

Doerr, Eva Maria

Working Paper

Wandel oder Kontinuität: Ein kritischer Beitrag zur Diskussion um handelsrestriktive Umweltmaßnahmen im Rahmen der WTO

Papers on International Political Economy (PIPE), No. 12/2012

Provided in Cooperation with:

Center for International Political Economy, Free University Berlin

Suggested Citation: Doerr, Eva Maria (2012) : Wandel oder Kontinuität: Ein kritischer Beitrag zur Diskussion um handelsrestriktive Umweltmaßnahmen im Rahmen der WTO, Papers on International Political Economy (PIPE), No. 12/2012, Freie Universität Berlin, Center for International Political Economy, Berlin,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2013072310003>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/66200>

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.

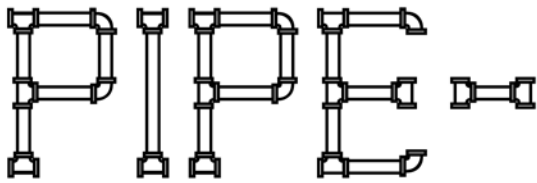
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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.



Papers on International Political Economy

Arbeitspapiere der Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Working Papers by the Center for International Political Economy

Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz



Eva Maria Doerr

Wandel oder Kontinuität:
Ein kritischer Beitrag zur Diskussion um handelsrestriktive
Umweltmaßnahmen im Rahmen der WTO



No. 12
2012

Freie Universität  Berlin

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy

Eva Maria Doerr

Wandel oder Kontinuität:

Ein kritischer Beitrag zur Diskussion um handelsrestriktive Umweltmaßnahmen im Rahmen der WTO

PIPE Working Paper No. 12 / 2012

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie, Berlin

Center for International Political Economy, Berlin

Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz

8. Oktober 2012

Papers on International Political Economy

ISSN 1869-4985 (Print)

ISSN 1869-8468 (Internet)

© 2012 by the author(s)

Papers on International Political Economy are working papers from the current research of the Center for International Political Economy at the Free University of Berlin. They appear in irregular intervals and are available for download free of charge from the homepage of the Center.

Eva Maria Doerr, Jg. 1989, studierte Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin sowie der Sabanci University Istanbul. Sie interessiert sich besonders für Forschungsfragen an der Schnittstelle von Politik und Ökonomie. Neben der Internationalen Politischen Ökonomie liegt ihr akademischer Schwerpunkt im Bereich der Internationalen Beziehungen.

eva.doerr@fu-berlin.de

Downloads

<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>

PIPE Working Papers

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie

Center for International Political Economy

Freie Universität Berlin

Ihnestraße 22

14195 Berlin

Germany

Tel. (+49-30) 838-56470

Fax. (+49-30) 838-56474

<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>

Abstract

Few topics have influenced the international free-trade regime in recent years as much as its relation to environmental legislation. This working paper conceptualizes and discusses the conflict of objectives between trade and environment often oversimplified in academic discourse. It argues that the structural changes of the free-trade regime in 1994 have led to a regulation towards more restrictive environmental standards based on a comparison of two dispute settlement procedures, US Tuna and US Shrimp. At this juncture, however, it is important to look more critically at the causes of this development. A detailed analysis of both disputes refutes explanatory models which argue from a supranational as well as a social-constructivist perspective and conclude that an institutional or normative change towards a “Greening of the GATT” has taken place. This paper argues that an intergovernmental perspective which analyses the decisions of the WTO in light of the rational interests of its member states is a more reasoned approach. In order to guarantee effective and sustainable environmental protection in the future, there must be a substantial reorientation of national preferences, which up until now has not occurred.

Zusammenfassung

Das internationale Freihandelsregime wurde in den vergangenen Jahren von wenigen Themen so stark geprägt, wie von seinem Verhältnis zum Umweltrecht. Der vorliegende Beitrag konzeptualisiert und problematisiert den im wissenschaftlichen Diskurs häufig verkürzt dargestellten Zielkonflikt zwischen Handel und Umwelt. Die Annahme, mit der strukturellen Änderung des Freihandelsregimes 1994 habe sich seine Regelung zugunsten restriktiverer Umweltstandards entwickelt, wird anhand eines Vergleiches der beiden WTO-Streitschlichtungsverfahren, US-Tuna und US-Shrimp, bewiesen. Die Ursachen dieser Entwicklung gilt es jedoch kritisch zu hinterfragen. Ein detaillierter Blick auf beide Streitfälle entkräftet supranational sowie sozialkonstruktivistisch argumentierende Erklärungsmodelle, die die Schlussfolgerung zulassen, es habe ein institutioneller bzw. normativer Wandel hin zu einem „Greening of the GATT“ stattgefunden. Stattdessen, so die These, eignet sich vielmehr ein intergouvernementaler Erklärungsansatz, der Entscheidungen der WTO vor dem Hintergrund der rationalen Interessen ihrer Mitgliedsstaaten reflektiert. Um künftig effektiven und nachhaltigen Umweltschutz zu garantieren, bedarf es einer substantiellen Neuorientierung staatlicher Präferenzen, die bisher nicht stattgefunden hat.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Vom GATT zur WTO: Der Institutionelle Kontext der Debatte.....	2
3.	US-Tuna und US-Shrimp: Zwei Streitschlichtungsverfahren der WTO im Vergleich.....	4
3.1	Die nationalen Akteure	4
3.2	Die Entscheidung der WTO	5
3.3	Die Rolle substaatlicher, zivilgesellschaftlicher Akteure	6
3.4	Zwischenfazit.....	7
4.	Wandel oder Kontinuität: Die Ursachen der veränderten Rechtsprechung.....	8
4.1	Supranationales Modell: Der Integrationsfortschritt der WTO	8
4.2	Sozialkonstruktivistisches Modell: Der Wertewandel der Akteure.....	9
4.3	Intergouvernementales Modell: Der Machterhalt der Staaten.....	10
5.	Fazit.....	11
	Quellen- und Literaturverzeichnis	13

1. Einleitung

„Ein Protestmarsch gegen globale Ungerechtigkeit“ – das war das Ziel der zahlreichen Demonstranten, die im Mai 1998 vor der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle auf die Straße gingen, um ihrem Unmut über das globale Freihandelsregime Ausdruck zu verleihen. Eingebettet in den Kontext der Panelanhörung¹ zum WTO-Streitschlichtungsverfahren im Fall *US-Shrimp*² wurde unter anderem die Forderung erhoben, Handelsrestriktionen zugunsten stärkerer Umweltregulierung zuzulassen.³ Freihandelsbelange dürfen nachhaltiger Umweltpolitik nicht im Wege stehen, so hieß es von Seiten der Kritiker. Nicht letztlich aufgrund dieser zivilgesellschaftlichen Forderungen und der gestiegenen medialen Präsenz hat das Freihandelsregime in den letzten Jahren kein anderes Thema mehr geprägt als das Verhältnis zum Umweltrecht.⁴ Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich kritisch, nicht nur mit dem in der Literatur häufig thematisierten Zielkonflikt zwischen Handel und Umwelt, sondern bezieht an einigen Stellen auch den bedeutenden Faktor Entwicklung in das Spannungsfeld mit ein.

Innerhalb der WTO entwickelt sich das Verhältnis von Handel und Umwelt vor allem im Rahmen des Fallrechts.⁵ Ein Vergleich zweier WTO-Streitschlichtungsverfahren wird im Folgenden dazu dienen, den Befund zu erklären, mit der strukturellen Änderung (bzw. institutionellen Vertiefung) des Freihandelsregimes 1994 habe sich die Regelsetzung zugunsten restriktiverer Umweltstandards entwickelt. Der ersten Panelentscheidung zufolge hatte das GATT bzw. die WTO in beiden Verfahren, *US – Tuna*⁶ und *US – Shrimp*, gegen die USA als Angeklagten entschieden. Diese hatten zugunsten ihrer nationalen Artenschutzbestimmungen und legitimiert durch Artikel XX GATT/WTO („Allgemeine Ausnahmeregelungen“) Importrestriktionen auf Thunfisch bzw. Garnelen verhängt. Im Fall *US – Shrimp* konnten die USA durch das neu eingeführte Appellationsgericht, den *Appellate Body* (AB), gegen die Panelentscheidung Einspruch erheben und bekamen schlussendlich die Zustimmung der WTO, ihre Importrestriktionen sei in Teilen mit Artikel XX kompatibel.

Vor dem Hintergrund dieser WTO-Entscheidung ist es das Ziel der Hausarbeit, einen Beitrag zu folgender Forschungsfrage zu leisten: ***Inwieweit hat sich der Disput zwischen Handel und Umwelt infolge der Umstrukturierung des Freihandelsregimes 1994 zugunsten restriktiverer Umweltpolitik entwickelt?*** Hierbei soll es nicht lediglich darum gehen, die juristischen Begründungszusammenhänge darzustellen, sondern umfassend zu erläutern, wo mögliche Ursachen der veränderten Rechtsprechung zu suchen sind. Mit dem Anspruch, Aufschluss über den Gesamtkomplex „Umwelt und Handel“ zu geben, ist es unerlässlich, an einigen Stellen auch auf mögliche Konsequenzen der Entwicklungen hinzuweisen.

Die Fülle und das Spektrum an Literatur, die sich mit der Beziehung zwischen Handel und Umwelt beschäftigen, beweisen sowohl die Brisanz der Debatte, als auch das Auseinanderdriften der Einstellungen und Meinungen. Häufig bedienen sich sowohl Wissenschaftler als auch Aktivisten und politische Entscheidungsträger eines oberflächlichen Blickes auf die Thematik, sodass die tatsächlichen Ursachen und Konsequenzen der Entwicklungen oftmals verkannt oder nur verkürzt dargestellt werden. So ziehen zahl-

¹ Panel entspricht in etwa dem deutschen Begriff Gremium, wird jedoch im Folgenden als Fachterminus nicht übersetzt.

² United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products

³ Shaffer, 2000: 3.

⁴ Panizzon/Arnold/Cottier, 2010: 204.

⁵ Ebd. 245.

⁶ Obschon der US-Tuna Fall zwei voneinander unabhängige Klagen umfasst (die erste 1991 von Mexiko; die zweite 1992 von der Europäischen Kommission), wird sich diese Arbeit fast ausschließlich auf US-Tuna I beschränken, da dies in den Augen der Autorin für das Ergebnis der Analyse hinreichend ist.

reiche Autoren aus dem Befund, die strukturelle Änderung des Freihandelsregimes habe die Durchsetzung handelsrestriktiver Umweltmaßnahmen ermöglicht, die Schlussfolgerung, dass es zu einem Prozess des „*Greening of the GATT*“ gekommen ist.⁷ Es habe folglich ein Paradigmenwechsel und Wertewandel stattgefunden, der das Verhältnis zwischen Handel und Umwelt in der WTO schließlich zugunsten der Umwelt verschoben hat. Die Ergebnisse der folgenden vergleichenden Analyse lassen andere Rückschlüsse auf die Ursachen der veränderten Panelentscheidung zu. Auf Grundlage der gegebenen Literatur und der darin enthaltenen Argumentationslogik werden im Folgenden drei Erklärungsmodelle, basierend auf den Theorieschulen des Supranationalismus, Sozialkonstruktivismus und Intergouvernementalismus entwickelt und deren Erklärungskraft im Bezug auf das gegebene *Puzzle*, sprich die veränderte Rechtsprechung der beiden Fallbeispiele, *US-Tuna*⁸ und *US-Shrimp*, geprüft. Aufgrund des begrenzten zeitlichen und räumlichen Umfangs der Arbeit kann hierbei nicht der Anspruch erfüllt werden, die Theorien in ihrer Gänze und Differenziertheit darzustellen und zu diskutieren. Sie dienen lediglich als strukturelle Rahmen, die eine systematische und umfassende Analyse des Begründungszusammenhangs erlauben.

Letztlich resümiert die Arbeit, dass sich das Modell eines intergouvernementalen Zwei-Ebenen-Ansatz basierend auf den Ideen von Robert Putnam als Erklärung besonders eignet. Putnam integriert in seiner Theorie liberale, neoinstitutionalistische und realistische Annahmen aus der Spieltheorie. Entgegen klassischer (neo-)realistischer Theoriebildung werden Entscheidungen nicht von einem unitär handelnden Staat, sondern von Entscheidungsträgern (*chief negotiator*) getroffen.⁹ Deren Präferenzbildungsprozesse sind nicht lediglich von der Beschaffenheit und Dynamik des internationalen Systems, sondern zusätzlich und maßgeblich von anderen, substaatlichen Akteuren beeinflusst.¹⁰ Um Verhandlungsergebnisse in dem von Komplexität und Interdependenzen geprägten transnationalen Raum zu erklären, begreift er den staatlichen Entscheidungsträger sinnbildlich als einen Spieler, der versucht, gleichzeitig auf zwei unterschiedlichen Spielbrettern, dem zwischenstaatlichen und dem innerstaatlichen, zu gewinnen.

Im nächsten Kapitel folgt eine kurze Einführung über das Regelwerk des Freihandelsregimes in Bezug auf seine Kompatibilität mit Umweltschutzmaßnahmen und die institutionellen Veränderungen, die sich mit Inkrafttreten der WTO ergeben haben. Kapitel 3 wird sich dem dezidierten Vergleich der beiden Streitschlichtungsverfahren anhand von drei Unterscheidungskriterien (Nationale Akteure/ Entscheidung der WTO/ Rolle substaatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure) widmen. In Kapitel 4 werden mögliche Kausalannahmen über den veränderten Verhandlungsausgang der Streitschlichtungsverfahren entlang der oben beschriebenen theoretischen Modelle entwickelt und vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Vergleichs überprüft. Im Fazit werden die wichtigsten Ergebnisse in Bezug auf die Forschungsfrage noch einmal zusammengefasst und ein Ausblick für künftige Forschungsdebatten gegeben.

2. Vom GATT zur WTO: Der Institutionelle Kontext der Debatte

1947 wurde in Genf das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade*; GATT) unterzeichnet. Zum Entstehungszeitpunkt des Abkommens bestand sein Hauptziel in der weltweiten Handelsliberalisierung durch den Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen. Der Aspekt des Umweltschutzes fand erst in der 1979 abgeschlossenen Tokio-Runde explizit Einzug in das Vertragswerk.

Auf Grundlage von Artikel XX GATT können Mitgliedsstaaten Abweichungen vom GATT bzw. WTO-Regelwerk, wie beispielsweise die Durchsetzung von handelsbeschränkenden Umwelt-

⁷ Vgl. Chang, 2000: 32; Jackson, 1992: 1245; Charnovitz, 2007: 686; Ruloff, 2002: 37.

⁸ United States – Restrictions on Imports of Tuna

⁹ Putnam, 1988: 435.

¹⁰ Ebd.

schutzmaßnahmen,¹¹ rechtfertigen. Eine Maßnahme gilt dann als kompatibel mit dem Handelsbestimmungen der WTO, wenn sie weder der Diskriminierung zwischen Ländern noch als „verschleierte Beschränkung im internationale Handel“¹², sprich als Deckmantel für Protektionismus, dient.¹³

Innerhalb von Streitbeilegungsverfahren entscheiden die Schiedssprüche des *Dispute Settlement Body* (DSB) über Anwendung und Auslegung von Artikel XX. Nicht zuletzt auf Grundlage der Entscheidungen in der WTO in einzelnen Streitschlichtungsverfahren entbrannte eine bis heute geführte Kontroverse. Die eine Seite mahnt, die bisherigen Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen des Freihandelsregimes würden der Relevanz und Größe des Problems nicht gerecht, und fordern, dass das Thema Umweltschutz eine stärkere Würdigung erhalten müsse.¹⁴ Die andere Seite, vor allem vertreten durch Entwicklungsländer, blickt mit Sorge auf die neue Möglichkeit, Umweltschutzmaßnahmen zugunsten verdeckter, protektionistischer Handelsmaßnahmen (Ökoprotektionismus) auszunutzen.¹⁵

Auch mit der Umstrukturierung des Freihandelsregimes und der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1994 im Rahmen der Uruguay-Runde konnte diese Kontroverse nicht beendet werden. In der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, dem Marrakesch-Abkommen vom 15.04.1994, bekennen sich die Mitgliedsstaaten, „den Schutz und die Erhaltung der Umwelt“¹⁶ zu fördern und so das Ziel der weltweiten Wirtschaftsliberalisierung nicht ohne die Umwelt zu beachten, voranzutreiben. Der Verweis auf nachhaltige Entwicklung hat den Einbezug multilateraler Umweltabkommen erleichtert und führte laut Panizzon/Arnold/Cottier nach 1979 zu einer weiteren liberalen Etappe der WTO-Rechtsprechung zu Handel und Umwelt.¹⁷ Im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT entstand zudem die Idee der Gründung des *Committee on Trade and Environment* (CTE), ein Ausschusses für Handel und Umwelt, der 1995 gegründet wurde. Wenn dieser mangels Konsens auch noch keine wegweisenden Entscheidungen fällen konnte,¹⁸ gilt er dennoch als Symbol der Institutionalisierung umweltrelevanter Maßnahmen in den WTO Prozess.¹⁹

Der Gründung der WTO ging eine Reformierung des Streitbeilegungsverfahrens, die „Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“ (*Dispute Settlement Understanding*, DSU), einher, die zwei bedeutende strukturelle Veränderungen beinhaltete. Erstens werden die Schiedssprüche des DSB nicht mehr lediglich auf Grundlage eines *ad hoc* gebildeten Streitschlichtungspanels ausgearbeitet. Die Mitgliedstaaten können jederzeit vor dem AB, einer ständigen Berufungsinstanz, gegen den Panelbericht appellieren. Die Appellationsinstanz besteht aus sieben Mitgliedern, die durch den DSB ernannt werden und möglichst „repräsentativ die Mitgliedschaft der WTO widerspiegeln sollen“.²⁰ Zweitens wurde das (positive) Konsensprinzip des GATT in ein negatives Konsensprinzip umgewandelt. Ein Panel- oder AB-Bericht gilt demnach auch als genehmigt, wenn nicht alle WTO-Mitglieder diesem zustimmen.²¹ Die Konsequenzen

¹¹ „Maßnahmen, die für den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind“ (Art. XX (b) GATT) und „Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauches durchgeführt werden“ (Art. XX (g) GATT).

¹² Vgl. Art. XX GATT Allgemeine Ausnahmen.

¹³ Ebd.; Vgl. Ruloff, 2002: 6; Senti, 2006: 37.

¹⁴ Vgl. Sea Turtle Restoration Project; Ruloff, 2002: 37.

¹⁵ Vgl. Panel-Report, 1991, 20-28; Appellate Body Report, 1998, 6-27.

¹⁶ Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, Präambel.

¹⁷ Vgl. Panizzon/Arnold/Cottier, 2010: 232.

¹⁸ Vgl. Senti, 2006: 35; Panizzon/Arnold/Cottier, 2010: 239.

¹⁹ Vgl. Charnovitz, 2007: 690.

²⁰ WTO: Dispute Settlement Appellate Body. (Übersetzt durch Autorin: “The Appellate Body membership shall be broadly representative of membership in the WTO.”)

[Anmerkung: Die offiziellen Seiten der WTO geben keine genauere Auskunft über die Mitglieder des Appellate Body und deren Kompetenzen. Interessanterweise wird dieser Aspekt der Intransparenz jedoch in der Literatur kaum thematisiert und die Appellationsinstanz als Organ nur selten hinterfragt.]

²¹ WTO, Dispute Settlement Appellate Body.

dieser Veränderungen werden im nächsten Kapitel anhand der exemplarischen Fallbeispiele näher erläutert.

3. US-Tuna und US-Shrimp: Zwei Streitschlichtungsverfahren der WTO im Vergleich

Nun gilt es die beiden Streitschlichtungsverfahren, *US-Tuna* und *US-Shrimp*, systematisch zu vergleichen. In beiden Fällen wurde gegen die USA geklagt, die vorgaben, durch Importverbote auf bestimmte Fischarten, deren Fangmethoden den US-amerikanischen Artenschutzbestimmungen²² nicht entsprachen, das Aussterben bedrohter Tiere – Delfine und Schildkröten – zu schützen. Die Kernfrage, vor die die beiden Streitfälle das Schiedsgericht der WTO stellten, bestand darin, ob ausländische Produkte anders beurteilt werden können, wenn bei deren Herstellung (Produktion) die Umwelt zu Schaden kam, auch dann, wenn das Endprodukt selbst neutral für die Umwelt ist.²³

3.1 Die nationalen Akteure

1990 beschloss der US-Kongress auf Grundlage des *Marine Mammal Protection Act* (MMPA) von 1972 ein Importembargo auf Thunfisch zu verhängen. Von dem Embargo sollten die Länder betroffen sein, die von ihren Fischern keine delfinschützenden Fangmethoden, ähnlich denen der USA, erforderten. Als Begründung galt das hohe Delfinsterben. 1991 bereits waren Mexiko, Venezuela, Panama und Vanuatu betroffen, wobei sich vor allem Mexiko wehrte, seine Standards denen der USA anzupassen. Sie reichten noch im November 1990 Beschwerde gegen die USA ein, sodass im Februar 1991 ein Panel zur Prüfung des Falles eingerichtet wurde.

Im Fall *US-Shrimp* reichten im Oktober 1996 Indien, Malaysia, Thailand und Pakistan Klage gegen die USA ein. Bereits seit 1989 verbot das US-amerikanische Völkerrecht auf Grundlage von *Section 609* den Import von Garnelen aus karibischen oder zentralamerikanischen Ländern, in denen die Nutzung von so genannten *Turtle Excluder Devices* (TEDs) nicht gesetzlich vorgeschrieben war. 1996 wurde das Gesetz als Reaktion auf gesellschaftlichen Druck durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf alle Staaten weltweit ausgeweitet.²⁴ Als Antwort auf die Klage der vier asiatischen Staaten wurde im Mai 1998 der Bericht des Panels veröffentlicht.

Neben den Klägern und Angeklagten bekundeten sowohl in *US-Shrimp* als auch in *US-Tuna* eine Reihe dritter Staaten Interesse an den Streitfällen.²⁵ Bemerkenswert ist hierbei, dass aufgrund der strukturellen Veränderung des Streitschlichtungsverfahrens, mit in Kraft treten der WTO, der Panel-Bericht zu *US-Tuna* im Gegensatz zu dem zu *US-Shrimp* direkte Stellungnahmen dieser dritten Parteien beinhaltet. Den Stellungnahmen zufolge – unabhängig davon, ob sie von Staaten wie Japan oder Norwegen, die explizit ihre Zustimmung und ihren Förderungswillen der US-amerikanischen Artenschutzbestimmungen bekunden, oder von den Philippinen oder Venezuela, die Thunfisch exportieren und so von dem Embargo direkt betroffen sein könnten, eingereicht wurden – beurteilen die Mitgliedsstaaten das Importembargo der USA auf Thunfisch als illegitime Handelsrestriktion und fordern das WTO-Panel auf, der Forderung Mexikos nachzukommen.²⁶ In Bezug auf *US-Shrimp* ist bemerkenswert, dass Thailand unter der Klägerschaft war. Es hatte die Nutzung von TEDs bereits rechtlich verankert und musste daher keine Auswirkungen des Embargos auf thailändische Garnelenprodukte befürchten. Sie klagten „aus Prinzip“, um ihre Kritik gegenüber der US-amerikanischen Politik zum Ausdruck zu bringen, die trotz ihrer eige-

²² Artenschutzbestimmungen sind festgeschrieben im 1973 in Kraft getretenen Artenschutzabkommen, Endangered Species Act.

²³ Vgl. Panizzon/Arnold/Cottier, 2010: 207.

²⁴ Vgl. Glennon/Stewart, 1998: 393.

²⁵ Panel-Report, 1991.

²⁶ Panel-Report, 1991: 20-27.

nen mangelhaften Klima- und Umweltpolitik eine derartige Handelsrestriktion vor Artikel XX der WTO rechtfertigen wollte.²⁷

3.2 Die Entscheidung der WTO

Die Argumentation und das Urteil der ersten Panel-Berichte zu *US-Tuna* und *US-Shrimp* weisen eine hohe Ähnlichkeit auf.²⁸ Die Versuche der USA, Importrestriktionen auf Thunfisch und Garnelen auf Grundlage von Artikel XX (b) und (g) GATT²⁹ zu legitimieren, wurden zunächst als „willkürlich“ und „diskriminierend“ zurückgewiesen.³⁰ Wie im Rahmen von Konfliktfällen zwischen Handel und Umwelt im Allgemeinen üblich, prüfte der DSB zunächst, ob ein Verstoß gegen ein Importverbot (Artikel XI GATT) oder gegen die Inländerbehandlungspflicht (Artikel III GATT) vorlag. Letzteres schreibt vor, dass Produkte aus dem Ausland nicht diskriminiert werden dürfen, sofern sie mit denen aus dem Inland übereinstimmen und folglich das Kriterium der Gleichartigkeit erfüllen.

Im Zusammenhang mit der Debatte um die Vereinbarkeit von Handel und Umwelt wird über die Frage nach der Gleichartigkeit von Produkten immer wieder gestritten, da sich diese innerhalb der WTO-Rechtsordnung bis heute lediglich auf die Endprodukte und nicht etwa auf ihren Entstehungs- bzw. Produktionsprozess bezieht.³¹ Ähnlich wie der Bericht zu *US-Tuna* konkludiert der Panel-Bericht zu *US-Shrimp*, die diskriminierenden Maßnahmen richteten sich gegen bestimmte umweltschädliche Fischfangmethoden, sprich gegen Produktionsverfahren, und abweichende Umweltstandards des Exportlandes und widersprächen damit dem geltenden WTO-Recht.³²

Laut Panel-Berichten lag in beiden Streitfällen das Kriterium der Extraterritorialität vor.³³ Sie mahnen, durch die Handelsrestriktionen wollten die USA Tiere schützen, die außerhalb ihres Staatsterritoriums leben. Da die Umwelt ein globales Kollektivgut darstellt, geriet dieses Argument der WTO unter heftige Kritik und wurde infolgedessen bald als obsolet anerkannt. So kam bereits im zweiten *US-Tuna* Fall (auf den innerhalb der Analyse nicht weiter eingegangen werden soll) das Panel zu dem Schluss, dass eine extraterritoriale Anwendung staatlicher Maßnahmen grundsätzlich möglich sei.³⁴ Letztlich spielte für die Entscheidung des Panels ebenfalls eine Rolle, dass es die USA vor Einführung der Handelsembargos auf Thunfisch und Garnelen unterlassen hatten, auf bilateralem Wege einvernehmliche Vertragslösungen zu finden.³⁵

Sowohl inhaltlich als auch rechtlich zeigt der Vergleich der beiden Streitfälle ihre große Ähnlichkeit, welche begründet, dass sich GATT bzw. WTO zunächst in beiden Fällen gleichermaßen gegen das angeklagte Land, die USA, entschied. Nun kam es jedoch zu dem, was zahlreiche Wissenschaftler und Politiker als den „grünen Paradigmenwechsel“ innerhalb der Debatte um Handel und Umwelt in der WTO interpretieren. Mit den strukturellen Veränderungen des DSU 1994³⁶ bekamen die USA im Falle *US-Shrimp* die Möglichkeit, gegen die Entscheidung der WTO zu appellieren. Die einberufene Appellationsinstanz reversierte die Argumentation des Panels. Obschon sie die Einschätzung teilten, die Maßnahmen fielen unter die Kategorie der „ungerechtfertigten“³⁷ und „unbegründeten“³⁸ Diskriminierung und entsprächen somit in ihrer Gesamtheit

²⁷ Vgl. Wilson, 1999.

²⁸ Vgl. Ruloff, 2002: 40.

²⁹ Siehe Kapitel 2, Vom Gatt zur WTO: Der institutionelle Kontext der Debatte.

³⁰ Vgl. DeSombre/Barkin, 2002: 12; Wilson, 1999.

³¹ Vgl. Panizzon/Arnold/Cottier, 2020: 208.

³² Panel-Report, 1998: 30f.

³³ Panel-Report, 1998: 9f; Panel-Report, 1991: 28f.

³⁴ Panel-Bericht, 1994: 25f.

³⁵ Vgl. Hauser, 2001: 112; Wilson 1999.

³⁶ Siehe Kapitel 2: Vom GATT zur WTO: Der institutionelle Kontext der Debatte.

³⁷ AB-Report, 1998: 63f. (Übersetzt durch die Autorin: „Unjustifiable Discrimination“)

³⁸ AB-Report, 1998: 72f. (Übersetzt durch die Autorin: „Arbitrary Discrimination“)

nicht den Anforderung von Artikel XX, erachtet sie die Maßnahmen in Anbetracht von Artikel XX (g)³⁹ als gerechtfertigt.⁴⁰

Die USA hatten es folglich geschafft, einen Präzedenzfall zu schaffen, bei dem die WTO ihr Einverständnis zur Abweichung von ihrem Freihandelsgebot zugunsten des Artenschutzes gab. Sie erhielten eine offizielle, institutionell bestätigte Legitimation, durch die sie generell (infolge weniger Adjustierungen) ihre Handelsrestriktionen gegenüber den asiatischen Handelspartnern aufrecht erhalten konnten.⁴¹

3.3 Die Rolle substaatlicher, zivilgesellschaftlicher Akteure

Der AB hatte neben der inhaltlichen Entscheidung in Bezug auf den konkreten Streitfall ein weiteres Urteil des Panel-Berichtes zu *US-Shrimp* umgekehrt. Im Einklang mit den Forderungen der USA urteilte der AB, die Aufnahme von Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Organisation in die Panel-Berichte sei rechtmäßig.⁴² Sie sollten die Möglichkeit haben, in der Entscheidung des DSB Berücksichtigung zu finden. Mit dieser Einschätzung unterlief der AB nicht nur das Urteil der Kläger im Fall *US-Shrimp*, Indien, Pakistan und Thailand,⁴³ sondern auch die der dritten Parteien, unter diesen auch die Europäische Kommission.⁴⁴ Sie verurteilten einen offiziellen Einbezug von Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Organisationen als Verstoß gegen die zwischenstaatliche Struktur der WTO.⁴⁵

Hintergrund des Wunsches der USA nach zivilgesellschaftlicher Öffnung des DSU war die verstärkte Aktivität von NGOs, die sich seit Beginn der 1990er Jahren immer stärker für ein umweltfreundlicheres Handels- und Wirtschaftssystem eingesetzt hatten.⁴⁶ Zahlreiche, vor allem US-amerikanische, NGOs hatten so bereits im Verfahren zu *US-Tuna* gegen die Entscheidung des WTO-Panels protestiert und Vorwürfe geäußert, die WTO unterbinde nachhaltige Umweltschutzmaßnahmen.⁴⁷ Im Falle *US-Shrimp* hatte sich die gesellschaftliche Kritik und Aktivität weiter verstärkt und die engagierten Umweltorganisationen genossen eine hohe mediale Präsenz.⁴⁸ So konnten sie noch, bevor der AB im Oktober 1998 seinen Bericht veröffentlichte, durch eine Spendenkampagne auf der Kommentarseite der New York Times einen großen Artikel mit der Überschrift „Mr. Clinton and Mr. Gore: This Sea Turtle Has Her Eye on You. And So Do We“⁴⁹ veröffentlichen.⁵⁰ Auch die Financial Times gab im März 1998 zwei Artikel heraus, in denen die Forderungen der beiden NGOs, *Wildlife Federation* und *Sierra Club*, an die US-Regierung Gehör fanden.⁵¹ Inoffiziell bereits im März an die Öffentlichkeit gekommen, wurde der Panel-Bericht im Mai veröffentlicht. Der AB-Bericht folgte im Oktober 1998. In den Monaten dazwischen hatten die USA mit hohem gesellschaftlichem Druck zu kämpfen.⁵²

Aufgrund des Globalcharakters umweltrelevanter Themen sollte man vermuten, dass sich nicht nur US-amerikanische NGOs, wie *Wildlife Federation* oder *Sierra Club*, für die Belange der Umwelt

³⁹ Siehe Seite 5f.

⁴⁰ AB-Report, 1998: 80.

⁴¹ Auch im Falle *US-Tuna* konnten die USA letztlich, anstatt ihr Importembargo wie gefordert aufzuheben, durch Verhandlungen mit Mexiko auf bilateralem Wege der Konsequenz der WTO-Entscheidung entkommen (Ruloff, 2002: 39). Dies geschah jedoch nicht auf offiziellem Wege über die WTO, sondern in direkten außer-institutionellen Verhandlungen und ist daher für die Beantwortung der Forschungsfrage zunächst einmal nebensächlich.

⁴² AB-Report, 1998: 80.

⁴³ „Joint Appellees submit that the Panel's ruling rejecting non-requested information is correct and should be upheld“ (Appellate Body Report, 1998: 12).

⁴⁴ AB-Report, 1998: 20-27.

⁴⁵ Vgl. Hauser, 2001: 115.

⁴⁶ Vgl. Charnovitz, 2007: 687.

⁴⁷ Vgl. DeSombre, 2002: 12

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ New York Times, 05.05.1998: A31.

⁵⁰ Vgl. DeSombre/Barkin, 2002: 12.

⁵¹ Financial Times, 14.03.1998.

⁵² Vgl. Wilson, 1999.

in den Streitfällen zu *US-Tuna* und *US-Shrimp* einsetzten. Der zugänglichen Quellenlage nach zu urteilen, hatte man sich jedoch in Umweltschützerkreisen außerhalb der USA kaum für die Streitfälle interessiert. Interessant ist auch, dass die New York Times laut Graham Wilson einen Artikel veröffentlicht haben soll, in dem die Argumente der Kläger unterstützt und der US-Regierung vorgeworfen wurde, sie handle rein aus wirtschaftspolitischen Gründen und unterbinde so die Entwicklung von Staaten des regionalen Südens.⁵³

Innerhalb einer Stakeholder Analyse, so betont Gregory Shaffer, darf neben dem Einfluss von NGOs, deren Aktivität sehr viel stärkere Aufmerksamkeit von der Öffentlichkeit erhielten, nicht der Einfluss der zahlreichen US-amerikanischen Unternehmen, die ihre kommerziellen Interessen in den Entscheidung der WTO vertreten sehen wollten, vergessen werden. Auch sie übten heftigen Druck auf ihre Regierung aus.⁵⁴

Beim Vergleich der Rolle substaatlicher Akteure in Bezug auf die Streitbeilegung der beiden untersuchten Fälle zeigt sich ein generell hohes zivilgesellschaftliches und unternehmerisches Engagement innerhalb des angeklagten Landes, den USA. Das gesellschaftspolitische Engagement hat sich zwar im Zeitverlauf verstärkt, war aber, wie Michael Glennon und Alison Stewart zeigen, bereits seit Inkrafttreten des Artenschutzabkommens CITES hoch.⁵⁵

3.4 Zwischenfazit

Die Gegenüberstellung der beiden Streitfälle hat ihre große Ähnlichkeit deutlich bewiesen. In beiden Fällen wird die USA, vor allem von weniger entwickelten Staaten des regionalen Südens, vor dem WTO-Schiedsgericht für Handelsrestriktionen auf bestimmte Fischarten angeklagt. In beiden Fällen muss der DSB entscheiden, ob die handelsrestriktive Maßnahme als Umweltschutzmaßnahme unter der allgemeinen Ausnahmeregelung, Artikel XX, zu legitimieren ist. Die rechtlichen Umstände sind in beiden Fällen identisch: Sie sind extraterritorial und verstoßen gegen das Inländergebot; sie wirken somit diskriminierend. Auch der Einfluss substaatlicher Akteure, NGOs ebenso wie Unternehmen, liegt auf einem konstant hohen Niveau und hat sich im Zeitverlauf nur geringfügig verschärft.

Trotz der Befunde entscheidet sich der DSB im Falle *US-Shrimp* insoweit zugunsten der USA, als dass sie die Handelsmaßnahme grundsätzlich als „Maßnahme zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht“ (Artikel XX(g) GATT) und so als kompatibel mit dem Freihandelsgebot einstufen. Offenbar lässt sich die veränderte Beschlussfassung der WTO nicht anders erklären als mit dem Befund, dass sich der Disput zwischen Handelsrecht und Umweltrecht zugunsten der Umwelt verschoben hat. Zu beantworten bleibt nun die Frage, worin die Ursachen für diesen Prozess liegen.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Vgl. Shaffer, 2001, 13f.

⁵⁵ Vgl. Glennon/Stewart, 1998: 200.

4. Wandel oder Kontinuität: Die Ursachen der veränderten Rechtsprechung

Zur Lösung des *Puzzles* werden im Folgenden, vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse, verschiedene Begründungs- und Erklärungszusammenhänge entlang dreier theoretischer Denkmuster entwickelt und über ihre Plausibilität reflektiert.

4.1 Supranationales Modell: Der Integrationsfortschritt der WTO

Supranationale Erklärungsmodelle stehen in der Tradition funktionalistischer⁵⁶ bzw. neofunktionalistischer⁵⁷ Theorien,⁵⁸ die ursprünglich zur Erklärung der Integrationsphänomene innerhalb von Europa entstanden sind. Anders als beim Intergouvernementalismus gehen Vertreter des Supranationalismus davon aus, dass Institutionen eine Art Eigendynamik und strukturierende Wirkung auf staatliche Präferenzen entwickeln.⁵⁹ Die Staaten geben Kompetenzen zugunsten transnationaler aufgabenbezogener Kooperation ab, um eine auf Kompetenz statt staatlicher Interessen beruhende Bearbeitung von Sachfragen zu gewährleisten und so transnationale Wohlfahrtsgewinne zu erwirtschaften.⁶⁰

In Bezug auf den Ausgang der Streitfälle, *US-Tuna* und *US-Shrimp*, ließe sich aus supranationaler Perspektive argumentieren, dass sich die Integration des Freihandelsregimes durch die strukturellen Änderungen 1994 vertieft hat. Durch das neu geschaffene Appellationsgericht (dessen Stellungnahme künftig auch Beiträge von NGOs und Wissenschaftlern bzw. Fachleuten integriert) sei so eine „unpolitische“ Instanz geschaffen worden, die kompetentere Entscheidung unabhängig von nationalstaatlichen Interessen treffen könne.⁶¹ So ließe sich argumentieren, die Entscheidung der WTO im Falle *US-Tuna* sei noch lediglich durch nationalstaatliche Interessen der Kläger bestimmt. Im Falle *US-Shrimp* jedoch wurde die Entscheidungsmacht bereits an den unabhängigen AB übertragen und hat folglich zu einer sachlicheren, kompetenteren Entscheidungsfindung beigetragen.⁶² Die Gründung des CTE ließe sich aus dieser Perspektive als „transnationaler Prozess auf supranationaler Ebene“ beschreiben.⁶³ Die Staaten haben eine Instanz geschaffen, die sich lediglich mit der Frage beschäftigt, wie man künftig eine Kooperation zwischen Handel und Umwelt „wohlfahrtsfördernd“ gestalten könne und geben so einen (wenn auch nur sehr geringen) Teil ihrer Gestaltungsmacht ab.⁶⁴

Zunächst erscheinen die aus supranationaler Perspektive gewonnenen Schlussfolgerungen zur Erklärung des *Puzzles* denkbar. Jene Autoren, wie beispielsweise die Vertreter von Umweltorganisationen, die aus normativer Perspektive dem Aspekt der Umwelt unbedingten Vorrang vor (Frei-)Handel einräumen, feierten den Strukturwandel der WTO und die neu geschaffene Möglichkeiten der Partizipation für zivilgesellschaftliche Organisationen als Erfolg ihrer Aktivität.⁶⁵ Dass NGOs anstatt vor dem US-Kongress, vor den Verhandlungsräumen der WTO-Ministerkonferenz protestierten und sich ihre Kritik explizit gegen die WTO richtet, zeigt, dass sie sie als eigenständigen Akteur und Entscheidungsträger wahrnehmen. So interpretierten sie die veränderte Entscheidung in *US-Shrimp* als Zeichen des strukturellen Wandels der WTO, die auf-

⁵⁶ Begründer: David Mitrany.

⁵⁷ Begründer: Ernst Haas.

⁵⁸ Vgl. Conzelmann, 2003: 143.

⁵⁹ Ebd.: 144.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Vgl. Neumayer, 2011: 11.

⁶² Vgl. Shaffer, 2001: 16.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Vgl. Neumayer, 2001: 10f.

⁶⁵ Vgl. Sea Turtle Restoration Project.

grund des neu geschaffenen Präzedenzfalls auch in Zukunft umweltrelevante Streitfälle eher zugunsten der Umwelt entscheiden wird.⁶⁶

Betrachtet man die Analyse der Streitfälle in Gänze erscheint eine solche Perspektive jedoch unzulässig vereinfacht. Angenommen, es hätte eine staatliche Kompetenzabgabe stattgefunden und der AB hätte im Fall *US-Shrimp* tatsächlich eine kompetentere Entscheidung gefällt: Auf welcher normativen Beurteilungsgrundlage entscheidet der AB über „richtige“, wohlfahrtsfördernde Maßnahmen? Aus Sicht von Umweltorganisationen läge die Antwort auf der Hand, doch das Bild ist komplexer. Die Umwelt ist nicht die einzige Externalität, die von negativer bzw. positiver Integration des Handelssystems betroffen ist. Wie bereits erwähnt, spielt auch das Thema Entwicklung in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle. Das Ziel der Kläger, sowohl im *US-Tuna* als auch im *US-Shrimp* Fall, war es nicht, Umweltmaßnahmen grundsätzlich zu negieren. Sie sprachen sich lediglich dagegen aus, Umweltschutz durch Handelsrestriktionen durchzusetzen,⁶⁷ da diese ihrer nationalen Entwicklung schade. Innerhalb des Spannungsfeldes müsste eine unabhängige Instanz nicht lediglich den Zielkonflikt zwischen Handel und Umwelt in seine Entscheidung einbeziehen, wie sie es in *US-Shrimp* getan hat,⁶⁸ sondern zusätzlich die damit verbundenen Konsequenzen auf anderen Ebenen, wie beispielsweise der Entwicklung, berücksichtigen.

Unabhängig von den inhaltlichen Entscheidungen der WTO in Bezug auf die beiden Streitlichtungsverfahren ist es fraglich, inwieweit seine Strukturen dem Appellate Body erlauben, als unabhängige Institution aufzutreten. Wie in Kapitel 2 bereits beschrieben, repräsentiert die personelle Besetzung des AB „die Mitgliedschaft in der WTO“.⁶⁹ Ohne, dass im Rahmen der Recherche für diese Forschungsarbeit weitere Erkenntnisse über die Mitglieder gewonnen werden konnten, erscheint vor dem Hintergrund dieser Formulierung das Kriterium der Unabhängigkeit anzweifelbar.

4.2 Sozialkonstruktivistisches Modell: Der Wertewandel der Akteure

Sozialkonstruktivistische Ansätze⁷⁰ betrachten Handlungen, Ereignisse und Entscheidungen als Ergebnis vorherrschender sozialer Strukturen bzw. Normen.⁷¹ Handlungstheoretisch argumentierende Ansätze betonen die Dynamik sozialer Strukturen, die durch soziale Handlungen entstehen, reproduziert und verändert werden können. Motivation dieser Handlungen sind bestimmte Normen und Werte, die sich als Ergebnis der Interaktion zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren konstituieren.⁷² Auch gesellschaftliche Akteure haben demnach (*bottom-up*) die Möglichkeit, staatliche Präferenzordnungen zu formen und verändern.⁷³

Aus sozialkonstruktivistischer Perspektive lassen sich Streitschlichtungsverfahren der WTO als *Normkonflikte* interpretieren. Innerhalb des Lösungsprozesses, den Verhandlungen, derartiger *Normkonflikte* treten die verschiedenen Akteure in Interaktion miteinander, um auf der Grundlage sozialer Normen eine „angemessene“ Entscheidung zu treffen. Gemäß dieser Erklärungslogik ist die veränderte Entscheidung der WTO 1998 als Folge eines normativen Paradigmenwechsels zu verstehen. Hierbei trug das hohe Engagement der US-amerikanischen Zivilgesellschaft zu einer Veränderung der staatlichen Präferenzordnung bei. Schlussendlich konnte der *Normkonflikt* zwischen Handel und Umwelt zugunsten der Umwelt entschieden werden. Unter anderen die Autoren Steve Charnovitz, Howard Chang, John Jackson und Dieter Ruloff argumentieren so gemäß

⁶⁶ Zu bemerken ist hierbei, dass nach *US-Shrimp* nur noch ein anderer umweltrelevanter Streitfall vor dem WTO Schiedsgericht verhandelt wurde (siehe WTO: „Trade and Environment“).

⁶⁷ Das beste Beispiel hierfür ist Thailand, das, obwohl es die Nutzung von TEDs bereits seit langem rechtlich verankert hatte, aus Protest gegenüber der mangelhaften Umweltpolitik der USA, als Mitkläger in *US-Shrimp* auftrat.

⁶⁸ Vgl. Panel-Bericht, 1998.

⁶⁹ WTO: Dispute Settlement Appellate Body.

⁷⁰ Vertreter: Margret Keck, Katherine Sikkink, Thomas Risse-Kappen.

⁷¹ Vgl. Risse, 2002: 6; March/Olsen, 1989.

⁷² Vgl. Keck/Sikkink, 1999: 89.

⁷³ Vgl. Krell, 2000: 360.

der sozialkonstruktivistischen Erklärungslogik, die veränderte Rechtsprechung sei Ausdruck eines „*Greening of the GATT*“.

Betrachtet man die Plausibilität des Erklärungsmodells, zeigt sich jedoch seine Begrenztheit. Will man lediglich die beiden unterschiedlichen Entscheidungen der WTO 1991 und 1998 erklären, erscheint ein umfassender Wertewandel aufgrund der Kürze des Zeitabstandes zwischen den beiden Streitfällen unwahrscheinlich. Das zivilgesellschaftliche Interesse war, wie die Analyse der Streitfälle zeigt, bereits im Streitfall um das US-amerikanische Handelsembargo auf Thunfisch hoch und hat sich nicht grundlegend im *US-Shrimp* Fall geändert. Dies dann als ursächlich für einen Wertewandel auf staatlicher Ebene zu erklären, erscheint verkürzt und unangemessen spekulativ.

Ein häufig in der Literatur – vor allem auf Seiten der Klägerstaaten⁷⁴ – auftauchendes Gegenargument zu einer sozialkonstruktivistischen Erklärungsperspektive ist das umweltpolitische Engagement der USA außerhalb des Freihandelsregimes. Hätte tatsächlich ein Umdenkprozess zugunsten stärkerer Umweltpolitik eingesetzt, hätte dies als politisches Ziel auch außerhalb von Wirtschafts- und Handelspolitik stärker in den Vordergrund rücken sollen. Dies zeigt sich auch an dem mangelnden Willen der USA, Staaten wie Mexiko oder Malaysia, die von den Handelsembargos auf Garnelen und Thunfische betroffen waren, zu helfen, den technischen Anforderungen der USA nachzukommen. Ihr Hauptinteresse lag folglich nicht darin, das Töten der vom Aussterben bedrohten Fische global und nachhaltig zu stoppen, was der sozialkonstruktivistische Erklärungsansatz voraussetzen müsste. Auch diese Perspektive erscheint daher nicht in Gänze plausibel, sondern kann lediglich dazu dienen, bestimmte Teilaspekte zu erklären.

4.3 Intergouvernementales Modell: Der Machterhalt der Staaten

In Abgrenzung zum Supranationalismus betrachten intergouvernementale Theorien die Nationalstaaten als handlungs- bzw. integrationsrelevante Akteure. Bereits in der Einleitung erwähnt, integriert Robert Putnam mit seinem intergouvernementalen Zwei-Ebenen Modell liberale, neoinstitutionalistische und realistische Ansätze. Der Staat bzw. die Entscheidungsträger fungieren als zentrale Akteure, wobei sich ihre interessengeleiteten Präferenzen nicht nur auf systemischer, sondern vor allem auf substaatlicher Ebene⁷⁵ formieren. Vereinfacht unterteilt Putnam den Verhandlungsprozess in eine zwischenstaatliche Verhandlungsphase (*Level I*) und eine innerstaatliche Ratifizierungsphase (*Level II*).⁷⁶ Auf der internationalen Ebene kommen sie dem Druck gesellschaftlicher Akteure nach und minimieren nachteilige Konsequenzen internationaler Entwicklungen für den Staat. Auf der innerstaatlichen Ebene üben gesellschaftliche Gruppen Druck auf die Regierung aus, um spezifische Politikinhalt durchzusetzen.⁷⁷ Entscheidungsträger, die nach staatlichem und persönlichem Machterhalt und -zuwachs streben, bilden folglich das Bindeglied zwischen den beiden Verhandlungstischen, dem zwischenstaatlichen und dem innerstaatlichen – sie spielen parallel auf zwei Spielbrettern, deren Züge sich gegenseitig beeinflussen.

1991 bereits, im Streitfall um ihr Handelsembargo auf bestimmte Thunfischprodukte, hatten die USA mit heftigem innergesellschaftlichem Druck zu kämpfen. Der konfrontativen Position zahlreicher heimischer NGOs konnten sie lediglich dadurch begegnen, dass sie den Streitfall auf bilateralem Weg mit dem Klägerstaat Mexiko aushandelten, sodass sie ihre, den Artenschutz begünstigenden Handelsrestriktionen, letztendlich entgegen der Entscheidung der WTO aufrecht erhalten konnten.⁷⁸ Im Fall *US-Shrimp* verstärkte sich der zivilgesellschaftliche Druck und die mediale Präsenz des Falls wuchs. Die Umstrukturierung der WTO hatte es den USA ermöglicht, den Fall erneut durch ein Appellationsgericht prüfen zu lassen, um damit den innergesellschaftlichen Druck zu kompensieren. Ebenso vertraten die USA vor der WTO die Interessen und Forderungen

74 Panel-Report, 1998.

75 Hierzu zählen sowohl NGOs, als auch Unternehmen, Konsumenten und private Akteure.

76 Vgl. Putnam, 1988: 432f.

77 Ebd.: 434.

78 Vgl. Ruloff, 2002: 39.

gen von NGOs nach stärkerer Teilhabe und Partizipation am Entscheidungsprozess der WTO, denen der AB in seiner Stellungnahme beipflichtete.

Rein aus intergouvernementaler Perspektive betrachtet, bliebe fraglich, inwieweit die Entscheidung der USA in Anbetracht der breiten internationalen Kritik, ersichtlich aus den zahlreichen Stellungnahmen der Kläger und Drittparteien, anders hätte ausgefallen sollen. Der absolute Gewinn, den die Handelsrestriktionen der US-amerikanischen Wirtschaft einbringen, ist gering.⁷⁹ Die dahinterstehenden kommerziellen Interessen der Unternehmen (Produzenten) beeinflussen jedoch durch Strategien wie *Lobbying* das Agenda-Setting staatlicher Entscheidungsträger, die nach Wiederwahl und Zuspruch streben. Putnams Zwei-Ebenen Analyse verbindet die beiden Elemente, Gesellschaft und System, und schafft durch das Sinnbild des Entscheidungsträgers, der auf verschiedenen Spielbrettern gleichzeitig nach Gewinn strebt, eine einleuchtende Lösung des *Puzzles*.

Aus intergouvernementaler Zwei-Ebenen-Perspektive beurteilt, hat sich der Disput zwischen Handel und Umwelt zwar strukturell zugunsten der Umwelt verändert – die WTO hat sich im Vergleich zu *US-Tuna* in *US-Shrimp* zugunsten handelsrestriktiverer Umweltpolitik entschieden –, an der grundsätzlichen Position der zentralen staatlichen Akteure, hier der USA, hat sich jedoch nichts verändert. Die Umwelt ist ein globales Kollektivgut, von dessen Nutzung und Erhalt, bzw. Schutz, alle Staaten betroffen sind. Umweltschutzmaßnahmen sind kostenintensiv und Staaten erzielen durch Umweltschutz nur vergleichsweise geringfügige, relative Machtgewinne. Die Strukturveränderungen der WTO 1994 haben den USA die Möglichkeit gegeben, im Sinne der heimischen zivilgesellschaftlichen sowie kommerziellen Interessen gegen die Entscheidung der WTO vor dem neu geschaffenen AB zu appellieren und den Fall tatsächlich in Teilen für sich zu entscheiden. Dies bot dem substaatlichen Druck ein Ventil. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen verwundert es daher nicht, dass die USA die Strukturveränderungen der WTO maßgeblich mit vorangetrieben hatten.⁸⁰ Die WTO ist und bleibt folglich eine intergouvernementale, durch die rationalen Interessen ihrer Mitgliedsstaaten geprägte, Organisation.

5. Fazit

Die detaillierte Analyse der beiden Streitfälle, *US-Tuna* und *US-Shrimp*, und ihre wissenschaftliche Aufarbeitung hat die Komplexität des Spannungsfeldes Handel und Umwelt aufgezeigt. Zahlreiche unterschiedliche Perspektiven – von einzelnen Staaten (Industrienationen sowie Entwicklungsländer), NGOs, Unternehmen, Wissenschaftlern etc. – prägen den Diskurs, der die Entwicklung der WTO bereits seit den 1970er Jahren beeinflusst. Die Entscheidung der WTO 1998 im Streitfall um das Handelsembargo der USA auf Garnelen entfachte die Diskussion erneut. Zahlreiche Publikationen sind entstanden, die ein „*Greening of the GATT*“ proklamierten und zahlreiche NGOs, die vor der WTO-Ministerkonferenz in Schildkrötenkostümen für den Umweltschutz protestiert hatten, feierten ihren Erfolg.

Mit dem Ziel, die Forschungsfrage, inwieweit sich der Disput zwischen Handel und Umwelt infolge der Umstrukturierung des Freihandelsregimes 1994 zugunsten restriktiverer Umweltpolitik entwickelt hat, umfassend zu betrachten, wurden drei theoriegeleitete Erklärungsmuster entwickelt. Sowohl aus supranationaler als auch aus sozialkonstruktivistischer Perspektive indiziert die veränderte Rechtsprechung einen *Wandel* der Akteure. Beide Perspektiven können letztlich dazu dienen, einen Prozess des „*Greening*“ der WTO zu erklären. Aus supranationaler Perspektive argumentiert, ist der institutionelle Wandel 1994, bei dem die Nationalstaaten Kompetenzen an eine übergeordnete Instanz zugunsten kompetenterer Entscheidungsfindung abgegeben hätten, Ursache der veränderten WTO-Entscheidung. Sozialkonstruktivistische Ansätze hingegen würden sehr viel stärker normativ argumentieren und einen umfassenden Wertewandel innerhalb der Entscheidungsträger, der Staaten, als Ursache betrachten. Durch die Analysen der beiden umweltrelevanten WTO-Streitfälle konnten die Grenzen dieser beiden Erklärungsmodelle aufgezeigt

79 US Shrimp Market Report, 2010.

80 Vgl. Shashin, 2002: 40.

werden, die lediglich Teilaspekte des Befundes und dessen Ursachen erklären können und somit zu verkürzten Schlussfolgerungen einladen. Wie im Titel der Arbeit angedeutet, argumentiert diese Forschungsarbeit, dass sich die Disposition der Akteure und somit das Kräfteverhältnis zwischen Umwelt und Handel nicht grundlegend gewandelt haben, sondern sich lediglich durch äußeren Druck die strukturellen Rahmenbedingungen verändert haben. Für künftigen effektiven und nachhaltigen Umweltschutz bedarf es jedoch einer substantiellen Neuorientierung staatlicher Präferenzen, die bisher nicht stattgefunden hat.

Der Vergleich beider Fallbeispiele zeigt auf, dass die Umstände, sowie die Streitschlichtungsphase bis zu der Entscheidung der USA in *US-Shrimp* vor dem AB zu appellieren, starke Parallelen aufweisen. Die Möglichkeit, gegen die Entscheidung des WTO-Panels zu appellieren war erst 1994 (unter anderem auf großen Druck der USA hin) entstanden. Um dem hohen Druck substaatlicher Akteure stand zu halten, nutzten sie diese neu entstandene Möglichkeit. Mit dem AB-Bericht 1998 hatten es die USA folglich geschafft, sowohl den zivilgesellschaftlichen Interessen der zahlreichen NGOs nach stärkerer Kompatibilität von Handel und Umwelt innerhalb der WTO, als auch den unternehmerischen Interessen, das Handelsembargo zum Schutz der heimischen Wirtschaft aufrechtzuerhalten, nachzukommen. Putnams Logik zufolge hatten die USA strategisch an beiden Verhandlungstischen verhandelt und sind letztlich zu dem von ihnen präferierten Ergebnis gekommen. Der institutionelle Wandel war weder Ausdruck einer nationalstaatlichen Kompetenzabgabe, wie die Dominanz der US-amerikanischen Interessen in der Lösung des Falles beweist, noch Ausdruck eines Wertewandels innerhalb der Staaten, die sich vor dem Hintergrund sich global verschärfender Umweltprobleme stärker umweltschutzpolitisch engagieren wollten. Außerhalb des Forschungsdesigns der Arbeit lassen sich aus der Analyse der Streitfälle weitere Schlussfolgerungen für mögliche künftige Forschungsdebatten ziehen. Der Ausgang der Streitfälle, ebenso wie die Strukturveränderungen 1994, beweist die Dominanz der USA innerhalb der WTO. Nicht nur in Bezug auf die Frage, ob das Handelsembargo der USA auf Garnelen den Ausnahmeregelungen von Artikel XX(g) entspräche, sondern auch, ob die Panel-Berichte künftig Stellungnahmen von NGOs integrieren sollten, hat sich der AB in *US-Shrimp* auf die Seite der USA gestellt. Alle anderen Mitgliedsstaaten, die sich in den Fall entweder als Kläger oder als dritte Parteien einmischten – unter diesen auch die Europäische Kommission – plädierten dagegen. Die Entscheidung der WTO beruhte folglich auf Einzelinteressen. Hierbei wäre es interessant zu überprüfen, inwieweit die USA ihre Position nutzen, um die Entwicklung von Staaten des regionalen Südens einzudämmen. Dies hatten die Kläger in beiden Streitfällen den USA mehrfach vorgeworfen. Panizzon/Arnold/Cottier beurteilen die fortschreitende strukturelle Annäherung zwischen Handel und Umwelt daher als „eine gewisse Lähmung der Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde“. ⁸¹ Folglich ist es auch zu kurz gegriffen, den Zielkonflikt lediglich als *Trade-Off* zwischen Handel und Umwelt zu verstehen, auch Konsequenzen für staatliche Entwicklung müssen in Überlegungen und Beurteilungen einbezogen werden. Ob die Umweltschutzorganisationen 1998 in Seattle mit ihren Protesten tatsächlich „gegen globale Ungerechtigkeit“ einstanden, bleibt vor diesem Hintergrund kritisch zu hinterfragen.

81 Vgl. Panizzon/Arnold/Cottier, 2010: 246.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Altemöller, Frank (1998): Handel und Umwelt im Recht der Welthandelsorganisation WTO. Umweltrelevante Streitfälle in der Spruchpraxis zu Artikel III und XX GATT, Berlin: Peter Lang Verlag.
- Bernauer, Thomas/Dieter Rudolf (1999): Handel und Umwelt, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Brack, Duncan (1995): Balancing trade and environment, in: *International Affairs*, 71:3, 497-514.
- Brack, Duncan (2002): Environmental Treaties and Trade: Multilateral Environmental Agreements and the Multilateral Trading System, in: Sampson, Gary P./W. Bradney Chambers: Trade, Environment, and the Millennium, Tokyo: United Nations University Press, 321-352.
- Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus, in: Schieder, Siegfried/Manuela Spindler (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen: Leske und Budrich, 141-168.
- Charnovitz, Steve (2003): Trade and Climate: Potential Conflict and Synergies, Working Draft, Arlington: PEW Center on Global Climate Change.
- Charnovitz, Steve (2007): The WTO's Environmental Progress, in: *Journal of International Economic Law*, 10(3), 685-706.
- Chang, Howard F. (2000): Toward a Greener GATT: Environmental Trade Measures and the Shrimp-Turtle Case, in: *Southern California Law Review*, 74, 31-47.
- Chimni, B.S. (2000): WTO and Environment: Shrimp-Turtle and EC-Hormone Cases, in: *Economic and Political Weekly*, 1752.
- Copeland, Brian R./M. Scott Taylor (2004): Trade, Growth, and the Environment, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XLII, 7-71.
- DeSombre, Elizabeth R./J. Samuel Barkin (2002): Turtles and Trade: The WTO's Acceptance of Environmental Trade Restrictions, in: *Global Environmental Politics* 2:1, Massachusetts Institute of Technology, 12-18.
- Esty, Daniel C. Esty (1998): Linkages and Governance: NGOs at the World Trade Organization, Faculty Scholarship Series, Paper 441, URL: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/441 [abgerufen am 18.06.2012].
- Financial Times USA*, 14.03.1998: „Anger over WTO Turtle Ruling“.
- Fischer, Carolyn/Sandra Hoffmann/Yutaka Yoshino (2002): Multilateral Trade Agreements and Market-Based Environmental Policies, RFF Discussion Paper.
- Gabiatti, Sonia (2009): Trade-Related Environmental Measures under GATT Article XX(b) and (g), Iceland: Skemman, URL: http://skemman.is/stream/get/1946/3044/10073/4/Sonia_Gabiatti_fixed.pdf [abgerufen am 09.06.2012].
- Geoffrey, Garrett/James McCall Smith (2002): The Politics of WTO Dispute Settlement, Occasional Paper Series, Los Angeles: UCLA International Institute, URL: <http://escholarship.org/uc/item/4t4952d7> [abgerufen am 22.06.2012].
- Glennon, Michael J./Alison L. Stewart (1998): The United States: Taking Environmental Treaties Seriously, in: Weiss, Edith B./Harold K. Jacobsen: Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accord, Cambridge: MIT Press, 385-400.
- Hartwick, Elaine/Richard Peet (2003): Neoliberalism and Nature: The Case of the WTO, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 590, Rethinking Sustainable Development, 188-211.
- Hauser, Heinz (2001): Herausforderungen für die WTO, in: Furrer, Jürg/Bruno Gehring: Aspekte der Schweizerischen Wirtschaftspolitik, Zürich: Rüegger, 101-120.
- Howse, Robert (2002): The Appellate Body Rulings in the Shrimp/Turtle Case: A New Legal baseline for the Trade and Environment Debate, in: *Columbia Journal of Environmental Law*, 1-23.
- Jackson, John H. (1992): World Trade Rules and Environmental Policies: Congruence or Conflict?, *Washington and Lee Law Review*, 49:4, 1227-1278.

- Keck, Margret E./Kathryn Sikkink (1999): *Transnational Advocacy Networks in international and regional Politics*, Oxford: Blackwell Publishers, 89-100.
- Knigge, Markus (2005): *Report on Trade and Multilateral Environmental Agreements, Concerted Action on Trade and Environment (cate)*, sponsored by the European Commission, URL: http://ecologic.eu/download/projekte/1800-1849/1800/3_1800_cate_meas.pdf [abgerufen am 19.06.2012].
- Krell, Gert (2000): *Weltbilder und Weltordnungen, Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- March, James G./Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Neumayer, Eric (2001): *Greening Trade and Investment: Environmental Protection without Protectionism*, London: Earthscan.
- New York Times*, 05.05.1998: „Mr. Clinton and Mr. Gore: This Sea Turtle Has Her Eye on You. And So Do We“.
- Oberthür, Sebastian/ Thomas Gehring (2009): *The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions*, in: *European Journal of International Relations* March, 15: 1, 125-156.
- Palmer, Alice/Beatrice Chaytor/Jacob Werksman (2006): *Interactions between the World Trade Organisation and International Environmental Regimes*, in: Oberthür, Sebastian (2006): *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge: MIT Press, 181-204.
- Panizzon, Marion/Luca Arnold/Thomas Cottier (2010): *Handel und Umwelt in der WTO: Entwicklungen und Perspektiven*, in: *Umweltrecht in der Praxis*, 3, 199-247.
- Potts, Jason (2008): *The Legality of PPMs under the GATT: Challenges and Opportunities for Sustainable Trade Policy*, in: *International Institute for Sustainable Development*, Winnipeg, Manitoba, URL: http://www.iisd.org/pdf/2008/ppms_gatt.pdf [abgerufen am 09.06.2012].
- Putnam, Robert D. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in: *International Organization*, 42:3, 427-260.
- Risse, Thomas 2003: *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*. In: Hellmann, Gunther; Wolf, Klaus Dieter; Zürn, Michael: *Die neuen internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden, 99-132.
- Ruloff, Dieter (2002): *Wie grün ist die WTO? Umweltschutz als Anliegen des Welthandels*, in: *Internationale Politik* 6, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 37- 42.
- Sampson, Gary P. (2003): *WTO, Trade and Environment*, Symposium WTO Research Center, Tokyo: Aoyama Gakuin University, URL: <http://www.wto.aoyama.ac.jp/file/040117Sampson.pdf> [abgerufen am 09.06.2012].
- Shashin, Magda (2002): *Trade and Environment: How Real is the Debate?*, in: Sampson, Gary P./W. Bradney Chambers: *Trade, Environment, and the Millennium*, Tokyo: United Nations University Press, 321-352.
- Schoenbaum, Thomas (2002): *International Trade and Environmental Protection*, in: *International Law and the Environment*, Oxford: Oxford University Press, 697-750.
- Sea Turtle Restoration Project: WTO Sea Turtle/Shrimp Timeline*, URL: <http://www.seaturtles.org/article.php?id=79> [abgerufen am 22.06.2012].
- Senti, Richard (2006): *Die WTO im Spannungsfeld zwischen Handel, Gesundheit, Arbeit und Umwelt*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Shaffer, Gregory (1999): *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, in: *The American Journal of International Law*, 93/ 2, 507-514.
- Shaffer, Gregory (2000): *WTO Blue-Green Blues: The Impact of U.S. Domestic Politics on Trade-Labor, Trade-Environment Linkages for the WTO's Future*, in: *Fordham International Law Journal*, 608-651.

- Shaffer, Gregory (2001): The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters, in: Harvard Environmental Law Review, Winter 2001.
- Simmons, Beth A./ Lisa L. Martin (2006): International Organizations and Institutions. In: Risse, Thomas; Simmons, Beth A. (Hrsg.) Handbook of International Relations, 192-206.
- Stokke, Olaf S. (2004): Trade Measures and Climate Compliance: Institutional Interplay Between WTO and the Marrakesh Accords, in: International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Niederlande: Kluwer Academic Publishers, 339-357.
- US Shrimp Market Report (2010), URL: [http://skjol.islandsbanki.is/servlet/file/store156/item70454/US%20Sea food%20Report.pdf](http://skjol.islandsbanki.is/servlet/file/store156/item70454/US%20Sea%20food%20Report.pdf) [abgerufen am 10.07.2012].
- Wilson, Graham K. (1999): Dolphin and Tuna, Shrimp and Turtles: An American Tale of Policymaking Goes Global?, in: American Political Science Association, Atlanta.
- Winter, Ryan L. (2000): Reconciling the GATT and WTO with Multilateral Environmental Agreements: Can We Have Our Cake And Eat It Too?, in: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 11, 223-255.
- Wold, Chris (2005): An Analysis of Shrimp/Turtle II: The WTO Makes Room for Environmental Trade Restrictions
- WTO Abkommen zur Errichtung, The Marrakesh Accord and the Marrakesh Declaration, URL: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i6/0.632.20.de.pdf> [abgerufen am 13.06.2012].
- WTO Appellate Body Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* vom 12.10.1998 (Datum der Annahme), URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/58abr.pdf [abgerufen am 22.06.2012].
- WTO Panel Report, *United States – Restrictions on Import of Tuna I* vom 3.9.1991 (Datum des Berichtes – nicht angenommen).
- WTO Panel Report, *United States – Restrictions on Import of Tuna II* vom 16.6.1994 (Datum des Berichtes – nicht angenommen).
- WTO Dispute Settlement, *United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products* vom 13.06.2012 (aktueller Status).
- WWF Pressemitteilung: WWF Urges WTO to Correct Its Shrimp-Turtle Case Ruling, URL: http://wwf.panda.org/wwf_news/press_releases/?1837/WWF-Urges-WTO-to-Correct-Its-Shrimp-Turtle-Case-Ruling [abgerufen am 22.06.2012].