

Biermann, Frank

Working Paper

Internationale Umweltverträge im Welthandelsrecht: Zur ökologischen Reform der Welthandelsorganisation anlässlich der geplanten Millenniumsrunde

WZB Discussion Paper, No. FS II 99-403

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Biermann, Frank (1999) : Internationale Umweltverträge im Welthandelsrecht: Zur ökologischen Reform der Welthandelsorganisation anlässlich der geplanten Millenniumsrunde, WZB Discussion Paper, No. FS II 99-403, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49577>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Forschungsprofessur Umweltpolitik
Prof. Dr. Udo E. Simonis

FS II 99-403

**Internationale Umweltverträge im
Welthandelsrecht**

Zur ökologischen Reform der Welthandelsorganisation
anlässlich der geplanten >Millenniumsrunde<

von *Frank Biermann*

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH (WZB)

Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obschon es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und – größen u.ä.).

Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei. Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Biermann, Frank: *Internationale Umweltverträge im Welthandelsrecht. Discussion Paper FSII 99-403. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin, 1999.*

URL:<http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1999/ii99-403.pdf>

gesichtet am: ...

ZUSAMMENFASSUNG

Freihandel und Umweltschutz, so die These dieses Papiers, schließen sich nicht aus. Sie erfordern jedoch begrenzte Reformen im Recht der Welthandelsorganisation (WTO), insbesondere mit Blick auf das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Unter anderem muß sichergestellt werden - hierfür bietet sich die geplante WTO-"Jahrtausendrunde" an -, daß weithin anerkannte internationale Umweltverträge, die Beschränkungen des Handels von ihren Parteien verlangen, mit dem Welthandelsrecht vereinbar bleiben. Andererseits müssen dem umweltpolitischen Unilateralismus der großen Welthandelspartner Schranken gezogen werden, um die Interessen der kleineren und schwächeren Staaten zu schützen.

Dieses Spannungsfeld, so wird hier argumentiert, wäre zu lösen durch einen Beschluß der WTO-Ministerkonferenz zur verbindlichen Auslegung des GATT sowie des Übereinkommens über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen und des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse. Diese Regeln sollten derart konkretisiert werden, daß sie umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen, die *ausländische* Herstellungsverfahren betreffen, zwar gestatten - aber nur wenn dies von bestimmten internationalen Umweltverträgen verlangt wird, die in einer Anlage zum Auslegungsbeschluß aufgelistet sind.

Eine solche Klärung des Verhältnisses von Welthandels- und Weltumweltrecht würde das souveräne Recht kleinerer Weltmarktteilnehmer, insbesondere der Entwicklungsländer, auf die selbstverantwortliche Festlegung der für sie sinnvollen, finanzierbaren und - bei globalen Umweltproblemen - der für sie angemessenen Umweltstandards beschützen und den Vorrang des Multilateralismus in der Welthandels- wie Weltumweltpolitik gegenüber dem Diktat großer und mächtiger Staaten fördern. Das Kooperationsprinzip des Völkerrechts und die *rule of law* würden gestärkt, und es würde verhindert, daß das Freihandelssystem für das Durchsetzen einseitig verfügbarer Umweltstandards einzelner Staaten instrumentalisiert wird.

ABSTRACT

This paper argues that to reconcile the objectives of free trade and environmental protection, limited reforms of international trade law are required. It must be guaranteed, on the one hand, that universally accepted international environmental agreements which mandate certain restrictions in trade remain compatible with international trade law, in particular with the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). On the other hand, it is necessary to ensure that the interests of small and vulnerable states are protected against environmental unilateralism of the major global trading nations.

This reform agenda could be accomplished, it is argued, through an authoritative interpretation of international trade law by the Ministerial Conference of the World Trade Organisation, to the effect that environmentally motivated trade restrictions which are related to process and production Standards and which have extraterritorial application be compatible with WTO law, but only if mandated by international environmental agreements that have been previously accepted by the Ministerial Conference.

Such a clarification of the relationship between international environmental law and international trade law would protect the sovereign right of smaller trading nations, particularly developing countries, to enact their own environmental Standards as may be appropriate and feasible according to their specific situations. It would also maintain the supremacy of multilateralism in both international trade and environmental policies, *vis-a-vis* unilateral action by the major trading nations. The principle of international co-operation and the rule of law would be strengthened, and attempts to use the international trade System for the enforcement of unilaterally decided environmental Standards would be precluded.

VORBEMERKUNG UND DANKSAGUNG

Dieses Discussion Paper entstand im Zusammenhang mit einem gemeinsamen Forschungsprojekt mit den Ökonomen Professor Wilhelm Althammer (Handelshochschule Leipzig), Susanne Droge und Michael Kohlhaas (beide Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, das Anfang 2000 abgeschlossen sein wird. Ausgewählte rechtspolitische Thesen des Verfassers zur Vereinbarung des Welthandelsrechtes mit internationalen Umweltverträgen sollen hiermit der Kritik der Fachkollegen und der politisch interessierten Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Besonderer Dank für Diskussion und wertvolle Hinweise gilt meinen Projektmitarbeiter(inne)n, unserem hervorragenden Forschungsassistenten Daniel Becker sowie Aarti Gupta, Dr. Carsten Helm, Dr. Benno Pilardeaux und Professor Udo E. Simonis.

DER AUTOR:

Dr. Frank Biermann studierte Politik- und Rechtswissenschaften an den Universitäten Berlin (FU) und Aberdeen; seither Forschung und Lehre an der Freien Universität Berlin, Harvard University, Jawaharlal Nehru University, Stanford University (Berlin Study Center) und am Wissenschaftszentrum Berlin; seit 1997 Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in Bremerhaven; Joachim-Tiburtius-Dissertationspreis des Landes Berlin 1998.

Jüngste Buchveröffentlichung: *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer*, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft 1998, 400 S. Kostenlos beim WZB erhältlich ist *Umweltvölkerrecht. Eine Einführung in den Wandel völkerrechtlicher Konzeptionen zur Weltumweltpolitik*, WZB-Paper FS II 97-402, 47 Seiten.

Anschrift: WBGU-Geschäftsstelle, Alfred-Wegener-Institut, Postfach 12 01 61, 27515 Bremerhaven, e-mail: frank_biermann@hotmail.com.

INHALT

Abkürzungen.....	9
I. Einleitung	11
II. Stand der Dinge.....	15
1. Handelsbeschränkungen aufgrund zwingenden Völkerrechts?.....	18
2. Handelsbeschränkungen aufgrund quasi-universeller internationaler Umweltverträge	19
3. Sonstige Handelsbeschränkungen	22
a) <i>Produktstandards</i>	22
b) <i>Produktions- und Prozeßstandards</i>	25
III. Reformbedarf	31
1. Reformbedarf hinsichtlich der Grenzen des Art. XX GATT bei einseitigen Handelsbeschränkungen.....	31
2. Reformbedarf hinsichtlich des Verhältnisses internationaler Umweltverträge zum WTO-Recht.....	35
IV. Reformmöglichkeiten.....	36
1. Umweltstandards direkt im Handelsrecht verankern?.....	36
2. Ausnahmegenehmigung gemäß Art. IX Abs. 3-4 WTO-Übereinkommen?.....	37
3. Vertragsänderung?	39
4. Auslegungsbeschluß.....	40
a) <i>Grundsätzliche Ausgestaltung eines Auslegungsbeschlusses</i>	40
b) <i>Definition internationaler Umweltverträge</i>	41
(i) <i>Definition ex ante</i>	41
(ii) <i>Definition ex post</i>	44
(iii) <i>Fortschreibung der dem Welthandelsregime vorgehenden internationalen Umweltverträge</i>	45
c) <i>Bezug zum TBT-Übereinkommen</i>	46
d) <i>Bezug zum SPS-Übereinkommen</i>	48
5. Weitere verfahrensrechtliche Änderungen?	50
a) <i>Die Streitbeilegungsgremien reformieren?</i>	50
b) <i>Die Beweislast umkehren?</i>	52
c) <i>Das Vorsorgeprinzip verankern?</i>	52

6. Fazit.....	55
V. Akzeptanzchancen.....	56
VI. Schlußfolgerung.....	58
Anhang A: Draft Decision of the WTO Ministerial Conference.....	65
Anhang B: Mitgliedschaften in WTO und internationalen Umweltverträgen (erstellt von D. Becker)	69

ABKÜRZUNGEN

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz, Absätze
AJIL	American Journal of International Law
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts
Basler Übereinkommen	Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (1989)
BGBL	Bundesgesetzblatt
Biodiversitätsübereinkommen	- Convention on Biological Diversity (1992)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973)
CSD	Commission on Sustainable Development (UN)
EU	Europäische Union
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (hier: soweit nicht anders angegeben in der Fassung von 1994, welche die Bestimmungen des GATT von 1947 nebst dessen Änderungen sowie Nebenvereinbarungen und ein Protokoll umfaßt)
GEF	Global Environment Facility (World Bank, UNEP und UNDP)
Gruppe der 77	Gruppe von 77 Entwicklungsländern, die sich 1964 auf der ersten UNCTAD zusammengeschlossen haben; heute über 130 Mitglieder
GYIL	German Yearbook of International Law
Hrsg.	Herausgeber
IISD	International Institute for Sustainable Development
ILM	International Legal Materials
Klimarahmenübereinkommen	- United Nations Framework Convention on Climate Change (1992)
lit.	Buchstabe
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Montrealer Protokoll	Protocol to the Convention on the Protection of the Ozone Layer (1985) on Substances that Deplete the Ozone Layer (1987,1990,1992,1997)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIC	prior informed consent
POP	persistent organic pollutant(s)
Rotterdam Übereinkommen	- Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (1998)

s.	siehe
Seerechtsübereinkommen	- United Nations Convention on the Law of the Sea (1982)
SPS-Übereinkommen	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (1994)
Streitbeilegungsübereinkommen	- Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (1994)
TBT-Übereinkommen	• Agreement on Technical Barriers to Trade (1994)
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
vgl.	vergleiche
Washingtoner Artenschutzübereinkommen	- Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES, 1973)
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WEED	Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization
WTO-Übereinkommen	Agreement Establishing the World Trade Organization (1994)
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

[Als] nun Salz und Eisen erfunden ward, vielleicht die
ersteren weit und breit gesuchten Artikel eines
Handelsverkehrs verschiedener Völker wurden, wodurch
sie zuerst in ein *friedliches Verhältnis* gegen einander,
und so, selbst mit Entfernteren, in Einverständnis,
Gemeinschaft und friedliches Verhältnis unter einander
gebracht wurden.

IMMANUEL KANT, *Zum ewigen Frieden*¹

I. EINLEITUNG

Ökonomische, ökologische und kulturelle Globalisierung und eine wachsende Institutionalisierung der internationalen Politik seit dem Zweiten Weltkrieg haben die Staatenwelt grundlegend gewandelt. Weite Bereiche der zwischenstaatlichen Beziehungen wurden komplexen völkerrechtlichen Regelwerken unterworfen, und die Regimebildung schreitet fort. Bald neunhundert Verträge regeln heute den Schutz der Umwelt. Auch in der Wirtschaftspolitik wurde die Entscheidungsfreiheit der Nationalstaaten durch das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)² drastisch reduziert, was mit sprunghaftem, obgleich ungleichgewichtigem Wachstum des Welthandels einher ging. Im November 1999 soll nun im amerikanischen Seattle die nächste Verhandlungsrunde im Welthandel eingeläutet werden,³ werbewirksam betitelt als >Jahrtausendrunde<.⁴

¹ I. Kant, *Zum ewigen Frieden*. Ein philosophischer Entwurf [1795], zit. nach der von W. Weischedel herausgegebenen Ausgabe in sechs Bänden, Bd. IV - Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik, Darmstadt 1983, S. 191-251, BA 54f (Hervorhebung original).

² Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO-Übereinkommen), in: Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Marrakesch, 15. April 1994, auch in 33 ILM 13 (1994); General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Anlage 1A zum Final Act (ebd.). GATT 1994 umfaßt die Bestimmungen des ursprünglichen GATT von 1947 nebst dessen Änderungen sowie Nebenvereinbarungen und ein Protokoll. Im folgenden bezieht sich >GATT< - wenn ohne Jahreszahl genannt - auf GATT 1994.

³ Einführend P. Wahl, *Der Weg nach Seattle*. Vor der >Millennium [sic] Runde< der WTO. Perspektiven der neuen Welthandelsrunde, WEED-Arbeitspapier 1/99, Bonn 1999.

⁴ Der Begriff der >Millenniumsrunde< - eingeführt von der EU - ist allerdings noch umstritten. Die USA bevorzugen >Clinton-Runde< - analog zur früheren Kennedy-Runde -, während der Süden >Entwicklungsrunde< präferiert. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 21. Sept. 1999.

Bei einem solchen Fortschreiten der funktionalen Verregelung der Staatenwelt verwundert nicht, daß es mitunter knirscht und kracht im Regelgebäude. Eine solche tektonische Reibungsfläche besteht zwischen dem Freihandelsregime, das seit 1947 aus dem GATT erwachsen ist, und den vielfältigen nationalen und internationalen politischen Programmen zum Schutz der Umwelt. *Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar?*⁵ - um diese Frage hat sich eine lebhaftige Debatte entsponnen, zunächst in akademischen Kreisen,⁶ später erhitzt durch eine Reihe politischer Konflikte, über die Einfuhr von Thunfisch und Garnelen bis hin zum Import von bestimmten Kraftfahrzeugstypen, Pelzen oder dem Fleisch hormonbehandelter Rinder. In diesen und anderen Fällen wollten manche Staaten den Import unterbinden, weil sie den Umwelt- und Tierschutz im Hintertreffen sahen, während die exportwilligen Staaten auf ihre im GATT verbürgten Rechte pochten.⁷

Eine zentrale Konfliktlinie verläuft dabei zwischen Nord und Süd. Die Umweltverbände der Industrieländer fordern, das Thema >Umwelt und Handel < auf die Tagungsordnung der geplanten WTO-Verhandlungsrunde zu setzen und umweltpolitische Standards in der WTO zu verankern.⁸ Die Welthandelsorganisation, vor wenigen Jahren als >GATTzilla< der Umweltbewegten verschrieen, soll ergrünen. Insbesondere die USA plädieren für umfassende Umweltauflagen im WTO-Recht.⁹

Die Regierungen der Entwicklungsländer hingegen wollen eben dies verhindern und das Welthandelsregime in diesem Bereich so lassen, wie es ist,¹⁰ dabei unterstützt von vielen Nichtregierungsorganisationen des

⁵ C. Helm, *Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar? Ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes*, Berlin 1995. Vgl. auch *ders.*, *Transboundary Environmental Problems and New Trade Rules*, in: *International Journal of Social Economics*, 23(1996), Nr. 8, S. 29-45.

⁶ Vgl. im deutschsprachigen Raum einführend A. Sandhövel, *Strategien für ein Miteinander von Umweltordnung und Welthandelsordnung*, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 11 (1998), S. 496-508, sowie insbesondere die Monographien von C. Helm, *Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar?*, a.a.O. (Anm. 5); F. Altemöller, *Handel und Umwelt im Recht der Welthandelsorganisation WTO. Umweltrelevante Streitfälle in der Spruchpraxis zu Artikel III und Artikel XX GATT*, Frankfurt am Main 1998; M. Kulessa, *Umweltpolitik in einer offenen Volkswirtschaft. Zum Spannungsverhältnis von Freihandel und Umweltschutz*, Baden-Baden 1996; A. Diem, *Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO*, Baden-Baden 1996, sowie A. Knorr, *Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung und Freihandel. WTO und NAFTA im Vergleich*, Stuttgart 1997. Die englischsprachige Literatur ist kaum mehr überschaubar, vgl. etwa K. Anderson/R. Blackhurst (Hrsg.), *The Greening of World Trade Issues*, New York 1992, oder D. Esty, *Greening the GATT. Trade, Environment, and the Future*, Washington (D.C.) 1994.

⁷ Überblick bei St. Charnovitz, *Trade Measures and the Design of International Regimes*, in: *Journal of Environment and Development*, 5 (1996), S. 168-196.

⁸ Vgl. stellvertretend für die deutschen Umweltverbände das Positionspapier der *Arbeitsgemeinschaft Handel* im Forum „Umwelt und Entwicklung“ deutscher Nichtregierungsorganisationen, dem wesentlichen Zusammenschluß der deutschen Umwelt- und Entwicklungsverbände, abgedruckt in: *epd-Entwicklungspolitik*, Heft 9, 1999, S. 28-30.

⁹ Vgl. *Handelsblatt*, 22. Sept. 1999.

¹⁰ Vgl. etwa die Erklärung des Treffens der „Gruppe der 15“ welche 17 wichtige Entwicklungsländer umfaßt - vom 17.-18. Aug. 1999 in Bangalore; auszugsweise wiedergegeben in: *Bridges*

Südens.¹¹ Entwicklungsländer verweisen darauf, daß internationale Umweltverträge bislang noch nie vom Welthandelsrecht verhindert und seit Bestehen des GATT erst acht Streitfälle vor den Streitbeilegungsorganen abgeschlossen worden seien.¹² In der gegenwärtigen Diskussion über die Verankerung von Umweltstandards in der WTO sehen sich die Entwicklungsländer eher vom >Umweltkolonialismus< des Nordens bedroht und betrachten das Streitbeilegungsverfahren der WTO als Chance, ihr Recht auf eigenständige Entwicklung und Festlegung ihrer eigenen Umweltstandards zu wahren.¹³

Zentral ist dabei das Verhältnis internationaler Umweltabkommen, die ihren Parteien Handelsbeschränkungen abverlangen, zu den Freihandelspflichten der Staaten nach dem WTO-Recht. Besonders die Europäische Union drängt hier auf eine Klärung. So forderte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in ihrem Thesenpapier *The EU Approach to the Millennium Round*, daß die bevorstehende WTO-Verhandlungsrunde Rechtsklarheit im Verhältnis der WTO-Regeln zu Handelsbeschränkungen aufgrund internationaler Umweltabkommen schaffen müsse. Internationale Umweltabkommen, so betont die Kommission, seien grundsätzlich der beste Weg, grenzüberschreitende Umweltprobleme anzugehen. Gerade weil die Handelsbeschränkungen in solchen Abkommen multilateral verhandelt wurden, schütze dies gegen einseitiges Handeln und protektionistischen Mißbrauch.¹⁴ Auch der Ausschuß der WTO zu Handel und Umwelt, 1994 in Marrakesch eingerichtet, hat unter anderem als Aufgabe, das Verhältnis des Handelssystems mit internationalen Umweltabkommen zu überprüfen.

Wie aber könnte diese Klärung im Detail aussehen? Wie könnten die Interessen von Entwicklungs- und Industrieländern überein gebracht wer-

Between Trade and Sustainable Development, 3 (1999), Heft 6, S. 12. Vgl. auch *The Financial Times*, 18. Aug. 1999 (»India urges G15 to push for market access«), Handelsblatt vom 18. Aug. 1999 (»Indien warnt vor WTO-Hürden für arme Länder«) sowie *The Financial Times* vom 9. Sept. 1999 (»Rich and poor clash over trade and environment«).

¹¹ So erklärte die International Conference on >Southern Agenda for the Next Millennium: Role of the Civil Society<: »Environmental and social issues are an integral part of any Vision of sustainable development. Trade restrictive measures are neither appropriate nor effective mechanisms to address these problems. They need to be advanced through independent policy routes supported by international co-operation.« Zit. nach: *Bridges Between Trade and Sustainable Development*, 3 (1999), Heft 6, S. 19. Eine Gruppe von führenden Intellektuellen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen des Südens hat sich ebenfalls gegen eine Verknüpfung des Handelsrechts mit Umwelt-Standards ausgesprochen, vgl. *The Financial Times*, 16. Sept. 1999.

¹² Vgl. hierüber ausführlich World Trade Organization, GATT/WTO Dispute Settlement Practice Relating to Article XX, Paragraphs (b), (d) and (g) of GATT. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/CTE/W/53/Rev. 1 vom 26. Okt. 1998.

¹³ Vgl. etwa *The Economist*, 25. Sept. 1999.

¹⁴ Vgl. European Commission, *The EU Approach to the Millennium Round*. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, Brüssel 1999 (zit. nach der von der Kommission im Internet veröffentlichten Vorabfassung), III [g].

den? Diese Frage werde ich im folgenden diskutieren und entsprechende Reformmöglichkeiten für das Welthandelsregime skizzieren.

Hierzu befasse ich mich zunächst mit der Rechtslage, das heißt möglichen Kollisionen des Welthandelsregimes mit umweltpolitisch motivierten Handelsbeschränkungen aufgrund >zwingenden Umweltvölkerrechts<, aufgrund quasi-universeller Umweltverträge sowie aufgrund sonstiger Umweltverträge und einzelstaatlicher Gesetzgebung (*Abschnitt II*). Hierauf aufbauend werde ich, mit Blick auf die anstehende WTO-Verhandlungsrunde, den rechtspolitischen Reformbedarf erörtern (*Abschnitt III*), mögliche Reformen zur optimalen Vereinbarkeit des Handelsrechtes mit den Erfordernissen einer global nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung skizzieren (*Abschnitt IV*) und schließlich deren Akzeptanzchancen bewerten (*Abschnitt V*).

II. STAND DER DINGE

Handelsbeschränkungen aufgrund internationaler Umweltabkommen haben eine lange Geschichte. Schon 1878 wurden im Übereinkommen betreffend notwendiger Maßnahmen gegen *Phylloxera Vastatrix* (eine Pflanzenlaus) der Handel mit bestimmten Weinreben verboten und besondere Verpackungen und Bescheinigungen vorgeschrieben.¹⁵ Eine Studie des GATT von 1993 befindet, daß 19 von 140 Umweltschutzabkommen auch Handelsfragen berühren.¹⁶ Das Washingtoner Artenschutzabkommen verbietet beispielsweise den Handel mit geschützten Arten mit Nichtvertragsstaaten, soweit diese nicht belegen können, daß sie die Bestimmungen des Vertrages sinngemäß anwenden.¹⁷ Das Basler >Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung<¹⁸ untersagt seinen Parteien die Ein- und Ausfuhr bestimmter Abfälle aus Staaten, die dem Vertrag fernbleiben und dessen Bestimmungen nicht einhalten.¹⁹ Daneben stehen eine Reihe regionaler Abkommen zum Abfallhandel im potentiellen Konflikt mit dem GATT.²⁰ Ein neuerer Vertrag mit handelsrechtlich ähnlichen Bestimmungen ist das noch nicht rechtskräftige Rotterdamer Übereinkommen über ein Verfahren der vorherigen informierten Zustimmung betreffend gewis-

¹⁵ Vgl. St. Charnovitz, a.a.O. (Anm. 7), S. 176.

¹⁶ GATT, Trade Provisions Contained in Multilateral Environmental Agreements, GATT-Dok. TRE/W/1/Rev.1 vom 14. Okt. 1993.

¹⁷ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washington, 3. März 1973, in Kraft 1. Juli 1975, in: 12 ILM 1085 (1973), Art. X. Hierzu B. Dixel, Internationaler Artenschutz. Neuere Entwicklungen, WZB-Discussion Paper FS II 95-401, Berlin 1995.

¹⁸ Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Basel, 22. März 1989, in Kraft 24. Mai 1992, in: BGBl. II (1994), S. 2704.

¹⁹ Hierzu M. Buck/C. Helm, Internationaler Handel mit gefährlichen Abfällen. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 1999; B. Meinke, Die internationale Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels mit gefährlichen Abfällen (Basler Konvention von 1989), in: Th. Gehring/S. Oberthür (Hrsg.), Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen 1997, S. 63-80; L. Grämlich, GATT und Umweltschutz - Konflikt oder Dialog? Ein Thema für die neunziger Jahre, in: Archiv des Völkerrechts (AVR), 33 (1995), S. 131-167 (161ff.).

²⁰ Vgl. u. a. das IV. Lome-Abkommen der EU mit ihren afrikanischen, karibischen und pazifischen Partnerländern, das auf Afrika beschränkte Bamako-Übereinkommen, das Zentralamerikanische Abkommen über gefährliche Abfälle, das Waigani-Übereinkommen über das Verbot der Einfuhr gefährlicher und radioaktiver Abfälle in die Region der Inselstaaten des Südpazifikforums und über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle in der Südpazifikregion von 1995 sowie das Ismir-Protokoll zum Mittelmeerschutzabkommen von Barcelona zur Vorbeugung der Verschmutzung des Mittelmeers durch den grenzüberschreitenden Verkehr gefährlicher Abfälle und deren Entsorgung von 1996. Vgl. M. Buck/C. Helm, a.a.O. (Anm. 19); zum Mittelmeerprogramm F. Biermann, Regionalismus oder Globalismus in der Meeresumweltpolitik? Eine Fallstudie zum Mittelmeerschutzprogramm der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 2000, im Erscheinen.

ser gefährlicher Chemikalien und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel von 1998.²¹

Auch das Montrealer >Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen<,²² schränkt den Handel mit Nichtvertragsstaaten ein, unter anderem in der Pflicht der Vertragsstaaten nach Art. 4 Abs. 4 zum Verbot der Einfuhr von Gütern, die in Nichtvertragsstaaten mit Hilfe bestimmter ozonabbauender Stoffe hergestellt worden sind, diese aber nicht enthalten.²³ Der Handel mit derartigen Gütern belief sich vor Inkrafttreten des Protokolls auf 16 Prozent des Welthandels.²⁴ Betroffen sind beispielsweise die asiatischen Produzenten von Elektronikprodukten und Halbleitern, welche mit FCKW gereinigt wurden. 1993 war das Protokoll jedoch

²¹ Im wesentlichen bestimmt der Grundsatz der vorherigen informierten Zustimmung (prior informed consent, PIC), daß Exportstaaten die Importstaaten über ihr geltendes nationales Recht und über Handhabung, Eigenschaften und Risiken bei bestimmten, potentiell umweltgefährdenden Stoffen informieren müssen. Dadurch können die Importstaaten Vorkehrungen treffen und diese den Exportstaaten mitteilen, welche wiederum die entsprechenden Unternehmen informieren. Nicht zuletzt wirkt dies der Verlagerung von Chemierisiken aus Industrie- in Entwicklungsländer entgegen, indem Informationsdefizite zwischen Nord und Süd vermindert werden. Zunächst wurde der PIC-Grundsatz in Soft-law-Dokumenten verankert, findet sich aber auch im Basler Übereinkommen. 1998 folgte die Annahme der weltweiten Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, Rotterdam, 10. Sept. 1998, nicht in Kraft, Anlage I zu dem Final Act of the Conference of Plenipotentiaries on the Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, UN-Dok. UNEP/FAO/PIC/CONF/5 vom 17. Sept. 1998. Sobald fünfzig Ratifikationen vorliegen, wird der Vertrag in Kraft treten. Das PIC-Übereinkommen bestimmt den Grundsatz der vorherigen informierten Zustimmung für alle Pestizide und Chemikalien, die in einer Anlage aufgelistet sind. Hierzu F. Biermann/Chr. Wank, Die >POP-Konvention<. Das neue Chemikalien-Regime der Vereinten Nationen, WZB-Discussion Paper FS II 99-402, Berlin 1999; Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken, Jahresgutachten 1998, Berlin 1999.

²² Protocol (zur Convention on the Protection of the Ozone Layer, Wien, 22. März 1985, in Kraft 22. Sept. 1988, in: BGBl. II 1988, S. 901) on Substances that Deplete the Ozone Layer, Montreal, 16. Sept. 1987, in Kraft 1. Jan. 1989, in: BGBl. II (1988), S. 1015; Änderung von London, 29. Juni 1990, in Kraft 10. Aug. 1992, in: BGBl. II (1991), S. 1331; Änderung von Kopenhagen, 25. Nov. 1992, in Kraft 14. Juni 1994, in: BGBl. II (1993), S. 2182; Änderung von Montreal, Sept. 1997, nicht in Kraft, in: Anlage IV zu: Report of the Ninth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, UN-Dok. UNEP/OzL.Pro.9/12 vom 25. Sept. 1997. Hierzu R. Benedick, Ozone Diplomacy, New Directions in Safeguarding the Planet, 2. erweiterte Auflage, Cambridge (Mass.) 1998; ders., Backstage at the Multilateral Environmental Negotiations, in: F. Biermann/S. Büttner/C. Helm (Hrsg.), Zukunftsfähige Entwicklung. Herausforderungen an Wissenschaft und Politik, Festschrift für Udo E. Simonis, Berlin 1997, S. 235-255; W. Lang, International Environmental Agreements and the GATT. The Case of the Montreal Protocol, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 40 (1993), S. 364-372. Die Bestimmungen des Art. 4 Montrealer Protokoll sind unten referiert (Anm. 23).

²³ Art. 4 ermöglicht mehrfach abgestufte Handelsbeschränkungen gegen Nichtvertragsstaaten. Neben den im Text referierten Bestimmungen sollte die Einfuhr bestimmter ozonabbauender Stoffe aus Nichtvertragsstaaten ein Jahr nach Inkrafttreten des Protokolls verboten werden und deren Export in Nichtvertragsstaaten ab 1993. Ferner sollte der Export von Technologien zur Herstellung und Nutzung kontrollierter Stoffe in Nichtvertragsstaaten >entnütigt< sowie die Einfuhr von Gütern, die FCKW enthalten, aus Nichtvertragsstaaten beschränkt werden. Diese Güter wurden 1991 spezifiziert und umfassen FCKW-haltige KFZ-Klimaanlagen, Haushaltskühlschränke, industrielle Kühlanlagen und Sprüh Dosen. Da 1987 fast alle westlichen Industrieländer an den ozonpolitischen Verhandlungen teilnahmen, richtete sich Art. 4 Montrealer Protokoll de facto gegen Entwicklungsländer und osteuropäische Staaten. Vgl. F. Biermann, Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer, Baden-Baden 1998, S. 347-354; World Trade Organization, Communication from the Secretariat for the Vienna Convention and the Montreal Protocol, UNEP, WTO-Dok. WT/CTE/W/115 vom 25. Juni 1999, §§ 5ff.

²⁴ Vgl. A. Enders/A. Porges, Successful Conventions and Conventional Success. Saving the Ozone Layer, in: K. Anderson/R. Blackhurst, a.a.O. (Anm. 6), S. 130-144 (132).

derart universell anerkannt, daß Handelsverbote wegen Produktionsstandards nicht mehr notwendig schienen und ad acta verwiesen wurden.²⁵

Diese und weitere Umweltverträge verstoßen regelmäßig gegen Kernpflichten des GATT,²⁶ insbesondere

- gegen das Meistbegünstigungsgebot nach Art. I GATT (alle Vorteile, die einem WTO-Mitglied gewährt werden, sind allen anderen ebenso zu gewähren),²⁷
- gegen das Gebot der Inländerbehandlung nach Art. III GATT (importierte Güter müssen wie gleichartige einheimische behandelt werden)²⁸ sowie
- gegen das Verbot mengenmäßiger Handelsbeschränkungen nach Art. XI Abs. I GATT.²⁹

Dieses ist jedoch zu rechtfertigen, wenn die umweltpolitisch motivierten Handelsbeschränkungen entweder zum Bestand des zwingenden Völkerrechts zählen (1.) oder den Ausnahmetatbestand des Art. XX GATT erfüllen, wobei zwischen Handelsbeschränkungen aufgrund quasi-universell anerkannter internationaler Umweltverträge (2.) und sonstigen Handelsbeschränkungen (3.) zu unterscheiden ist.

²⁵ 1990 wurde hierzu ein Beschluß gefaßt: bis 1994 sollten mit FCKW hergestellte Güter und bis 1997 die mit den seit 1990 geregelten Stoffen hergestellten Güter aufgelistet werden, um dann über Handelsverbote zu entscheiden. Die V. Vertragsstaatenkonferenz verwies die Frage an den Ausschuß für technische und wirtschaftliche Bewertung zurück. Ob der Ausnahmetatbestand des Art. XX lit. b oder lit. g GATT erfüllt war, wurde nie verbindlich geklärt. Vgl. Report of the V. Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (Bangkok, 17.-19. Nov. 1993), UN-Dok. UNEP/OzL. Pro.5/12 vom 19. Nov. 1993, Entscheidung V/17.)

²⁶ Hierzu F. Altemöller, a.a.O. (Anm. 6); R. Wolfrum, Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law, in: Recueil des cours 272 (1998) m.w.N.

²⁷ Vgl. Art. I Abs. I GATT: »With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, [...] any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.«

²⁸ Vgl. Art. III Abs. 1-2 GATT: »1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production. 2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products.«

²⁹ Vgl. Art. XI Abs. I GATT: »No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.«

1. Handelsbeschränkungen aufgrund zwingenden Völkerrechts?

Art. 53 des Wiener >Übereinkommens über das Recht der Verträge< (Wiener Vertragsrechtsübereinkommen) von 1969³⁰ bestimmt, daß ein völkerrechtlicher Vertrag nichtig ist, dem eine zwingende Regel des allgemeinen Völkerrechts entgegensteht (*ius cogens*). Art. 64 verfügt, daß das Entstehen einer solchen Norm ihr widersprechende Bestimmungen bestehender Verträge außer Kraft setzt. Zwingendes Völkerrecht sind all jene Normen, von denen nach Auffassung der ganzen Staatengemeinschaft keinerlei Abweichen mehr zugelassen ist. Auch Bestimmungen des Welthandelsregimes treten damit hinter den Regeln des zwingenden Völkerrechts zurück.³¹

Es gibt keine kodifizierte Liste des Bestandes an *ius cogens*, aber grundsätzlich, so befand der Internationale Gerichtshof 1998,³² können auch umweltpolitische Standards zum zwingenden Völkerrecht zählen. Vergleichbar hat die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen im Entwurf eines Rechtsinstrumentes zur Staatenverantwortung »einen ernstlichen Verstoß gegen internationale Pflichten von wesentlicher Bedeutung für das Bewahren der menschlichen Umwelt, wie solche zum Verhüten massiver Verschmutzung der Atmosphäre oder der Meere«, als mögliches »internationales Verbrechen« gewertet und damit den Verbrechen des Angriffskrieges und des Völkermordes und anderen unstrittigen Verbotsnormen des *ius cogens* in den Rechtsfolgen gleichgestellt. Zudem sind alle Staaten verpflichtet, zusammenzuarbeiten, um internationale Verbrechen in ihren Folgen zu beenden.³³ Auch der UN-Sicherheitsrat 1992 befand auf seinem >historischen< Treffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs in einer Erklärung des Ratspräsidenten, daß die nichtmilitärischen

³⁰ Convention on the Law of Treaties, Wien, 23. Mai 1969, in Kraft 27. Jan. 1980, in: 8 ILM 679 (1969).

³¹ Hierzu A. Verdross, *Jus dispositivum and jus cogens in International Law*, in: *American Journal of International Law (AJIL)*, 60 (1966), S. 55ff.; A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1984, §§ 524-531; J. Sindair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester 1984, S. 220-222; zum GATT auch L. Grämlich, a.a.O. (Anm. 19), S. 144.

³² Vgl. *Gabcikovo-Nagymaros Case*, in: *ICJ Reports 1998*, para. 112.

³³ Vgl. Art. 19 Abs. 2 u. 3 lit. d sowie Art. 53 der International Law Commission, *Draft Articles on State Responsibility*, in: 37 ILM 440 (1998). Art. 19 Abs. 2 u. 3 lit. d. lautet: »2. An internationally wrongful act which results from the breach by a State of an international obligation so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized as a crime by the community as a whole constitutes an international crime. 3. Subject to paragraph 2 above, and on the basis of the rules of international law in force, an international crime may result, inier alia, from: [...] (d) a serious breach of an international obligation of essential importance, for the safeguarding and preservation of the human environment, such as those prohibiting massive pollution of the atmosphere or of the seas.« Die USA und einige andere Staaten lehnen das Konzept des »internationalen Verbrechens« weiterhin ab, unter anderem mit dem Verweis auf die breite Formulierung des Art. 19 Abs. 2 lit. d, vgl. *United States Comments on the Draft Articles on State Responsibility*, 22. Okt. 1997, in: 37 ILM 468 (1998).

Ursachen der Instabilität - wozu ausdrücklich der Bereich der Ökologie gerechnet wurde - Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit seien könnten.³⁴ Dies legt nahe, daß Maßnahmen des Rates unter Kapitel VII der UN-Charta, einschließlich von Handelsbegrenzungen,³⁵ auch bei schwerwiegenden Umweltschädigungen nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen sind.

Selbst wenn sich bislang kein Konsens zum Ius-cogens-Charakter spezifischer Umweltnormen herausgebildet hat, ließe sich heute wohl das vorsätzliche Freisetzen von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) entgegen den Bestimmungen des fast universell anerkannten Montrealer Protokolls als Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht werten.³⁶ Damit wäre ein rechtswidriger Verstoß gegen das GATT durch Handelsbeschränkungen nach Art. 4 Montrealer Protokoll von vornherein ausgeschlossen. Wegen der fortbestehenden Unklarheit über den Regelbestand des zwingenden Völkerrechts und wegen des hierzu notwendigen Konsenses der Staatengemeinschaft kann dieses Rechtskonzept in der Praxis jedoch kaum eine Handhabe bieten, bestehende und künftige Konflikte zwischen Handel und Umwelt zu verhüten oder zu schlichten.

2. Handelsbeschränkungen aufgrund quasi-universeller internationaler Umweltverträge

Soweit umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen nicht zum Bestand des ius cogens zählen, können sie durch die allgemeine Ausnahmeklausel des Art. XX GATT gerechtfertigt werden. Vom Freihandelsregime ausdrücklich erlaubt sind unter anderem alle Handelsbeschränkungen

necessary to protect human, animal or plant life or health (Art. XX lit. b GATT)

sowie alle Handelsbeschränkungen

³⁴ Vgl. die Erklärung des Ratspräsidenten: »[t]he non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to the peace and security.« Vgl. United Nations Security Council, Statement by the Council President on Behalf of the Members, 31. Jan. 1992, UN-Dok. A/47/253, in: Yearbook of the United Nations, 46 (1992), S. 33.

³⁵ Vgl. Art. 41 der UN-Charta, nach dem der Sicherheitsrat die Mitglieder auffordern kann zur »complete or partial interruption of economic relations«.

³⁶ F. Biermann, >Common Concern of Humankind<. The Emergence of a New Concept of International Environmental Law, in: AVR, 34 (1996), S. 426-481; J. Brunnée, >Common Interest« - Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 49 (1989), S. 791-808 (804ff.); kritisch P. Birnie/A. Boyle, International Law and the Environment, Oxford 1992, S. 156ff.; G. Gilbert, The Criminal Responsibility of States, in: International and Comparative Law Quarterly, 39 (1990), S. 345.

relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption (Art. XX lit. g GATT);

in beiden Fällen eingeschränkt durch den >Chapeau< (Einleitungssatz) des Art. XX,

[s]ubject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade [...].

Die Auslegung dieser Ausnahmebestimmungen war bereits mehrfach Gegenstand von Streitbeilegungsverfahren gemäß GATT und seit Gründung der WTO vor deren Streitbeilegungsgremium. Dabei waren allerdings nie Handelsbeschränkungen aufgrund internationaler Umweltverträge betroffen, sondern stets einseitige Maßnahmen einzelner Staaten oder Staatengruppen, was im nächsten Abschnitt näher untersucht wird. Weder über das Montrealer Protokoll noch das Washingtoner Artenschutzabkommen noch die übrigen vergleichbaren Abkommen wurde bislang von betroffenen Parteien Klage vor GATT/WTO-Streitbeilegungsgremien erhoben.

Wie ist die GATT-Konformität der Handelsbeschränkungen beispielsweise des Washingtoner Artenschutzabkommens zu beurteilen? Zunächst ist festzustellen, daß Art. XX lit. b und lit. g des GATT breit gefaßt sind. Es wird den Parteien erlaubt, zum Schütze der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und zum Schütze erschöpflicher Naturschätze von ihren Kernpflichten, wie etwa Art. XI GATT, abzuweichen, soweit die Bestimmungen des Chapeau des Art. XX eingehalten werden. Das Washingtoner Artenschutzabkommen ist von 145 Staaten anerkannt und insofern quasi-universell. Es umfaßt ebenfalls 89 Prozent der WTO-Mitglieder.³⁷ Vergleichbares gilt für die übrigen diskutierten internationalen Umweltverträge. So haben die WTO-Mitglieder

- zu 95 Prozent das >Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen zu Klimaänderungen<,³⁸
- zu 94 Prozent das Montrealer Protokoll in der Fassung von 1987,

³⁷ Diese Angaben basieren auf Arbeiten von Daniel Becker, vgl. ausführlicher die tabellarischen Aufstellungen in Anhang B unten, S. 69.

³⁸ Weder das Klimarahmenübereinkommen noch dessen Kioto-Protokoll enthalten Handelsbeschränkungen. Das WTO-Recht könnte jedoch relevant werden mit Blick auf den geplanten Emissionshandel und auf nationale Umweltsteuern, die Art. III GATT verletzen könnten. Vgl. United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, 9. Mai 1992, in Kraft 21. März 1994, in: BGBl. 1993 II, S. 1783; Kyoto Protocol, Kioto, 10. Dez. 1997, nicht in Kraft, in: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, adopted at its III. Session, UN-Dok. FCCC/CP/1997/L.7/Add.1 vom 10. Dez. 1997. Zum Emissionszertifikatehandel vgl. Z. X. Zhang, Greenhouse Gas Emissions Trading and the World Trading System, in: Journal of World Trade, 32 (1998), S. 219-239.

- zu 94 Prozent das >Übereinkommen über die biologische Vielfalt<,³⁹
- zu 80 Prozent das Montrealer Protokoll in der Fassung von 1990,
- zu 76 Prozent das Basler Übereinkommen und immerhin schon
- zu 60 Prozent das Montrealer Protokoll in der Fassung von 1992
ratifiziert. Die 133 WTO-Mitglieder stellen zudem die überwiegende Mehrheit innerhalb der Umweltverträge: 82 Prozent der Parteien zum Montrealer Protokoll in der Fassung von 1992 sind auch WTO-Mitglieder, 81 Prozent beim Washingtoner Artenschutzübereinkommen, 80 Prozent beim Basler Übereinkommen, 79 Prozent beim Montrealer Protokoll in der Fassung von 1990, 74 Prozent beim Montrealer Protokoll in der Fassung von 1987, 72 Prozent beim Biodiversitätsübereinkommen und noch 71 Prozent beim Klimarahmenübereinkommen (das mit 178 Parteien fast jedes Völkerrechtssubjekt umfaßt). Auch sind 90 Prozent der bisherigen Unterzeichner zum handelsbeschränkenden Rotterdamer Übereinkommen Mitglieder der WTO.

Nach dem völkerrechtlichen Grundsatz, daß Rechtsnormen nach Möglichkeit so auszulegen sind, daß sie sich in Ziel und Zweck nicht widersprechen, ist davon auszugehen, daß die Parteien dieser Übereinkommen, welche zugleich die überwiegende Mehrheit der WTO-Mitglieder umfassen, diese Verträge als nicht GATT-widrig und als von Art. XX GATT gerechtfertigt betrachten. Dem widersprechen weder der (breite) Wortlaut dieses Artikels noch Ziel und Zweck des GATT.

Auch daß spätere Streitbeilegungspanels Art. XX bei Handelsbeschränkungen durch *einzelne* Staaten eng ausgelegt haben, beeinflußt nicht die Einigung einer breiten Staatenmehrheit auf Handelsbeschränkungen wie im Washingtoner Artenschutzabkommen oder im Basler Übereinkommen.⁴⁰ Gemäß dem mittlerweile völkergewohnheitsrechtlich anerkannten⁴¹ Grundsatz 21 der Stockholmer Konferenz zur menschlichen Umwelt von

³⁹ Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 5. Juni 1992, in Kraft 29. Dez. 1993, in: 31 ILM 818 (1992). Hierzu etwa G. Henne, Das Regime über die biologische Vielfalt von 1992, in: Th. Gehring/S. Oberthür (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 19), S. 185-200. Das Biodiversitätsübereinkommen enthält keine Handelsbeschränkungen, ist aber relevant für mögliche Kollisionen mit verschiedenen Verträgen zu geistigen Eigentumsrechten. Zum geplanten Protokoll zur Sicherheit im grenzüberschreitenden Verkehr mit genetisch veränderten Lebewesen, welches eindeutig handelsrelevant ist, vgl. unten, S. 48.

⁴⁰ Vgl. auch m.w.N. R. Wolfrum, a.a.O. (Anm. 26).

⁴¹ Vgl. hier das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons vom 8. Juli 1996, § 29, in dem das Gericht feststellte, die Staaten hätten eine »general obligation [...] to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control«. Vgl. auch R. Wolfrum, Purposes and Principles of International Environmental Law, German Yearbook of International Law (GYIL), 33 (1990), S. 308-330 (309f.); J. Brunée, a.a.O. (Anm. 36), S. 795; G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I (1), Berlin 1988, S. 446, sowie R. Pisillo-Mazzeschi, The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States, in: GYIL, 35 (1992), S. 9-51 (38-40).

1972⁴² ist die Souveränität der Staaten hinsichtlich grenzüberschreitender Umweltschädigungen klar begrenzt, so daß Handelsbeschränkungen unter bestimmten Bedingungen keinen rechtswidrigen Eingriff in die umweltpolitische Entscheidungsgewalt von Staaten darstellen. Manche quasi-universellen umweltpolitischen Instrumente, etwa das Washingtoner Artenschutz abkommen oder das Basler Übereinkommen, haben Beschränkungen des Handels sogar vorrangig zum Zweck. Insofern sind in manchen Fällen von einer großen Mehrheit der Staaten, insbesondere der großen Mehrheit der WTO-Mitglieder, beschlossene Handelsbeschränkungen bei Produktions- und Prozeßstandards und mit extraterritorialer Wirkung ein notwendiges Instrument der Weltumweltpolitik.

Art. XX GATT ist derart auszulegen, daß Handelsbeschränkungen aufgrund quasi-universeller internationaler Umweltverträge vom Tatbestand des Art. XX lit. b und lit. g GATT wie auch des Chapeau erfaßt sind. Solche Abkommen gehen somit dem Welthandelsregime vor.⁴

, 43

3. Sonstige Handelsbeschränkungen

Soweit ein von mehreren Staaten vereinbarter Umweltvertrag keine quasi-universelle Geltung beanspruchen kann, ist eine Unterscheidung zum bloß einseitigen Staatshandeln unerheblich. Zu unterscheiden ist hingegen zwischen umweltpolitisch motivierten Handelsbeschränkungen, die Eigenschaften des Gutes selbst betreffen (Produktstandards), und umweltpolitisch motivierten Handelsbeschränkungen, die die Herstellungsverfahren im Ausland betreffen (Prozeß- und Produktionsstandards).

a) Produktstandards

Häufig werden in der Umweltpolitik Standards für Güter vorgeschrieben, durch die bestimmte Umwelt- und Gesundheitsschädigungen durch das Gut selbst begrenzt oder verhindert werden sollen, beispielsweise über

⁴² Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, angenommen am 16. Juni 1972 in Stockholm, in: 11 ILM 1416 (1972). Grundsatz 21 lautet: »States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.« Dies wurde 1992 in Grundsatz 2 der Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung bekräftigt, vgl. Rio Declaration on Environment and Development, angenommen in Rio de Janeiro auf der United Nations Conference on Environment and Development (3.-14. Juni 1992), in: 31 ILM 876 (1992).

⁴³ Allgemein zum Problem multipolarer Verträge vgl. A. Bleckmann, *Zur Wandlung der Strukturen der Völkerrechtsverträge*. Theorie des multipolaren Vertrages, in: AVR, 34 (1996), S. 218-236.

höchstzulässige Pestizidrückstände oder maximal erlaubte Schadstoffemissionen bei Kraftfahrzeugen. Solche nationalen Vorschriften, die die Einfuhr von Gütern vom Einhalten bestimmter Produktstandards abhängig machen, sind vom Welthandelsregime zugelassen, solange diese nationalen Vorschriften gleichermaßen für inländische und eingeführte Güter gelten, zwischen verschiedenen ausländischen Anbietern nicht diskriminieren und keine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen.⁴⁴

Letzteres war durchaus strittig, insbesondere wenn nationale Vorschriften zwar für aus- wie inländische Produkte gleich gelten, aber so gestaltet sind, daß die inländischen Unternehmen sie leichter erfüllen können und so im Markt bevorteilt werden.⁴⁵

Einige GATT-Nebenvereinbarungen versuchen, hier mehr Rechtsklarheit zu schaffen.⁴⁶

Das >Übereinkommen über technische Handelshemmnisse < (TBT-Übereinkommen)⁴⁷ soll bewirken, daß das Einführen nationaler Standards für Produkte und produktbezogene Herstellungsverfahren (die im Produkt noch nachweisbar sind) nicht zu Verzerrungen des Handels führt. Deshalb sollen die WTO-Mitglieder internationale Standards, soweit vorhanden, heranziehen. Soweit das TBT-Übereinkommen anwendbar ist, gehen seine Bestimmungen dem GATT vor. Weil diese Harmonisierungsvorgabe bei technischen Vorschriften jedoch mit internationalen Umweltverträgen kollidieren kann, besteht hier ein Reformbedarf, welcher unten näher erläutert wird.⁴⁸

Das >Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen< (SPS-Übereinkommen)⁴⁹ ist eine weitere Sonderregelung zum GATT. Es soll darauf hinwirken, daß WTO-Mitglieder ihre sanitären und phytosanitären Maßnahmen harmonisieren und damit den Güteraus-

⁴⁴ Vgl. Art. I (Anm. 27) und III (vgl. Anm. 28) GATT; hierzu C. Helm, Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar?, a.a.O. (Anm. 5), S. 63; F. Altemöller, a.a.O. (Anm. 6), S. 87-209.

⁴⁵ Dies war beispielsweise Gegenstand eines Streitbeilegungspanels zur US-amerikanischen Gesetzgebung bei Kraftfahrzeugen, bei der sowohl mittels bestimmter Steuern als auch mittels einer herstellerbezogenen Benzinverbrauchsverordnung (Corporate Average Fuel Efficiency Regulation) die Energieeffizienz von Kraftfahrzeugen gesteigert werden sollte. Die EU-Kommission sah in der Ausgestaltung dieser Gesetzgebung eine gezielte Bevorzugung US-amerikanischer Hersteller. Hierzu ausführlich C. Helm, Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar?, a.a.O. (Anm. 5), S. 96-100.

⁴⁶ Hierzu C. Helm, Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar?, a.a.O. (Anm. 5), S. 108-115.

⁴⁷ Agreement on Technical Barriers to Trade, 12. April 1979, in Kraft 1. Jan. 1980, in: Anlage 1A zum Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, a.a.O. (Anm. 2). Vgl. etwa S. W. Chang, GATTing a Green Trade Barrier. Eco-Labeling and the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade, in: Journal of World Trade, 31 (1997), S. 137-159.

⁴⁸ S. unten, S. 46.

⁴⁹ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, in: Anlage 1A zum Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, a.a.O. (Anm. 2).

tausch erleichtern. Das SPS-Übereinkommen läßt einen erheblichen Spielraum und ist besser als der Ruf, den es aufgrund des von der EU verlorenen >Hormonfalls<⁵⁰ hat. Manche Wertungen von Umweltverbänden gingen allerdings auch am Entscheid des WTO-Berufungsgremiums im Hormonfall erheblich vorbei.⁵¹ Das SPS-Übereinkommen erlaubt den WTO-Mitgliedern ausdrücklich, ein höheres Schutzniveau anzustreben als in internationalen Standards vorgesehen, soweit sie hierfür eine wissenschaftliche Risikobewertung vorgenommen haben.⁵² Wenn die wissenschaftliche Risikobewertung eine gewisse Unsicherheit über das fragliche Risiko ergibt, muß ein Land nicht der Mehrheitsmeinung der Experten folgen, sondern darf risikoavers entscheiden und den Empfehlungen einer Minderheit der Experten Glauben schenken. Im Sinne des Vorsorgeprinzips darf ein Mitglied über die internationalen Normen hinausgehende Standards

³⁰ Vgl. WTO Appellate Body, EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Report of the Appellate Body AB-1997-4, WTO-Dok. WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R vom 16. Jan. 1998.

³¹ Vgl. besonders J. Caldwell vom Community Nutrition Institute in Washington (D.C.), der schreibt, die EU hätten den Fall verloren, weil »as a higher Standard of protection, the EU measure is not based on an international Standard«: höhere Standards sind nach der Rechtsprechung des Berufungsgremiums zu Art. 3 SPS-Übereinkommen durchaus zulässig. Das Vorsorgeprinzip beeinflußt gemäß Berufungsgremium auch das WTO-Recht, nur entbindet es nicht von der Pflicht, eine wissenschaftliche Risikobewertung vorzunehmen. Caldwell liegt auch falsch, wenn er behauptet, daß »the WTO suggests that a product must be determined to be dangerous beyond a shadow of a doubt and the WTO's own satisfaction before the trade in that product may be restricted domestically and internationally«. Das Gegenteil ist richtig. Vgl. J. Caldwell, The WTO Beef Growth Hormone Ruling. An Analysis, in: World Wide Fund for Nature (WWF) International/Oxfam-GB/Community Nutrition Institute (Hrsg.), Dispute Settlement in the WTO. A Crisis for Sustainable Development. Discussion Paper, zit. nach der vom WWF im Internet (<http://panda.org/resources/publications/sustainability/wto-98/index.htm>) veröffentlichten Version (Ausdruck vom 27. Juli 1999). Ausgewogener ist die Wertung des Hormonfalls bei J. Martens Rechtsdurchsetzung in der globalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Durchsetzungsinstrumentarien von WTO und ILO, in: Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED) (Hrsg.), Belohnen, Beschämen, Bestrafen. Globale Vereinbarungen und ihre Durchsetzung, Bonn 1999, S. 28-37 (S. 30).

⁵² Vgl. Art. 3 Abs. 3 SPS-Übereinkommen: »Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international Standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5. [Fußnote: For the purposes of paragraph 3 of Article 3, there is a scientific justification if, on the basis of an examination and evaluation of available scientific information in conformity with the relevant provisions of this Agreement, a Member determines that the relevant international Standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve its appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. Ende der Fußnote]. Notwithstanding the above, all measures which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international Standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any provision of this Agreement. [...]«. Zur Auslegung s. WTO Appellate Body, EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), a.a.O. (Anm. 50), insb. §§ 170ff. Wenn ein Land sich auf Art. 3 Abs. 3 beruft, muß es eine Risikobewertung vornehmen: »Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations« (Art. 5 Abs. 1 SPS-Übereinkommen). »Based on« bedeutet, daß der Staat der eigenen Risikobewertung nicht sklavisch folgen muß, sondern durchaus vorsichtiger agieren darf. Auch muß nicht der Mehrheitsmeinung der Experten gefolgt oder ein bestimmtes Schadenpotential oder Eintrittswahrscheinlichkeit hingenommen werden. Jedes Land kann über akzeptable Risiken selbst entscheiden, muß allerdings zumindest eine Risikobewertung für die im Handel beschränkten Substanzen vorgenommen haben. Eben dies hatte die EU versäumt. Hierzu WTO Appellate Body, EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), a.a.O. (Anm. 50), §§ 178ff.

mit handelsverzerrender Wirkung auch dann beschließen, wenn es keine wissenschaftlichen Beweise für ein Risiko gibt - dies allerdings nur vorläufig und mit der Maßgabe, sich um weitere Belege zu bemühen.⁵³

Im wesentlichen hat die Europäische Union den Hormonfall gegen die USA und Kanada verloren, weil sie keinerlei wissenschaftliche Risikobewertung hinsichtlich der von den USA zur Rindermast genutzten Hormone nachweisen konnte. Die EU holt diese Risikobewertung nun nach und meldete in einem Zwischenbericht vom Mai 1999 bereits für eines der in den USA verwendeten Hormone »a substantial body of recent scientific evidence that is has to be considered as a complete carcinogen«.⁵⁴ Soweit sich dieses erhärtet, müßte nach dem Rechtsspruch des WTO-Berufungsgremiums das EU-Einfuhrverbot als konform mit dem Welthandelsrecht anerkannt werden.

Nichtsdestotrotz besteht auch hier theoretisch ein Konfliktpotential mit internationalen Umweltverträgen, das gemindert werden sollte, wie unten ausführlich diskutiert wird.⁵⁵

b) Produktions- und Prozeßstandards

Ungeachtet fortbestehender Kontroversen ist festzuhalten, daß es jedem Land freisteht, für importierte Produkte bestimmte Umweltstandards festzulegen, soweit diese auch für die inländische Produktion gelten. Manche Handelsbeschränkungen betreffen jedoch nicht das Gut selbst, sondern die Art seiner Herstellung im Ausland, auf die das Importland Einfluß nehmen will. Einseitige Handelsbeschränkungen aufgrund ausländischer Herstellungsverfahren wurden häufig von den USA verfügt. So verweigerten die USA die Einfuhr von Thunfischen und Garnelen, die ausländische Fischer mit Methoden gefangen hatten, die nicht den US-amerikanischen Umweltstandards entsprachen. Die Begründung war, daß durch die ausländischen Methoden übermäßig viele Delphine (beim Thunfischfang)⁵⁶ beziehungsweise Meeresschildkröten (beim Garnelenfang)⁵⁷ getötet

⁵³ Vgl. Art. 5 Abs. 7 SPS-Übereinkommen: »In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.«

⁵⁴ Die USA und Kanada erklärten indessen, dieses sei »yet another misleading report«. Vgl. *Bridges Between Trade and Sustainable Development*, 3 (1999), Heft 3, S. 5.

⁵⁵ Siehe unten, S. 48.

⁵⁶ Vgl. GATT Tuna Panel, *United States - Restrictions on Imports of Tuna*. Report of the Panel, übermittelt an die Parteien am 16. Aug. 1991, in: 30 ILM 1594 (1991) und GATT Tuna Panel, *United States - Restrictions on Imports of Tuna*. Report of the Panel, übermittelt an die Parteien am 20. Mai

würden. In beiden Fällen klagten die betroffenen Staaten gegen die US-Handelspolitik vor den GATT- beziehungsweise WTO-Streitbeilegungsgremien.

Die Auslegung der umweltrelevanten Bestimmungen des Welthandelsregimes hat sich dabei in den letzten Jahren erheblich gewandelt. Maßgeblich hierfür sind seit 1994 die Entscheidungen des WTO-Berufungsgremiums, die Entscheidungen der erstinstanzlichen Streitbeilegungspanels ändern können.⁵⁸ Entscheidungen des Berufungsgremiums sind verbindlich, wenn nicht der Allgemeine Rat der WTO⁵⁹ diese *einstimmig* ablehnt. Damit ist das WTO-Berufungsgremium ein mächtiger Akteur in der Entwicklung des Freihandelregimes und politisch insgesamt wohl einflußreicher als beispielsweise der Internationale Gerichtshof in Den Haag. Das Berufungsgremium besteht aus sieben vom Allgemeinen Rat der WTO bestimmten Sachverständigen, die sich in Fragen des Rechts, des Handels und der verschiedenen WTO-Abkommen ausgewiesen haben müssen.⁶¹

60

1994, in: 33 ILM 839 (1994); diskutiert u. a. in: C. Helm, Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar?, a.a.O. (Anm. 5), S. 81-90, sowie J. Dunoff, Reconciling International Trade with Preservation of the Global Commons. Can We Prosper and Protect?, in: Washington and Lee Law Review, 49 (1992), S. 1407-1454, und B. Kingsbury, The Tuna-Dolphin Controversy, the World Trade Organization, and the Liberal Project to Reconceptualize International Law, in: Yearbook on International Environmental Law, 5 (1994), S. 1-40.

⁵⁷ Der United States Endangered Species Act von 1973 und spätere Verordnungen von 1987 verlangen von US-amerikanischen Garnelenfischern, bestimmte Vorrichtungen zu benutzen, welche den Beifang von Meeresschildkröten vermindern. 1989 verboten die USA die Einfuhr von Garnelen, die von Schiffen gefangen worden waren, die keine solche Vorrichtung besaßen. Zunächst galt dieses Verbot nur für lateinamerikanische Länder, allerdings verurteilte 1995 ein US-Gericht aufgrund einer Klage US-amerikanischer Umweltverbände die US-Regierung dazu, dieses Verbot weltweit durchzusetzen, was seit 1996 erfolgte. Dies führte zur Klageerhebung von Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand; vgl. WTO Shrimp Panel, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Panel, WTO-Dok. WT/DS58/R vom 15. Mai 1998, in: 37 ILM 832 (1998); WTO Appellate Body, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body AB-1998-4, WTO-Dok. WT/DS58/AB/R vom 12. Okt. 1998, in: 38 ILM 118 (1999). Hierzu etwa S. Cone, The Appellate Body, the Protection of Sea Turtles and the Technique of >Completing the Analysis<, in: Journal of World Trade, 33 (1999), S. 51-61; R. Howse, The Turtles Panel. Another Environmental Disaster in Geneva, in: Journal of World Trade, 32 (1998), S. 73-100, K. Jones, Trade Policy and the Environment. The Search for an Institutional Framework, in: Aussenwirtschaft, 53 (1998), S. 409-434; R. Wolfrum, a.a.O. (Anm. 26).

⁵⁸ Das WTO-Berufungsgremium ist Teil des 1994 geschaffenen WTO-Streitbeilegungssystems; vgl. Art. 17 des Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Anlage 2 zum Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, a.a.O. (Anm. 2). Demnach werden Handelskonflikte weiterhin, wie schon im alten GATT (1947), von Streitbeilegungspanels entschieden. Neu ist, daß die unterlegene Partei nun das Berufungsgremium anrufen kann, welches binnen zwei Monaten die rechtlichen Fragen im Entscheid des Panels zu überprüfen hat. Das Berufungsverfahren ist allerdings nach Art. 17 Abs. 6 Streitbeilegungsübereinkommen beschränkt auf »issues of law covered in the panel report and legal interpretations developed by the panel«. Dieses wurde gleichwohl vergleichsweise breit ausgelegt; vgl. etwa S. Cone, a.a.O. (Anm. 57), S. 51-61.

⁵⁹ Technisch faßt das Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body) der WTO solche Beschlüsse. Allerdings nimmt der Allgemeine Rat der WTO, in dem jedes Mitglied eine Stimme hat, die Aufgaben des Streitbeilegungsgremiums wahr, welches jedoch eigene Verfahrensregeln beschließen kann. Vgl. Agreement Establishing the World Trade Organization, a.a.O. (Anm. 2), auch in: 33 ILM 13 (1994), Art. IV Abs. 3.

⁶⁰ Vgl. Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Anlage 2 zum Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, a.a.O. (Anm. 2), insb. Art. 17; hierzu etwa A. Koul, Settlement of Disputes in International Trade,

Das WTO-Berufungsgremium hat im Fall *Vereinigte Staaten - Einfuhrverbot für gewisse Garnelen und Garnelenprodukte* vom 12. Oktober 1998⁶¹ hinsichtlich der zuvor umstrittenen Auslegung des Art. XX lit. g GATT eine weitreichende Klarstellung getroffen und hiermit die Entscheidung eines früheren Streitbeilegungspanels revidiert.⁶² Das Gremium erkannte an, das US-amerikanische Einfuhrverbot für Garnelen aufgrund von Fangmethoden sei grundsätzlich »relating to the conservation of exhaustible natural resources [and ...] made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption« (vgl. Art. XX lit. g GATT). (Zur ersten umweltrelevanten Ausnahmeregel - Art. XX lit. b GATT [»necessary to protect human, animal or plant life or health«] - wurde nichts ausgesagt, da die Rechtfertigung der USA bereits nach lit. g als rechtmäßig gewertet wurde.⁶³)

Erschöpfliche Naturschätze. In seiner Entscheidung zum Garnelenfall bestätigte das Berufungsgremium erstens, daß auch lebende Naturschätze unter den Begriff »exhaustible natural resources« fallen, selbst wenn sie bei geeigneter Bewirtschaftung nicht >erschöpflich< sind.⁶⁴ Die Kläger in diesem Fall - Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand - waren der Rechtsauffassung, daß das Kriterium der >Erschöpfbarkeit< im Art. XX lit. g nur mineralische Rohstoffe erfasse, reproduzierbare lebende Hilfsquellen hingegen ausschließe. Hierbei stützten sie sich auf die Entstehungsgeschichte des Art. XX lit. g, in der Handelsbeschränkungen zum Schutze seltener Rohstoffe wie Mangan im Vordergrund gestanden hatten. Das Berufungsgremium bekannte sich hingegen zu einer dynamischen Auslegung des GATT, nach der die Norm im Lichte der jüngsten umweltpolitischen Debatte auszulegen sei.⁶⁵ Zudem sind die Meeresschildkröten im fraglichen Fall zwar in thesi reproduzierbar, jedoch sämtlich in Anlage I des Washingtoner Artenschutzabkommens als vom Aussterben bedrohte Tier-

Manuskript zum Vortrag auf der XXVIII. Jahrestagung der Indian Society of International Law, Neu-Delhi, 19.-20. Feb. 1999 (erschien zugleich in: National Capital Law Journal, Neu-Delhi).

⁶¹ Vgl. oben, Anm. 57.

⁶² Vgl. WTO Shrimp Panel, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, a.a.O. (Anm. 57).

⁶³ Das erstinstanzliche Streitbeilegungspanel im Garnelenfall (WTO Shrimp Panel, a.a.O., Anm.57) hatte weder lit. b noch lit. g geprüft, da die USA bereits den Chapeau von Art. XX GATT verletzt hätten. Das Berufungsgremium (vgl. WTO Appellate Body, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, a.a.O., Anm. 57) befand hingegen, daß die Buchstaben (a) bis (j) vor dem Chapeau zu prüfen seien, und erachtete die strittige US-amerikanische Handelsgesetzgebung für grundsätzlich rechtfertigungsfähig nach Art. XX lit. g GATT. Damit mußte lit. B nicht mehr geprüft werden. Laut Berufungsgremium haben die USA jedoch das Diskriminierungsverbot des Chapeau verletzt (s. hierzu ausführlicher unten, Anm. 73).

⁶⁴ Vgl. WTO Appellate Body, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, a.a.O. (Anm. 57), §§ 127ff.

⁶⁵ Ebd.

arten eingestuft worden.⁶⁶ Hiermit schloß das Berufungsgremium an verschiedene Präzedenzfälle an, in denen Lachsbestände⁶⁷ und selbst »saubere Luft«⁶⁸ als erschöpfbare natürliche Ressourcen gewertet wurden.

Ausländische Herstellungsverfahren. Neuen Grund betrat das Berufungsgremium hingegen mit seiner Erkenntnis, daß auch Maßnahmen gegen ausländische Prozeß- und Produktionsstandards unter die Ausnahmeregel des Art. XX lit. g fallen, was bislang umstritten war. Die US-amerikanischen Handelsbeschränkungen diskriminierten nicht zwischen den Eigenschaften bestimmter Produkte, also nicht zwischen asiatischen und nordamerikanischen Garnelen, sondern allein nach der Fangmethode, also der Produktionsweise.⁶⁹ Die USA verboten die Einfuhr nur solcher Garnelen, die nicht im Einklang mit bestimmten US-amerikanischen Umweltstandards gefangen worden waren. Das Berufungsgremium hat die Frage von Herstellungsverfahren nicht thematisiert, aber implizit eingestanden, daß Produktions- und Prozeßstandards wie in der Fischereiwirtschaft unter die Ausnahmeregel des Art. XX lit. g GATT fallen können.

Angesichts dieser Entscheidung erscheint es kaum mehr möglich, eine logische Grenze zwischen den Methoden des Fischfangs und anderen Herstellungsverfahren, etwa im verarbeitenden Gewerbe, zu ziehen. 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).

Extraterritoriale Anwendung. Drittens stellte das Berufungsgremium fest, daß die Ausnahmeregel des Art. XX lit. g Handelsbeschränkungen einschließen kann, die erschöpfbare Naturschätze *außerhalb* der Hoheitsge-

⁶⁶ Vgl. WTO Shrimp Panel, a.a.O. (Anm. 57), § 1.

⁶⁷ Vgl. GATT Herring Panel, Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon, angenommen am 22. März 1988, GATT-Dok. BISD 35S/98, § 4.4.

⁶⁸ »In view of the Panel, clean air was a resource (it had value) and it was natural. It could be depleted. The fact that the depleted resource was defined with respect to its qualities was not, for the Panel, decisive. Likewise, the fact that a resource was renewable could not be an objection. [...] Accordingly, the Panel found that a policy to reduce the depletion of clean air was a policy to conserve a natural resource within the meaning of Article XX (g).« GATT Gasoline Panel, United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, angenommen am 20. Mai 1996, WTO-Dok. WT/DS2/9, § 6.37.

⁶⁹ Der Verstoß der US-amerikanischen Gesetzgebung gegen Art. XI Abs. 1 GATT war unstrittig und wurde von den Vereinigten Staaten eingestanden; sie rechtfertigten diesen Verstoß mit Art. XX lit. b und lit. g GATT (vgl. WTO Shrimp Panel, a.a.O., Anm. 57, § 7.17). Die klageführenden Staaten behaupteten zudem einen Verstoß gegen Art. I Abs. 1 und Art. XIII Abs. 1 GATT, was wegen des Verstoßes gegen Art. XI Abs. 1 vom Panel nicht mehr geprüft werden mußte (WTO Shrimp Panel, a.a.O., Anm. 57, § 7.22).

walt des betreffenden Staates schützen sollen.⁷⁰ Hiermit unterstützte das Gremium eine Rechtsauffassung, die 1994 in einem (nicht angenommenen) Bericht eines Streitbeilegungspanels im Thunfischfall (Mexiko-USA) vertreten worden war (wodurch die Rechtsprechung eines früheren Panels von 1991 im gleichen Konflikt revidiert wurde).⁷¹ Zwar sprach sich das Berufungsgremium nicht grundsätzlich für ein extra territoriales Anwenden des Art. XX lit. g aus. Allerdings erkannte es im vorliegenden Fall eine ausreichende Verbindung zwischen den USA und den südasiatischen Meeresschildkröten allein in der Tatsache, daß die von Indien und anderen beanstandete US-amerikanische Handelsbeschränkung den Schutz wandernder Meeresschildkröten von einer Art bezweckte, welche sowohl in südostasiatischen als auch in US-amerikanischen Gewässern anzutreffen ist,⁷² selbst wenn fraglich erscheint, ob Meeresschildkröten tatsächlich von Indien bis in US-Gewässer wandern.

Insofern kommt diese Entscheidung des WTO-Berufungsgremiums der grundsätzlich extraterritorialen Anwendung des Art. XX lit. g GATT gleich. Auch Handelsbeschränkungen zum Schutze des Weltklimas dürften nun unter diese Ausnahmeregel fallen, allerdings weiterhin vorbehaltlich der anderen Erfordernisse des Art. XX, insbesondere seines Chapeau. Denn diesen hatten die USA nach Ansicht sowohl des Berufungsgremiums als auch des zuvor eingesetzten Panels verletzt, da die US-Gesetzgebung in ihrer Gestaltung und Anwendung als »arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail« und folglich als Verstoß gegen den Chapeau des Art. XX gewertet wurde.⁷³ So

⁷⁰ Hierzu etwa L. Gramlich (a.a.O., Anm. 19, S. 155f., m.w.N.), der die extraterritoriale Anwendung von Art. XX GATT unterstützt (S. 155) und schreibt, daß dieser »keine Vertragspartei daran [hindert], alle die Vorgänge zu regeln, die einen hinreichenden räumlichen und/oder personellen Bezug zu ihr aufweisen, unabhängig davon, ob sie ganz oder teilweise innerhalb der Grenzen des betr. Staatsgebietes vonstatten gehen.«

⁷¹ Vgl. oben, Anm. 56.

⁷² Vgl. WTO Appellate Body, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, a.a.O. (Anm. 57), § 133.

⁷³ Die Handelsgesetzgebung der Vereinigten Staaten ist demnach aus fünf Gründen GATT-widrig. So hatten die USA

(1) kein transparentes Verfahren geschaffen, nach dem sich ausländische Hersteller um die verlangte Bescheinigung hinsichtlich der »schildkrötenfreundlichen« Fangmethode bemühen können,

(2) nicht anerkannt, wenn ausländische Hersteller Verfahren anwandten, die zwar nicht dem US-amerikanischen Verfahren entsprachen, aber eine vergleichbare Wirkung hatten,

(3) nicht berücksichtigt, wenn andere Staaten Schildkrötenschutzprogramme hatten, die zwar keine dem US-Recht vergleichbaren Fangvorrichtungen vorschrieben, aber doch eine schildkröten schützende Wirkung haben könnten,

(4) keine ernsthaften Verhandlungen mit den klageführenden Staaten über eine Lösung des Problems angestrebt sowie

(5) den vier klageführenden Staaten eine geringere Umstellungsfrist zugestimmt als vergleichbaren anderen garnelenausführenden Staaten (in Lateinamerika).

Soweit die Vereinigten Staaten diese fünf Fehler beheben, können sie ihre Handelsbeschränkungen demnach mit Art. XX lit. g GATT rechtfertigen. Damit müssen garnelenausführende Staaten, wollen sie in die USA exportieren, künftig ihre Fangmethoden im Ergebnis auf die verfahrenstechnischen Vorgaben der USA einstellen (auch wenn sie ein anderes, jedoch im Ergebnis vergleichbares

erhielten letztlich die klageführenden Entwicklungsländer doch Recht, obgleich manche Völkerrechtler aus dem Süden hierin durchaus einen Pyrrhussieg sehen⁷⁴ und beispielsweise Pakistan - trotz seines >Sieges< in diesem Fall - wegen der >nord-freundlichen< Begründung des Berufungsgremiums nun eine Reform von dessen Arbeitsweise anstrebt.⁷⁵

Verfahren wählen dürfen und US-amerikanische Technologie nicht exakt kopieren müssen). Die Umsetzung der Entscheidung des Berufungsgremiums in den USA ist noch nicht abgeschlossen, da die US-amerikanischen Umweltverbände sich einer Änderung widersetzen. Hierzu Bridges Between Trade and Sustainable Development, 3 (1999), Heft 6, S. 11.

⁷⁴ So beispielsweise Professor Chimni, Jawaharlal-Nehru-Universität, Neu-Delhi, persönliche Mitteilung, Feb. 1999.

⁷⁵ Während der Sitzung des Allgemeinen Rates der WTO am 12. April 1999 brachte Pakistan eine Vorlage hinsichtlich gewisser Änderungen der Verfahrensregeln des Berufungsgremiums ein. So sollte es dem Gremium verboten werden, unaufgeforderte Stellungnahmen - etwa von Umweltverbänden - zu berücksichtigen. Auch sollte das Gremium bei jeder »broader or different Interpretation« von WTO-Recht den Fall an den Allgemeinen Rat überweisen, in dem die Entwicklungsländer die Mehrheit haben. Vgl. »Review of the Dispute Settlement Understanding«, in: Bridges Between Trade and Sustainable Development, 3 (1999), Heft 3, S. 8.

III. REFORMBEDARF

Muß das Welthandelsrecht reformiert werden, um Konflikte mit dem Umweltschutz zu vermeiden? Im folgenden argumentiere ich, daß in der Tat rechtspolitischer Reformbedarf besteht. Erstens sollten die Grenzen des Art. XX GATT in bezug auf Herstellungsverfahren und extraterritoriale Anwendung klarer definiert und dabei die Rechtsprechung des WTO-Berufungsgremiums revidiert werden (1.). Zweitens sollte klargestellt werden, welche internationalen Umweltverträge den Tatbestand des Art. XX GATT erfüllen sollen und somit GATT-konform sind (2.).

1. Reformbedarf hinsichtlich der Grenzen des Art. XX GATT bei einseitigen Handelsbeschränkungen

Auch wenn das WTO-Berufungsgremium die angefochtenen US-amerikanischen Handelsbeschränkungen letztlich als GATT-widrig erachtete, weil sie in mehreren Punkten diskriminierten und so dem Chapeau des Art. XX widersprachen, wurde doch eindeutig bestimmt, daß Handelsbeschränkungen zum Schutze der Umwelt auch mit extraterritorialer Wirkung und auch hinsichtlich von Herstellungsverfahren grundsätzlich GATT-konform sein können. Hiermit hat das Berufungsgremium eine erhebliche Weiterentwicklung des GATT/WTO-Rechts vorgenommen, wie es die Streitbeilegungspanel zuvor ausgelegt hatten.

Eine solche, gleichsam >höchstrichterliche< Entscheidung war aus verschiedenen Gründen notwendig. Art. XX GATT stammt noch aus einer Zeit, als Umweltpolitik kaum ein staatliches Interesse und ein zwischenstaatlicher Konfliktgegenstand war. Heute entscheidende Fragen, insbesondere ob lit. b und g extraterritorial angewandt werden und Herstellungsverfahren einschließen können, sind dem Wortlaut nicht eindeutig zu entnehmen und schufen so erhebliche Unsicherheit, was die Gefahr weitreichender Handelskonflikte nach sich zog. Insofern ist zu begrüßen, daß mit der Entscheidung des Berufungsgremiums nun Rechtsklarheit geschaffen worden ist.

Andererseits hat das Berufungsgremium eine weitreichende politische Weichenstellung getroffen, die den Interessen und dem politischen Ge-

staltungswillen einer Reihe von Welthandelspartnern zuwiderläuft.⁷⁶ Soweit die Vereinigten Staaten in künftigen Konflikten ihre Handelsgesetzgebung besser mit dem Chapeau des Art. XX in Einklang bringen und den vom Berufungsgremium hierfür verlangten Test⁷⁷ erfüllen, werden sie bei weiteren entsprechenden Klagen voraussichtlich siegen. Länder, die ihre Güter in die USA einführen wollen, werden dann die von den USA einseitig verlangten Herstellungsverfahren befolgen müssen, ohne bei deren Erlaß ein Mitspracherecht zu haben.

Die Entscheidung des WTO-Berufungsgremiums kann dazu führen, daß gerade Entwicklungsländer in der Zukunft umweltpolitische Herstellungsverfahren der Industrieländer übernehmen müssen, um Exportmärkte nicht zu verlieren, wodurch ihnen Kosten entstehen, die ihren ökonomischen und sozialen Präferenzen nicht entsprechen. Dringendere gesellschaftliche Aufgaben könnten so zu kurz kommen. So befindet die OECD:

PPM [processes and production methods] requirements tend to compel producers to modify their way of operating. Such modifications raise technical and financial questions, which can be more or less difficult for individual producers to overcome particularly for small producers or less developed countries. Depending upon the circumstances, PPM requirements may prompt shifts in the location of production, in its level and in the cost of the goods produced. Changes in production patterns may result in changes in trade patterns.⁷⁸

De facto wird die neue Rechtslage bewirken, daß sich im Zuge der ökonomischen Globalisierung diejenigen umweltpolitischen Prozeß- und Produktionsstandards international durchsetzen, die einseitig von den wichtigsten Einfuhrstaaten beschlossen werden. Tussie⁷⁹ beispielsweise folgert aus einem jüngst abgeschlossenen größeren Forschungsprojekt über die Auswirkungen der Umweltpolitik des Nordens für den Süden, daß »environmental upgrading left to the market forces will reflect a Northern-biased agenda«. Auch die OECD sieht hier ein Problem:

⁷⁶ Für eine andere Ansicht vgl. beispielsweise K. Liebig, der argumentiert, daß das WTO-Berufungsgremium in seiner Entscheidung »moves away from a very restrictive, trade-centred interpretation of GATT law and towards a position in which trade and environmental objectives are more carefully weighed against one another«. K. Liebig, *The WTO and the Trade-Environment Conflict. The (New) Political Economy of the World Trading System*, in: *Intereconomics*, März/April (1999), S. 83-90 (84). Im allgemeinen läßt sich feststellen, daß Entwicklungsländer - besonders natürlich die klageführenden Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand - gegen die neue Rechtsentwicklung eingestellt sind, während die Umweltverbände der reichen Industrieländer diese eher begrüßen. Da die USA den Fall gegen die Entwicklungsländer jedoch trotz allem verloren haben, gibt es weiterhin scharfe Kritik gegen das Berufungsgremium, das manchem radikalen Umweltschützer nicht weit genug gegangen ist.

⁷⁷ Vgl. oben, Anm. 73.

⁷⁸ OECD, *Process and Production Methods (PPMs). Conceptual Framework and Considerations on Use of PPM-based Trade Measures*, Paris 1997, S. 9.

⁷⁹ D. Tussie, *The Environment and International Trade Negotiations. Open Loops in the Developing World*, in: *The World Economy* 22 (1999), S. 535-545 (544).

Countries with large markets upon which exporters are dependent (particularly when they can also mobilise political power) will be more successful in influencing the PPMs [processes and production methods] used by other countries, than will smaller nations whose market is proportionally less relevant. Thus, some argue that the United States and the European Union have been in a better position to influence environmental policy changes in other countries. For the most part, countries with small internal markets will not be able to impose trade restrictions successfully on large countries to which they export their products.⁸⁰

Dieses Politikergebnis widerspricht jedoch dem Grundgedanken der Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung von 1992, daß internationale Umweltpolitik zuvörderst im Konsens zu erfolgen habe und daß einseitige Maßnahmen im Umweltschutz mit extraterritorialer Wirkung vermieden werden müssen.⁸¹ Weil nach der neuen GATT-Rechtslage potentielle Exporteure in ihren Investitionsentscheidungen gegebenenfalls eine Vielzahl unterschiedlicher Produktionsstandards in unterschiedlichen Ländern berücksichtigen müssen, könnte dies zu auch wirtschaftlich suboptimalen Ergebnissen führen. Selbst umweltpolitisch kann der Unilateralismus des Nordens negative Folgen haben. So haben südafrikanische Firmen Programme zur Umweltkennzeichnung (eco-labelling) eingeführt und sich dabei an den Präferenzen der Industrieländer orientiert - die Folge war die Erosion der heimischen Naturschutzprogramme.⁸²

Bedenklich ist zudem, daß in einem politisch so umstrittenen Konfliktfeld, in dem die Entwicklungsländer, die Vereinigten Staaten und die Europäische Union deutlich unterschiedliche Positionen vertreten, die Entscheidung von einem nicht direkt demokratisch legitimierten Gremium getroffen wurde. Zwar mußte das Berufungsgremium die Grenzen des Art. XX lit. g behandeln, nachdem es festgestellt hatte, daß eine alleinige Prüfung des Chapeau des Artikels nicht ausreichte (wie es das erstinstanzliche Panel befunden hatte). Aber es gibt durchaus besorgte Stimmen, die dem WTO-Berufungsgremium *judicial activism* vorwerfen.⁸³

In jedem Fall erscheint es erstrebenswert, weitreichende Weichenstellungen in der Handelspolitik nicht der Entscheidung eines kleinen Exper-

⁸⁰ OECD, a.a.O. (Anm. 78), S. 33.

⁸¹ Vgl. Grundsatz 12 der Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung (1992): »States should cooperate to promote a supportive and open international economic System that would lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation. Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus.«

⁸² Vgl. D. Tussie, a.a.O. (Anm. 79), S. 543.

⁸³ Vgl. etwa S. Cone, a.a.O. (Anm. 57), S. 60.

tengremiums anzuvertrauen, sondern einer Verhandlungslösung zwischen allen beteiligten Regierungen, welche sich in der Regel auf ihre demokratische Legitimation berufen können.

Dies soll keineswegs heißen, daß Handelsbeschränkungen bei Produktions- und Prozeßstandards und mit extraterritorialer Wirkung politisch niemals zu rechtfertigen sind. Der Freihandel stellt keine absolute Wertordnung dar, und in der Präambel zum WTO-Übereinkommen bekennen die Parteien sich ausdrücklich zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung, bei der die Umwelt zu schützen und bewahren sei.⁸⁴ So gibt es eine Reihe internationaler Umweltabkommen, die fast universell anerkannt sind und Handelsbeschränkungen auch bei Produktions- und Prozeßstandards enthalten. Solche Abkommen sind, wie oben dargelegt, ein legitimes und in der Regel zwingend erforderliches politisches Instrument der Weltumweltpolitik.

Auf der anderen Seite würde ein einseitiges Vorgehen nur weniger Staaten in diesem Bereich das Handelssystem nachhaltig schädigen, die funktionale Souveränität kleinerer Staaten, gerade unter den Entwicklungsländern, dem umweltpolitischen Willen der großen Importländer und deren Umweltverbänden unterwerfen und insgesamt die Rechtssicherheit im Handel untergraben. Das Berufungsgremium zog aber keinerlei Grenzen zwischen den umweltpolitisch motivierten Handelsbeschränkungen, die in internationalen Umweltabkommen verfügt werden, und denen, die von nur einzelnen Staaten einseitig erlassen werden.

Diese Ausweitung der Anwendung der Ausnahmeregel des Art. XX GATT gefährdet in vielfältiger Weise die Interessen einer Mehrheit der Welthandelspartner, insbesondere der Entwicklungsländer: Sie sollte im Wege einer zwischenstaatlichen Verhandlungslösung in der kommenden WTO-Runde überprüft werden, wobei die Grenzen der Anwendung des Art. XX lit. b und lit. g GATT einvernehmlich und verbindlich festgelegt würden.

⁸⁴ Vgl. WTO-Übereinkommen, Präambel: »The Parties to this Agreement, *Recognizing* that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising Standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and Services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development, [...] *Agree* as follows [...]«. Es ist zu beachten, daß der Umweltschutz nicht absolut ist, sondern der Ökonomie gleichrangig gewertet wird, hierzu auch R. Senti, Die wachsende Bedeutung des Umweltschutzes im Welthandel und die Macht des Stärkeren, in: Die Friedenswarte 73 (1998), S. 63-73 (67). Insbesondere ist mit Blick auf die Garnelenentscheidung des Berufungsgremiums festzustellen, daß umweltschützerische Belange im Einklang mit dem jeweiligen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung zu werten sind. Dem widerspricht die extraterritoriale Anwendung von nationalen Umweltstandards der Industrieländer auf Entwicklungsländer.

2. Reformbedarf hinsichtlich des Verhältnisses internationaler Umweltverträge zum WTO-Recht

Aber auch mit Blick auf internationale Umweltabkommen mit quasi-universeller Geltungskraft besteht Klärungsbedarf. Grundsätzlich sind zwar, wie oben dargelegt, Art. XX lit. b und lit. g GATT schon heute so auszulegen, daß quasi-universelle Umweltverträge hierunter fallen. Dennoch bleibt das Definitionsproblem, wann ein internationaler Umweltvertrag so weitgehend akzeptiert ist, daß er quasi-universelle Geltung beanspruchen kann und dadurch ohne weiteres nach Art. XX GATT rechtfertigungsfähig ist.

Auch wenn bislang internationale Umweltverträge nicht auf dem Prüfstand des GATT/WTO-Streitbeilegungssystems waren, ist doch nicht auszuschließen, daß dieses in Zukunft geschehen wird. Als zum Beispiel 1989 das Montrealer Protokoll in Kraft trat, waren wichtige Staaten, wie etwa China, Indien und andere Entwicklungsländer, noch nicht Partei. Da insgesamt weit über die Hälfte der Weltbevölkerung 1989 nicht im Protokoll repräsentiert war, ließ sich zu dieser Zeit also kaum von seiner quasi-universellen Geltung ausgehen.

Würde ein vergleichbarer Fall heute zur Klage vor dem WTO-Streitbeilegungsgremium gebracht, müßte das Berufungsgremium entscheiden, wann ein Vertrag derart breit gebilligt ist, daß er unter die Ausnahmeregel des Art. XX GATT fällt. Es erscheint bedenklich, solche politischen Konflikte in der internationalen Umweltpolitik vorrangig von der Judikative entscheiden zu lassen oder zu hoffen, daß Nichtvertragsstaaten weiterhin von Klagen absehen werden. Politisch geboten ist statt dessen ein politisches Verfahren. Nach diesem sollte innerhalb der Staatengemeinschaft auf dem Verhandlungswege bestimmt werden, welche mehrseitig vereinbarten Handelsbeschränkungen dem GATT vorgehen und welche übrigen gesondert zu prüfen sind. Hierfür werde ich im folgenden verschiedene Vorschläge prüfen und einen eigenen näher begründen.

IV. REFORMMÖGLICHKEITEN

Eine Klärung und begrenzte Reform des Welthandelsrechts ist notwendig, um den Multilateralismus hinsichtlich umweltpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen zu wahren, insbesondere durch eine Eingrenzung der Rechtmäßigkeit einseitiger Handelsbeschränkungen in bezug auf ausländische Herstellungsverfahren und mit extraterritorialer Wirkung. Solche Handelsbeschränkungen sollten weithin akzeptierten internationalen Umweltabkommen vorbehalten bleiben. Aber auch deren Verhältnis zum Welthandelsrecht sollte klar gestellt werden und nicht der WTO-Judikative überlassen werden. Wie könnte diese Klärung und Reform des Welthandelsrechts aussehen? Im folgenden werden eine Reihe von Optionen geprüft, insbesondere die Möglichkeit,

- Umweltstandards direkt im Handelsrecht zu verankern (L),
- einer Ausnahmegenehmigung nach Art. IX Abs. 3-4 WTO-Übereinkommen (2.),
- einer Vertragsänderung, insbesondere des Art. XX GATT (3.),
- eines Auslegungsbeschlusses der WTO-Ministerkonferenz nach Art. IX Abs. 2 WTO-Übereinkommen (4.),
- bestimmter verfahrensrechtlicher Änderungen hinsichtlich der Organisation der WTO-Streitbeilegungsorgane, der Beweislast in Streitbeilegungsverfahren sowie der möglichen Verankerung des Vorsorgeprinzips (5.).

1. Umweltstandards direkt im Handelsrecht verankern?

Theoretisch könnten für notwendig erachtete umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen unmittelbar im Rahmen des Welthandelsregimes ausgehandelt und beschlossen werden. So ließen sich in der geplanten WTO-Runde und weiteren Verhandlungen konkrete Handelsbeschränkungen zum Schutze verschiedener Umweltgüter vereinbaren, beispielsweise in Form eines separaten WTO-Umweltabkommens (WTO Environment Code/Agreement on Environment).⁸⁵ Als Vorbild dienen könnte

⁸⁵ Hierzu m.w.N. L. Gramlich, a.a.O. (Anm. 19), S. 160; International Institute for Sustainable Development (IISD), Report on the WTO's High-Level Symposium on Trade and Environment, 15-16 March 1999, zit. nach der im Internet unter <http://www.iisd.ca> veröffentlichten Version, 1999; W.-C. Shih, Multilateralism and the Case of Taiwan in the Trade Environment Nexus, in: Journal of World Trade, 32 (1996), S. 109-139, oder K. Jones, a.a.O. (Anm. 57), S. 411.

auch Teil IV des GATT zu >Handel und Entwicklung<, der 1964 im Wege einer Vertragsänderung eingefügt wurde.

Dies erscheint jedoch als eine wenig effiziente Vorgehensweise. Mehrseitig verfügte, umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen, etwa Art. 4 des Montrealer Protokolls, sind nur ein Teil eines umfassenden umweltpolitischen Programms und internationalen Vertrages, wodurch unter anderem Anpassung und Änderung der diversen Listen geregelter Stoffe, Finanz- und Technologietransfer in Entwicklungsländer oder Nichterfüllungsverfahren gegen einzelne Parteien geregelt werden müssen. Ein solches Gesamtpaket regelbedürftiger Fragen innerhalb des WTO-Systems lösen zu wollen, ließe dieses kollabieren. Der gesamte Normierungsbedarf etwa des Ozonproblems läßt sich im heute schon überkomplexen WTO-Verhandlungssystem schlichtweg nicht erfüllen.

Andererseits können die handelspolitischen Fragen beispielsweise des Montrealer Protokolls oder des Basler Übereinkommens nicht vom gesamten Regelwerk getrennt werden, etwa mit Blick auf Erfüllungskontrolle, die Fortschreibung der jeweiligen Stofflisten oder Fragen des Finanz- und Technologietransfers in Entwicklungsländer. Ein separates WTO-Umweltabkommen anzustreben erscheint demnach als vergebliches und politisch schädliches Bemühen.

2. Ausnahmegenehmigung gemäß Art. IX Abs. 3-4 WTO-Übereinkommen?

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen einzelner Vertragsparteien mit einer Ausnahmegenehmigung nach Art. IX Abs. 3-4 WTO-Übereinkommen zu gestatten.⁸⁶ Dies setzte voraus, daß bei einem WTO-Mitglied außergewöhnliche Umstände vorliegen, diese der WTO-Ministerkonferenz oder vorgeschalteten Ausschüssen zur Kenntnis gebracht werden und im Konsens oder, nach

⁸⁶ Vgl. Art. IX WTO-Übereinkommen: »[...] 3. In exceptional circumstances, the Ministerial Conference may decide to waive an Obligation imposed on a Member by this Agreement or any of the Multilateral Trade Agreements, provided that any such decision shall be taken by three fourths [...] of the Members unless otherwise provided for in this paragraph. [...] 4. A decision by the Ministerial Conference granting a waiver shall State the exceptional circumstances justifying the decision, the terms and conditions governing the application of the waiver, and the date on which the waiver shall terminate. Any waiver granted for a period of more than one year shall be reviewed by the Ministerial Conference not later than one year after it is granted, and examine whether the exceptional circumstances justifying the waiver still exist and whether the terms and conditions of the waiver have been met. The Ministerial Conference, on the basis of the annual review, may extend, modify or terminate the waiver. [...]«

neunzig Tagen, mit Dreiviertelmehrheit⁸⁷ der Ministerkonferenz genehmigt werden.

Obwohl diese Bestimmung umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen grundsätzlich einschließt, sind Ausnahmegenehmigungen nach Art. IX Abs. 3 WTO-Übereinkommen kaum ein Weg, um Handelsbeschränkungen gemäß universell anerkannter internationaler Umweltabkommen mit dem GATT/WTO-System zu vereinbaren. So geht Art. IX von Ausnahmegenehmigungen nur für einzelne Parteien aus, wobei indessen identische Ausnahmegenehmigungen für eine Mehrzahl von Staaten gewährt werden könnten.

Ausnahmegenehmigungen nach Art. IX erfordern aber darüber hinaus »außergewöhnliche Umstände«, deren Fortbestehen die Ministerkonferenz nach einem Jahr zu überprüfen hat, und sie müssen grundsätzlich befristet sein. All dies widerspricht den Intentionen der einschlägigen internationalen Umweltverträge, die keine zeitlich befristeten Normen nur für außergewöhnliche Umstände verfügen, sondern als Teil einer entstehenden, dauerhaften Weltumweltordnung zu verstehen sind (global environmental governance).⁸⁸

Es wäre deshalb zwar rechtstechnisch möglich, aber ein erheblicher prozeduraler Umweg, die handelsbeschränkenden Bestimmungen beispielsweise des Basler Übereinkommens oder des Montrealer Ozon-Protokolls über identische Ausnahmegenehmigungen für die jeweiligen Parteien

Das alte GATT (1947) sah in Art. XXV Abs. 5 für derartige Ausnahmegenehmigungen nur eine Zweidrittelmehrheit der VERTRAGSPARTEIEN vor (VERTRAGSPARTEIEN in Großbuchstaben bezeichnet üblicherweise die De-facto-Vertragsstaatenkonferenz zum GATT 1947), wobei diese Zweidrittelmehrheit die Hälfte der Vertragsparteien umfassen mußte (das heißt, aller GATT-Parteien, nicht nur der stimmabgebenden). Art. IX Abs. 3-4 WTO-Übereinkommen schreibt nun eine Dreiviertelmehrheit der Stimmen der Ministerkonferenz vor. Dieses gilt ausdrücklich für Ausnahmegenehmigungen zu allen mehrseitigen Handelsabkommen, was nach Art. II Abs. 2 WTO-Übereinkommen das GATT einschließt. Mangels anderweitiger Bestimmungen - weder im Übereinkommen betreffend Ausnahmegenehmigungen (Understanding in Respect of Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Anlage IA zum Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, a.a.O., Anm. 2) noch in der »General interpretative note to Annex 1A« (Unterordnung des GATT zu den Nebenübereinkommen) noch in Art. 2 lit. b der Explanatory Note zum GATT (Überführung bestimmter Aufgaben der VERTRAGSPARTEIEN zur WTO-Ministerkonferenz) - ist davon auszugehen, daß Art. IX Abs. 3-4 WTO-Übereinkommen (Dreiviertelmehrheit) dem faktisch älteren Art. XXV Abs. 5 GATT (Zweidrittelmehrheit) vorgeht (*lex posterior derogat legi priori*), da beide Bestimmungen denselben Gegenstand mit dem gleichen Grad an Konkretetheit normieren {»relating to the same subject-matter«, so die Bedingung in Art. 30 Abs. 1 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens) und somit die Regel *lex specialis derogat legi generali* keine Anwendung findet. Dieses Problem wird beispielsweise übersehen von L. Gramlich, a.a.O. (Anm. 19), S. 160, der nur Art. XXV Abs. 5 GATT in Verbindung mit dem Übereinkommen betreffend Ausnahmegenehmigungen anführt, ohne auf Art. IX Abs. 3-4 WTO-Übereinkommen einzugehen. W. Shih (a.a.O., Anm. 85, S. 114) wiederum geht nur vom WTO-Übereinkommen aus, ohne GATT zu berücksichtigen. K. Jones, a.a.O. (Anm. 57), S. 430 bleibt unbestimmt, ohne sich auf ein Quorum festzulegen (»One solution would be for the WTO membership to vote, in exceptional cases, to exempt the trade measures of the treaty from WTO rules«).

⁸⁸ Vgl. insbesondere O. R. Young (Hrsg.), *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge (Mass.) 1997.

nach Art. IX Abs. 3-4 WTO-Übereinkommen zu gestatten. Praktikablere Lösungswege müssen gesucht werden.

3. Vertragsänderung?

Eine Klarstellung des Verhältnisses internationaler Umweltabkommen zu Pflichten aufgrund des Welthandelsregimes ließe sich durch Konkretisieren des Art. XX lit. b und lit. g GATT im Wege einer Vertragsänderung erreichen.⁸⁹ Jedes WTO-Mitglied kann hierzu die Initiative ergreifen durch einen entsprechenden Antrag bei der Ministerkonferenz, etwa im Zuge der geplanten WTO-Runde. Die Ministerkonferenz müßte entscheiden, entweder im Konsens oder - nach neunzig Tagen - mit Dreiviertelmehrheit, ob diese Vertragsänderung auch die Rechte und Pflichten der Parteien änderte, was bei umfassenden Änderungen des Textes der allgemeinen Ausnahmen in Art. XX GATT anzunehmen wäre.

Damit träte diese Vertragsänderung in Kraft, sobald zwei Drittel der Parteien sie ausdrücklich anerkennen, aber (vorerst) nur für diejenigen Parteien, die eine solche Annahme erklärt haben (Art. X Abs. 3 WTO-Übereinkommen). Die Stimmen beziehungsweise Annahmeerklärungen der Parteien werden dabei, anders als etwa in Weltbank und Weltwährungsfonds⁹⁰ nicht gewichtet. Ein Besonderheit des WTO-Änderungsverfahrens ist, daß diejenigen Mitglieder, die eine Vertragsänderung nicht

⁸⁹ Die Europäische Union hat sich bereits im WTO-Ausschuß über Handel und Umwelt allgemein für eine Vertragsänderung ausgesprochen; kritisch hierzu M. *Shahin*, Trade and Environment in the WTO. Achievements and Future Prospects. 1997 veröffentlicht vom Third World Network im Internet (<http://www.southside.org.sg/souths/twn/title/ach-cn.htm>; Ausdruck vom 4. Aug. 1999). Eine GATT-Änderung wird ebenso gefordert von der *Arbeitsgemeinschaft Handel des Forums >Umwelt und Entwicklung<* deutscher Nichtregierungsorganisationen, a.a.O. (Anm. 8). Die Arbeitsgemeinschaft Handel empfiehlt die Einfügung eines Art. XX lit. k: »undertaken in pursuance of obligations under any Multilateral Environmental Agreement which has the approval of the United Nations Environment Programme (UNEP)«, wobei die Arbeitsgemeinschaft Handel gewisse Qualifikationen für gegebenenfalls erforderlich hält.

Vertragsänderungen werden im Schrifttum näher diskutiert und befürwortet etwa von *J. Nissen*, Achieving a Balance Between Trade and the Environment. The Need to Amend and the WTO/GATT to Include Multilateral Environmental Agreements, in: Law and Policy in International Business, 28 (1997), S. 901-928. Nissen will Art. XX GATT ebenfalls mit einem lit. k ergänzen, durch den mehrseitige Umweltübereinkommen den Buchstaben a-j gleichgestellt werden sollen. Die Kriterien für solche Abkommen sollen in einer Anlage definiert werden, also ex ante. Nissen empfiehlt drei Kriterien: (i) »the extent of participation by countries concerned with the specific problem is adequate«; (ii) »scientific evidence of the environmental problem being addressed is provided«; (iii) Offenheit des Umweltabkommens. Die Problematik der Kriterien (i) und (ii) liegt auf der Hand. Unklar sind beispielsweise die Begriffe »adequate extent of participation«, »countries concerned with the specific problem« (sind die Problemverursacher oder die Problembetroffenen gemeint?) sowie »scientific evidence«. Hiermit wird ein erhebliches Konfliktpotential geschaffen, wobei diese problematischen Begriffe im Streitfall wohl vom WTO-Berufungsgremium oder vom Allgemeinen Rat der WTO zu entscheiden wären. Damit wird die Macht wieder auf das Berufungsgremium verlagert. Auch wenn es sicher möglich wäre, juristisch sauberere Begriffe zu entwickeln, als sie von Nissen vorgestellt werden, so zeigt ihr Entwurf doch das grundsätzliche Problem einer Ex-ante-Bestimmung mehrseitiger Umweltübereinkommen.

⁹⁰ Hierzu ausführlich T. *Ferguson*, The Third World and Decision Making in the International Monetary Fund. The Quest for Full and Effective Participation, London 1988.

billigen wollen, von der Ministerkonferenz aufgefordert werden können, die WTO zu verlassen. Hierzu muß die Ministerkonferenz jedoch mit Dreiviertelmehrheit entscheiden.⁹¹

Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für das Inkrafttreten einer Vertragsänderung würde einerseits eine Reform des Art. XX GATT auf breiter Basis gewährleisten. Andererseits bliebe das Rechtsverhältnis gegenüber denjenigen Staaten ungeklärt, die die Vertragsänderung nicht annehmen wollen. Auch wird diese erst rechtskräftig, wenn zwei Drittel aller Parteien eine Annahme erklärt haben, was gewisse Verzögerungen bewirkt. Dies könnte das Rechtssystem vor erhebliche Probleme stellen. Bislang sind Entwicklungsländer grundsätzlich gegen jegliche umweltpolitisch motivierten Vertragsänderungen, wie sie beispielsweise von der EU in die Diskussion gebracht wurden. Weniger aufwendige und weniger stark in die Rechtsverhältnisse eingreifende Maßnahmen sind deshalb zu erwägen. Leichter zu erreichen als eine Vertragsänderung und rechtlich trotzdem gangbar wäre ein Auslegungsbeschluß der Ministerkonferenz, was im folgenden diskutiert wird.

4. Auslegungsbeschluß

a) Grundsätzliche Ausgestaltung eines Auslegungsbeschlusses

Art. IX Abs. 2 WTO-Übereinkommen berechtigt die Ministerkonferenz und den Allgemeinen Rat, bestimmte Auslegungen unter anderem des GATT verbindlich festzusetzen.⁹² Dieses kann vergleichsweise einfach von einer Dreiviertelmehrheit der Parteien beschlossen werden, was gewährleistet, daß Auslegungsbeschlüsse die Meinung der weitaus meisten Handelspartner widerspiegeln.

⁹¹ Vgl. Art. X Abs. 3 des WTO-Übereinkommens: »Amendments to provisions of this Agreement, or of the Multilateral Trade Agreements in Annexes 1A and 1C, [was das GATT einschließt], [...] of a nature that would alter the rights and obligations of the Members, shall take effect for the Members that have accepted them upon acceptance by two thirds of the Members and thereafter for each other Member upon acceptance by it. The Ministerial Conference may decide by a three fourths majority of the Members that any amendment made effective under this paragraph is of such a nature that any Member which has not accepted it within a period specified by the Ministerial Conference in each case shall be free to withdraw from the WTO or to remain a Member with the consent of the Ministerial Conference.«

⁹² Vgl. Art. IX Abs. 2 WTO-Übereinkommen: »The Ministerial Conference and the General Council shall have the exclusive authority to adopt interpretations of this Agreement and of the Multilateral Trade Agreements. In the case of an Interpretation of a Multilateral Trade Agreement in Annex 1, they shall exercise their authority on the basis of a recommendation by the Council overseeing the functioning of that Agreement. The decision to adopt an interpretation shall be taken by a three-fourth majority of the Members. This paragraph shall not be used in a manner that would undermine the amendment provisions in Article X.«

Selbstverständlich bestehen Grenzen des Art. IX Abs. 2. So darf dieser laut Satz 4 nicht so angewendet werden, daß die oben angeführten Bestimmungen zur Vertragsänderung untergraben würden. Ausgeschlossen sein müßte insbesondere, daß die beschlossene Auslegung dem Wortlaut des GATT grob zuwiderläuft und dies die Rechte und Pflichten der Parteien änderte, da sonst das Recht der Parteien nach Art. X Abs. 3, einer von der Mehrheit der Parteien gewünschten Vertragsänderung die Annahme zu verweigern, übergeben würde. Wie aber oben dargelegt und durch den Streit innerhalb der Fachwissenschaften belegt, ist Art. XX lit. b und lit. g GATT breit gefaßt und läßt mehrere Auslegungen zu. Insbesondere die Frage, ob diese Bestimmungen extraterritorial und auf Prozeß- und Produktionsstandards angewendet werden können, läßt sich aus dem Vertragstext nicht eindeutig ersehen.

Deshalb ist eine verbindliche GATT-Auslegung mit Blick auf diese beiden Fragen keine Vertragsänderung gemäß Art. X WTO-Übereinkommen, da die Rechte und Pflichten der Parteien nicht geändert, sondern bestehende, jedoch unklare Pflichten mit Blick auf seit Vertragsschluß veränderte Verhältnisse konkretisiert werden. Dabei kann die Entscheidung des Berufungsgremiums im Garnelenfall von 1998 die Ministerkonferenz nicht binden, weil das WTO-Übereinkommen letzterer die ausschließliche Auslegungsgewalt zuspricht.

Eine von der Ministerkonferenz mit Dreiviertelmehrheit beschlossene verbindliche Auslegung des Art. XX lit. b und lit. g GATT, die nur die Frage seiner extraterritorialen Anwendung und seiner Anwendung auf Produktions- und Prozeßstandards regelt, verletzt somit nicht das in Art. IX Abs. 2 Satz 4 WTO-Übereinkommen verfügte Verbot einer Untergrabung des Art. X WTO-Übereinkommen durch einen solchen Auslegungsbeschluß.

b) Definition internationaler Umweltverträge

Wie ließe sich in einem Auslegungsbeschluß eine Grenze ziehen zwischen unilateral verfügbaren Beschränkungen des Handels bei Herstellungsverfahren mit extraterritorialer Wirkung auf der einen Seite und weithin akzeptierten Handelsbeschränkungen aufgrund internationaler Umweltverträge auf der anderen Seite? Die hierfür erforderliche Bestimmung der zulässigen internationalen Umweltverträge kann ex ante oder ex post erfolgen.

(i) Definition ex ante

In einem Auslegungsbeschluß könnte die Ministerkonferenz verfügen, daß alle internationalen Umweltverträge, die eine Reihe von Kriterien er-

füllen, den Tatbestand des Art. XX GATT erfüllen und insoweit den GATT-Kernpflichten wie Art. III oder XI vorgehen. Diese Kriterien könnten quantitativ oder qualitativ sein oder beides kombinieren.

Quantitativ ließe sich ein Quorum festlegen, nach dem etwaige handelsbeschränkende Bestimmungen eines internationalen Umweltvertrages dem WTO-Recht vorgehen sollen, etwa >wenn x Prozent der WTO-Parteien auch Partei zum jeweiligen internationalen Umweltvertrag sind<. Eine solche starre Regel wird jedoch dem Einzelfall möglicherweise nicht gerecht. Zum einen kann es Handelsbeschränkungen in internationalen Umweltverträgen geben, die nur einen Bruchteil der WTO-Parteien umfassen, aber entweder so geringfügig sind oder so weithin akzeptiert sind, daß die Mehrheit der WTO-Mitglieder keine Einwände erhebt, etwa beim Übereinkommen zum Schutze der Eisbären. Problematisch sind quantitative Ex-ante-Definitionen auch bei Handelsbeschränkungen in regionalen Abkommen, wie etwa im >Übereinkommen von Waigani über das Verbot der Einfuhr gefährlicher und radioaktiver Abfälle in die Region der Inselstaaten des Südpazifikforums und über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle in der Südpazifikregion< von 1995.⁹³ Man könnte das globale Quorum mit einem regionalen Quorum ersetzen, was die Definition der zugrunde liegenden Region erfordert: Die betroffene Region variiert aber bei jedem Umweltproblem. Insofern muß bei einer quantitativen Ex-ante-Bestimmung der zulässigen internationalen Übereinkommen gewährleistet sein, daß die Ministerkonferenz Einzelfallgerechtigkeit schaffen kann.

Bei qualitativen Ex-ante-Bestimmungen muß ein internationaler Umweltvertrag bestimmte Eigenschaften unabhängig von der Zahl seiner Parteien haben, um Verletzungen des GATT zu rechtfertigen.⁹⁴ Beispielsweise ließe sich verlangen, daß der internationale Umweltvertrag (i) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen oder ihrer Sonderorganisationen verhandelt wurde, (ii) offen zum Beitritt für alle UN-Mitglieder ist, (iii) von dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen ex ante gebilligt worden ist,⁹⁵

⁹³ Hierzu *M. Buck/C. Helm*, a.a.O. (Anm. 19).

⁹⁴ Verschiedene Vorschläge einzelner Länder werden referiert in Trade and Environment News Bulletin (hrsg. vom GATT) vom 8. Dez. 1995 (zit. in: *J. Nissen*, a.a.O., Anm. 89) sowie bei *M. Shahin*, a.a.O.; Anm. 89).

⁹⁵ So die *Arbeitsgemeinschaft Handel*, a.a.O. (Anm. 89).

(iv) während seiner Verhandlung Länder aus unterschiedlichen Weltregionen und mit unterschiedlichem wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsgrad einschloß, (v) tatsächlich nur grenzüberschreitende oder globale Umweltprobleme erfaßt,

(vi) das Ausmaß der zulässigen Handelsbeschränkungen genau umschreibt oder

(vii) Finanz- und Technologietransfer an Entwicklungsländer garantiert. Eine Ex-ante-Definition müßte so breit sein, daß alle gegenwärtigen, aber auch die vergleichbaren künftigen internationalen Umweltverträge akzeptiert werden, andererseits eng genug, um Mißbrauch einiger weniger Staaten zu vermeiden. Einen solchen Kompromiß bei den derzeitigen Positionsdivergenzen im Konfliktfeld >Handel und Umwelt< auszuhandeln, dürfte aber erhebliche politische Ressourcen erfordern oder - so die wohl realistischere Vermutung - schlicht unmöglich sein. Da die Erfordernisse künftiger Umweltprobleme nicht voraussehbar sind, muß der Ministerkonferenz in jedem Fall die Möglichkeit verbleiben, künftige internationale Umweltverträge, die den qualitativen Test verfehlen, aber weithin als legitim angesehen werden, dem GATT voranzustellen.

Eine dritte Möglichkeit wäre, den Begriff des internationalen Umweltvertrages vergleichsweise unbestimmt zu lassen und zum Beispiel zu verfügen, daß allgemein anerkannte Standards und Verfahren zur Verhütung grenzüberschreitender Umweltverschmutzung und zum Schütze globaler Umweltgüter< den Ausnahmetatbestand des Art. XX GATT gleichgestellt und den 'Kernpflichten des Welthandelsregimes vorgehen sollen. So verfährt beispielsweise das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen in seinem umweltpolitischen Teil.⁹⁶ Das Konkretisieren solcher allgemein anerkannter Standards und Verfahren im Einzelfall obläge dann entweder der Ministerkonferenz oder, im Konfliktfall, dem Streitbeilegungsverfahren, letztlich also dem demokratisch nur indirekt legitimierten WTO-Berufungsgremium.

Insgesamt würde eine quantitative Ex-ante-Bestimmung somit dem Einzelfall nicht gerecht, während eine qualitative Ex-ante-Bestimmung erhebliche politische Ressourcen erforderte - wenn sie überhaupt gelingt.

⁹⁶ United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10. Dez. 1982, in Kraft 16. Nov. 1994, in: BGBl. 1994 II, S. 1798; konkretisiert durch das Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, New York, 28. Juli 1994, in Kraft 28. Juli 1996, in: BGBl. II 1994, S. 2565; ausführlich hierzu F. Biermann, Internationale Meeressumweltpolitik. Auf dem Weg zu einem Umweltregime für die Ozeane?, Frankfurt am Main 1994, S. 75-120.

Bei allen drei Möglichkeiten müßte zudem der Ministerkonferenz die Möglichkeit einer Flexibilisierung gelassen werden.

(n) Definition ex post

Deshalb erscheint es sinnvoller, die Entscheidung von vornherein der Ministerkonferenz zu übertragen. Die Ministerkonferenz könnte mit einem bestimmten Quorum eine Liste internationaler Umweltverträge festlegen, welche den Ausnahmetatbeständen des Art. XX GATT gleichgestellt sind. Dieses kann regionale und globale Übereinkommen einschließen. Auch könnte die Liste jederzeit erweitert werden, sobald neue Umweltverträge vereinbart werden.

Es ließe sich einwenden, daß dieser Ex-post-Ansatz eine gewisse Rechtsunsicherheit beim Verhandeln internationaler Umweltverträge schafft, da zunächst nicht klar ist, ob etwaige Handelsbeschränkungen später von der WTO-Ministerkonferenz gebilligt werden oder nicht. Die Europäische Kommission vertrat die Auffassung, daß hiermit die Welthandelsorganisation zur letztlichen Prüfinstanz für Weltumweltverträge wird.⁹⁷ Beide Argumente gehen indessen fehl, zumindest bei globalen Umweltabkommen. Fast alle Staaten in Nord und Süd sind heutzutage Mitglied der WTO oder streben dies an, so daß die WTO eine fast universelle Organisation geworden ist. Insofern ist davon auszugehen, daß diejenigen Staaten, die internationale Umweltverträge verhandeln, auch später ex post über die GATT-Konformität dieser Umweltverträge zu befinden haben. Solange die Handelsbeschränkungen in Umweltverträgen tatsächlich auf einem breiten Konsens beruhen, ist zu erwarten - nimmt man interne Rationalität und Konsistenz des Regierungshandelns an -, daß dieser breite Konsens später auch in der WTO-Ministerkonferenz besteht, in der ja fast dieselben Regierungen vertreten sind.

Auch das Argument, daß die Welthandelsorganisation zur letzten Prüfinstanz für Weltumweltverträge wird, ist fadenscheinig. Die WTO kann ex post nur über die diejenigen Bestimmungen internationaler Umweltverträge befinden, durch die umweltpolitische Standards *mittels Handelsbeschränkungen gegenüber Drittstaaten* durchgesetzt werden sollen - alle weiteren internationalen Umweltverträge sind und bleiben außerhalb der WTO-Jurisdiktion. Ich bestreite nicht, daß das Oktroyieren umweltpolitischer Normen auf einzelne Staaten mittels Handelsbeschränkungen gerechtfertigt ist, soweit diese Normen von einem breiten Konsens getragen

⁹⁷ Vgl. Trade and Environment News Bulletin (hrsg. vom GATT) vom 8. Dez. 1995, S. 3, zit. in: J. Nissen, a.a.O. (Anm. 89).

werden und das gemeinsame Interesse der Staatengemeinschaft betroffen ist, etwa beim Schutz der Ozonschicht.⁹⁸ Aber es muß eine Prüfinstanz geben, die sicherstellt, daß tatsächlich ein breiter Konsens der Staatengemeinschaft besteht. Sollen umweltpolitische Standards durch Handelsbeschränkungen einseitig durchgesetzt werden, ist es nur folgerichtig, daß die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation, mit ihrer fast universellen Mitgliedschaft, dieses überprüfen darf.

(iii) Fortschreibung der dem Welthandelsregime vorgehenden internationalen Umweltverträge

Eine erste Fassung dieser Anlage - also eine Liste bestimmter Umweltverträge - wäre integraler Bestandteil der Entscheidung der Ministerkonferenz. In Frage kämen insbesondere das Washingtoner Artenschutzabkommen, das Montrealer Protokoll mit seinen Änderungen, das Basler Übereinkommen und das Rotterdamer Übereinkommen, sobald es rechtskräftig ist. Für das Fortschreiben dieser Liste müßte ein Verfahren im Beschluß der Ministerkonferenz festgelegt werden. Denkbar wären: (i) die Übernahme des Erfordernisses einer Dreiviertelmehrheit, wie sie unter anderem für Entscheidungen nach Art. IX Abs. 2 WTO-Übereinkommen (Auslegungsbeschluß), Art. IX Abs. 3 (Ausnahmegenehmigung bei besonderen Umständen) und für mehrere Entscheidungen nach Art. X WTO-Übereinkommen (bestimmte Vertragsänderungen) verlangt wird, (ii) das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, wie sie unter anderem für Entscheidungen nach Art. VII WTO-Übereinkommen (Haushalt und Beiträge) und für mehrere Entscheidungen nach Art. X WTO-Übereinkommen (bestimmte Vertragsänderungen) verlangt wird, oder (iii) die Übernahme des Verfahrens der doppelt-gewichteten Mehrheiten nach Art. 2 Abs. 9 lit. c des Montrealer Protokolls in der Fassung von 1990, nach dem eine Entscheidung die Zustimmung von zwei Dritteln der Parteien erfordert, welche die Mehrheit der Industrieländer und zugleich die Mehrheit der Entwicklungsländer einschließen muß. Ein ähnliches Verfahren gilt seit 1994 für Entscheidungen des Verwaltungsrates der Globalen Umweltfazilität.⁹⁹

Das Quorum bestimmt die Schwelle, nach der - in vorliegendem Vorschlag - umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen aufgrund

⁹⁸ Vgl. F. Biermann, >Common Concern of Humankind<, a.a.O. (Anm. 36).

⁹⁹ Hierzu F. Biermann, Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd, a.a.O. (Anm. 23), S. 176ff. und 212ff.

internationaler Umweltverträge extraterritorial wirken und sich auf Herstellungsverfahren beziehen können, ohne das WTO-Regime zu verletzen. Alternative (i) ist dabei am stärksten souveränitätsschützend, da schon ein Viertel der WTO-Parteien das Anwenden der Handelsbeschränkungen eines internationalen Umweltabkommens auf Drittstaaten verhindern kann. Alternativen (ii) und (iii) erfordern eine größere freihändlerische >Vetomacht< und sind damit umweltpolitisch progressiver, jedoch stärker souveränitätseinschränkend und möglicherweise politisch weniger akzeptabel. Allerdings setzen selbst sie die Zustimmung der Mehrheit der Entwicklungsländer voraus, also derjenigen Staaten, die sich am ehesten von >Umweltprotektionismus< bedroht sehen. Alternative (iii) erforderte die Definition der Staatengruppen Industrieländer< und Entwicklungsländer, was in abstractu gewisse Schwierigkeiten bereiten könnte.

c) Bezug zum TBT-Übereinkommen

Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) regelt das Einführen nationaler Standards für Produkte und produktbezogene Herstellungsverfahren (die im Produkt noch nachweisbar sind) und geht in seinem Regelungsbereich dem GATT vor. Das TBT-ÜBEREINKOMMEN enthält keine dem Art. XX GATT entsprechende Ausnahme (auch wenn Art. XX lit. b GATT in der Präambel des TBT-Übereinkommens wiederholt wird), sondern erlaubt den WTO-Mitgliedern in Art. 2 Abs. 2, legitime Politikziele (legitimate objectives) zu wahren. Hierzu verwendet es analog den Notwendigkeitstest des Art. XX lit. b GATT in seiner bisherigen Auslegung durch die GATT-Streitbeilegungspanels,¹⁰⁰ verfügt also, daß:

technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, *inter alia*: [...] protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. [...]

Umweltschutz (>or the environment<) wurde hiermit erstmals den drei Schutzgütern des Art. XX lit. b GATT hinzugefügt und als legitimes Ziel anerkannt. Dennoch ist das TBT-Übereinkommen ein Problem für internationale Umweltverträge, weil es im Zweifelsfall das WTO-Streitbeile-

¹⁰⁰ Hierzu insbesondere die Auslegung im Thai-Zigaretten-Fall: »The import restrictions imposed by Thailand could be considered as >necessary< in terms of Article XX(b) [GATT] only if there were no alternative measure consistent with the General Agreement, or less inconsistent with it, which Thailand could reasonably be expected to employ to achieve its health policy objectives.« Vgl. *GATT Cigarettes Panel*, Thailand - Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, angenommen am 7. Nov. 1990, GATT-Dok. BISD 36S/200, § 75.

gungssystem berechtigt, zu prüfen, inwieweit die im Umweltabkommen verfügbaren Handelsbeschränkungen (hier: technische Vorschriften) am wenigsten den Handel begrenzen. Dies könnte durchaus problematisch sein. Deshalb sollten die Bestimmungen der Umweltverträge, soweit sie mit Mehrheitsbeschluß der WTO-Ministerkonferenz gebilligt wurden, von vornherein dem TBT-Übereinkommen vorgehen. Dies kann geschehen durch einen entsprechenden Hinweis im hier vorgeschlagenen Auslegungsbeschluß der Ministerkonferenz,¹⁰¹ daß die Bestimmungen der entsprechenden internationalen Umweltverträge »international Standards« im Sinne des Art. 2 Abs. 4 TBT-Übereinkommen sind. Dieser lautet:

Where technical regulations are required and relevant international Standards exist [...], Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international Standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.

Würden die internationalen Umweltverträge den hier genannten »international Standards« gleichgestellt, müßten WTO-Mitglieder diese als Grundlage ihrer nationalen technischen Vorschriften heranziehen.

Die Einschränkung des Art. 2 Abs. 4 TBT-Übereinkommen »except when such international Standards [...] would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems« zielt auf Entwicklungsländer und deren besondere Begebenheiten. Allerdings enthalten bereits die meisten Umweltabkommen Sonderregelungen für Entwicklungsländer, die auch im Grundsatz 11 der Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung verlangt werden.¹⁰² Ebenfalls würde die Mehrheit der Entwicklungsländer in der WTO - die ja der Aufnahme von Umweltverträgen ins Welthandelsregime zustimmen müssen - kaum einer internationalen Harmonisierung bei Umweltstandards zustimmen, wenn auf klimatische oder geographische Gegebenheiten nicht Rücksicht genommen würde. Die Einschränkung der Umweltabkommen durch die Ausnahmeregel innerhalb des Art. 2 Abs. 4 TBT-Übereinkommen mag deshalb eine Verdoppelung sein und mögli-

¹⁰¹ Vgl. Art. 3 der im Anhang A (S. 65) aufgeführten »Draft Decision on the Interpretation of Certain Provisions Relating to the Protection of Human, Animal or Plant Life or Health, or the Environment«.

¹⁰² Vgl. Grundsatz 11 der Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung: »States shall enact effective environmental legislation. Environmental Standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and development context to which they apply. Standards applied by some countries may be appropriate and of unwarranted economic and social costs to other countries, in particular developing countries.«

cherweise die in Umweltabkommen vereinbarten Kompromisse auch verwässern. Insgesamt sollte sie jedoch zum Erhalt einer gewissen Flexibilität der umweltpolitischen Harmonisierung bei technischen Vorschriften beibehalten werden.

d) Bezug zum SPS-Übereinkommen

Das Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) konkretisiert das GATT für bestimmte gesundheitspolizeiliche Tätigkeiten der WTO-Mitglieder. Ein Beispiel ist das von der EU verfügte Einfuhrverbot für Fleisch von hormonbehandelten Rindern. Dieses verletzte in seiner spezifischen Gestaltung das SPS-Übereinkommen, vor allem weil die EU es versäumte, vor dem Verbot eine wissenschaftliche Risikobewertung der in Nordamerika verwendeten Hormone zu unternehmen. Art. 2 Abs. 4 SPS-Übereinkommen¹⁰³ bestimmt, es sei »anzunehmen«, daß Handelsbeschränkungen der Mitglieder, die im Einklang mit dem SPS-Übereinkommen stehen, auch im Einklang mit Art. XX lit. b GATT stehen, also »necessary to protect human, animal or plant life or health« sind und Abweichungen vom sonstigen GATT-Regime rechtfertigen. Der hier vorgeschlagene Auslegungsbeschluß zu Art. XX GATT muß insofern auch die Kongruenz mit dem SPS-Übereinkommen wahren.¹⁰⁴

Ein potentiell künftiges Konfliktfeld ist hierbei der Handel mit genetisch veränderten Lebewesen und deren Produkten, da die Risiken der modernen Biotechnologie weltweit äußerst umstritten sind. Im Einklang mit dem Leitmotiv dieses Aufsatzes sollte auch hier eine multilaterale Lösung angestrebt werden, die dem Welthandelsregime vorgeht. Zur Zeit wird innerhalb des Übereinkommens über die biologische Vielfalt¹⁰⁵ über ein Protokoll zur Sicherheit der grenzüberschreitenden Verbringung genetisch veränderter Lebewesen (Biosafety-Protokoll) verhandelt, wobei diese Verhandlungen bereits einmal, 1999 in Cartagena, gescheitert sind.¹⁰⁶ Die Verbindung dieses Biosafety-Protokolls zum Welthandelsregime -

¹⁰³ Vgl. Art. 2 Abs. 4 SPS-Übereinkommen: »Sanitary or phytosanitary measures which conform to the relevant provisions of this Agreement shall be presumed to be in accordance with the obligations of the Members under the provisions of GATT 1994 which relate to the use of sanitary or phytosanitary measures, in particular the provisions of Article XX(b).«

¹⁰⁴ Vgl. Art. 4 der im Anhang A (S. 65) aufgeführten »Draft Decision on the Interpretation of Certain Provisions Relating to the Protection of Human, Animal or Plant Life or Health, or the Environment«.

¹⁰⁵ Convention on Biological Diversity, a.a.O. (Anm. 39).

¹⁰⁶ Hierzu *A. Gupta*, Framing >Biosafety< in an International Context. The Biosafety Protocol Negotiations, Environment and Natural Resources Program Discussion Paper, Harvard University, Cambridge (Mass.) 1999. Abrufbar unter <http://environment.harvard.edu/gea>.

Überordnung oder Unterordnung zum WTO-Recht? - ist dabei einer der politischen Kernkonflikte, was hier nicht ausführlicher erörtert werden kann. Jedoch sollte, ungeachtet der endgültigen Gestaltung des Biosafety-Protokolls, für dieses wie für vergleichbare internationale Umweltverträge der Vorrang gegenüber dem SPS-Übereinkommen grundsätzlich ermöglicht werden.

Hierzu könnte die Ministerkonferenz in dem hier vorgeschlagenen Auslegungsbeschluß festlegen, daß bestimmte internationale Umweltverträge als »international Standards« im Sinne von Art. 3 Abs. 2 SPS-Übereinkommen gelten können. Dieser bestimmt:

Sanitary or phytosanitary measures which conform to international Standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.

Im Gegensatz zum Auslegungsbeschluß hinsichtlich Art. XX GATT berührt eine Auslegung des SPS-Übereinkommens jedoch stärker den Wortlaut des Übereinkommens und könnte somit eher einer Änderung der WTO-Verträge gleichkommen. Damit wäre ein Auslegungsbeschluß hinfällig und eine Vertragsänderung erforderlich. Diese wäre insbesondere dann der Fall, wenn der internationale Umweltvertrag bestimmte sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen »ohne ausreichenden wissenschaftlichen Beleg«¹⁰⁷ verlangt oder im Widerspruch zum Codex Alimentarius, den Standards des Internationalen Büros für Epizootica oder dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz von Pflanzen steht, welche explizit als »international Standards« im Abkommen aufgeführt sind.¹⁰⁸ Die letztgenannten internationalen Standards werden zwar auch multilateral beschlossen - das heißt von denselben Staaten, die das Biosafety-Protokoll verhandeln -, aber dennoch sind Konflikte nicht ausgeschlossen, insbesondere wenn das Biosafety-Protokoll ohne die USA in Kraft treten sollte.

Deshalb sollte grundsätzlich die Möglichkeit für den Vorrang internationaler Umweltverträge gegenüber dem SPS-Übereinkommen geschaffen werden, wobei im Einzelfall ein Auslegungsbeschluß der Ministerkonferenz hier nicht reichen könnte, sondern eine Vertragsänderung erforderlich wäre.

¹⁰⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 2 SPS-Übereinkommen: »Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.«

¹⁰⁸ Vgl. Anlage A Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 SPS-Übereinkommen.

5. Weitere verfahrensrechtliche Änderungen?

Neben Änderungen des materiellen Welthandelsrechts wurde verschiedentlich vorgeschlagen, die judikativen Verfahren innerhalb der WTO >umweltfreundlicher< zu gestalten, insbesondere mit Blick auf eine Reform der Streitbeilegungsgremien (a) und der Beweislastverteilung (b) sowie eine stärkere Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips in der Rechtsauslegung (c).

a) Die Streitbeilegungsgremien reformieren?

Verschiedentlich wird argumentiert, daß nicht (nur) das Welthandelsrecht, sondern dessen Streitbeilegungsverfahren geändert werden solle, um Umweltinteressen zu begünstigen. Diskutiert wird insbesondere, die Streitbeilegungspanel und das WTO-Berufungsgremium anders zusammenzusetzen sowie das Beweislastverfahren zu ändern.

Der Ruf nach einer neuen Auswahl der Richter im WTO-Streitbeilegungsverfahren gleicht dem altem Motto: >mißfällt das Urteil, wechsle den Richter <. Die Richter im WTO-Berufungsgremium sind laut Streitbeilegungsübereinkommen zwar nur in Fragen des Rechts, des Handels und der WTO-Abkommen ausgewiesen und nicht notwendigerweise in Umweltfragen,¹⁰⁹ können jedoch unbegrenzt Sachverständige für Umweltfragen anhören, und jeder Partei steht es frei, wissenschaftliche Expertisen einzubringen und die Anhörung weiterer Sachverständiger zu verlangen.

Im Garnelenfall von 1998 hörte das Berufungsgremium auch Stellungnahmen von Umweltverbänden, mit dem nicht überraschenden Ergebnis, daß ausschließlich die finanziell wohlversorgten Gruppen aus den USA und Europa diese Möglichkeiten nutzten und argumentative Schützenhilfe für die USA und gegen die klageführenden Entwicklungsländer leisteten. Vertreter der südasiatischen Fischer, welche die einseitige US-amerikanische Gesetzgebung zu erheblichen finanziellen Aufwendungen zwingt, waren im Streitbeilegungsverfahren nicht vertreten. Wegen dieser Machtasymmetrie in der globalen >Zivilgesellschaft< protestierten die Entwicklungsländer - wenngleich vergeblich - gegen die Möglichkeit für private Umweltverbände zur Einflußnahme im Verfahren.

¹⁰⁹ Vgl. Art. 17 Abs. 3 Streitbeilegungsübereinkommen: »The Appellate Body shall comprise persons of recognized authority, with demonstrated expertise in law, international trade and the subject matter of the covered agreements generally. They shall be unaffiliated with any government. The Appellate Body membership shall be broadly repräsentative of membership in the WTO [...]«. Allgemein hierzu *A. Koni*, a.a.O. (Anm. 60).

Grundsätzlich können auch internationale Organisationen, wie etwa das UN-Umweltprogramm, im WTO-Streitbeilegungsverfahren Stellung beziehen, soweit eine Partei dieses unterstützt. Insofern ist nicht ersichtlich, was die Übertragung des WTO-Streitbeilegungsverfahrens in die Organisation der Vereinten Nationen bewirkte oder, wie es beispielsweise Martens in Anlehnung an Caldwell¹¹⁰ und verschiedene Umweltverbände aus Industrieländern¹¹¹ forderte,

für zwischenstaatliche Handelskonflikte, die nicht auf die reine handelspolitische Ebene beschränkt bleiben, sondern auch soziale, ökologische oder menschenrechtliche Implikationen haben, einen eigenen Streitschlichtungsmechanismus außerhalb der WTO unter dem Dach der UNO zu schaffen.¹¹²

Schon heute werden die WTO-Richter von den WTO-Parteien nach regionalem Proporz ausgewählt, so daß sich angesichts der zunehmend identischen Mitgliederstruktur von WTO und UN kaum etwas änderte. >Umweltexperten< in handelsrechtliche Streitbeilegungsverfahren einzubeziehen kann, soweit diese Experten Völkerrechtler sind, das WTO-Recht selbst nur am Rande ändern. Zudem ist fraglich, welche Handelskonflikte keine sozialen, ökologischen oder menschenrechtlichen Implikationen haben und wer dann im Streitfall hierüber befindet und den anhängigen Fall dem >WTO-Gericht< oder dem >UN-Gericht< überweist.

Der >Zivilgesellschaft< im Verfahren mehr Rechte einzugestehen¹¹³ erhöhte hingegen die Transparenz des WTO-Streitbeilegungssystems und wäre insofern im Grundsatz zu befürworten. Ohne Proporzsystem würde jedoch das verstärkte Zulassen privater Akteure die Interessen der Mittelschichten der reichen Industrieländer bevorteilen: Aus diesem Grunde wenden sich Entwicklungsländer gegen die Einbeziehung von Umweltverbänden. Eine Kompromißmöglichkeit wäre, einen Fonds einzurichten, der die Betroffenen in Entwicklungsländern in der Wahrung ihrer Interessen schützt, beispielsweise durch Übernahme von Reisekosten und professionellen Rechtsbeistand gegen die einseitige Rechtsauslegung der nordamerikanischen und europäischen Umweltverbände.

Insgesamt erscheint es indes vielversprechender, nicht die Richter, sondern das Recht zu ändern, insbesondere durch den in diesem Aufsatz vertretenen Auslegungsbeschluß der WTO-Ministerkonferenz.

¹¹⁰ Vgl. J. Caldwell, a.a.O. (Anm. 51).

¹¹¹ Vgl. WWF/Oxfam/CNI, a.a.O. (Anm. 51).

¹¹² Vgl. J. Martens, a.a.O. (Anm. 51), S. 31.

¹¹³ Vgl. J. Caldwell, a.a.O. (Anm. 51).

b) Die Beweislast umkehren?

Die Forderung nach einer Umkehr der Beweislast im Streitbeilegungsverfahren¹¹⁴ ist diffizil, vor allem weil es keine allgemeine Beweislastregel im Welthandelsrecht gibt. Art. XX GATT wurde von den Streitbeilegungspanels durchgehend als Ausnahmeregel gedeutet, so daß hier derjenige, der sich darauf beruft, auch die Gründe selbst beizubringen hat.¹¹⁵ Auch mit Blick auf den Umweltschutz hat dies Sinn: Handelsbeschränkungen bei Produktstandards sind bereits erlaubt, so daß es bei einem Einfuhrverbot etwa für gesundheitsschädliche Produkte, die auch im Inland verboten sind, keinen Grund für eine Streitbeilegung gibt. Wenn ein Land hingegen eine Beschränkung des Handels aufgrund von Herstellungsverfahren *im Ausland* für notwendig erachtet, um das Leben und die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen *im Ausland* zu schützen, oder hiermit erschöpfbare Naturschätze *außerhalb* seiner Rechtshoheit bewahren will, sollte dieses Land dieses gegenüber den betroffenen Handelspartnern erklären können. De facto saßen in allen umweltpolitischen Konflikten vor der WTO bislang Industrieländer auf der Anklagebank: Diesen ist es auch am ehesten zumutbar, die Kosten für die Beibringung von Nachweisen zu übernehmen.

Da mein Vorschlag eines Auslegungsbeschlusses der Ministerkonferenz den Vorrang bestimmter internationaler Umweltverträge gegenüber dem GATT eindeutig regeln würde, fällt die Beweislast insofern nur noch auf diejenigen WTO-Parteien, die Handelsbeschränkungen in bezug auf ausländische Herstellungsverfahren vornehmen wollen, welche nicht von einem internationalen Umweltvertrag vorgeschrieben sind.

c) Das Vorsorgeprinzip verankern?

Verschiedentlich wird gefordert, das Vorsorgeprinzip im Welthandelsregime zu verankern.¹¹⁶ Dieses Prinzip ist bereits ein wesentliches Element der Umweltpolitik vieler Länder, nicht zuletzt Deutschlands, wo es gleichsam >erfunden< wurde.¹¹⁷ Auch die Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung fordert im 15. Grundsatz:

¹¹⁴ Vgl. J. Martens, a.a.O. (Anm. 51), S. 36; *Arbeitsgemeinschaft Handel*, a.a.O. (Anm. 8).

¹¹⁵ Hierzu *World Trade Organization*, GATT/WTO Dispute Settlement Practice Relating to Article XX, Paragraphs (b), (d) and (g) of GATT, a.a.O. (Anm. 12), §§ 8ff.

¹¹⁶ Insbesondere von den Umweltverbänden der Industrieländer, vgl. etwa J. Knirsch (Greenpeace), Von T[h]unfischen und Menschen, in: *Frankfurter Rundschau*, 31. Aug. 1999; *Arbeitsgemeinschaft Handel*, a.a.O. (Anm. 8).

¹¹⁷ Vgl. etwa K. von Moltke, The Dilemma of the Precautionary Principle in International Trade, in: *Bridges Between Trade and Sustainable Development*, 3 (1999), Heft 6, S. 3-4.

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Es ist allerdings nicht unerheblich, daß die Rio-Erklärung von einem »Vorsorgeansatz« und nicht einem »Prinzip« spricht: Der internationale Rechtsstatus des Vorsorgeprinzips bleibt durchaus umstritten. Manche Völkerrechtler behaupten zwar, daß es ein »Vorsorgeprinzip« als Teil des Völkergewohnheitsrechts gäbe,¹¹⁸ und dieses ist auch die Rechtsauffassung der EU.¹¹⁹ Die USA und Kanada hingegen, unterstützt von einer Reihe anderer Völkerrechtler,¹²⁰ bestreiten hingegen die Existenz einer solchen völkergewohnheitsrechtlichen Norm und sprechen weiterhin von einem »Vorsorgeansatz«, einem also eher politischen Instrument der Nationalstaaten, dessen Inhalt von Land zu Land sich ändern könne.¹²¹ Manche internationalen Umweltverträge, beispielsweise das Montrealer Protokoll¹²², begründen ihre Standards ausdrücklich mit dem Vorsorgeansatz, wie es auch viele Staaten tun. Aber ob dieses reicht, eine völkergewohnheitsrechtliche Norm zu begründen, erscheint fraglich. Zum einen ist noch unklar, inwieweit es eine konsistente Übung durch die Staaten in diesem Bereich gibt, da die einzelnen Verträge und nationalen Gesetze nicht klar zeigen, was der Gehalt einer gewohnheitsrechtlichen Norm des Vorsorgeprinzips sein könnte. Zum anderen bestreiten wichtige Rechtspartner, insbesondere die USA und Kanada, aber auch viele Entwicklungsländer, die völkergewohnheitsrechtliche Geltung eines »Vorsorgeprinzips« (was dessen gewohnheitsrechtliche Geltung zwischen den übrigen Staaten nicht ausschließt).

Die Rechtsprechungsorgane der WTO haben sich bisher einer Festlegung enthalten. Das Berufungsgremium stellte mit Blick auf das SPS-

¹¹⁸ Vgl. etwa P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Bd. 1. Manchester 1995, S. 212, sowie J. Cameron/J. Abouchar, *The Status of the Precautionary Principle in International Law*, in: D. Freestone/E. Hey (Hrsg.), *The Precautionary Principle in International Law*, 1996, S. 52.

¹¹⁹ Im Hormonfall argumentierte die EU, daß das Vorsorgeprinzip entweder eine Norm des allgemeinen Völkergewohnheitsrechtes sei oder ein allgemeiner Rechtsgrundsatz; damit würde das Vorsorgeprinzip die Auslegung von Art. 5 Abs. 1 und 2 SPS-Übereinkommen beeinflussen. Vgl. WTO *Appellate Body*, *EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, a.a.O. (Anm. 50), § 16.

¹²⁰ Vgl. etwa P. Birnie/A. Boyle, a.a.O. (Anm. 36), S. 98.

¹²¹ Vgl. die nordamerikanischen Ausführungen referiert in WTO *Appellate Body*, *EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, a.a.O. (Anm. 50), § 43 [USA] und § 60 [Kanada].

¹²² Vgl. die Präambel des Montrealer Protokolls (a.a.O. Anm. 22): »The Parties to this Protocol, [...] Determined to protect the ozone layer by taking precautionary measures to control equitably total global emissions of substances that deplete it, with the ultimate objective of their elimination on the basis of developments in scientific knowledge, taking into account technical and economic considerations, [...] Have agreed as follows [...]«.

Übereinkommen jedoch fest, daß ein Staat, der internationale Standards überschreiten will, dabei in seiner Risikobewertung nicht der Mehrheit der Sachverständigen folgen muß, sondern seine Politik allein mit wissenschaftlicher Unsicherheit schon rechtfertigen kann.¹²³ Selbst bei gänzlichem Mangel an wissenschaftlichen Hinweisen auf ein Risiko verbietet das SPS-Übereinkommen nationale Alleingänge nicht, verknüpft diese allerdings mit der Pflicht, sich um weitere Erkenntnisse zu bemühen. Insofern ist der Vorsorgeansatz zumindest im SPS-Übereinkommen bereits verankert.

Den Vorsorgeansatz allgemein im WTO-Recht zu verankern, beispielsweise als Zusatz zu Art. XX GATT, birgt hingegen gewisse Risiken. Insbesondere könnte dadurch eine Möglichkeit für einen unilateralen Mißbrauch zum Zwecke einer extraterritorialen Anwendung nationaler Umweltstandards geschaffen werden, indem manche Staaten den Mangel an wissenschaftlichen Beweisen zum Protektionismus oder zur Internationalisierung ihrer Wertvorstellungen nutzen könnten. De facto würde dies insbesondere den Nord-Süd-Konflikt in der Welthandels- wie Weltumweltpolitik verschärfen. So widersetzen sich Entwicklungsländer bislang der (weiteren) Verankerung des Vorsorgeansatzes in das Welthandelsregime.¹²⁴

Eine Lösung ist auch hier der Rückgriff auf einen Multilateralismus, der Nord und Süd einschließt. Die Staatengemeinschaft hat gezeigt, daß sie durchaus im Sinne des Vorsorgeansatzes bei wissenschaftlicher Ungewißheit handeln kann, wie etwa im Montrealer Protokoll. Der Vorsorgeansatz ließe sich insofern als Handlungsanweisung an die internationale Gemeinschaft verstehen, den Mangel an wissenschaftlichen Beweisen nicht zum Hinderungsgrund für wirksames umweltpolitisches Handeln werden zu lassen. Der Vorsorgeansatz darf jedoch nicht dazu dienen, daß einzelne Staaten ihre umweltpolitischen und handelspolitischen Interessen gegenüber der internationalen Gemeinschaft durchsetzen, wenn es keinerlei wissenschaftliche Rechtfertigung hierfür gibt. Deshalb sollte dieser Ansatz als Handlungsanweisung im Auslegungsbeschluß der Ministerkonferenz genannt werden, ohne die Ausnahmetatbestände des Art. XX GATT grundsätzlich zu ändern.

¹²³ Vgl. hierzu die Ausführungen oben, S. 23f.

¹²⁴ *M. Shahin*, a.a.O. (Anm. 89).

6. Fazit

Im Ergebnis ist zu empfehlen, im Zuge der geplanten WTO-Verhandlungsrunde einen Beschluß der WTO-Ministerkonferenz gemäß Art. IX Abs. 2 WTO-Übereinkommen zu initiieren, durch den Art. XX lit. b und lit. g GATT und die relevanten Bestimmungen der TBT- und SPS-Übereinkommen verbindlich ausgelegt werden. In diesem Beschluß¹²⁵ sollten diese GATT-Bestimmungen derart konkretisiert werden, daß sie umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen mit extraterritorialer Wirkung oder mit Bezug auf Herstellungsverfahren nur dann gestatten, wenn diese ausdrücklich in einem derjenigen internationalen Umweltverträge vorgeschrieben werden, die in einer Anlage zum Auslegungsbeschluß aufgelistet sind. Ein solcher Beschluß könnte jederzeit mit einer Dreiviertelmehrheit der Parteien gefaßt werden.

¹²⁵ Ein Entwurf einer »Decision on the Interpretation of Certain Provisions Relating to the Protection of Human, Animal or Plant Life or Health, or the Environment« wird im Anhang A vorgestellt (s. unten, S. 65).

V. AKZEPTANZCHANCEN

Zumindest die Industrieländer innerhalb der WTO sehen einen Bedarf für eine Regelung des Verhältnisses internationaler Umweltverträge zum WTO-Recht. Auch die Möglichkeit eines Auslegungsbeschlusses wurde auf dem jüngsten Hochrangigen Symposium der WTO zu Handel und Umwelt im März 1999 bereits von Finnland, Kanada und den Vereinigten Staaten angeführt.¹²⁶ Die meisten WTO-Parteien wenden sich zudem gegen einseitige umweltpolitische Handelsbeschränkungen und befürworten den Grundsatz des Multilateralismus. Das wirksame Eindämmen des Unilateralismus durch den hier vorgelegten Entwurf käme insofern einem Wunsch der weitaus überwiegenden Mehrheit der Staaten entgegen.

Viele Entwicklungsländer widersetzen sich bislang einer Reform des Art. XX GATT. Indien beispielsweise argumentiert, daß bislang noch kein internationaler Umweltvertrag vom WTO-Recht behindert worden sei und daß Art. XX nur unilaterales Vorgehen verhindere, de facto jedoch kein multilaterales.¹²⁷ Die Mehrheit der Entwicklungsländer wendet sich insbesondere gegen eine Ausweitung des Art. XX lit. b und lit. g GATT auf Prozeß- und Produktionsstandards und gegen seine extraterritoriale Anwendung.¹²⁸ Beides würde nach diesem Vorschlag unter bestimmten Bedingungen jedoch erlaubt werden.

Andererseits könnten nach diesem Vorschlag umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen mit Bezug auf Prozeß- und Produktionsstandards und mit extraterritorialer Anwendung nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie von einem internationalen Umweltabkommen vorgeschrieben werden, das zuvor von der WTO-Ministerkonferenz mit einer bestimmten Mehrheit akzeptiert worden ist. Unabhängig von der Gestaltung des Entscheidungsverfahrens ist damit in meinem Vorschlag ausgeschlossen, daß solche Handelsbeschränkungen ohne Zustimmung der Mehrheit der Entwicklungsländer GATT-konform werden können. Damit könnten Befürchtungen des Südens gemindert werden.

Zudem hat das Berufungsgremium im Garnelenfall von 1998 die Grenzen des Art. XX GATT über dessen bestehendes Verständnis hin ausgeweitet, während mein Vorschlag hier de facto die einseitige Rechtspre-

¹²⁶ IISD, a.a.O. (Anm. 85).

¹²⁷ USD, a.a.O. (Anm. 85).

¹²⁸ Vgl. etwa die Stellungnahmen der Entwicklungsländer auf dem Hochrangigen Symposium der WTO zu Handel und Umwelt von 1999 (USD, a.a.O., Anm. 85).

chung des Berufungsgremiums zurücknehmen würde. Dies könnte die Unterstützung der Entwicklungsländer finden. Auch die Europäische Union hat sich bislang gegen Unilateralismus, aber für eine gewisse Bevorrechtigung internationaler Umweltverträge gegenüber dem Handelsrecht ausgesprochen. Diesem würde mein Vorschlag Rechnung tragen.

Die Vereinigten Staaten wären allerdings gezwungen, ihr Handelsrecht zu ändern. Während die jüngste Rechtsprechung des Berufungsgremiums den USA >fast< Recht gegeben hat - das heißt, die Rechtmäßigkeit ihres Unilateralismus nur von bestimmten, vergleichsweise leicht zu erfüllenden Bedingungen abhängig machte¹²⁹ -, so blieben bei Annahme meines Vorschlages bestimmte handelsrechtliche Maßnahmen der USA weiterhin GATT-widrig, da sie nicht von internationalen Umweltverträgen vorge-schrieben werden. Insbesondere die US-amerikanische Politik gegenüber der Einfuhr von Thunfischen, Garnelen und deren Produkten würde weiterhin als Verletzung des WTO-Rechts gelten, weil sie von entsprechenden internationalen Abkommen, etwa dem Washingtoner Artenschutzabkommen oder dem Biodiversitätsübereinkommen, nicht ausdrücklich vorge-schrieben ist.

Rein rechtlich könnten die USA bei einem Auslegungsbeschluß nach Art. IX Abs. 2 WTO-Übereinkommen überstimmt werden. Es ist jedoch fraglich, inwieweit die Mehrheit der Staaten zu einem solchen Schritt bereit ist. Angesichts der weitgehenden Isolation der USA hinsichtlich der Rechtmäßigkeit einseitiger umweltpolitischer Handelsbeschränkungen ist vielleicht im Rahmen von Paketlösungen eine Einigung denkbar. Eines ist aber auch klar: Die neue Rechtslage nach dem Entscheid des Berufungsgremiums im Garnelenfall bringt die Gegner von extraterritorialen Handelsbeschränkungen bei Prozeß- und Produktionsstandards in Zugzwang, weil dieser Entscheid den Art. XX lit. b GATT US-freundlich auslegte, selbst wenn die USA den Rechtsstreit letztlich verloren haben. Insofern ist nicht auszuschließen, daß die USA jegliche neue Auslegung ablehnen werden, die von der nun geltenden Rechtslage wieder zurückführt.

¹²⁹ Vgl. oben, Anm. 73.

VI. SCHLUßFOLGERUNG

Freihandel und Umweltschutz, so die These dieses Aufsatzes, schließen sich nicht aus. Sie erfordern jedoch Klarstellungen und begrenzte Reformen im Recht der Welthandelsorganisation, insbesondere mit Blick auf das GATT. Unter anderem muß dafür gesorgt werden - und hierfür bietet sich die angestrebte WTO-Verhandlungsrunde an -, daß internationale Umweltverträge, die ihren Parteien bestimmte Beschränkungen des Handels abverlangen, nicht mit dem GATT zusammenstoßen. Andererseits müssen dem umweltpolitischen Unilateralismus der großen Welthandelspartner Schranken gezogen werden, um die Interessen der kleineren und schwächeren Staaten zu schützen.

Dieses Spannungsfeld, so wird hier argumentiert, wäre zu lösen durch einen Beschluß der WTO-Ministerkonferenz nach Art. IX Abs. 2 WTO-Übereinkommen zur verbindlichen Auslegung des Art. XX lit. b und lit. g GATT sowie der SPS- und TBT-Übereinkommen. In diesem Beschluß sollten diese Bestimmungen derart konkretisiert werden, daß sie umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen mit extraterritorialer Wirkung oder mit Bezug auf Herstellungsverfahren gestatten, soweit diese von einem derjenigen internationalen Umweltverträge verlangt werden, die in einer Anlage zum Auslegungsbeschluß aufgelistet sind (vgl. Anhang, S. 65). Dieser Beschluß könnte im Rahmen der angestrebten WTO-Verhandlungsrunde mit einer Dreiviertelmehrheit der Parteien gefaßt werden.

Eine solche Klärung des Verhältnisses von Welthandels- und Weltumweltrecht würde mehrere Zwecke erfüllen. Sie beschützte das souveräne Recht kleinerer Weltmarktteilnehmer, insbesondere der Entwicklungsländer, auf die selbstverantwortliche Festlegung der für sie sinnvollen, finanzierbaren und - bei globalen Umweltproblemen - der für sie angemessenen Umweltstandards, und sie förderte den Vorrang des Multilateralismus in der Welthandels- wie in der Weltumweltpolitik gegenüber dem Diktat großer und mächtiger Staaten. Das Kooperationsprinzip des Völkerrechts und die *rule of law* würden gestärkt, und es würde verhindert, daß das Freihandelssystem für die Durchsetzung einseitig verfügbarer Umweltstandards einzelner Staaten und derer Umweltverbände instrumentalisiert wird.

Der Schutz nationaler und globaler Umweltgüter bliebe dabei Gestaltungsaufgabe der Staatengemeinschaft im Wege der Verhandlung und des einvernehmlichen Kompromisses. Im Rahmen internationaler Umweltver-

träge könnten Beschränkungen des Freihandels als politisches Instrument sehr wohl eine Rolle spielen, soweit die Mehrheit der Staaten dieses als notwendig erachtet. Manchem Umweltschützer wird dies als zuwenig erscheinen, und viele mögen in Washington, Brüssel oder Berlin anti-chambrieren, um eine Internationalisierung eigener umweltpolitischer Vorstellungen qua Handelsverbot einzuklagen, welches sich oft vorrangig - gewollt oder ungewollt - gegen die Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas richtet. Weltumweltpolitik kann aber nur im weitgehenden Konsens zwischen Nord und Süd gerecht und mittelfristig auch nur so effektiv sein.¹³⁰

Es muß also nach anderen Wegen einer besseren Weltumweltpolitik gesucht werden. Die OECD stellte beispielsweise fest, daß

in considering the relevant developing countries concerns, it will generally seem preferable to secure their cooperation through technology transfers, financial assistance or flexible provisions for the implementation of the MEAs [multilateral environmental agreements] rather than resorting to trade measures.¹³¹

Ein Vorbild hierzu wäre der Multilaterale Fonds zur Umsetzung des Montrealer Protokolls, mit dem die Industrieländer bald eine Milliarde US-Dollar in Entwicklungsländer transferierten, um deren Ausstieg aus der FCKW-Nutzung zu ermöglichen.¹³²

Wenn die USA und deren Umweltverbände der Auffassung sind, daß der Schutz der Meeresschildkröten im Südasien die Übernahme US-amerikanischer Fangmethoden erfordert - vieles spricht dafür -, dann wäre es dem Postulat der Rio-Konferenz der »gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten«¹³³ der Staaten weit angemessener, wenn die USA und andere Industrieländer die Einführung ihrer besonderen Fangnetze im Süden durch Finanz- und Technologietransfer unterstützten statt die Kosten dem individuellen Fischer in den Entwick-

¹³⁰ Hierzu F. Biermann, *Justice in the Greenhouse. Perspectives from International Law*, in: F. Töth (Hrsg.), *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change*, London 1999, S. 160-172; ders., *Linking Trade with Environment. The False Promise*, in: *American Institute for Contemporary Gernnan Studies/Heinrich-Böll-Stiftung* (Hrsg.), *Environmental Diplomacy*, Washington (D.C.) 1999, S. 39-46.

¹³¹ OECD, a.a.O. (Anm. 78), S. 16.

¹³² Hierzu ausführlich F. Biermann, *Finanzierung der Umweltpolitik in Entwicklungsländern. Erfahrungen mit dem internationalen FCKW-Verbotsregime*, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 11 (1998), S. 483-495; ders., *Financing Environmental Policies in the South. Experiences from the Multilateral Ozone Fund*, in: *International Environmental Affairs*, 9 (1997), S. 179-218.

¹³⁴ Vgl. Grundsatz 7 der Rio-Erklärung (a.a.O., Anm. 42): »States shall co-operate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.«

lungsländern aufzubürden. Eine Möglichkeit wäre die Einrichtung eines internationalen Fonds für den Ankauf von Umweltschutztechnologie und für deren Verbreitung in Entwicklungsländern, analog zum internationalen Fonds für Medikamente gegen Tropenkrankheiten, den Bundesaußenminister Joschka Fischer - in Anlehnung an den Entwicklungsökonom Jeffrey Sachs¹³⁴ - im September 1999 in der Vollversammlung der Vereinten Nationen anregte.¹³⁵

Die Reform der standardsetzenden internationalen Organisationen, beispielsweise des Codex Alimentarius, ist ein weiterer Weg, Umwelt- und Verbraucherinteressen gegenüber dem Welthandelssystem Vorrang zu gewähren, ohne einem Unilateralismus der Industrieländer Vorschub zu leisten. Der Codex Alimentarius ist ein 1962 eingerichtetes, noch wenig bekanntes Gremium, das durch das neue Welthandelsrecht an Bedeutung gewonnen hat. Das SPS-Übereinkommen erlaubt zwar nationale Produktstandards, die die internationalen überschreiten, zielt aber doch auf eine zunehmende weltweite Harmonisierung auf dem Niveau, das beispielsweise vom Codex Alimentarius vorgegeben wird. Eine internationale Harmonisierung und Integration kann in vielen Fällen begrüßenswert sein, doch entscheidend bleibt, wer die internationalen Standards setzt. Hier verläuft die Arbeit etwa des Codex Alimentarius weiterhin in kleinen Expertenzirkeln ohne nennenswerten Einfluß der Öffentlichkeit. Dies ist gerade für Entwicklungsländer problematisch, weil deren Repräsentanten in den nicht- oder halbstaatlichen standardsetzenden Organisationen ihre Interessen nur wenig einbringen können. Überdies entscheidet der Codex Alimentarius mit einfacher Mehrheit. Dadurch kann nur eine knappe Hälfte der beteiligten Staaten bestimmte Standards bei Nahrungsmitteln - auch in umstrittenen Fragen wie Biotechnologie oder >Hormonfleisch< - weltweit so verankern, daß WTO-Mitglieder nurmehr mit einem gewissen Rechtfertigungsaufwand hiervon wieder abweichen können. Diese neue Macht des Codex Alimentarius ruft nach seiner Reform: etwa nach der Einführung eines höheren Quorums, um bestimmte Nahrungsmittelstandards weltweit vorzugeben,¹³⁶ aber auch nach stärkerer Berücksichtigung

¹³⁴ Vgl. J. Sachs, Helping the World's Poorest, in: *The Economist*, 14. Aug. 1999, S. 17-20.

¹³⁵ Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 22. September 1999, Pressemitteilung Nr. 1051/99 des Auswärtigen Amtes vom 22. Sept. 1999.

¹³⁶ Die Entscheidung über die Zulässigkeit von künstlichen Hormonen im Rinderfleisch beispielsweise fiel mit einer nur knappen Mehrheit. Der Codex-Ausschuß zu Allgemeinen Grundsätzen hat nach Abschluß der Uruguay-Runde und seiner nun quasi-legislativen Rolle Möglichkeiten geprüft, die Codex-Standards breiter akzeptabel zu machen. Im April 1999 gelang es jedoch nicht, das Quorum der einfachen Mehrheit auf eine Zweidrittelmehrheit zu erhöhen; auch war keine Einigung möglich, ob in der Codex-Risikobewertung neben wissenschaftlichen Studien auch »andere legitime Faktoren« anzuerkennen seien, etwa Verbraucherwünsche oder der Umweltschutz. Eben-

von Verbraucherschutzverbänden und Vertretern der Entwicklungsländer.

Auch die Wirksamkeit internationaler Umweltregime könnte verbessert werden; Politikwissenschaftler haben dies seit geraumer Zeit untersucht und manche Optimierungsvorschläge vorgelegt.¹³⁷ Weiter gehen will der Direktor der Welthandelsorganisation, der sich im März 1999 für die Gründung einer >Weltumweltorganisation< als Gegengewicht zu seiner WTO aussprach. Der französische Präsident Jacques Chirac¹³⁸ gesellte sich schon 1998 zu den Befürwortern einer Weltumweltorganisation, und es wird spekuliert, daß dieses auch für den US-amerikanischen Vizepräsidenten Albert Gore ein Kampagnenziel im Präsidentschaftswahlkampf werden könnte, um umweltpolitisch Profil und *leadership* zu zeigen. Gleichwohl ist es Deutschland, das international als Hauptbefürworter einer neuen UN-Sonderorganisation gilt, nachdem sich Bundeskanzler Kohl Mitte der neunziger Jahre recht unvermittelt für einen >Umweltsicherheitsrat< ausgesprochen hatte, diesem 1997 der offizielle deutsche Vorschlag einer »globalen Dachorganisation für Umweltfragen mit dem UN-

so gelang keine Einigung zur Frage, ob Umwelt- und Verbraucherschutzverbände mehr Einfluß haben sollten. Einige Industrieländer wandten ein, dieses würde den zwischenstaatlichen Charakter des Codex >verwässern<, während einige Entwicklungsländer in der Beteiligung von privaten Verbänden einen >unfairen Vorteil für den Norden< sehen. Hierzu »Codex Alimentarius. Setting Food Safety Standards for Global Trade«, in: *Bridges Between Trade and Sustainable Development*, 3 (1999), Heft 4, S. 1-2, sowie 3 (1999), Heft 6, S. 18.

¹³⁷ Vgl. etwa den Literaturbericht von C. Jakobkeit, *Wirksamkeit in der internationalen Umweltpolitik*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5 (1998) S. 345-366, und im deutschsprachigen Raum die Sammelbände von Th. Gehring/S. Oberthür, a.a.O. (Anm. 19); U. E. Simonis (Hrsg.), *Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes*, Berlin 1996; in den USA wohl einschlägig sind P. M. Haas/R. O. Keohane/M. A. Levy (Hrsg.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge (Mass.) 1993, insbesondere R. O. Keohane/P. M. Haas/M. A. Levy, *The Effectiveness of International Environmental Institutions*, in: ebd., S. 3-24; R. O. Keohane/M. A. Levy (Hrsg.), *Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promise*, Cambridge (Mass.) 1996; D. G. Victor/K. Raustiala/E. B. Skolnikoff (Hrsg.), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*, Cambridge (Mass.) 1998.

¹³⁸ J. Chirac, *Speech by Mr. Jacques Chirac, President of France, at the Congress of the World Conservation Union*. 3. Nov. 1998, o.O. [Fontainebleau, Frankreich]. Chirac sprach von der Notwendigkeit einer »World Authority« als »impartial and indisputable global center for the evaluation of our environment«.

Umweltprogramm als Kernpfeiler« gefolgt war¹³⁹ und die neue rot-grüne Regierung diesen Weg weiterverfolgen will.¹⁴⁰

Diese politische Entwicklung macht deutlich: In naher Zukunft könnte es durchaus Verhandlungen oder zumindest Sondierungsgespräche zur Gründung einer Weltumweltorganisation geben.¹⁴¹ Eine solche Organisation wäre kein Wundermittel, die globale Umwelt- und Entwicklungskrise in den Griff zu bekommen. Aber doch ein wichtiger Schritt nach vorn: Weit besser, als das Welthandelssystem für eine einseitige Durchsetzung und Internationalisierung nationaler Umweltstandards zu öffnen (wie es manche Umweltschützer fordern), wäre die Stärkung des Umweltschutzes im Gesamtsystem der Vereinten Nationen - auch und gerade durch die Gründung einer finanzkräftigen UN-Sonderorganisation für Umweltfragen.

¹³⁹ Die Erklärung Bundeskanzler Kohls vor der UN-Sondergeneralversammlung zu Umwelt und Entwicklung 1997 lautete: »[...] global environmental protection and sustainable development need a clearly-audible voice at the United Nations. Therefore, in the short term, I think it is important that cooperation among the various environmental organisations be significantly improved. In the medium term this should lead to the creation of a global umbrella organization for environmental issues, with the United Nations Environment Programme as a major pillar« (Speech by Dr. Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, at the Special Session of the General Assembly of the United Nations. Press Release, New York, 23. Juni 1997). Dies war im Ergebnis deckungsgleich mit der Gemeinsamen Erklärung von Brasilien, Deutschland, Singapur und Südafrika vom 23. Juni 1997, ebenfalls auf der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen. Zur Sondergeneralversammlung vgl. F. Biermann, Die UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung, in: Jahrbuch Ökologie 1999, München 1998, S. 133-142.

¹⁴⁸ So heißt in einer Erklärung der umweltpolitischen Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion vom 25. Jan. 1999 u. a.: »Wir brauchen [...] eine Bündelung der unübersichtlichen und zersplitterten internationalen Institutionen und Programme. UNEP, CSD [Commission on Sustainable Development] und UNDP [UN Development Programme] sollten in einer Organisation für nachhaltige Entwicklung zusammengeführt werden. Eine enge Verbindung zu Weltbank, Weltwährungsfonds, Welthandelsorganisation und UNCTAD [UN Conference on Trade and Development] sind anzustreben, um Umweltdumping zu verhindern und insgesamt eine der Agenda 21 entsprechende nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung zu erreichen« (zit. nach: epd-Entwicklungspolitik 5/99).

¹⁴¹ Hierzu mit detaillierten Vorschlägen F. Biermann/U. E. Simonis, Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer >Weltumweltorganisation<, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7 (2000), im Erscheinen; dies., Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme, Policy Paper Nr. 9 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1998; D. Esty, Greening the GATT, a.a.O. (Anm. 6), D. Esty, The Case for a Global Environmental Organization, in: P. Kenen (Hrsg.), Managing the World Economy. Fifty Years After Bretton Woods, Washington (D.C.) 1994, S. 287-309; D. Esty, Stepping Up To the Global Environmental Challenge, in: Fordham Environmental Law Journal, 7 (1996), S. 103-113; *Global Environmental Governance Dialogue*, Global Environmental Governance Dialogue - An Invitation, o.O. o.J. (1999, Archiv F. Biermann); K. Jones, a.a.O. (Anm. 57); C. Runge, Freer Trade, Protected Environment. Balancing Trade Liberalization and Environmental Interests, New York 1994; J. Speth, Interview mit Jens Martens, Bad Honnef, Juli 1998 (<http://bicc.uni-bonn.de/sef/publications/news/-no4/speth.html>). Zum Stand der UN-internen Reformdebatte s. *United Nations Secretary-General, Environment and Human Settlements. Report of the Secretary-General to the 53. Session of the United Nations General Assembly*, UN-Dok. A/53/463 vom 6. Okt. 1998. Die von Töpfer geleitete UN Task Force on Environment and Human Settlements riet, eine Environmental Management Group< unter UNEP-Leitung einzurichten, um die Arbeit der Sekretariate, Abteilungen und Organisationen besser abzustimmen.

ANHANG A: DRAFT DECISION OF THE WTO MINISTERIAL CONFERENCE

DRAFT DECISION ON THE INTERPRETATION OF CERTAIN PROVISIONS
RELATING TO THE PROTECTION OF HUMAN, ANIMAL OR PLANT LIFE OR
HEALTH, OR THE ENVIRONMENT

The Ministerial Conference,

Recalling Principle 12 of the Rio Declaration on Environment and Development that trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade, that unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided and that environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus,

Reaffirming that the relations of Parties in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising Standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and Services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development,

Concerned that disputes about the interpretation of Article XX lit. b and lit. g of the General Agreement on Tariffs and Trade have given rise to conflicts which may threaten both effective environmental policy and the expansion of world trade,

Hereby *decides* as follows:

1. Article XX lit. g of the General Agreement on Tariffs and Trade may allow any Member of the WTO to enact trade policy measures that address transboundary or global environmental problems, including such measures that may provide for Standards related to processes and the production of goods, pro-

vided that these measures are prescribed by any one of the multilateral environmental agreements listed in Annex I to this decision.

2. Trade policy measures that aim at protecting human, animal or plant life or health, or the environment, and that are prescribed by any one of the multilateral environmental agreements listed in Annex I to this decision shall be deemed to be necessary in the context of Article XX lit. b of the General Agreement on Tariffs and Trade.¹⁴²

3. The provisions of any one of the multilateral environmental agreements listed in Annex I to this decision shall be deemed, to the extent that they prescribe technical regulations or Standards, to be international Standards in the context of Article 2, paragraphs 4 and 5, of the Agreement on Technical Barriers to Trade (1994).

4. Sanitary or phytosanitary measures which are prescribed by any one of the multilateral environmental agreements listed in Annex I to this decision shall be deemed to be international Standards in the context of Article 3, paragraphs 1 to 3, and presumed to be in accordance with Article 2, paragraphs 1 to 3, of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (1994).

5. Any Member of the WTO may initiate a proposal to amend Annex I to this decision by submitting such proposal to the Ministerial Conference. The Ministerial Conference shall decide, at its next Session, whether the Annex shall be amended accordingly. Such decisions shall be taken by a three-fourth majority.

In its considerations, the Ministerial Conference shall take into account that lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation where there are threats of serious or irreversible damage.

¹⁴² Diese Bestimmung erweitert Art. XX auf Gesundheits- und Umweltprobleme, die nicht grenzüberschreitend oder global sind und/oder keine „erschöpfbaren lebenden Naturschätze“ erfassen, aber möglicherweise dennoch von mehrseitigen Abkommen geregelt werden müssen. Das Basler Abkommen fielen in letztere Kategorie.

ANNEX I¹⁴³

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, done Washington, 3 March 1973.

Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, done Basel, 1989.

Protocol (to the Convention on the Protection of the Ozone Layer of 22 March 1985) on Substances that Deplete the Ozone Layer, done Montreal, 16 September 1987, as modified by the Amendment adopted in London, 29 June 1990, and the Amendment adopted in Copenhagen, 25 November 1992, according to the rules laid down in the Montreal Protocol.

¹⁴³ Weitere Umweltübereinkommen wären insbesondere das Rotterdamer Übereinkommen über vorherige informierte Zustimmung (hierzu F. *Biermann/Chr. Wank*, a.a.O., Anm. 21) sowie das geplante Protokoll zum Biodiversitätsübereinkommen über die Sicherheit bei der grenzüberschreitenden Verbringung genetisch veränderter Lebewesen (hierzu A. *Gupta*, a.a.O., Anm. 106), sobald diese Abkommen in Kraft getreten sind. Beide Verträge könnten nach dem Verfahren in § 5 dieses Beschlusses nach ihrem Inkrafttreten diesem Anhang A angefügt werden.

Anhang B: MITGLIEDSCHAFTEN IN WTO UND INTERNATIONALEN UMWELTVERTRÄGEN (ERSTELLT VON D. BECKER)¹⁴⁴

1. Vorbemerkung

Welche internationalen Umweltverträge können eine quasi-universelle Geltung beanspruchen? Welche Abstimmungsergebnisse wären zu vermuten, sollte die Ministerkonferenz der WTO über den Vorrang bestimmter internationaler Umweltverträge vor dem Welthandelsrecht entscheiden? Als Basis für diese Diskussion liefert dieser Anhang Daten über den Umfang der Akzeptanz einiger zentraler internationaler Umweltübereinkommen sowie die Mitgliedschaft in der WTO. Dadurch sind unter anderem Prognosen über das Stimmverhalten der WTO-Ministerkonferenz möglich.

Betrachtet werden - neben der Mitgliedschaft in der WTO¹⁴⁵ - folgende internationale Umweltabkommen:¹⁴⁶

- das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES) von 1973,¹⁴⁷
- das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung von 1989,¹⁴⁸
- das Montrealer Protokoll von 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, sowie dessen Änderungen von 1990 (London), 1992 (Kopenhagen) und 1997 (Montreal),¹⁴⁹

¹⁴⁴ Erstellt von Daniel Becker, Student der Ökonomie an der Freien Universität Berlin (e-mail: dabecker@zedat.fu-berlin.de), für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im Rahmen des Forschungsprojekts „Ansätze zur Stärkung der umweltpolitischen Ziele in der Welthandelsordnung“.

¹⁴⁵ Für die Liste der WTO-Mitglieder vgl. World Trade Organization, Membership of the World Trade Organization, WTO-Dok. WT/INF/6/Rev.5 vom 3. Feb. 1999.

¹⁴⁶ Der aktuelle Stand zur Ratifikation der einzelnen Abkommen folgt den von den Sekretariaten über das Internet verbreiteten Versionen. Die entsprechenden Adressen lauten: für das Washingtoner Übereinkommen <http://www.wcmc.org/CITES/english/partiesl.htm>, Basler Übereinkommen <http://www.unep.ch/basel/convention/ratif.htm>, Montrealer Protokoll und dessen Änderungen <http://www.unep.ch/ozone/ratif.htm>, Klimarahmenübereinkommen und Protokoll <http://www.unfccc.de/resource/convkp.html>, Rotterdamer Übereinkommen <http://www.fao.org/ag/agp/agpp/pesticide/pic/pichome.htm>, Biodiversitätsübereinkommen <http://www.biodiv.org/conv/BACKGROUND.HTML>.

Die Art der Rechtsbindung (ratification, acceptance, approval, accession) wurde nicht unterschieden.

¹⁴⁷ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, a.a.O. (Anm. 17). Stand 16. Juli 1999.

¹⁴⁸ Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, a.a.O. (Anm. 18). Stand 16. Juni 1999.

das Klimarahmenübereinkommen der Vereinten Nationen von 1992 und dessen Kioto-Protokoll von 1997,¹⁵⁰ das Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992¹⁵¹ sowie das noch nicht rechtskräftige Rotterdamer Übereinkommen von 1998 über ein Verfahren der vorherigen informierten Zustimmung betreffend gewisser gefährlicher Chemikalien und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel.¹⁵²

¹⁴⁹ Protocol (zum Wiener Ozon übereinkommen von 1985) on Substances that Deplete the Ozone Layer, a.a.O. (Anm. 22). Stand 31. Aug. 1999.

¹⁵⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change, a.a.O. (Anm. 38); Kyoto Protocol, ebd. Stand 14. Juni 1999 (Framework Convention) beziehungsweise 27. Aug. 1999 (Protokoll).

¹⁵¹ Convention on Biological Diversity, a.a.O. (Anm. 39). Stand 15. Januar 1999.

¹⁵² Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, a.a.O. (Anm. 21). Stand 1. August 1999.

2. Zusammenfassende Übersichten

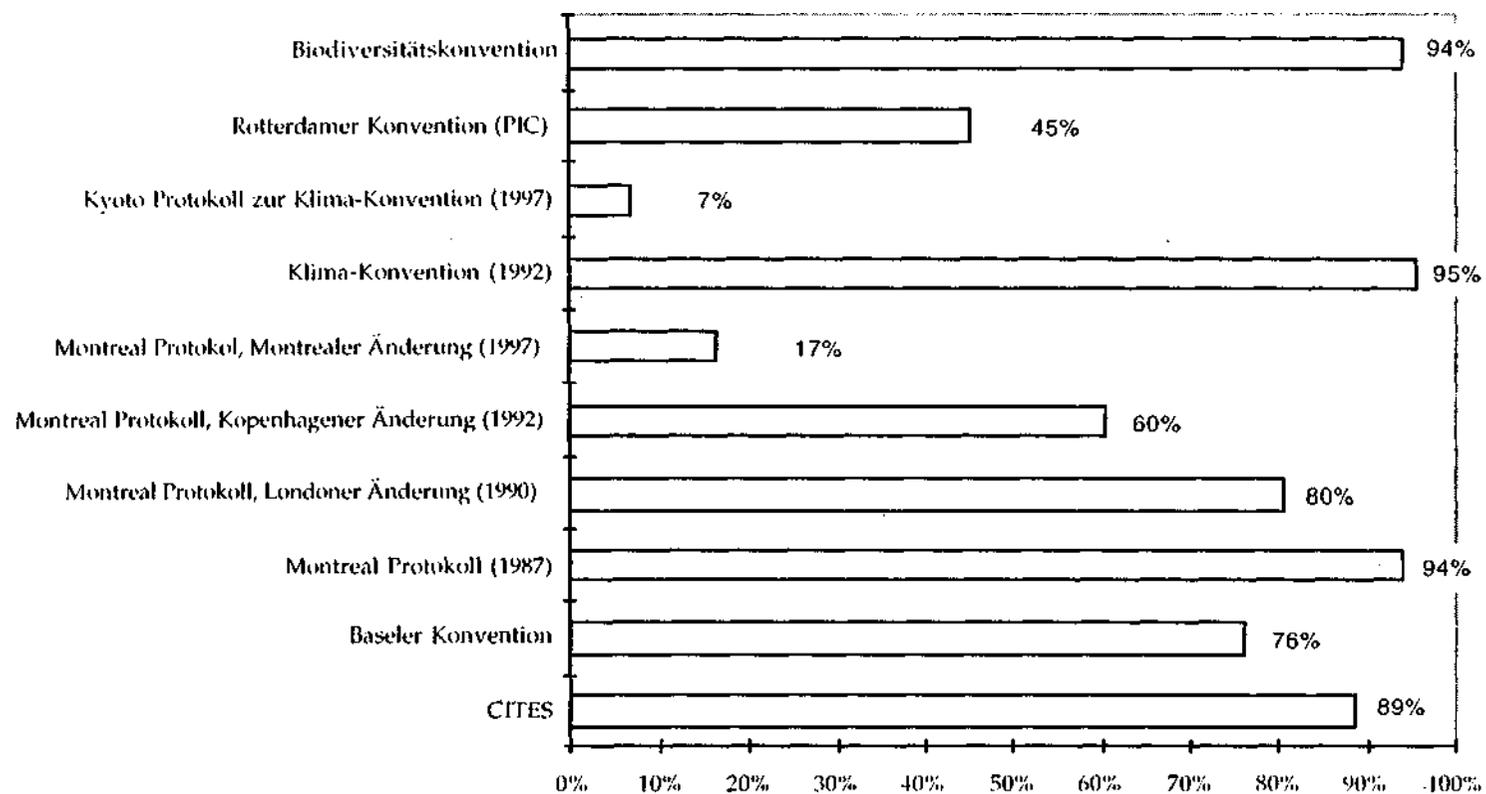
Die folgenden beiden Übersichten fassen die Ergebnisse der Auswertung zusammen (Die Europäische Union fehlt in allen Übersichten, um Doppelzählungen zu vermeiden).

a) Gleichzeitige Mitgliedschaften in WTO und internationalen Umweltübereinkommen (MEA)

	WTO	CITES	Baseler Über- ein- kom- men	Mont- real Proto- koll (1987)	Mont- real Proto- koll, London (1990)	Mont- real Proto- koll, Kopen- hagen (1992)	Mont- real Proto- koll, Mont- real (1997)	Klima- über- einkom- men (1992)	Kioto- Protokoll zum Kli- maüber- einkom- men (1997)	Rot- terda- mer über- Ein- komme n (PIC)	Bio- diver- sitäts- über- ein- kom- men
Summe der Mitglieder	133	145	126	169	135	98	24	178	14	67	174
Anteil der MEA-Mitgl. innerhalb der WTO	/	89%	76%	94%	80%	60%	17%	95%	7%	45%	94%
Anteil der WTO-Mitgl. innerhalb der MEA	/	81%	80%	74%	79%	82%	92%	71%	64%	90%	72%

Quelle: Untenstehende Übersicht über alle Vertragsstrafen..

b) Gleichzeitige Mitgliedschaften in der WTO und verschiedenen internationalen Umweltübereinkommen



Quelle: Untenstehende Übersicht über alle Vertragsstaaten.

3. Vollständige Übersicht über die Mitgliedschaft der einzelnen Staaten in der Welthandelsorganisation (WTO) und die Ratifikation einzelner internationaler Umweltübereinkommen (MEA)

Ein Eintrag » x « zeigt eine Mitgliedschaft an.

	WTO	CITES	Basler Über- ein- kom- men	Montreal Protokoll (1987)	Montreal Proto- koll, London (1990)	Montreal Protokoll, Kopenhagen (1992)	Montreal Proto- koll, Montreal (1997)	Klimaüber- einkommen (1992)	Kioto-Pro- tokoll (1997)	Rotterda- mer Über- einkommen (P1C)	Biodiversi- tätsüberein- kommen
Summe der Mit- glieder	133	145	126	169	135	98	24	178	14	67	174
Anteil der MEA- Mitglieder inner- halb der WTO	/	89%	76%	94%	80%	60%	17%	95%	77%	45%	94%
Anteil der WTO Mitglieder inner- halb der MEAs	/	81%	80%	74%	79%	82%	92%	71%	64%	90%	72%
Afghanistan		X									
Ägypten	X	X	X	X	X	X		X			X
Albanien								X			X
Algerien		X	X	X	X			X			X
Angola	X									X	X
Antigua und Bar- buda	X	X	X	X	X	X		X	X		X
Äquatorialguinea		X									X
Argentinien	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Armenien								X		X	X
Aserbaidshan		X		X	X	X		X			

Äthiopien		X		X				X			X
Australien	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Bahamas		X	X	X	X	X		X	X		X
Balirain	X		X	X	X			X			X
Bangladesch	X	X	X	X	X			X			X
Barbados	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Belarus		X		X	X						X
Belgien	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Belize	X	X	X	X	X	X		X			X
Benin	X	X	X	X				X		X	X
Bhutan								X			X
Bolivien	X	X	X	X	X	X	X	X			X
Bosnien-Herze- govina				X							
Botswana	X	X	X	X	X	X		X			X
Brasilien	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Brunei Darussalam	X	X		X							
Bulgarien	X	X	X	X	X			X			X
Burkina Faso	X	X		X	X	X		X		X	X
Burundi	X	X	X	X				X			X
Chile	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
China		X	X	X	X			X			X
Cook Islands								X			X
Costa Rica	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Cote d'Ivoire	X	X	X	X	X			X		X	X
Dänemark	X	X	X	X	X	X		X		X	X

Indien	X	X	X	X	X			X			X
Indonesien	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Iran		X	X	X	X	X		X		X	X
Irland	X		X	X	X	X		X			X
Island	X		X	X	X	X		X			X
Israel	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Italien	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Jamaika	X	X		X	X	X		X	X	X	X
Japan	X	X	X	X	X	X		X			X
Jemen		X	X	X				X		X	X
Jordanien		X	X	X	X	X	X	X			X
Jugoslawien (Serbien und Montenegro)				X				X			
Kambodscha		X						X			X
Kamerun	X	X		X	X	X		X		X	X
Kanada	X	X	X	X	X	X	X	X			X
Kap Verde								X			X
Kasachstan				X				X			X
Katar	X		X	X	X	X		X			X
Kenia	X	X		X	X	X		X		X	X
Kirgisien	X		X							X	X
Kiribati				X				X			X
Kolumbien	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Komoren		X	X	X	X			X			X
Kongo, Dem. Kep. (ehemals Zaire)	X	X	X	X	X	X		X		X	X

Kongo, Republik	X	X		X	X			X		X	X
Koren (Nord)				X	X	X		X			X
Koren (Süd)	X	X	X	X	X	X	X	X			X
Kroatien			X	X	X	X		X			X
Kuba	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Kuwnit	X		X	X	X	X		X		X	
Laotische Volksdem. Rep.				X				X			X
Lesotho	X			X				X			X
Lettland	X	X	X	X	X	X		X			X
Libanon			X	X	X			X			X
Liberia		X		X	X	X					
Libyen				X				X			
Liechtenstein	X	X	X	X	X	X		X			X
Litauen			X	X	X	X		X			X
Luxemburg	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Mncnu	X										
Madagaskar	X	X	X	X				X		X	X
Malawi	X	X	X	X	X	X		X			X
Malaysia	X	X	X	X	X	X		X			X
Malediven	X		X	X	X			X	X		X
Mali	X	X		X	X			X		X	X
Malta	X	X		X	X			X			
Marokko	X	X	X	X	X	X		X			X
Marshall-Inseln				X	X	X		X			X
Mauretanien	X	X	X	X				X			X

Spanien	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Sri Lucia	X	X	X	X	X	X	X	X			X
St. Kitts und Nevis	X	X	X	X	X	X	X	X			X
St. Lucien	X	X	X	X	X	X	X	X			X
St. Vincent und die Grenadinen	X	X	X	X	X	X		X			X
Südafrika	X	X	X	X	X			X			X
Sudan		X		X				X		X	X
Suriname	X	X		X				X			X
Swasiland	X	X		X				X			X
Syrien			X	X				X		X	X
Tadschikistan				X	X			X		X	X
Tansania	X	X	X	X	X			X		X	X
Thailand	X	X	X	X	X	X		X			
Togo	X	X		X	X	X		X			X
Tonga				X				X			X
Trinidad und Tobago	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Tschad	X	X		X				X		X	X
Tschechische Republik	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Tunesien	X	X	X	X	X	X		X		X	X
Türkei	X	X	X	X	X	X				X	X
Turkmenien			X	X	X			X			X
Tuvalu				X				X	X		
Uganda	X	X	X	X	X			X			X
Ukraine				X	X			X			X

Ungarn	X	X	X	X	X	X	X	X			X
Uruguay	X	X	X	X	X	X		X		X	X
USA	X	X		X	X	X		X		X	
Usbekistan		X	X	X	X	X		X			X
Vanuatu		X		X	X	X		X			X
Venezuela	X	X	X	X	X	X		X			X
Vereinigte Arab. Emirate	X	X	X	X				X			
Vietnam		X	X	X	X	X		X			X
Zentralafrik. Republik	X	X		X				X			X
Zypern	X	X	X	X	X			X	X	X	X

