übereinkommen über biologische Vielfalt. Bonn

Forum Umwelt & Entwicklung, o.J.: Geistige Eigentumsrechte. Regelungen und Auswirkungen auf Länder des Südens.

Friends of the Earth International (FOEI), 1999a: The WTO: How it works and what's wrong with it, London.

Friends of the Earth International (FOEI), 1999b: The World Trade System: Winners and Losers, London.

Friends of the Earth International (FOEI), 1999c: The WTO and finance: possible investment negotiations in the WTO. Seattle Series Briefing No. 6, Amsterdam.

Friends of the Earth International, 1999d: Forests: The Implications of Current Trade Negotiations. Friends of the Earth International, Amsterdam [Seattle Series Briefing].

Friends of the Earth Japan, 1999: World Trade Organization Threat to Forests - Lessons from Japan. Friends of the Earth Japan, Tokyo.

Fuchs, Peter, 1999: Schlaflos wegen Seattle: Handel und Umwelt am Vorabend der WTO-Ministerkonferenz. In: Ökologisches Wirtschaften Nr. 5 –6/1999, S. 4.

Goldman, Patti / Scott, Joe, 1999: Our Forest at Risk: The World Trade Organization's Threat to Forest Protection, Earthjustice Legal Defense Fund / Northwest Ecosystem Alliance, Seattle / Bellingham.

GRAIN 1999: TRIPS versus biodiversity: What to do with the 1999 review of Article 27.3 (b). http://www.grain.org/publications/reports/tripsmay99.htm (16. März 2000)

Greenpeace International & Center for Environmental Law (CIEL), 1999: Safe Trade in the 21st Century. Greenpeace International, Amsterdam.

Greenpeace, 1999: Investment Liberalisation Threatens Environmental an Social Protections, Case Study, Greenpeace International, Amsterdam.

Greenpeace, 1999: WTO Rules Against US Measures to Protect Endangered Sea Turtles, Case Study, Greenpeace International, Amsterdam.

Hilf, Meinhard / Schorkopf, Frank, 1999: Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der Europäischen Union, in: Europarecht, S. 185-203.

Howse, Robert / Regan, Donald, 2000: The Product/Process Distinction - an Illusory Basis for Disciplining Unilateralism in Trade Policy. Ms., (Draft Jan. 2000, download von www.wto.org am 25.4.00)

HSUS / RSPCA / Eurogroup for Animal Welfare, 1999: Conflict or Concord? Animal Welfare and the WTO, o.O.

ICTSD, 1999: Accreditation Schemes and Other Arrangements for Public Participation in International Fora, A contribution to the debate on WTO and transparency., Genf. (www.ictsd.org/html/accreditation.pdf)

ICTSD, 2000: BRIDGES Weekly Trade News Digest - Vol. 4, Number 8, 29 February 2000.

ICTSD / IUCN, 1999: Fish for thought. Fisheries, International Trade and Sustainable Development. Genf

IFF Secretariat, 2000: Advance Unedited Text of the Substantive Parts of the Report of the Intergovernmental Forum on Forests (Fourth Session, New York , 31 January - 11 February 2000), 23 February 2000. (http://www.un.org/esa/sustdev/ecn17iff2000-sprep.htm)

IFAT-International Federation for Alternative Trade, 1999: World Trade Organisation Position Paper, Oxon.

Jha, Veena / Vossenaar, René, 1999: Breaking the Deadlock: A Positive Agenda on Trade, Environment, and Development. (download von http://www.wtowatch.org/library/admin/uploadedfiles/Breaking_the_Deadlock_A_Positive_Agenda_on_Tra.pdf am 26.4.2000)

Juhasz, Antonia, 2000: Overview of U.S. Government's Current Positions on Forest and Trade Policy. Memorandum of March 15, 2000 for International Forest Protection Organizations. American Land Alliance.

Kahlenborn, Walter / Kraack, Michael / Carius, Alexander, 1999: Tourismus – und Umweltpolitik. Ein politisches Spannungsfeld. Berlin, Heidelberg.

Kahlenborn, Walter / Imbusch, Kerstin / Thurmann, Anna, 2000: Umweltschutz und Tourismus. Deutsche Tourismusaussenpolitik zwischen GATS und CSD. Berlin.

Kaiser, Martin, 2000: Politischer Wille ist gefragt. Zwischenstaatliches Waldforum empfiehlt der CSD im April neues UN Forum zur Eindämmung globaler Waldvernichtung. In: Forum Umwelt & Entwicklung Rundbrief 1/2000, S. 23-25.

Kaukab, Rashid S. (South Centre), 1999: TRIPs, TRIMs, Agriculture and Services: A Southern Perspective. Beitrag zur Wilton Park Conference vom 28.6.-2.7.99, Ms., Genf.

Kawakami, Toyo-yuki, 2000: The Position of Japanese government on forestry product sector in WTO negotiation. Unpublished discussion paper, o. O.

Kirkpatrick, Collin / Lee, Norman, 1999: WTO New Round. Sustainability Impact Assessment Phase II Report. Institute for Development Policy and Management and Environmental Impact Assessment Centre, University of Manchester.

Knirsch, Jürgen, 2000: Der Streit um Hormonfleisch und seine Schlichtung, in: AgrarBündnis (Hrsg.): Landwirtschaft 2000 – Der Kritische Agrarbericht. Rheda-Wiedenbrück, ABL Bauernblatt Verlag, S. 102-111.

Krajewski, Markus, 1999a: Demokratisierung, Partizipation und Transparenz in der WTO, in: Engels, Klaus / Liebig, Klaus (Hrsg.), Die Zukunft des Welthandelssystems, Hamburg: DÜI, S. 123-143.

Krajewski, Markus, 1999b: Legitimation und demokratische Kontrolle von internationaler Wirtschaftsrechtssetzung, in: Martin Bertisch et al. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit, Tagungsband der 39. Assistententagung Öffentliches Recht, Stuttgart u. a.: Boorberg, S. 261-299

Krancke, Jan, 1999: Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels: Analyse des GATS und Perspektiven für die zukünftige Handelsliberalisierung, Kieler Arbeitspapier Nr. 954. Kiel.

Kulessa, Margareta / Schwaab, Jan, 1998: Liberalisierung grenzüberschreitender Investitionen und Umweltschutz. Möglichkeiten und Grenzen einer "Ökologisierung" des Multilateralen Abkommens über Investitionen (MAI), in: ZfU 1/98, S. 33-59.

Liebig, Klaus, 1999: The WTO and the Trade-Environment Conflict - The (New) Political Economy of the World Trading System, in: Intereconomics, 34 (2), S. 83-90.

Mankin, Bill, 2000: The Trade Implications of IFF-4 and Prospects for the New UNFF. A Discussion Paper. Global Forest Policy Project, March 16, 2000.

Marceau, Gabrielle / Pedersen, Peter N., 1999: Is the WTO Open and Transparent? In: Journal of World Trade 33, S. 5-49.

Maurer, Hartmut, 1992: Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, München.

Menotti, Victor, 1999: Free Trade – Free Logging. How the World Trade Organization undermines Global Forest Conservation. International Forum on Globalization, San Francisco.

National Cattlement's Beef Association, 1999: Gaining Access to the European Markets for U.S. Beef Producers. Washington, National Cattlement's Beef Association [zu finden unter http://hill.beef.org].

o.A., 1999a: Accelerated Tariff Liberalization in the Forest Products Sector: A Study of the Economic and Environmental Effects. o.O. (Quelle: Office of the United Trade Representative/White Council on Environmental Quality)

o.A., 1999b: Working group on products of new technologies (Ms., Seattle; US-Vorschlag)

Ohlhoff, Stefan, 1999: Beteiligung von Verbänden und Unternehmen in WTO-Streitbeilegungsverfahren, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, S. 139-144.

Ozinga, Saskia, in press: Clock ticks on forest crisis. Forthcoming Article.

Petsonk, Annie, 1999: The Kyoto Protocol and the WTO: Integrating Greenhouse Gas Emissions Allowance Trading into the Global Marketplace. Draft for Cummings Colloquium on Environmental Law, 30.04.-01-05.1999, Duke Law School at Duke University.

Pflüger, Michael, 1999: Umweltpolitik und Welthandelsordnung. Konfliktfelder und Lösungsansätze, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 46-47/99, S. 13-21.

Potter, Clive, 1998: Against the Grain. Agri-Environmental Reform in the United States and the European Union, Oxon.

RAFI 2000: Suicide Seeds on the Fast Track. http://www.rafi.org (16. März 2000)

Ranné, Omar, 1999: More Leeway for Unilateral Trade Measures? - the Report of the Appellate Body in the Shrimp-Turtle Case, in: Intereconomics, 34 (2), S. 72-83.

Reichert, Tobias / Desai, James, 1999: Die Welthandelsdebatte: Eine Herausforderung für den Fairen Handel, Aachen

RSPCA / Eurogroup for Animal Welfare, 1999: Food for Thought - farm animal welfare and the WTO, o.O.

Runge, C. Ford, 1999: Beyond the Green Box: A Conceptual Framework for Agricultural Trade and Environment. http://agecon.lib.umn.edu/mn/wp99-01.pdf.

Schorr, David K., 1999: Fishery Subsidies and the WTO, in: Sampson, Gary P. / Chambers, W. Bradnee (eds.): Trade, Environment and the Millennium. United Nations University, Tokyo et al., S. 143-170.

Seifert-Granzin, Jörg / Jesupatham, Samuel, 1999: Tourism at the Crossroads. Challenges to Developing Countries by the New World Trade Order. EPD-Entwicklungspolitik, Frankfurt.

Seiler, Achim, 1997: TRIPS und die Patentierung lebender Materie. Handlungsmöglichkeiten für die Dritte Welt. In: Wechselwirkung, Nr. 88

Seiler, Achim, 1998a: Die Vorgaben des TRIPS-Abkommens und die Optionen zur Implementierung von sui-generis-Systemen in der Dritten Welt. In: Wechselwirkung, Nr. 94

Seiler, Achim, 1998b: Biotechnologie und Dritte Welt - Problemzusammenhänge und Regelungsansätze. In: Wechselwirkung, Nr. 92

Seiler, Achim, 1999: Das TRIPS-Abkommen und die für 1999 vorgesehene Überprüfung von Art. 27.3 (b). In: Nord-Süd-aktuell, Nr. 2

Sizer, Nigel / Downes, David / Kaimowitz, David, 1999: Tree Trade. Liberalization of International Commerce in Forest Products: Risk and Opportunities, in: Forest Notes (published by World Resources Institute, Washington).

Stober, Rolf, 1993: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 8. Auflage, Stuttgart.

Sugameli, Glenn P., 1999: The International "Takings" Threat to U.S. and foreign laws, in: Heinrich Böll Foundation / National Wildlife Federation Conference 'On the Road to the WTO Ministerial Meeting in Seattle. A Transatlantic Forum on Upcoming Issues, Washington, D.C.

UNCTAD, 1998: Trade and Development Report 1997: Globalization and Income Distribution, Genf.

UNCTAD/UNEP, 2000: The UNEP-UNCTAD Capacity Building Task Force on Trade, Environment and Development, Genf

UNEP, 1999: The Implications of the Precautionary Principle for Trade and Sustainable Development, mimeo, Genf.

UNEP, 2000: Economics and Trade Programme – Priorities and Activities, Genf

UN-Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: The Realization of Economic, Social and Cultural Rights. The International Economic Order and the Promotion of Human Rights, (E/CN4/Sub.2/1997/8).

UNU/IAS, 1999: Global Climate Governance. Inter-Linkages between the Kyoto Protocol and other Multilateral Regimes. Final Report. United Nations University, Tokyo.

Wahab, Salah / Pigram, John (Hrsg.), 1997: Tourism, Development and Growth. The challenge of sustainability. Routledge, London.

Wallach, Lori / Sforza, Michelle, 1999: Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy, Washington D.C.

Weins, Christof, 1994: Die ökologischen Begleitmaßnahmen der Agrarreform; in: Agrarbündnis (Hg.): Landwirtschaft 94 – Der kritische Agrarbericht, Kassel, Rheda-Wiedenbrück, Bonn.

Wiggerthale, Marita, 1999: Europäische Agrarumweltpolitik in den Grenzen der WTO. Magisterarbeit. Oldenburg.

Wöldecke, Klaus, 1999: Die politischen Forderungen von 'Land Macht Satt', in: Weltladen-Dachverband (Hrsg.): Land Macht Satt - Begleitheft zum Weltladentag am 8. Mai 1999 und zur Kampagne 1999-2000-2001, Darmstadt, S. 11-13.

World Rainforest Movement, 1999: Statement to the WTO. World Rainforest Movement, Montevideo.

WTO, 1995: Relationships between environmental policies and WTO services and intellectual property agreements examined, WTO, Press/TE 004, Genf.

WTO, 1996: Guidelines for arrangements on relations with Non-Governmental Organizations, Decision adopted by the General Council on 18 July 1996, WT/L/162. Genf

WTO, 1997: WTO Committee on Trade and Environment welcomes information session with MEA secretariats. WTO, Press/TE 021, Genf.

WTO, 1998: Comité de Comercio y Medio Ambiente, Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio: SELLOS ECOLÓGICOS Y ACCESO A LOS MERCADOS: ESTUDIO DE CASO DEL SECTOR FLORICULTOR COLOMBIANO (WT/CTE/W/76, G/TBT/W/60), Documento de Colombia, Genf.

WTO, 1998b: Communication from the United States: Environmental Services. WTO, WT/CTE/W/&//Add.1, Genf.

WTO, 1998c: Tourism Services. Background note by the Secretariat. WTO, S/C/W/51, Genf.

WTO, 1998d: United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, Genf.

WTO, 1999a: WT/GC/W/304, Communication from the United States: Trade and Sustainable Development, Genf.

WTO, 1999b: Cuba Proposal On Trade, Environment And Sustainable Development, WT/GC/W/387, Genf.

WTO, 1999c: Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Contribution to the Preparatory Process Communication from Kenya, WT/GC/W/233, Genf.

WTO, 1999d: The Challenge of Integrating LDCs into the Multilateral Trading System, Coordinating Workshop for Senior Advisors to Ministers of Trade in LDCs in Preparation for the

Third WTO Ministerial Conference, Sun City, South Africa, 21-25 June 1999, Communication from Bangladesh, WT/GC/W/251, Genf.

WTO, 1999e: Preparations for the 1999 Ministerial Conference. The Need for an Annex on Tourism. Communication from the Dominican Republic, El Salvador and Honduras, WT/GC/W/372, S/C/W/127, Genf.

WTO, 1999f: Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Ministerial Text: Revised Draft, 19. October 1999, JOB(99) /5868/Rev.1, Genf.

WTO, 1999g: Elements of Cooperation between the WTO and UNEP. Press Release, Press/154, 29 November 1999.

WTO, 1999h, General Council, Preparations for the 1999 Ministerial Conference: EC Approach to Trade and Environment in the New WTO Round, Communication from the European Communities. WT/GC/W/194, Genf.

WWF International, 1997: Is the Multilateral Agreement on Investment Sustainable? WWF International Discussion Paper, Gland.

WWF International, 1999: Initiating an Environmental Assessment of Trade Liberalisation in the WTO. WWF Discussion Paper. WWF International, Gland.

WWF International/Fundacion Futuro Latinamericano 2000: International Experts Meeting on Sustainability Assessment of Trade Liberalisation, 6-8 March 2000, Quito, Ecuador. Gland.

Zarilli, Simonetta, 1994: Eco-packaging Initiatives: Impact on International Trade and Special Conditions of Developing Countries, in: UNCTAD (Ed.): International Trade and Environment. The international debate. UNCTAD, Geneva, S. 297-310.