

## **II. Empirischer Hauptteil**

## Kapitel 2

# Umweltpolitisches Regieren jenseits des Nationalstaats

## 2.1 Entwicklung der Umweltpolitik in der Europäischen Union

Europäische Umweltpolitik und deren Auswirkungen auf nationalstaatliche Politiken ist kein Neuland, auch wenn vor Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1987 kein explizit formulierter Auftrag zu einer gemeinsamen europäischen Umweltpolitik existierte, wurde seit Anfang der 70er Jahre die Notwendigkeit und Legitimität einer europäischen Umweltpolitik akzeptiert (Epiney 1997: 10). In „the dark ages“ (Haigh 1998: 65) der europäischen Umweltpolitik zwischen 1957 und 1972 gab es nur in Ausnahmefällen Versuche, Umweltbelange zu berücksichtigen. Zu diesen Versuchen zählte insbesondere Standards von Euratom zur radioaktiven Strahlung im Jahr 1959 (ebd.; McCormick 1999: 194). Den Ausgangspunkt für eine europäische Umweltpolitik bildete die Erklärung der Staats- und Regierungschefs auf der Pariser Gipfelkonferenz vom Oktober 1972 (ebd.), in der folgendes festgehalten ist: „Entsprechend der europäischen Tradition ist den nichtwirtschaftlichen Werten und dem Schutz der Umwelt besondere Aufmerksamkeit zu widmen, damit der Fortschritt dem Menschen zugute kommt.“<sup>21</sup> Zugleich forderte die Gipfelkonferenz die Europäische Kommission dazu auf, ein umweltpolitisches Aktionsprogramm auszuarbeiten.

Gerechtfertigt wurde diese neue gemeinschaftliche Kompetenz mit dem Artikel 2 EWGV, der zu den Aufgaben der Gemeinschaft „eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens“ und eine „beständige und ausgewogene Wirtschaftserweiterung“ zählt. Zur Begründung umweltpolitischer Aktivität wurde außerdem der Artikel 235 EWGV herangezogen, der der Gemeinschaft auch Handlungskompetenzen für „unvorhergesehene Fälle“ zugesteht, wenn es der Erreichung allgemeiner gemeinschaftlicher Ziele dient. An diesen Anfängen kann man die motivische Gemengelage für den Entwurf einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik ablesen: Die wachsende Einsicht in die Bedeutung der Umweltschutzes, die vor allem durch die Stockholmer UN-Konferenz von 1972 gefördert wurde (Sbragia 2000: 296), spielte ebenso eine wichtige Rolle wie wirtschaftliche Erwägungen, die auf eine Harmonisierung der rechtlichen Grundlagen zielten.

Im Jahr 1973 entwarf die EG ihr erstes Umweltaktionsprogramm (1973-76) mit den Zielen der Verbesserung der Lebensqualität und dem Schutz der natürlichen Umwelt. Dazu wurde im Jahr 1973 in der Generaldirektion III (Industrie) eine kleine Einheit für Umwelt- und Verbraucherschutz geschaffen und im Europäischen Parlament ein ständiger Ausschuss für Umweltfragen (McCormick 1999: 194). Die Europäische Kommission versuchte während dieser Zeit mehr Einfluss auf die Umweltpolitik zu gewinnen, da sie vermutete, dass die Mitgliedstaaten ihre Umweltgesetzgebung lediglich als Handelsbarriere benutzen könnten (Sbragia 2000: 296).

Ein koordiniertes europäisches Vorgehen in der Umweltpolitik wurde allerdings durch den damals üblichen Abstimmungsmodus der Einstimmigkeitsregel (nach dem alten Artikel 235) im Ministerrat erschwert.<sup>22</sup> Doch der Anfang der europäischen Umweltpolitik war gemacht

---

<sup>21</sup> Zitiert nach Epiney (1996: 10).

<sup>22</sup> Zu den daraus resultierenden Problemen und Politikblockaden vgl. Fritz W. Scharpf 1994.

und so folgten vier weitere Umweltaktionsprogramme zwischen 1977-1992,<sup>23</sup> die jeweils von der Kommission erarbeitet und vom Ministerrat verabschiedet wurden und in denen die Festlegung der umweltpolitischen Ziele, Prioritäten und ggf. die gemeinschaftlichen Aktionspläne geregelt wurden. Der Beschluss der Aktionsprogramme wird seit dem Maastrichter Vertrag zudem durch die Mitentscheidung von Parlament und Rat beeinflusst (Art. 251; ex Artikel 189b EVG).

Neben den formalrechtlich unverbindlichen Umweltaktionsprogrammen kam es in den 1970er Jahren zu den ersten gemeinschaftlichen Gesetzgebungsakten in der Umweltpolitik wie z.B. der wegweisenden Richtlinie des Rates vom 4. Mai 1976,<sup>24</sup> die die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft regeln sollte. Im Zuge des Aufschwungs umweltpolitischer Themen zu Anfang der 1980er Jahre bemühten sich „grüne“ Vorreiterstaaten wie Deutschland, die Niederlande und Dänemark darum, die Umweltpolitik weiter zu vergemeinschaften (Sbragia 2000: 266 f.). Es war insbesondere die deutsche Industrie, die darauf drängte, höhere gemeinschaftliche Umweltstandards zu erreichen, da sie ansonsten befürchtete wegen der hohen nationalen Standards einen Wettbewerbsnachteil zu erleiden (ebd.). Trotz der zögerlichen Reaktionen anderer Mitgliedstaaten bildete sich allmählich ein umweltpolitischer *aquis communautaire* heraus, der im wesentlichen aus den Richtlinien zum Gewässerschutz und zum Trinkwasser beruhte und dessen Besonderheit darin bestand, dass es keine explizite rechtliche Grundlage in den Verträgen dafür gab (ebd.).

### **2.1.1 Die rechtliche Verankerung der Umweltpolitik in der Einheitlichen Europäischen Akte (1987)**

In den 1980er Jahren vollzogen sich die entscheidenden Veränderungen in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik (McCormick 1999: 195): Zum einen wurde auf der Ebene der Kommission die umweltpolitische Kompetenzlage reorganisiert mit dem Resultat, dass das umweltpolitische Referat von der GD III in eine eigenständige Generaldirektion XI für Umwelt, Reaktorsicherheit und Zivilschutz transformiert wurde. Zum zweiten betonte das Dritte umweltpolitische Aktionsprogramm (1982 – 1986) die Notwendigkeit des Vorsorgeprinzips und der Integration des Umweltschutzes in alle Sektorpolitiken. Zum dritten forcierte ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs die europäische Umweltpolitik mit der Feststellung, dass der Umweltschutz eine der „zentralen Ziele der Gemeinschaft“ sei.<sup>25</sup> Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1986 bekam die gemeinschaftlichen Umweltpolitik dann eine offizielle rechtliche Grundlage. Die Verwirklichung des Binnenmarkts, die in der EEA festgelegt war, ging einher mit dem Beschluss, dass die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird. Gleichzeitig wurde für den freien Warenverkehr festgelegt, dass wesentliche gesellschaftliche Belange wie Umweltschutz, Gesundheit und Verbraucherschutz (Artikel 95, vormals Artikel 100a Absatz 3 EGV) zu berücksichtigen sind. Als umweltpolitische Ziele wurden die Erhaltung und der Schutz der Umwelt, der Schutz der menschlichen Gesundheit und die rationelle Verwendung von Ressourcen genannt (Art 130r Abs. 1 EWGV).

---

<sup>23</sup> AB1. 1973 C 112/1; ABl. 1977 C 139; ABl. 1983 C 46; ABl. 1987 C 328; ABl. 1993 C 138.

<sup>24</sup> Richtlinie 76/464/EWG.

<sup>25</sup> Judgement of the Court of 7 February 1985; Procureur de la République vs. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU). In diesem Streitfall ging es um den Handel und die Verbringung von Altöl, die durch die Kommissionsrichtlinie 75/439 geregelt wurde. Vgl. EuGH 1985, C 240/83: 531.

Mit der Einführung der Art 130r - 130t EWGV hat die EG weitreichende Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich erhalten. Die informell herrschenden Grundprinzipien für die Gestaltung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik wurden in Art.130r Abs. 2 EGV festgeschrieben. Dazu gehört die Bestimmung, dass Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen ist (Vorsorgeprinzip), dass sie nach Möglichkeiten an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind (Ursprungsprinzip) und dass die Kosten der Bekämpfung oder Beseitigung von Umweltschäden der Verursacher zu tragen hat (Verursacherprinzip). Zudem fand die Integrationsklausel, nach der die Erfordernisse des Umweltschutzes als Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaften zu betrachten sind, Eingang in Absatz 2. Weiterhin wurde durch Art. 130r Abs. 4 EWGV das Subsidiaritätsprinzip (oder auch „Besserklausel“ genannt) verankert, das besagt, dass die Gemeinschaft im Bereich der Umwelt nur insoweit tätig wird, wenn die Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf Ebene der Mitgliedstaaten. Beim Beschlussverfahren bei Tätigwerden der Gemeinschaft sah Art. 130s EWGV allerdings immer noch den Abstimmungsmodus der Einstimmigkeit vor. Allerdings konnte von der einstimmigen Beschlussfassung dann abgewichen werden, wenn es die oben genannten Regelung zur Vollendung des Binnenmarktes ging (Haigh 1998: 69). Dem Europäischen Parlament stand nach Art 130s EWGV lediglich ein Anhörungsrecht vor der Beschlussfassung im Rat zu. Nach Artikel 130t EWGV hatte jeder Mitgliedstaat das Recht und die Möglichkeit, unter bestimmte Voraussetzungen verstärkte Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen.

### **2.1.2 Die rechtliche Position der europäischen Umweltpolitik nach dem Vertrag von Maastricht (1992)**

Der im Jahr 1992 geschlossene Vertrag von Maastricht erbrachte für die gemeinschaftliche Umweltpolitik eine weitere Stärkung ihrer rechtlichen Position. Eine allgemeine Aufwertung der Umweltpolitik erfuhr die Umweltpolitik durch die Aufnahme des Umweltschutzes in den „Grundsätzen des ersten Teils des Vertrages“ (Art. 3 EGV). In Artikel 2 EGV wurde weiterhin der Grundsatz festgeschrieben, dass die Gemeinschaft das Ziel eines „beständigen, nichtinflationären und umweltverträglichen Wachstums“ anzustreben habe. In den Katalog der gemeinschaftlichen Umweltpolitik (Art. 130r EGV) wurde weiterhin das Ziel aufgenommen, dass die Gemeinschaft zur „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme“ tätig werden kann. Neu verankert wurde ebenfalls das Gebot eines hohen Umweltschutzniveaus der gemeinschaftlichen Umweltpolitik (Art. 130r Abs. 2 EGV). Erhebliche Änderungen durch den Maastrichter Vertrag fanden sich auch im Beschlussverfahren zur Umweltpolitik wieder: Nach Artikel 130s (EGV) sah der Vertrag vornehmlich eine stärkere Parlamentsbeteiligung und die Einschränkung des Einstimmigkeitsregel vor, die sich künftig nur noch auf die Vorschriften überwiegend „steuerlicher Art“, Maßnahmen der Raumordnung, Bodennutzung und der Bewirtschaftung der Wasserressourcen sowie auf energiepolitische Maßnahmen erstrecken soll.

### **2.1.3 Die Aufwertung der Umweltpolitik durch den Vertrag von Amsterdam (1997)**

Diese Bestimmungen erhielten durch den Vertrag von Amsterdam zusätzliches Gewicht und so spielt das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union seit Inkrafttreten des Vertrags (01.05.1999) eine zunehmend wichtigere Rolle für nationalstaatliche Umweltpolitik.

Vertragsrechtliche Grundlage für diesen starken Einfluss ist insbesondere die Aufwertung der Umweltpolitik durch das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, welches das Prinzip der Integration des Umweltschutzes in alle Politikbereiche induziert (Wilkinson 1998: 115; Schmidt-Preuss 2000: 583). So betonen alle Unterzeichnerstaaten in der Präambel des Amsterdamer Vertrag ihren Willen „im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu fördern [...]“.

Die *primärrechtlichen Grundlagen* der gemeinschaftlichen Umweltpolitik sind im Aufgabenkatalog des Artikel 2 des EG-Vertrages (Amsterdamer Fassung) festgelegt, in dem ausdrücklich von einem „hohen Maß an Umweltschutz“ und der „Verbesserung der Lebensqualität“ die Rede ist. Besonders wichtig für die Umweltpolitik ist die „Querschnittsklausel“, die von Artikel 130r Abs. 2 EGV in den Ersten Teil des Vertrages (Art. 6 EGV) gerückt wurde und nun an einer „prominenter“ Stelle erscheint (Schmidt-Preuss 2000: 583). Nach ihrer Maßgabe müssen bei allen Gemeinschaftspolitiken die Erfordernisse des Umweltschutzes miteinbezogen werden. In einer Erklärung für die Schlussakte wird darüber hinaus erklärt, dass die Europäische Kommission bei Vorschlägen, die erhebliche Auswirkungen für die Umwelt haben könnte, Umweltverträglichkeitsprüfungen vornehmen wird.

Als Rechtsgrundlage für Maßnahmen, die die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes zur Verfügung haben, dient der Artikel 95 (ex-Artikel 100a). Dies können auch Regelungen sein, die dem Umweltschutz dienen sollen (Epiney 1997: 15). Diese primärrechtliche Bestimmung betrifft die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die also die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Inhalt haben. Der umweltpolitische Bezug dieses Artikels leitet sich aus der Tatsache ab, dass produktionsbezogene Umweltrichtsakte auf dieser Rechtsgrundlage verabschiedet werden. Darüber hinaus wird die Kommission durch Artikel 95 Abs. 3 darauf verpflichtet bei ihren Vorschlägen von einem „hohen Schutzniveau“ im Umweltschutz auszugehen. Artikel 95 Abs. 4 eröffnet den Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit, „von dem in einem Sekundärrecht festgelegten gemeinschaftlichen Standard nach oben abzuweichen“ (Epiney 1997: 15). In diesem Fall ist sicherzustellen, dass es sich um ein neues, wissenschaftlich untermauertes Problem handelt, das einen Mitgliedstaat spezifisch trifft.

In Artikel 174 sind die *Ziele und Handlungsgrundsätze* der gemeinschaftlichen Umweltpolitik festgeschrieben. Sie verpflichten die Gemeinschaft auf ein auf ein „hohes Schutzniveau“ (Art. 174 Abs. 2), auf die Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten, auf die Grundsätze der „Vorsorge und Vorbeugung [...] sowie auf dem Verursacherprinzip“, und auf die „Querschnittsklausel“. In Absatz 4 desselben Artikels ist weiterhin festgehalten, dass auf dem Gebiet der Umweltpolitik eine Verpflichtung seitens der Gemeinschaft bestehen kann, mit internationalen Organisationen und Drittländern zusammenzuarbeiten. In Artikel 175 findet sich die einschlägige Rechtsgrundlage für die in Artikel 174 genannten Ziele wieder. Weiterhin gilt das Beschlussverfahren mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat (Art. 175 Abs. 1 EGV), das sich nun auf fast alle umweltrelevanten Gebiete bezieht (Sbragia 2000: 297), allerdings mit den bereits erwähnten Abweichungen (Art. 175 Abs. 2 EGV) für eher sensible Gebiete wie „Vorschriften steuerlicher Art, Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung sowie der Bewirtschaftung der Wasserressourcen [...]“ und für die Bereiche Energie und Energieversorgung. Hier gilt beim Entscheidungsverfahren nach wie vor das Prinzip der Einstimmigkeit.

Neu festgelegt im Amsterdamer Vertrag ist, dass das bis dahin geltenden Kooperationsverfahren mit dem Europäischen Parlament in ein Kodezisionsverfahren transformiert wird.<sup>26</sup> Das Kooperationsverfahren (ex-Artikel 189c) gilt seit Verabschiedung der EEA für die Umweltpolitik und besagt, dass das Europäische Parlament die Möglichkeit hat, mit einer zweiten Lesung die legislativen Vorschläge der Kommission stärker zu beeinflussen. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde der Anwendungsbereich des Kooperationsverfahrens erheblich zugunsten des Mitentscheidungsverfahrens (gemäß Artikel 251 EGV) eingeschränkt, so dass das Verfahren lediglich noch für bestimmte Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion angewandt wird. Dem Parlament wird damit eine erheblich „vollwertigere“, gesetzgebende Rolle zugestanden, die es mit dem Rat teilen muss. Der Unterschied zu bloßen Anhörung liegt im wesentlichen darin, dass nach dem Kodezisionsverfahren das Europäische Parlament aktiv an der Gestaltung neuer Gesetze beteiligt ist und in letztlich die Möglichkeit hat, mit einem Veto die Entscheidung des Rates zu blockieren.

Auf der Grundlage des gemeinschaftlichen Primärrechts, das den Rahmen der europäischen Umweltgesetzgebung beschreibt, können gemeinschaftliche Rechtsakte, sogenanntes Sekundärrecht, erlassen werden, das für alle Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich ist. Diese rechtlich verbindlichen Regeln haben entweder materiellen oder verfahrensrechtlichen Charakter und gelten für alle Staaten sowie Privaten in der Europäischen Union (Epiney 1997: 20). In Artikel 249 (ex-Artikel 189) sind die Rechtsformen aufgeführt, die der Gemeinschaft dabei zur Verfügung stehen, wobei den Verordnungen und Richtlinien eine herausgehobene Stellung zukommt. Während das Mittel der Verordnung als „gemeinschaftliches Gesetz“ die ergänzende Tätigkeit eines nationalen Gesetzgebers als gemeinschaftsrechtswidrig ausschließt, wendet sich die Richtlinie nur an die Mitgliedstaaten und fordert diese auf, die Richtlinie innerhalb einer bestimmten Frist in innerstaatliches Recht umzusetzen (Epiney 1997: 20). Diese Regelung hat den Vorteil, dass nationale oder regionale Besonderheiten bei der Rechtsumsetzung stärker berücksichtigt werden können.

Von diesen Rechtsformen unterschieden sind die umweltpolitischen Aktionsprogramme, die keinen rechtsverbindlichen Charakter besitzen, sondern deren Aufgabe darin besteht, Ziele Leitlinien und Prioritäten der gemeinschaftlichen Umweltpolitik festzulegen, die geplanten Maßnahmen in allgemeiner Form zu beschreiben und gegebenenfalls neue Orientierungen und Entwicklungen einzuleiten (ebd.). Zur Zeit liegt der Vorschlag der Kommission zu einem Sechsten Umweltaktionsprogramm auf dem Tisch des Europäischen Parlamentes und des Rates, die über die Beschlussfassung entscheiden müssen.

## **2.1.4 Zentrale umweltpolitische Akteure in der Europäischen Union**

### *Die Kommission*

Einer der Hauptakteure in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ist die Europäische Kommission. Ihr kommt grundsätzlich das Initiativmonopol im Bereich der gemeinschaftlichen Rechtssetzung zu (Epiney 1997: 28; Nugent 1999: 101ff.). Damit hat sie im Politik-Zyklus auf der Ebene des Agenda-Setting und der Politikformulierung die Schlüsselrolle inne (Sbragia 2000: 298; Wallace 2000: 11ff). Da die Kommission sozusagen das „Spielfeld“ für die Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten vorbereitet, haben diese ein großes Interesse an der Beeinflussung der Kommissionsvorschläge und zwar insbesondere

---

<sup>26</sup> Der Verfahrensablauf ist festgehalten in Artikel 251 EGV.

jene Staaten, die versuchen ihre eigenen nationalstaatlichen Regulierungsmuster auf die europäische Ebene zu übertragen (ebd.). Wie Eberhard Bohne darstellt, lassen sich solche Strategien z.B. anhand der britischen Absicht, ihre Konzeption des Umweltschutzes nach Europa zu exportieren, gut belegen (Bohne 1999: 222f).<sup>27</sup> Die Strategie, die eigenen nationalstaatlichen Regulierungsmuster auf die Ebene der Europäischen Union übertragen zu wollen, hat ihren einfachen Grund darin, dass die Implementation der europäischen Richtlinien und Verordnungen, die diesem nationalstaatlichen Regulierungstypus entsprechen, für die Mitgliedstaaten leichter zu implementieren sind. Neben dieser zentralen Initiativkompetenz obliegen der Kommission zweitens bestimmte Verwaltungsaufgaben im Umweltrecht wie z.B. die Zusammenstellung der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten, die im Zusammenhang mit der Ausführung der europäischen Richtlinien stehen oder die Erhebung und Auswertung von Berichten der Staaten über die Umsetzung der Richtlinien (Epiney 1997: 30).

Das besondere Interesse der Kommission an der umweltpolitischen Gestaltung kann mit dem dominanten Politiktypus in der Umweltpolitik erklärt werden (Eichener 1999: 598): Umweltpolitische Maßnahmen auf der Ebene der europäischen Union entsprechen *in der Regel* dem Modus regulativer Politik, d.h. im engeren Sinne politischer Steuerung durch Rechtssetzung. Da die finanzielle Ausstattung der Kommission für distributive oder redistributive Politiken traditionell gering ist, richtet sie ihr institutionelles Eigeninteresse auf regulative Politiktypen (Majone 1989: 167). Eingeschränkt wird diese Feststellung allerdings durch die Tatsache, dass die Kommission ein strukturell fragmentierter Akteur ist (vgl. dazu Peters 1996: 65), der von dessen Koordinationsfähigkeiten unter denen von nationalstaatlichen politischen Systeme liegen (Sbragia: 2000: 298). Verantwortlich für die Umweltpolitik der Kommission ist die Generaldirektion (GD) XI „Umweltschutz“. Für diese Direktion gelten in der Hauptsache zwei strukturelle Schwierigkeiten (Sbragia 2000: 299; vgl. Cini 1997: 81). Ein Problem besteht darin, dass GD XI per se weniger durchsetzungsfähig und machtvoll ist als andere Generaldirektionen in der Kommission, wie z.B. die GD III (Industrie) oder GD VI (Landwirtschaft). Ein zweite Schwierigkeit rührt aus der Tatsache, dass viele umweltpolitische Problemverursacherbereiche (Energie, Transport, Infrastruktur etc.) nicht der Kompetenz von GD XI sondern anderen Generaldirektionen unterstehen mit der Konsequenz, dass GD XI permanent mit Generaldirektionen verhandeln muss, die den umweltpolitischen Anliegen eher skeptisch gegenüberstehen (Sbragia 2000: 299). Kurz: Die GD XI ist, will sie erfolgreich bei ihren Vorschlägen zur Umweltgesetzgebung sein, in erheblichem Maße auf die Koalitionsbereitschaft der anderen Generaldirektionen und auf die Bereitschaft zur Politikintegration angewiesen (Sbragia 2000; Buck et al. 1999: 12).

### *Der Ministerrat*

Das entscheidende legislative Gremium für umweltpolitische Angelegenheiten ist der Ministerrat.<sup>28</sup> Von den „grünen“ Mitgliedsländern (Niederlande, Deutschland, Dänemark, Schweden) wird der Ministerrat sehr oft dazu benutzt, ihre eigenen nationalstaatlichen Vorstellungen über den Umweltschutz in die Gemeinschaft zu „externalisieren“ (Sbragia 2000: 300). Die Umweltminister aus den „*environmental-laggard*“-Staaten versuchen dagegen vor allem den Ministerrat als Vehikel zu benutzen, um dem Umweltschutz in ihren eigenen Staaten mehr Profil zu verschaffen. Diese Strategie ist deshalb möglich, weil der

---

<sup>27</sup> Diese britische Strategie, die auch personelle Maßnahmen auf der EU-Ebene miteinschloss (Bohne 1999: 225), relativiert übrigens auch die oft vertretene Ansicht, die nationalstaatliche Herkunft der Akteure spiele eine nachgeordnete Rolle, sobald diese Akteure in die europäischen Institutionen seien und dort vorwiegend deren Interessen vertreten.

<sup>28</sup> Zu dessen Beschlussverfahren, siehe oben.

Umweltministerrat relativ unabhängig und ungestört von anderen Ratsformationen, wie z.B. dem Ministerrat für Industrie oder Wirtschaft, agieren kann (ebd.). So können umweltpolitische Anliegen, die in den nationalstaatlichen Kabinetten keine Chance für eine Mehrheit hätten, über den europäischen „Umweg“ durchgesetzt werden.

## 2.2 Umweltpolitisches Regieren auf internationaler Ebene

Eine zunehmend wichtigere Bedeutung in der Umweltpolitik haben in den vergangenen Jahren internationale und multilaterale Vereinbarungen zur Umweltpolitik, insbesondere sogenannte „Umweltregime“ erhalten (vgl. hierzu: Zürn 1998a). Der entscheidende Grund für diese Entwicklung liegt in dem grenzüberschreitenden, „denationalisierten“ (vgl. Zürn 1998) Charakter vieler Umweltprobleme wie z.B. Klimaerwärmung, Ozonproblematik oder „Saurer Regen“. Globale Probleme wie der Klimaschutz entziehen sich der Reichweite und der Problemlösungsfähigkeit nationalstaatlichen bzw. unilateralen Handelns und lassen internationale bzw. multilaterale Formen der Kooperation notwendig werden.<sup>29</sup> Pointiert formuliert: Die internationale Regimebildung in der Umweltpolitik ist im wesentlichen als politische Anpassungsreaktion auf die Zunahme globaler ökologischer Problemlagen entstanden. Diese internationale Kooperation erstreckt sich, wie ich im folgenden kurz darstellen werde, jedoch nicht nur auf ein Zusammenspiel staatlicher Akteure (über verschiedene territoriale Ebenen hinweg), sondern wird in hohem Maße von der Beteiligung von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)<sup>30</sup> und internationalen Organisationen getragen.

Aus der juristischen Perspektive betrachtet, existieren bereits verbindliche Regelungen, wenn es um bi- oder trilaterale, grenzüberschreitende Umweltkonflikte geht (Schmidt-Preuss 2000: 589): Dazu zählt z. B. das „klassische *umweltvölkerrechtliche Nachbarrecht*“ (Hvhg. im Original), in dem grundsätzlich anerkannt ist, dass staatliche Souveränität keinen Absolutheitsanspruch für sich in Anspruch nehmen kann, sondern ihre Grenze im legitimen „Integritätsinteresse“ anderer Staaten findet (ebd.) Der allgemeine Rechtsgrundsatz ist hier das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme. Praktisch wirksam wird dieser Rechtsgrundsatz bei grenzüberschreitenden Risikolagen vor allem mit Hilfe „verfahrensrechtlichen Vorkehrungen“ (ebd.) wie z.B. den völkergewohnheitsrechtlichen Informationspflichten und der Warnpflicht, die bei den Fällen in Kraft tritt, in denen mit gravierenden Beeinträchtigungen gerechnet werden muss. Dagegen sind Konsultationspflichten auf völkergewohnheitsrechtlicher Ebene bisher nur bei der Nutzung internationaler Binnengewässer wirksam geworden, „für darüber hinausgehende Pflichten fehlt es nach wie vor an der entsprechenden Rechtsüberzeugung“ (ebd.).

Für Umweltkonflikte mit globalem Problemcharakter wird das Umweltvölkerrecht in der Gestalt multilateraler Verträge wirksam (vgl. Kloepfer 1998) wie z.B. dem Washingtoner Abkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen von 1973 (CITES)<sup>31</sup> oder der Vereinbarung über die grenzüberschreitende Verbringung und Entsorgung gefährlicher Abfälle (Basler Übereinkommen von 1989)<sup>32</sup>. Verantwortlich für die Rechtssprechung auf diesem Gebiet - vorausgesetzt die beteiligten Staaten haben sich dessen Jurisdiktion unterworfen - ist der Internationale Gerichtshof und dessen Kammer für Umweltschutzfragen. Geht es um die Durchsetzung der Entscheidung des

<sup>29</sup> Zur nachlassenden Bedeutung des "Kongruenzprinzips" nationalstaatlichen Handelns vgl. ausführlich Zürn 1998.

<sup>30</sup> Für: Nongovernmental Organizations.

<sup>31</sup> CITES (2000), zu finden in <<http://www.cites.org>>

<sup>32</sup> UNEP(2000), zu finden in <<http://www.unep.ch/basel/text/con-e.htm>> [zitiert am 30.09.2000].

Internationalen Gerichtshofes, verfügt die „obsiegende Partei“ über die Möglichkeit, sich an den UN-Sicherheitsrat zu wenden, der auf Grundlage von Art. 94 Abs. 2 UNO-Charta „Empfehlungen aussprechen oder nach seinem Ermessen Maßnahmen beschließen“ kann, „um dem Urteil Wirksamkeit zu verschaffen“ (ebd.).

In der politikwissenschaftlichen Forschung ist es vor allem die Regimetheorie, die einen substantiellen Beitrag zur Frage des Regierens auf internationaler Ebene geleistet hat. Untersucht werden dabei insbesondere die Bedingungen, Muster und Folgen von internationaler Kooperation in einer anarchisch strukturierten, internationalen Umwelt, die ohne einen souveränen „Leviathan“ auskommen muss. Deshalb gelten „die Grundfragen der Regimeanalyse [...] den Bedingungen der Herausbildung, des Wandels, der Struktur und der Wirkung von Internationalen Regimen als Instrumenten der effektiven und friedlichen Konfliktregelung“ (Wolf 1994). Regime werden in der weitverbreiteten Definition von Stephen Krasner (1983) verstanden als Kooperationszusammenhänge „von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten.“ So verstandene internationale Kooperationsleistungen weisen laut Krasner folgende Eigenschaften auf:

- Erstens werden dafür gemeinsame Prinzipien vorausgesetzt, die eine gemeinsame Interpretation der Problemlage durch die Akteure ermöglicht.
- Zweitens werden von den Akteuren Normen als regimebedingte Rechte und Pflichten akzeptiert, die zudem in Regeln präzisiert werden und die Regimemitglieder zu einem entsprechenden Verhalten verpflichten.

Efinger et al. (1988) haben diese Regimekonzeption noch um die Eigenschaft der Effektivität und der Dauerhaftigkeit ausgeweitet.<sup>33</sup> Zentrale Aufgabe eines Regimes ist damit, staatliche Akteure in einer international potentiell anarchischen Umwelt zu einem verbindlichen Handeln zu bewegen und gegenseitige Verhaltenserwartungen zu stabilisieren. Spieltheoretisch betrachtet dient das Regime dem Zweck, das klassische Gefangenendilemma in den internationalen Beziehungen zu lösen (zur Kooperationsproblematik generell vgl. Axelrod 1984), indem es die Akteure zu Routinen und erwartbaren Aktionen bewegt, was letztlich zu vertrauensvolleren Beziehungen beitragen soll.<sup>34</sup>

Nach der Untersuchung der Entstehung von internationalen Regimen rückte die Frage ihrer Struktur, Funktionsweise und vor allem Wirksamkeit in den vergangenen Jahren in den Vordergrund der politikwissenschaftlichen Forschung. Auch hier dienten wiederum die internationalen Umweltregime als wichtige Forschungsobjekte (vgl. Haas et al. 1993; Princen/Finger 1994; Young 1994; Gehring/Oberthür 1997; Young 1997; Jakobeit 1998; Zürn 1998; Zürn 1998a;). Wie Michael Zürn resümiert (1998a: 619), sind diese Studien der „zweiten Generation“ von dem postrealistischen Konsens getragen, dass internationale Politik mehr ist als reines intergouvernementales Staatshandeln: Nicht allein Macht und materielle Interessen werden nunmehr als Grundkategorien internationaler Politik betrachtet, sondern hinzu stoßen Kategorien wie Ideen, Wissen und Diskurse. Neu ist ebenfalls, dass der Beitrag von nicht-staatlichen Akteuren zur Aufgabe des Regierens ins Blickfeld der Forschung geraten ist (ebd.; vgl. Wapner 1996, Wapner 2000), was in der theoretischen Debatte auch zu

---

<sup>33</sup> Effektivität verstanden als Regimekonformität bzw. Regeleinhaltung; Dauerhaftigkeit als Kriterium zur Unterscheidung von kurzfristiger multilateraler Kooperation.

<sup>34</sup> Zur Frage der Entstehung von Regimen vgl. den klassischen neo-institutionalistischen Ansatz bei Keohane (1984), den neo-realistischen Ansatz bei Grieco (1990), den situationsstrukturellen Ansatz von Zürn (1992), den problemstrukturellen Ansatz von Rittberger (1995), den Überblick über kognitivistische bzw. konstruktivistische Ansätze von Schaber und Ulbert (1994) sowie Kratochwil und Ruggie (1986), Müller (1993) und Wendt (1998).

einer Neuorientierung beim Regierungs- bzw. Governance-Begriff führte (Young 1997; vgl. für den Bereich der vergleichenden Regierungslehre: Peters 2000).

Zumindest in der regimetheoretisch-institutionalistischen Forschung ist weitgehend unstrittig, dass die Nationalstaaten in der Lage sind, ihre Handlungskapazitäten durch internationale Kooperation im Umweltbereich zu erweitern,<sup>35</sup> strittig bleibt aber die Frage, ob dieser Form von Kooperation die Qualität des „Regierens“ zukommt und ob ökonomische Globalisierungsprozesse – wenn nicht die Entstehung – so aber zumindest den Inhalt und die Wirksamkeit dieser Regime erheblich beeinträchtigen (vgl. Grande 2001). Gerade in Zeiten verstärkter wirtschaftlicher Globalisierung wächst der Druck auf die Nationalstaaten „standortfreundliche“ Maßnahmen zu treffen, was die Wahrscheinlichkeit von „Trittbrettfahrer-Strategien“ erhöht und auch auf der Ebene internationaler Umweltpolitik zu einem „*race to the bottom*“ führen könnte.<sup>36</sup> Kurz: Die Frage ist, ob die Prozesse ökonomischer Globalisierung die Entstehung und vor allem Effektivität internationaler Umweltregime beeinträchtigen, weil Nationalstaaten aufgrund des verstärkten Konkurrenzdrucks internationale Umweltvereinbarungen blockieren.

Michael Zürn (1998: 180 ff.) argumentiert hier prinzipiell, dass effektives „Regieren jenseits des Nationalstaats“ durchaus möglich ist<sup>37</sup>, auch wenn die ökonomische Interessenlage gegen diese Annahme spricht (vgl. hierzu Scharpf 1996; Scharpf 1997).<sup>38</sup> Zentrale Kategorie für Zürns Untersuchung ist hier die Scharpfsche Unterscheidung zwischen positiven und negativen Regelungsformen (Scharpf 1996). Dabei konzidiert Zürn, dass sich negative, also marktschaffende Regelungen prinzipiell leichter durchsetzen lassen als positive Regelungen, die marktkorrigierend wirken. Dennoch beurteilt er die Möglichkeiten effektiven Regierens auf internationaler Ebene optimistischer als Fritz W. Scharpf, der vielmehr auf den Erfolg der Formen negativer Koordination setzt (Scharpf 1996). Bei der Frage, ob sich mit Hilfe von internationalen Institutionen die Ziele des Regierens erreichen lassen, zeigt sich insbesondere im Bereich der Umweltpolitik, dass internationale Regime durchaus als Beispiele einer gelungenen positiven Integration gelten können.<sup>39</sup> Trotz teilweise gegensätzlicher Interessenkonstellationen, so Zürn, entstehen auf der internationalen Ebene unterschiedliche Umweltregime, die über die reine Marktschaffung hinausgehen und in der Tat marktkorrigierend wirken (Zürn 1998: 182 ff.). Auf theoretischer Ebene begründet Zürn seine Untersuchungsergebnisse mit zwei Thesen (ebd.: 193): In Anlehnung an Peter Katzenstein (Katzenstein 1996) sind Verhandlungserfolge auf der Ebene internationalen Regieren zu erklären mit der konstruktivistischen Sichtweise, dass Interessen durch soziale Interaktion, d.h. durch Institutionalisierung und Diskurse (vgl. Müller 1995) konstruiert und geprägt werden und dass deshalb, „internationale Politik nicht nur als Ausdruck von strategisch handelnden Regierungen anzusehen“ ist (Zürn 1998: 194).

Die Voraussetzung für die erfolgreiche Implementation internationaler Regime ist deren kluge institutionelle Ausgestaltung, die insbesondere zur Lösung von redistributiven

---

<sup>35</sup> Hierzu grundsätzlich kritisch: Görg/Brand (2000).

<sup>36</sup> Als Indiz für eine solche Strategie kann der Ausstieg US-amerikanischen Regierung aus dem Kioto-Prozess gelten.

<sup>37</sup> Zum Problem der Effektivität umweltpolitischer Regime vgl. Peterson (1997) sowie Jakobeit (1998).

<sup>38</sup> Die grundlegende These Zürns (1998) dabei lautet, dass ein schwächerer Nationalstaat nicht notwendigerweise zu einer Schwächung der politischen Handlungsmöglichkeiten führen muss, denn gerade das Feld der Internationalen Beziehungen kann als Musterbeispiel für das Regieren ohne einen hierarchisch steuernden Leviathan gelten.

<sup>39</sup> Zürns Beweisführung (Zürn 1998: 182 ff.) bezieht sich in der Hauptsache auf die grundlegenden Protokolle und deren Ergänzungen dreier Umweltregime: dem „Ozon-Regime“ zum Schutz der Ozonschicht (auf der Grundlage der Wiener Konvention von 1985 und dem Montreal-Protokoll von 1987), dem „Öltanker-Regime“ zur „Reduktion von intendierter Ölverschmutzung der Ozeane“ (MARPOL, 1973) sowie dem „Sauren-Regen-Regime“ zur Bekämpfung grenzüberschreitender Luftverschmutzung (erstes Übereinkommen 1979 mit beständigen Ergänzungen und Konkretisierungen bis ins Jahr 1991).

Problemen und Compliance-Fragen beiträgt (ebd.: 192 ff.). Theoretisch betrachtet liegt dieser Fall vor, wenn ein Regime die Eigenschaften des „4-C-Designs“ aufweist (ebd.: 194; grundlegend hierzu: Haas et al.: 1993), d.h. wenn das Regime

- a) in der Lage ist ein kooperationsfreundliches, Vertragsumfeld zu schaffen (*contractual environment*), wenn es
- b) flexible Antworten auf Regelungsabweichungen gibt (*compliance management*),
- c) zum Kapazitätsaufbau von schwächeren Regierungen beiträgt (*capacity building*) und
- d) Verständnis für die „Regelung bei den Nachzüglern“ schafft und zudem jene Gruppen stärkt, die diese Regelung unterstützen (*concern building*).<sup>40</sup>

Zur erfolgreichen Schaffung, Gestaltung und Implementation internationaler Umweltregime gehört ein weiterer zentraler Faktor nämlich die Arbeit von transnationalen Akteuren wie Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, kurz:NGOs). So zeigt z.B. Paul Wapner (1995; 1996; 1997; vgl. grundlegend: Risse-Kappen 1995) in seinen Studien, wie wichtig der Rückgriff auf zivilgesellschaftliche Akteure ohne staatliche Autorität für den Aufbau und die Funktion globaler Governance-Mechanismen ist und zwar gerade deshalb, weil die Wahrscheinlichkeit einer effektiven (staatlich dominierten) Weltregierung aufgrund der bekannten Kooperationsprobleme eher gering ist (Wapner 1997: 77f.). Hauptinstrument zur Durchsetzung der eigenen Position, so Wapner, ist für transnationale Nicht-Regierungsorganisationen (unabhängig davon, ob es sich um profit- bzw. non-profit-Organisationen handelt) die öffentliche Kommunikationsfähigkeit und damit verbundene Nutzung der Medien.

Transnationale Umweltschutzorganisationen wie z.B. Greenpeace, Friends of the Earth, der World Wildlife Fund (WWF) oder die „Antarctic and Southern Ocean Coalition“ (ASOC) versuchen internationale Verhandlungen zu beeinflussen, die den Schutz von „*global commons*“ wie die Ozeane oder die Antarktis betreffen. So gelang es z.B. Greenpeace als Initiator die beteiligten Staaten davon zu überzeugen, das „*industrial dumping*“ in der Nordsee und im Nordost-Atlantik zu verbieten und diese Regelung in die „London Dumping Convention“ zu übernehmen.<sup>41</sup> Im Falle des Schutzes der Antarktis organisierten Greenpeace und ASOC zusammen die Vereitelung der „Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resources Activity“ (CRAMRA), einer Vereinbarung, die ursprünglich zum Ziel hatte, die Ausbeutung von Mineralien zu forcieren (vgl. Wapner 1996: 136 f.). Die Funktion der transnationalen Akteure besteht insbesondere darin, durch Agenda-Setting und Mobilisierung der Öffentlichkeit entsprechenden Druck auf die beteiligten Staaten auszuüben (Wapner 1997: 81). Doch beschränken sich die NGOs nicht allein auf die Beeinflussung staatlicher Akteure, sondern tragen zur Institutionalisierung von Regimen auf nicht-staatlicher Basis bei (ebd.: 83). Ein herausragendes Beispiel hierfür ist die Schaffung der CERES-Prinzipien, die einen Verhaltenskodex für umweltgerechte Unternehmenspraktiken darstellen.<sup>42</sup> CERES funktioniert als eine Kooperation von Investor-, Umwelt- und anderen Interessensgruppen in den USA und bietet eine Plattform für Gruppen mit unterschiedlichsten Interessen und Hintergründen, die gemeinsam konkrete Lösungen für Umweltfragen finden.

<sup>40</sup> Während internationale Institutionen also durchaus effektive Governance-Strukturen sein können, steht ihre Legitimation auf „wackligen demokratischen Beinen“ – ein Defizit, das als typisch für kollektiv verbindliche Entscheidungen in Mehrebenensystemen gelten kann. Trotz aller Schwierigkeiten des effektiven Regierens erweise sich, so Michael Zürn zusammenfassend, dass der berechnete Anspruch auf demokratisches Regieren in Zeiten der Denationalisierung noch weniger eingelöst wird.

<sup>41</sup> Diese Konvention wurde am 29. Dezember 1972 in London, Mexico City, Moskau und Washington, D.C. vereinbart und trat am 30. August 1975 in Kraft (zu finden in <<http://www.unep.ch/seas/main/legal/london.html>>).

<sup>42</sup> CERES steht für: Coalition for Environmentally Responsible Economies, zu finden in <<http://www.ceres.org>>, der Verhaltenskodex findet sich unter <<http://www.ceres.org/about/principles.html>>.

Für den Erfolg dieser transnationalen Kooperation spricht die Tatsache, dass etwa 500 Multinationale Unternehmen diese Prinzipien bisher unterschrieben, darunter so wichtige Formen wie General Motors und die Sun Company (ebd.: 84). Ein weiteres Beispiel für diese Form der internationalen Selbstregulierung im Umweltschutz durch nichtstaatliche Akteure ist das Managementsystem ISO 14001, das als Instrument zur Verbesserung des betriebsinternen Umweltschutz weltweit Anerkennung findet (Schmidt-Preuss 2000: 589).

Kurz: Im Falle von umweltpolitischen Auseinandersetzungen auf internationaler Ebene bedienen sich Nicht-Regierungsorganisationen meist einer Doppelstrategie: Auf der einen Seite ihrer Aktivitäten steht die Durchführung von öffentlichkeitswirksamen Aktionen (wie z.B. die Protestaktionen gegen die Versenkung der Ölplattform Brent Spar), die „exemplarischen“ Charakter tragen, auf der anderen Seite die Teilnahme an internationalen Konferenzen und die Kooperation mit internationalen Organisationen wie z.B. des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environmental Programm, kurz: UNEP). Zugespitzt formuliert, herrscht bei Greenpeace ein strategisches Nebeneinander von öffentlichkeitsmobilisierender Subpolitik einerseits und „offizieller“ Politik andererseits.

Neben den transnationalen Akteuren spielen ebenso internationale Organisationen wie z.B. UNEP, die UN-Generalversammlung oder die WMO (World Meteorological Organization)<sup>43</sup> eine bedeutende Rolle für das Regieren jenseits den Nationalstaats. Der Einfluss dieser Organisationen hat sich insbesondere bei den Regimebildungsprozessen zum Ozon-Regime sowie zum Klima-Regime erwiesen (Breitmeier 1997), wobei diese Organisationen vor allem in der Phase des Agenda-Building einen erheblichen Einfluss auf die Regimebildung nehmen (ebd.). Internationale Organisationen zeichnen sich in der Hauptsache dadurch aus, dass sie in der Phase der Regimebildung

- als Träger von Informationen und Expertenwissen auftreten,
- ein Forum für die Interessenartikulation und Aggregation von Interessengruppen darstellen und
- einen Beitrag zur Entwicklung von normativen Standards und Regeln im Themenbereich leisten (ebd.).

Hier zeigt sich, dass in der Phase des Agenda-Settings wenig abhängt von der Existenz eines dominierenden staatlichen Akteurs, sondern von der Existenz wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse über das Problem. In der eigentlichen Verhandlungsphase begrenzen die Staaten den Einfluss von internationalen Organisationen eindeutig (ebd.).<sup>44</sup> In der Phase der Implementation von Umweltregimen können internationale Organisationen dann wieder eine erhebliche Rolle spielen und zwar insbesondere als „Prozess-Manager“, die trotz oder wegen ihrer schlechten materiellen Ressourcenausstattung vor allem ihr hohes legitimatorisches Potential und ihre Wissenskompetenz ausspielen (Peterson 1997). Für den Erfolg als Manager dieser Implementationsprozesse gibt es allerdings Faktoren, die nicht unter der Kontrolle der internationalen Organisationen stehen. Dazu gehören Faktoren wie die *bargaining*-Situation, die aus der Konstellation der Regierungen entsteht, die grundsätzlichen Ideen und Interessensperzeptionen anderer Akteure sowie innenpolitische Themen oder das Entstehen neuer Regierungen. Gesteuert und kontrolliert werden können dagegen Variablen wie die Entwicklung und die „Wartung“ der organisationalen Ideologie (die ihrer Arbeit erst eine Stoßrichtung und Kohärenz vermittelt), die Kompetenz, mit der ihr Personal die Netzwerke managen, die Sammlung und Analyse von Informationen, deren Weitergabe an Regierungen und andere Akteure, und die Gelegenheiten, die sie transnationalen Akteuren vermitteln

---

<sup>43</sup> Früher: IMO (International Meteorological Organization).

<sup>44</sup> In dieser Phase ist vor allem der „*knowledge-based-approach*“ erklärungskräftig, in der zweiten der „*power-structural-approach*“.

können, sich an den Diskussionen zu beteiligen (Peterson 1997). Eine weitere Funktion von internationalen Organisationen besteht darin, die Sekretariate der Umweltregime zu betreuen.

Wenig erforscht ist bislang die Frage, ob und wie Prozesse der wirtschaftlichen Globalisierung die Schaffung und Wirksamkeit internationaler Umweltregime beeinträchtigen können. Wie Michael Zürn (1998) gezeigt hat, gibt es auf der Ebene internationaler Umweltpolitik einige Fälle von Gewicht, die diese Annahme nicht bestätigen: Auch in Zeiten zunehmenden wirtschaftlichen Konkurrenzdrucks sind Nationalstaaten bereit und in der Lage, Lösungen für internationale Umweltprobleme zu schaffen und umzusetzen. Zumindest signalisieren jüngere internationale Umweltvereinbarungen, so z.B. zum weltweiten Verbot von zwölf besonders gefährlichen Chemikalien (POP)<sup>45</sup> oder das „Biosicherheits-Protokoll“<sup>46</sup>, dass Staaten auch unter Globalisierungsdruck am internationalen Abschluss internationaler Umweltabkommen interessiert sind, auch wenn die Lösungen aufgrund der unterschiedlichen Interessen und der mühsamen Abstimmungsprozessen schwierig zu erreichen sind. Auch sind die Möglichkeiten zum Trittbrettfahren auf internationaler Ebene prinzipiell geringer geworden, da der internationale Konferenzmechanismus die Chance bietet, die Trittbrettfahrer öffentlich zur Rede zu stellen (ebd.). Dennoch ist als Folge wirtschaftlicher Globalisierungsprozesse denkbar, dass sich Nationalstaaten - nicht nur auf nationaler Ebene - sondern auch auf internationaler Ebene den umweltpolitischen Regulierungsnotwendigkeiten so weit wie möglich entziehen, um Wettbewerbsvorteile daraus zu gewinnen. Ebenso ist es möglich, dass Staaten unter dem Druck multinationaler Konzerne dazu neigen, Regime zu schaffen, die die Wirksamkeit internationaler Umweltregime gefährden.

Diese Hypothesen beruhen auf zwei aktuelleren Beobachtungen: Die eine davon ist die aktuelle Position der US-amerikanischen Bush-Administration gegenüber dem Klimaschutzprotokoll, die andere betrifft den zunehmenden Einfluss der World Trade Organization (WTO) auf die nationale und internationale Umweltpolitik.

Im erstgenannten Fall einer weltweiten Klimaschutzpolitik besteht das ökologische Grundproblem in der Aufheizung der Erdatmosphäre als Folge des Ausstoßes sogenannter Treibhausgase. Der jahrelang andauernde wissenschaftliche Streit darüber, ob es sich dabei um eine anthropogen verursachte Klimaerwärmung handelt, die auf menschliche Aktivitäten (Verkehr, Wirtschaft etc.) zurückgeht oder ob sie auf „normale“ Schwankungen der Temperatur der Erdatmosphäre zurückzuführen ist, gilt mittlerweile als zugunsten der ersten Annahme entschieden.<sup>47</sup> Konsens ist zudem, dass die Klimaerwärmung nicht mehr aufzuhalten ist, weil es sie de facto schon gibt – und die wichtigste Aufgabe vielmehr darin besteht, die schlimmsten erwartbaren Auswirkungen einer solchen Klimaerwärmung zu verhindern. Politisch betrachtet, zeichnet sich dieses Problem dadurch aus, dass es erstens nur durch eine koordinierte internationale Vorgehensweise annähernd zu lösen ist, zweitens dadurch, dass an der Lösung dieses Problems sowohl die Verursacherstaaten, d.h. die westlichen Industriestaaten mit ihren hohen Treibhausgasemissionen, als auch die Entwicklungsstaaten und Schwellenländer interessiert sind, da diese in besonderer Weise von den Folgen einer globalen Klimaerwärmung betroffen sein werden.

Es war insbesondere die Konferenz von Rio und die Rio-Deklaration von 1992, die sich dieses Problems auf Grundlage des Leitbildes des „Sustainable Development“ (Brundtland-

---

<sup>45</sup> Die POP-Konvention (Persistent Organic Pollutants, oder kurz POPs) wurde auf der Vertragskonferenz von Stockholm (23. 05.01) in Stockholm von den Vertragsstaaten mittlerweile unterzeichnet, vgl. die Erklärung von Bundesumweltminister Jürgen Trittin: On the occasion of Signing of the POPs Convention, Stockholm 23rd May, 2001; zu finden in <<http://www.bmu.de>>.

<sup>46</sup> Dieses Protokoll wurde im Rahmen der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Konvention über die biologische Vielfalt in Nairobi ausgehandelt und dient zur Regelung des weltweiten Handels mit gentechnisch veränderten Organismen (vgl. BMU Pressemitteilung 87/00, 24.05.00 Berlin).

<sup>47</sup> The Economist, Ausgabe vom 18.11-24.11. 2000.

Bericht von 1987) angenommen hat. Die in Rio verabschiedete „Klima-Rahmen-Konvention“ wurde auf Grundlage des Berliner Mandats auf der 3. Vertragsstaatenkonferenz in Kioto (1997) völkerrechtlich verbindlich: So verpflichtet das in Kioto verabschiedete Klimaschutzprotokoll die Industriestaaten zu einer Reduzierung der Emission von Treibhausgasen um durchschnittlich 5,2 Prozent in den Jahren 2008 bis 2012 (gemessen am Stand des Referenzjahres 1990). Rechtlich gesehen haben die im Kiotoprotokoll übernommenen Reduktionsbeträge den Status völkerrechtlicher Verpflichtungen auf Basis eines multilateralen Vertrags (Schmidt-Preuss 2000: 590). Das Protokoll wurde in Kioto von 155 Unterzeichnern unterschrieben, darunter von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Die EU hat sich dabei um eine Durchschnittsreduktion von -8 Prozent verpflichtet, die USA übernehmen einen Anteil von -7 Prozent und Japan einen von -6 Prozent. In der Verteilung der Reduktionsquoten innerhalb der EU<sup>48</sup> entfällt auf die Bundesrepublik ein Anteil von -21 Prozent, auf Großbritannien ein Anteil von -12,5 Prozent. Frankreichs Reduktionsverpflichtung dagegen beträgt 0 Prozent - ein Bonus für die Vermeidung von CO<sub>2</sub> durch Kernenergieerzeugung; Portugal erhält sogar eine Gutschrift um +27 Prozent. Auf der folgenden 5. Vertragsstaatenkonferenz in Bonn (1999) wurde vor allem beraten, wie die Kioto-Mechanismen konkret auszugestaltet sind. Strittig waren hier insbesondere die Fragen nach dem Umfang des Emissionshandels, der Art der gemeinsamen Umsetzung (Joint Implementation), der Anrechenbarkeit von sogenannten „Klimasenken“ und der Festsetzung einer Obergrenze für eine „Pflichtenerfüllung“ im Rahmen des Emissionshandels (Schmidt-Preuss 2000: 590).

Auf der 6. Vertragsstaatenkonferenz in Den Haag am 24.11.2000 sollten diese Fragen geklärt werden, um eine endgültige Ratifizierung des Vertrags möglich zu machen. Diese Ratifizierung scheiterte vornehmlich am Widerstand der USA, Japan, Kanada, Australien und Saudi-Arabien, der sogenannten „Umbrella-Group“. Hauptstreitpunkt zwischen der USA und der EU waren wie erwartet die Fragen nach der Anrechenbarkeit von Klimasenken und der Ausgestaltung des Emissionshandels. Trotz eines weitreichenden Kompromissvorschlags<sup>49</sup> des niederländischen Umweltministers, europäischen Verhandlungsführers und Konferenzpräsidenten Jan Pronk blieben die USA bei ihrer ablehnenden Haltung. Zudem blieb zu wenig Zeit für die notwendigen Abstimmungsprozesse auf europäischer Ebene und die Gelegenheit zur Zusammenfassung des Meinungsspektrums war kaum vorhanden, so dass am Ende nur noch der Rückzug auf die Rückfallpositionen blieb. Vor dem Hintergrund des Regierungswechsels in den USA und der damit verbundenen Entwicklung kann man inzwischen zu einem skeptischeren Urteil gelangen: Denn zumindest die US-Amerikaner haben nach der Erklärung von US-Präsident Georg W. Bush, Kioto sei „tot“, kein prinzipielles Interesse mehr an der Fortführung des Kioto-Prozesses. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Bill Clinton zieht der amerikanische Präsident Bush sogar wieder die anthropogenen Ursachen des Treibhauseffekts in Zweifel. Tatsächlich scheinen vor allem zwei Gründe den Ausschlag für die Entscheidung des Präsidenten zu geben: Einerseits spielt der Druck der wirtschaftlich und politisch einflussreichen Energielobby eine wichtige Rolle zu spielen<sup>50</sup>, andererseits scheint die Entscheidung auch von der Furcht beeinflusst, das Energiekonsumverhalten der Amerikaner politisch verändern zu müssen. So verteidigte der Sprecher des Präsidenten, Ari Fleischer, die amerikanische Haltung mit folgenden Worten: „The president believes that [high-energy consumption] is an American way of life, and that it

---

<sup>48</sup> Die Entscheidungen über das interne „burden-sharing“ wurde im Umweltministerrat vom 16./17.06. 1998 getroffen, vgl. Rats-Dokument 9782/98; auch Bulletin EU - 6/1998: 72.

<sup>49</sup> Dieser Kompromissvorschlag war innerhalb der EU sehr umstritten, da er nach Ansicht einiger Mitgliedstaaten der Haltung der USA zu sehr entgegenkam.

<sup>50</sup> Laut Informationen der Financial Times Deutschland („EU drängt USA zu mehr Klimaschutz“), vom 02.04.2001) hatte allein die amerikanische Kohlebranche im Wahlkampf 2000 knapp 500.000 \$ an die Republikaner gespendet.

should be the goal of policymakers to protect the American way of life. The American way of life is a blessed one“.<sup>51</sup> Ob der Kioto-Prozess tatsächlich scheitern wird, bleibt allerdings noch offen: Massive Kritik an der amerikanischen Haltung kam nicht nur von der EU, sondern ebenfalls aus den Nachzügler-Staaten wie Japan und Australien. Mit der Drohung Russlands, das Protokoll nicht zu ratifizieren, droht das Kioto-Abkommen vollends zu scheitern, da so die kritische Zahl von Unterzeichnerstaaten nicht erreicht werden würde. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Klimaschutzpolitik als ein kritischer Testfall für die These des wirksamen „Regierens jenseits des Nationalstaats“ in Zeiten wirtschaftlicher Globalisierung verstehen.<sup>52</sup>

Der zweite Fall betrifft die Frage, ob es einen politisch gewollten, globalen Wettbewerb zwischen umweltpolitischen Regimen auf der einen Seite und ökonomischen Regimen auf der anderen Seite gibt mit dem generellen Ziel, die Wirksamkeit der Umweltregime einzugrenzen und zugleich ökonomische Interessen zu fördern. Diese Meinung vertritt sehr dezidiert die Umweltschutzorganisation Greenpeace, aus deren Sicht umweltpolitische Deregulierung weniger über die nationalstaatliche, sondern über die internationale Ebene, speziell über die Welthandelsorganisation WTO stattfindet. Dies zeigt sich unter anderem daran, so die Kritik von Greenpeace, dass die WTO jene Umweltregime mit handelsbeschränkenden Maßnahmen (dazu zählen etwa 10 Prozent der etwa 180 multilateralen Umweltabkommen wie z.B. das Basler Übereinkommen, CITES und das Montreal-Protokoll ) formal nicht anerkennt (Greenpeace 1999; 1999a). Da auf der Basis des internationalen Völkerrechts bei diesem Problem keine Entscheidung über eine Superiorität bzw. Inferiorität der unterschiedlichen internationalen Regime getroffen werden kann,

Konkret bezieht sich die Frage also auf das Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und Freihandel, genauer: zwischen internationalen Umweltvereinbarungen und dem Freihandelsregime GATT (General Agreement on Tariffs in Trade), das sich unter dem Dach der World Trade Organization (WTO) befindet. Auf analytischer Ebene betrachtet lässt sich dieses Spannungsverhältnis als Konflikt zwischen „enabling institutions, [...] that provide the infrastructure of a neo-liberal world trade and investment regime“ und „regulatory institutions [which are] responsible for negotiating and promulgating social, labor and environmental policies“ betrachten (Levy/Egan 1998: 338; vgl. hierzu Scharpfs Unterscheidung zwischen positiver und negativer Integration 1996).

Das GATT/WTO-Regime stellt die multilaterale, rechtliche Basis des freien Welthandels dar und gründet sich auf die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, der Meistbegünstigung, des fairen Wettbewerbs und der Inländergleichbehandlung (Schmidt-Preuss 2000: 590; vgl. Pfahl 2000: 74 ff.). Die WTO entstand aus dem seit 1948 bestehenden Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen GATT (Generell Agreements on Tariff and Trade). Die Kompetenzen des GATT, ursprünglich als Abkommen zum internationalen Abbau von Einfuhrzöllen, zur internationalen Regelung der nationalen Handelspolitiken und zur Liberalisierung des Weltmarktes gedacht, wurden in bisher acht Verhandlungsrunden immer weiter ausgedehnt. Die letzte Verhandlung begann 1986 in Uruguay (Uruguay-Runde) und endete 1993 mit der Abschlusserklärung von Marrakesch, wobei ein zentrales Ergebnis der Uruguay-Runde die Gründung der WTO ist.<sup>53</sup> Im Unterschied zu den älteren GATT-Abkommen, sind die Regeln der WTO für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Höchstes Gremium der WTO ist die Ministerkonferenz, die aus den Regierungschefs aller Mitgliedstaaten besteht und die alle zwei Jahre tagt. Üblicherweise werden auf diesen Ministerkonferenzen Beschlüsse im

---

<sup>51</sup> Newsweek, Ausgabe vom 21.05. 2001.

<sup>52</sup> Financial Times Deutschland, „EU drängt USA zu mehr Klimaschutz“, vom 02.04.2001; Süddeutsche Zeitung, „EU kämpft weiter für Klimaschutz“, vom 31.03./01.04.01.

<sup>53</sup> Die WTO nahm im Jahr 1995 ihre Arbeit in Genf auf.

konsensualen Abstimmungsmodus über neu zu treffende Maßnahmen und die Elemente von neuen Verhandlungsrunden gefasst. Die Verhandlungen selbst werden in den zuständigen Ausschüssen in Genf geführt, wo die WTO ihren Hauptsitz hat. Im Fall von Konflikten können sich die Vertragsstaaten zur Konfliktregelung in einem „Streitbeilegungsverfahren“ an eine Schiedskommission („Panel“) wenden, das in nicht-öffentlichen Sitzungen entscheidet (zum rechtlichen Verfahren: Schmidt-Preuss 2000: 590 f.). Die jeweilige Schiedskommission hat bis zu neun Monate Zeit, ein Urteil zu fällen. Gegen dieses Urteil kann Berufung bei einer zweiten Instanz, dem Appellate Body, eingelegt werden. Dort werden Berufungsverfahren jeweils in einem Dreiergremium in maximal 90 Tagen entschieden, hier geht es allerdings nur noch um die Prüfung verfahrensrechtlicher Fragen und nicht um eine neue Beweisaufnahme. Danach sind alle in der WTO verfügbaren Rechtsmittel ausgeschöpft und das Urteil der Berufungsinstanz kann nur noch durch ein einstimmiges Votum aller WTO-Mitglieder gekippt werden. Politikwissenschaftlich bedeutsam und im internationalen Vergleich einzigartig ist dabei im Kern, dass die beteiligten Nationalstaaten einen Teil ihrer Souveränität einer multilateralen Organisation unterstellen und nicht nur deren Regeln, sondern auch deren rechtliche Sanktionsgewalt akzeptieren.

Zwar beinhaltet die Präambel der WTO den „ausdrücklichen Hinweis, dass nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz durch die WTO unterstützt werden sollen“ (Pfahl 2000: 87), doch ist das Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und freiem Welthandel schon im Vertragstext von GATT, Art. XI angelegt, der ökologisch begründete, mengenmäßige Import- und Exportrestriktionen prinzipiell verbietet (kenntnisreich und ausführlich hierzu: Pfahl 2000 : 86 ff.). Nur auf Grundlage von Art. XX GATT können solche Maßnahmen gerechtfertigt werden und zwar dann, wenn sie „für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen oder Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses oder zur „Erhaltung erschöpflicher Naturschätze“ notwendig sind. Weitere Einschränkungen des Freihandelsprinzips finden sich im Abkommen über Technische Standards (TBT)<sup>54</sup> und im SPS-Abkommen<sup>55</sup>, das gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Bestimmungen enthält, die für alle WTO-Vertragsparteien verbindlich sind (Pfahl 2000: 88). Diese Abkommen und damit verbundenen umweltpolitischen Ausnahmeregelungen sind in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden, da sich an ihnen bisher keine Handelskonflikte entzündeten (ebd.). Zur besseren Berücksichtigung des Umweltschutzes in der WTO nahm zudem im Jahr 1994 der Ausschuss für Handel und Umwelt (Committee on Trade and Environment, kurz: CTE) seine Arbeit auf (ebd.: 86). Außerdem gab es auf Grundlage einer Expertenstudie Bemühungen, Umweltbelange in das Regelwerk der WTO zu integrieren. Diese Bemühungen stoßen allerdings bei den Entwicklungsländern auf eine große Skepsis, weil Umweltschutzbestimmungen von vielen dieser Staaten als Wohlstandsprotektionismus der westlichen Industrieländer gewertet wird.<sup>56</sup> Mit dem Scheitern der Seattle-Runde wurden diese Vorschläge allerdings hinfällig, was in der Sicht von Pfahl (2001: 101) „für die Entwicklungsländer und für Umweltschützer ein eher positives Ergebnis ist, weil sich durch [den Abbruch der Verhandlungen] die gegenwärtige Situation zumindest nicht verschlechtert hat“ und da „der letzte Verhandlungsstand die Integration von Umweltschützerwägungen nicht in angemessener Weise vorsah.“ Einen vorläufigen Erfolg für die Umweltpolitik erbrachte die Ministerkonferenz in Doha (Katar) im Dezember 2001. Nach dem Scheitern von Seattle stand diese Konferenz unter großem Erfolgsdruck, der weiter verstärkt wurde durch den Umstand, dass die wichtigen Mitgliedstaaten nach den Terroranschlägen von New York (2001) den Eindruck einer zerstrittenen multilateralen Organisation verhindern wollten. Nach

<sup>54</sup> TBT steht für: Technical Barriers to Trade.

<sup>55</sup> SPS steht für: Sanitary and Phytosanitary Measures.

<sup>56</sup> Um diese Belange zu berücksichtigen, ist z.B. im Montreal-Protokoll ein Sonderstatus für Entwicklungsländer enthalten, deren Verpflichtungen abgeschwächt sind („grace period“ von 10 Jahren). Die Entwicklungsländer reizen diese Zeit aus, um ihre „basic domestic needs“ (so im Vertrag formuliert) zu befriedigen.

dem Eindruck von Experten ermöglichte es diese Grundkonstellation, dass insbesondere auf Drängen der EU – zur Überraschung der meisten Beobachter – umweltpolitische Anliegen erstmals zu einem Verhandlungsgegenstand einer WTO-Verhandlungsrunde (Doha-Agenda) erhoben wurden. Die wesentlichen umweltpolitischen Verhandlungselemente bilden v.a. die Frage nach dem rechtlichen Verhältnis von WTO-Regeln und multilateralen Umweltabkommen, nach dem Beobachterstatus von umweltpolitischen internationalen Organisationen (wie z.B. UNEP), nach den Möglichkeiten und der Akzeptanz von Umweltkennzeichnung innerhalb der GATT-Regeln (in deren Rahmen Umweltkennzeichen als technische Handelshemmnisse gelten) und der Frage nach dem Abbau von Zöllen und Handelsbarrieren für Umweltgüter und -dienstleistungen.

Wie jedoch wirkt sich der Kernkonflikt zwischen Handel und Umwelt konkret aus? Auf Grundlage des Diskriminierungsverbotes ist im GATT-Vertrag eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Produkt- und Prozessstandards festgehalten (vgl. Petschow/Dröge 1999: 29). Prinzipiell können Nationalstaaten damit autonom Umweltstandards für Produkte festlegen und diese Standards auch auf die importierten Güter anwenden (z.B. beim Verbot von Asbest), allerdings unter der Voraussetzung, dass diese Maßnahmen nicht diskriminierend („Inländerbehandlung“) sind und dass die Importbeschränkung „wissenschaftlich“ nachweisbar und zu rechtfertigen ist. Prozessstandards stellen dagegen keine Rechtfertigung für Importrestriktionen dar, was z.B. dazu führen kann, dass der Import von Produkten, die FCKW enthalten, nach den gängigen WTO-Regeln von einem Nationalstaat verhindert werden kann, jedoch Produkte, die mit Hilfe von FCKW hergestellt wurden, nicht mit einem Importverbot belegt werden dürfen (Petschow/Dröge 1999: 29). Mit dieser Regelung wird die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit durch die WTO eindeutig eingeschränkt. Die Konflikte und Probleme, die sich aus der Vorschrift der wissenschaftlichen Nachweisbarkeit ergeben, lassen sich exemplarisch am lange anhaltenden Streit zwischen der USA und der EU um das Importverbot von hormonbehandeltem Fleisch in der EU illustrieren. Bereits im April 1999 hatte der Wissenschaftliche Beratende Ausschuss der EU gewarnt, dass Wachstumshormone die Gesundheit gefährden könnten. Allerdings gelang es der EU-Kommission nicht bis zum vorgeschriebenen Zeitpunkt (13.05.1999) der WTO eine Studie vorlegen zu können, die die Risiken durch den Verzehr belegen. Obwohl die EU dem Termin nicht nachgekommen ist, hielt sie das Importverbot aus Gründen des vorsorgenden Gesundheitsschutzes gegen den Protest der USA weiterhin aufrecht. Im jahrelangen Streit um das Einfuhrverbot hatte im selben Jahr ein Schiedsgericht der Welthandelsorganisation (WTO) ein Urteil gegen die Europäische Union gefällt, nachdem die USA 116,8 Mio.\$ und Kanada 11,3 Mio. kanadische Dollar Strafzölle pro Jahr erheben dürfen. Die EU hatte nach Meinung des WTO-Panel keine ausreichenden Beweise vorgelegt, die ein Einfuhrverbot für Fleisch von hormonbehandelten Tieren rechtfertigen. Diese Zölle zielen besonders auf Frankreich, Deutschland, Italien und Dänemark, die, nach Meinung der USA, das Importverbot von Hormonfleisch zu verantworten haben.

Ein weiterer Konfliktfall, der die Spannung zwischen Handels- und Umweltpolitik exemplarisch dokumentiert, ist der sogenannte „Shrimps-Turtle“-Fall. Dabei geht es um den Schutz von Meeresschildkröten, die auf des Washingtoner Artenschutzabkommen als vom Aussterben bedrohte Art gelten. Das Problem ist hierbei, dass nach Informationen von Greenpeace pro Jahr etwa 150.000 dieser Tiere in Fangnetzen sterben, die für den Garnelenfang vorgesehen sind. In den USA existiert seit 1987 ein „Endangered Species Act“, der den Fischern die Nachrüstung ihrer Netze mit Ausstiegshilfen für Schildkröten“ (sogenannte „Turtle Excluder Devices“, kurz TED) vorschreibt. Entscheidend ist nun, dass dieses Gesetz die Regierung dazu verpflichtet, entsprechende Vorschriften auch für importierte Garnelen zu erlassen. Auf dieser Grundlage verhängten die USA ein Importverbot für Garnelen, die nicht nach Maßgabe von TED gefangen wurden, was ihnen eine Klage von

Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand bei der WTO einbrachte. Die WTO entschied hier im Herbst 1998 in zweiter Instanz endgültig zugunsten der Kläger und forderte von der USA, das Importverbot aufzuheben. Bemerkenswert ist hier, dass die Schiedskommission die Durchsetzung höherer Schutzstandards als Einfuhrbeschränkung zwar als „unjustifiable discrimination“ im Sinne des Art. XX GATT bezeichnet, dass sie aber zugleich die „ausnahmsweise Rechtfertigung einer Handelsbeschränkung gem. Art. XXg GATT durchaus bejaht“, womit sie grundsätzlich anerkennt, „dass unilaterale – extraterritorial wirkende – Umweltschutzmaßnahmen nicht schon per se GATT-widrig sind.“ (Schmidt-Preuss 2000: 591) Außerdem scheint die USA in diesem Fall in gewisser Weise auch am eigenen Unvermögen gescheitert zu sein: Hätte die USA, so die Argumentation von Pfahl (2000: 146), stärker auf eine internationale Kooperation gesetzt, d.h. konkret die Anwendung von TEDS im Rahmen von CITES verfolgt, wären die Erfolgsaussichten auf eine umweltschonendere Einigung höher gewesen. Für die Umweltschutzorganisationen stellt der „Shrimps-Turtle“-Fall außerdem ein wichtiger Präzedenzfall für das Rechtsverfahren in der WTO dar: Zum ersten mal fanden hier Stellungnahmen von NGOs Eingang in das Streitbeilegungsverfahren (Schmidt-Preuss 2000: 591). Wie schon kurz dargestellt, gehört Greenpeace zu den wichtigsten Kritikern des „Globalisierungsinstruments“ WTO und begründet dies sowohl mit den umweltpolitisch problematischen Urteilen der WTO als auch mit der geringen Integration von Umweltschutzbelangen sowie der formalen Nichtanerkennung der internationalen Umweltabkommen in bzw. durch die WTO. Trotz der berechtigten Kritik von Greenpeace gibt es bei den Umweltschutzgruppen eine Tendenz zur Dämonisierung (so bezeichnet Greenpeace die WTO unter anderem als „geheimen Zirkel“), die der Zielsetzung und Arbeit der WTO nicht gerecht wird. Allein die Tatsache, dass die wichtigen internationalen Umweltregime mehr Mitglieder haben als die WTO und dass die meisten Mitglieder dieser Umweltabkommen auch Mitglieder der WTO sind, weist darauf hin, dass diese Vertragsstaaten wohl nicht bei der WTO Beschwerde einlegen gegen die Bedingungen internationaler Umweltabkommen, die sie selber unterschrieben haben (Pfahl 2000: 147). Vergessen werden sollte ebenso wenig, dass die Regeln der WTO den Entwicklungsländern Chancen bieten, sich gegen einen versteckten Öko- oder Agrarprotektionismus der westlichen Industriestaaten zu wehren.

Die WTO – als Ausdruck neoliberaler Wirtschaftsideologie und damit Feindbild vieler Globalisierungsgegner – ist bei näherer Betrachtung trotz des unzweifelhaften umweltpolitischen Reformbedarfs nicht das „Umweltmonster, als das es von manchen Kritikern präsentiert wird.“ (ebd.: 237). Der Beschluss der WTO-Mitgliedstaaten bei der WTO-Ministerkonferenz in Doha (Katar) im Jahr 2001, erstmals eine definierte Umweltagenda in die Verhandlungsrunde aufzunehmen, kann als Signal gewertet werden, dass ein grundsätzlicher politischer Wille besteht, diesen Teil der wirtschaftlichen Globalisierung auch umweltpolitisch verträglich zu gestalten. Allerdings hat sich in den bisherigen Sitzungen des CTE gezeigt, dass umweltpolitische Fortschritte vor allem durch den Widerstand der USA und einiger Entwicklungs- und Schwellenländer (wie z.B. Brasilien) behindert werden. Das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancun (Mexiko) im Jahr 2003 setzt die Mitgliedstaaten für die nächste Konferenz in Hongkong (2005) wiederum unter einen enormen Druck, die Doha-Runde erfolgreich zu Ende zu bringen. Vieles deutet darauf hin, dass das Thema Umwelt eine noch geringere Rolle als bisher in der WTO spielen wird, da sich die Mitgliedstaaten vornehmlich auf die Lösung der strittigen Agrarprobleme fokussieren.