G. Konflikte, Konvergenzen & Synergien – UN-Nachhaltigkeitsziele in Rechtsetzungsprozessen im Welthandelsrecht am Beispiel der WTO-Fischereisubventionsverhandlungen

Romy Klimke[*]

I. Problemaufriss: Schädliche Fischereisubventionen als Herausforderung für Recht & Politik

Wildfische gehören niemandem, bis sie gefangen werden. Sie sind klassische Allmende-Güter: Um ihren Fang besteht eine hohe Rivalität; zugleich können andere vom Fang nicht ausgeschlossen werden. Diesen Umstand hat *H. Scott Gordon* bereits 1954 pointiert zusammengefasst:

> *„[T]he fish in the sea are valueless to the fisherman, because there is no assurance that they will be there for him tomorrow if they are left behind today.*"[1]

Der einzelne Fischer zieht wirtschaftlich schlichtweg keinen Vorteil daraus, die Fischbestände zu schonen. Ohne regulierende Maßnahmen muss es unweigerlich früher oder später zu einer Übernutzung des Allmende-Gutes kommen.[2] Die gegenwärtigen Entwicklungen der Fischbestände belegen diese Annahme. Erhebungen aus dem Jahr 2017 zufolge sind 35 Prozent der marinen Bestände bereits überfischt; bei knapp 60 Prozent ist die maximale Befischungsgrenze erreicht.[3]

---

* Die Autorin ist Habilitandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht von Prof. Dr. Christian Tietje an der Universität Halle. Für wertvolle Hinweise sei Herrn Professor Tietje herzlich gedankt.

1 *H.S. Gordon*, The Economic Theory of a Common-Property Research: The Fishery, Journal of Political Economy 62 (1954), 124 (135).

2 Dieses Phänomen hat *Garret Hardin* bereits 1968 unter dem berühmt gewordenen Schlagwort der Tragik der Allmende erklärt, vgl. *G.Hardin*, The Tragedy of the Commons, Science 162 (1968), 1243ff.

3 *FAO*, The State of World Fisheries and Aquaculture, Rom 2020, S. 47ff.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die nicht nachhaltige Nutzung der marinen Fischbestände wird durch schädliche Subventionen verstärkt. In der Fischereiwirtschaft handelt es sich hierbei vor allem um Subventionen, welche die Kapazitäten der Fangflotten steigern, die Betriebskosten senken oder zu der Modernisierung und dem Ausbau der Infrastruktur beitragen. Einen gewichtigen Anteil machen Treibstoffsubventionen aus, welche den Hochseeflotten erlauben, eigentlich unrentable Fischereiaktivitäten auch in den entlegensten Fischgründen der Ozeane fortzusetzen.[4] Auch die sog. illegale, undokumentierte und unregulierte (IUU-)Fischerei profitiert von diesen biodiversitätsschädigenden Subventionen.

Dabei sprechen sogar gewichtige ökonomische Gründe für eine Beseitigung der schädlichen Fischereisubventionen. Wie in umweltökonomischen Studien herausgearbeitet wurde, bleibt die gegenwärtige Fischereiwirtschaft gegenüber einem Szenario der marinen Fischerei, welches an Nachhaltigkeit orientiert ist, um schätzungsweise jährlich 50 Mrd. US-Dollar hinter ihren Möglichkeiten zurück.[5] Die Abschaffung schädlicher Fischereisubventionen würde dazu führen, dass sich die Fischbestände in einer Weise erholen, die bei nachhaltiger Bewirtschaftung dauerhaft höhere Fangmengen erlauben.

Diesen mittel- bis langfristig positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Abschaffung von schädlichen Fischereisubventionen stehen jedoch kurzfristig potentielle Rückgänge der Erträge und höhere Betriebskosten gegenüber. Politisch ist es daher für eine Regierung wenig opportun, der Fischereiwirtschaft Subventionen zu entziehen. Gerade in den gegenwärtigen Zeiten, die durch Pandemie und jüngst auch konfliktbedingten Preissteigerungen in Folge des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine geprägt sind, zeigt sich die Abhängigkeit vieler Betriebe von den staatlichen

4 Vgl. die Informationen des WWF: https://www.wwf.de/themen-projekte/meere-kueste n/fischerei/ueberfischung.

5 So die Schätzung von *TEEB*, Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität: Die ökonomische Bedeutung der Natur in Entscheidungsprozesse integrieren, Ansatz, Schlussfolgerungen und Empfehlungen von TEEB – eine Synthese, 2010, S. 10, abrufbar unter: http://www.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/Synthesis_German.pdf; eine 2017 veröffentlichte Überarbeitung der Weltbank-Studie *The Sunken Billions* aus dem Jahr 2009 geht sogar von jährlichen Verlusten in Höhe von 83 Milliarden US-Dollar aus, vgl. *World Bank*, The Sunken Billions Revisited. Progress and Challenges in Global Marine Fisheries, The World Bank, Washington, D.C., 2017, S. 35.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hilfen.[6] Umfassende unilaterale Abschaffungen von Fischereisubventionen sind daher wenig wahrscheinlich, weil sie sich zunächst nur nachteilig auf die eigene Fischereiwirtschaft eines Staates auswirken würde. Daher bedarf es einer multilateralen Lösung, die möglichst einheitliche Regelungen für alle Staaten aufstellt. Das Forum, welches ein solches Regelungswerk im Hinblick auf die große Zahl seiner Mitglieder und seine Kompetenz in der Regulierung von Subventionen am besten umsetzen kann, ist die Welthandelsorganisation (WTO). Doch ist die WTO auch dazu geeignet, soziale und ökologische Nachhaltigkeitsstandards zu integrieren? Jedenfalls historisch war die Regelungsarchitektur des Welthandelsrechts nicht dafür ausgelegt, die multidimensionalen Anliegen der SDGs zu verfolgen. In jüngerer Zeit ist jedoch immer weniger übersehbar, dass die Nachhaltigkeit in ihrer gesamten Drei-Säulen-Architektur bereits in Recht und Politik der WTO Einzug gehalten hat, wie im folgenden Abschnitt aufgezeigt werden soll.

II. Nachhaltige Entwicklung in der WTO-Rechtsordnung

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist seit dem *Brundtland*-Bericht[7] aus dem Jahr 1987 ein Ziel der internationalen Staatengemeinschaft. Seither wurde es graduell in verschiedene Bereiche des Völkerrechts integriert.[8] Sein Geist der gemeinsamen Lösung von globalen Umweltproblemen durch internationale Staatenkooperation prägte auch die Verhandlungen um das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, welches am 15. April 1994 in Marrakesch unterzeichnet wurde. Wohingegen in der Präambel des GATT 1947 noch von der „volle[n] Erschließung der Hilfsquellen der Welt“[9] die Rede ist, folgt das WTO-Übereinkommen laut

6 Vgl. beispielsweise NDR, Hohe Treibstoffstoffkosten: Fischer haben Aussicht auf Entlastung, 20.5.2022, abgerufen unter: https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg_ostfriesland/Hohe-Treibstoffkosten-Fischer-haben-Aussicht-auf-Entlastung,fischerei230.html.

7 *UN*, Report of the World Commission on Environment and Development, UN-Doc. A/42/427, 4.8.1987, Annex (‘Our Common Future’).

8 Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung ist heutzutage in mehr als 300 völkerrechtlichen Regelwerken verankert, vgl. *R.E. Kim,* The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals, RECIEL 25 2016, 15 (20) mwN.

9 Im authentischen englischen Text lautet dieser Auszug „developing the full use of the resources of the world”, vgl. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen 1947 (GATT 1947), Präambel.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

seiner Präambel dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung insofern, als dass es abzielt auf die

> „*optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung […], in dem Bestreben, den Schutz und die Erhaltung der Umwelt und gleichzeitig die Steigerung der dafür erforderlichen Mittel zu erreichen, und zwar in einer Weise, die mit den ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechenden Bedürfnissen und Anliegen vereinbar ist*".[10]

Praktisch „in letzter Minute"[11] hat dieser Belang, inspiriert vom Erdgipfel in Rio im Jahr 1992,[12] Eingang in das WTO-Übereinkommen gefunden.[13] Das Prinzip der nachhaltigen Nutzung taucht allerdings nur in der Präambel des WTO-Übereinkommens auf.[14] Die operativen Normen der WTO-Rechtsordnung weisen keine entsprechenden Bezüge zur Nachhaltigkeit auf. Gleichwohl wurde es insbesondere durch die evolutive Spruchpraxis des WTO-Streitbeilegungsorgans schrittweise zu einem relevanten Prinzip des WTO-Rechts weiterentwickelt.[15] Grundlegend hierfür dürfte neben dem Bekenntnis aus der Präambel die *Decision on Trade and Environment*

10 WTO-Übereinkommen v. 14.4.1994, Abs. 1 der Präambel.

11 *A. Diem*, Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, Baden-Baden 1996, S. 53.

12 So betont die Agenda 21, welche auf dem Erdgipfel in Form einer UN-Resolution von 178 Staaten angenommen wurde, die Bedeutung einer offenen und diskriminierungsfreien Welthandelsordnung für die Verwirklichung von nachhaltiger Entwicklung und Wachstum, vgl. UN, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3.–14. Juni 1992, Abs. 2.8.

13 Vgl. *M. Bungenberg*, Umweltschutz als Thema der Unionalen Gemeinsamen Handelspolitik, in: C. Nowak (Hrsg.), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, Baden-Baden 2015, S. 221 (224); *M. Gehring*, Nachhaltigkeit durch Verfahren im Welthandelsrecht, Berlin 2007, S. 24.

14 Auf das dadurch geringere Gewicht des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung als auch auf sein Fehlen im Katalog der Rechtfertigungsgründe aus Art. XX GATT hinweisend *E. Lydgate,* Sustainable development in the WTO: from mutual supportiveness to balancing, World Trade Review 11 2012, 624.

15 Bahnbrechend war die Entscheidung des WTO-Appellate Body in *US-Shrimp*, wonach bei der Auslegung und Anwendung des WTO-Rechts der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung berücksichtig werden muss vgl. WTO, US – Import of Shrimp, Appellate Body v. 12.10.1998, WT/DS58/AB/R, Abs. 12, 129ff.; sowie hierzu vertiefend z.B. *B. Braune,* Rechtsfragen der nachhaltigen Entwicklung im Völkerrecht, Frankfurt a.M. 2005, 113ff.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gewesen sein, welche die WTO-Minister ebenfalls 1994 in Marrakesch unterzeichnet haben.[16] Darin heißt es:

> „*[T]here should not be, nor need be, any policy contradiction between upholding and safeguarding an open, non-discriminatory and equitable multilateral trading system on the one hand, and acting for the protection of the environment, and the promotion of sustainable development on the other*".[17]

Ein weiteres Einfallstor für die Einbeziehung von Umweltaspekten bildete die Ausnahmeklausel des Art. XX GATT, durch welche die Ziele des „Schutz[es] des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen" (lit. b) und der „Erhaltung erschöpflicher Naturschätze" (lit. g) bereits in das GATT 1947 Eingang gefunden hatten.[18] Eine Beschränkung des Handels kann aus diesen Gründen gerechtfertigt werden. Gleichwohl bleibt die Rechtfertigung systematisch die Ausnahme und der Abbau handelsrestriktiver Maßnahmen die Regel.[19]

Das Bekenntnis zum Prinzip der nachhaltigen Entwicklung wurde 2001 in der Erklärung der Ministerkonferenz von Doha bekräftigt, wonach das multilaterale Handelssystem, der Schutz der Umwelt und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung „can and must be mutually supportive".[20] Um die angemessene Berücksichtigung entwicklungs- und umweltspezifischer Aspekte in den Verhandlungen der Doha-Runde zu gewährleisten, wurde in der Doha-Erklärung auch die Grundlage für eine Nachhaltigkeitsprüfung im Sinne eines prozeduralen Mechanismus gelegt.[21] Dass Nachhal-

16 *A. H. Lim,* History of the trade and environment debate at the WTO, in: P. Delimatsis /L. Reins (Hrsg.), Trade and Environmental Law, Encyclopedia of environmental law: vol. XI, 2021, S. 10.

17 WTO, The Ministerial Decision on Trade and Environment, 15.4.1994, Abs. 4 der Präambel.

18 Vgl. insgesamt zum Verhältnis von Handel und Umwelt im WTO-Recht *S. Charnovitz*, Trade and Environment, in: A. Lukauskas/R. M. Stern/G. Zanini (Hrsg.), Handbook of Trade Policy for Development, 2013, S. 893ff.

19 *P. Reinhold*, Neue Wege der Nachhaltigkeit – Völkerrechtliche Probleme und europarechtliche Perspektiven einer wertebasierten Handelspolitik, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 176, Halle (Saale) 2022, S. 7.

20 WTO, Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/1, 14.11.2001, Abs. 6.

21 So heißt es in Abs. 51 der Erklärung: „The Committee on Trade and Development and the Committee on Trade and Environment shall, within their respective mandates, each act as a forum to identify and debate developmental and environmental aspects of the negotiations, in order to help achieve the objective of having sustainable development appropriately reflected", vgl. WTO, Ministerial Declaration, WT/

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tigkeit von da an Teil des Auftrages der WTO sein würde, stand somit fest. Lediglich Art und Ausmaß der Einbeziehung ökologischer und sozialer Aspekte in die welthandelsrechtliche Ordnung sind nicht festgelegt und abhängig von den jeweiligen Arbeits- und Verhandlungsprozessen.

Die UN-Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen hat die Nachhaltigkeitsorientierung der WTO durch mehrere konkrete Zielsetzungen kanalisiert und messbar gemacht. So legen neben SDG 14.6 fünf weitere Ziele Handlungsanweisungen für die WTO fest.[22] Obgleich die WTO nicht Teil des Systems der Vereinten Nationen ist, sieht sie sich der Umsetzung dieser Zielvorgaben verpflichtet.[23] Dieses Selbstverständnis zeigt sich u.a. darin, dass die WTO seit 2015 dem Hochrangigen Politischen Forum (*High-Level Political Forum* – HLPF), der zentralen institutionellen Plattform der Vereinten Nationen für die Überwachung des Fortschritts in der Umsetzung der SDGs,[24] Bericht erstattet und dabei – auch über die genannten Ziele hinaus – auf eine Vielzahl von SDGs Bezug nimmt.[25] Noch einen Schritt weiter ging die WTO jüngst im Rahmen der 12. Ministerkonferenz, welche vom 12. bis 17. Juni 2022 in Genf stattfand. In der Abschluss-

MIN(01)/DEC/1, 14.11.2001, Abs. 51; vgl. hierzu auch *Gehring*, Nachhaltigkeit (Fn. 13), S. 216.

22 So setzt SDG 2.B das Ziel „[to c]orrect and prevent trade restrictions and distortions in world agricultural markets, including through the parallel elimination of all forms of agricultural export subsidies and all export measures with equivalent effect, in accordance with the mandate of the Doha Development Round"; SDG 3.B fordert die WTO dazu auf „[to] provide access to affordable essential medicines and vaccines, in accordance with the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health"; in SDG 10.A findet sich der Auftrag „[to i]mplement the principle of special and differential treatment for developing countries, in particular least developed countries"; SDG 17.10 stellt die Bedeutung eines „universal, rules-based, open, non-discriminatory and equitable" multilateralen Handelssystems heraus, und SDG 17.12 erinnert die Staaten an die „timely implementation of duty-free and quota-free market access on a lasting basis for all least developed countries, consistent with World Trade Organization decisions", vgl. auch *C. Gammage/T. Novitz,* Trade, Investment and Corporate Sustainability, in: B. Sjåfjell/C. Bruner (Hrsg.), Cambridge Handbook on Corporate Sustainability, Cambridge University Press 2019, S. 17.

23 Noch einschränkender insofern, dass Nachhaltigkeitsstandards im Welthandelsrecht jedenfalls keine eigenständige materielle Bedeutung haben: *Reinhold,* Neue Wege (Fn. 19), S. 8.

24 *S. Chaturvedi et al.* (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, 2021, S. 4; *Kim*, Nexus (Fn. 8), 19.

25 Vgl. z.B. WTO, Mainstreaming trade to attain the Sustainable Development Goals, Genf 2018, erhältlich im Internet unter: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/sdg_e.htm#:~:text="Mainstreaming%20trade%20to%20attain%20the,SDGs%2C%20just%20as%20it%20did.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

erklärung hoben sie nicht nur die Bedeutung des Welthandelssystems für die Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele hervor, sondern adressierten erstmalig auch die drei planetaren Krisen: Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Umweltverschmutzung.[26]

Mit dem Übereinkommen über Fischereisubventionen, beschlossen von der 12. Ministerkonferenz, wurden erstmals materielle Nachhaltigkeitsaspekte in einem rechtsverbindlichen Regelwerk der WTO verankert.[27] Damit gelangte der erste multilaterale Verhandlungsprozess zu Handel und Nachhaltigkeit nach mehr als zwei Jahrzehnten zu einem – jedenfalls vorläufigen – Abschluss.

III. SDG 14.6 als Maßstab für die Disziplinierung von schädlichen Fischereisubventionen

Die schädlichen Auswirkungen von Fischereisubventionen auf die marine Biodiversität waren bereits seit den 1960er Jahren Untersuchungsgegenstand von internationalen Organisationen wie der FAO und der OECD.[28] In den 1990er Jahren rückte das Thema in den Fokus der Politik. Seit Beginn der *Doha Development*-Runde im Jahr 2001 beschäftigt die Frage der Fischereisubventionen die WTO. Sie wurde auf die Agenda gesetzt, nachdem man erkannt hatte, dass potentiell handelsverzerrende Fischereisubventionen offenbar durch das bestehende Subventionsregime nicht

26 Der entsprechende Absatz lautet: „We recognize global environmental challenges including climate change and related natural disasters, loss of biodiversity and pollution. We note the importance of the contribution of the multilateral trading system to promote the UN 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals in its economic, social, and environmental dimensions, in so far as they relate to WTO mandates and in a manner consistent with the respective needs and concerns of Members at different levels of economic development. In this regard, we reaffirm the importance of providing relevant support to developing country Members, especially LDCs, to achieve sustainable development, including through technological innovations. We note the role of the Committee on Trade and Environment as a standing forum dedicated to dialogue among Members on the relationship between trade measures and environmental measures", WT/MIN(22)/W/16/Rev.1, Abs. 14.

27 Für einen eingehenden Überblick über das WTO-Fischereisubventionsabkommen vgl. *R. Klimke*, Welthandelsrecht auf dem Pfad der Nachhaltigkeit: Das WTO-Fischereisubventionsabkommen, EuZW 2022, (im Erscheinen).

28 Vgl. eingehend zur Genese der Fischereisubventionen als politischer Verhandlungsgegenstand *A. von Moltke*, Fisheries Subsidies, Sustainable Development and the WTO, 2012, S. 132ff.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

erfasst werden.[29] Innerhalb der vergangenen zwei Jahrzehnte gerieten die Verhandlungen wiederholt ins Stocken, da die Fischerei für viele Mitgliedstaaten ein politisch sensibler Wirtschaftssektor ist. Die Annahme der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) verlieh den stagnierenden Verhandlungen neuen Schwung und setzte zudem einen neuen Schwerpunkt: Nicht Handelsverzerrungen, sondern Ökosystemschutz und Artenerhalt bildeten nunmehr den Rahmen für den Verhandlungsprozess. Hierzu richtet SDG 14, welches dem „Leben unter Wasser" gewidmet ist, einen konkreten Auftrag an die WTO:

> "*[to] prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, and eliminate subsidies that contribute to IUU fishing, and refrain from introducing new such subsidies, recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing and least developed countries should be an integral part of the WTO fisheries subsidies negotiation*" (Target 14.6).

Die Vereinten Nationen erachteten dieses Ziel als so dringlich, dass es schon bis 2020 erreicht sein sollte – eine Dekade früher als die meisten anderen Zielsetzungen der UN-SDGs.

1. SDG 14.6 als ein multidimensionales Nachhaltigkeitsziel

Wie aus dem übergeordneten Ziel des Schutzes des „Lebens unter Wasser" hervorgeht, verfolgt SDG 14.6 primär eine ökologische Stoßrichtung. Die Abschaffung schädlicher Fischereisubventionen würde hingegen über die Erfüllung des SDG 14.6 hinaus auch anderen Nachhaltigkeitszielen zu Gute kommen. Denn gegenwärtig tragen derartige Subventionen dazu bei, nicht nachhaltige Konsummuster von Verbraucher*innen zu perpetuieren, und stehen damit im Widerspruch zu SDG 12.8 (Nachhaltiger Konsum und Produktion).[30] Die finanzielle Förderung von fossilen Treibstoffen,

29 Im Einzelnen hierzu *R. Klimke*, Im selben Boot: Das Potential eines WTO-Fischereisubventionsabkommens für den Erhalt der marinen Biodiversität, VerfBlog, 2021/7/05, https://verfassungsblog.de/im-selben-boot/, DOI: 10.17176/20210705–140057–0.

30 *D. Le Blanc/ C. Freire/ M. Vierros*, Mapping the linkages between oceans and other Sustainable Development Goals: A preliminary exploration, DESA Working Paper No. 149, ST/ESA/2017, DWP/149, New York 2017, S. 9f., im Internet erhältlich unter: https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp149_2017.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

welche schätzungsweise 22 Prozent aller globalen Fischereisubventionen ausmacht,[31] läuft den Zielen der Bekämpfung des Klimawandels (SDG 13)[32] und der allmählichen Beendigung der Subventionierung fossiler Brennstoffe (SDG 12.c) zuwider. Die Abkehr von der schädlichen Subventionspraxis wäre in Anbetracht dessen, dass die Lebensgrundlage von vielen Millionen Menschen weltweit unmittelbar von der Fischerei abhängt, förderlich für die Ziele der Ernährungssicherheit (SDG 2) und der Armutsbekämpfung (SDG 1). Damit spiegelt sich in SDG 14.6 in besonderem Maße die inhärente Verknüpfung der drei Nachhaltigkeitssäulen, welche eine voneinander isolierte Abwägung der Säulen gegeneinander letztlich verbietet.

2. Interpretationsbedürftigkeit und -spielräume des SDG 14.6

Zugleich ist SDG 14.6 zwar vordergründig in eindeutiger Weise formuliert, praktisch aber in hohem Maße interpretationsbedürftig und eröffnet im Detail mehrere Auslegungsspielräume. So ist bereits der Begriff der Fischereisubventionen als solcher für verschiedene Interpretationen offen. Ein enger Auslegungsansatz beschränkt den Begriff auf vertikale, d.h. fischereiwirtschaftsspezifische Subventionen, welche direkt in die Fischereiindustrie fließen. Weiter ausgelegt, könnten aber auch horizontale Subventionen, wie beispielsweise branchenübergreifende Treibstoffsubventionen, als auch Zahlungen im Rahmen von zwischenstaatlichen Fischereipartnerschaftsabkommen, welche im Gegenzug für den Zugang zu den AWZs geleistet werden, erfasst werden. Je weiter der Subventionsbegriff ausgelegt wird, desto stärker ist der Eingriff in die wirtschaftliche Regulierungsfreiheit der WTO-Mitgliedstaaten. Auch die Frage, ab wann Fischbestände konkret als überfischt gelten müssen, ist klärungsbedürftig. Muss die Überfischung beispielsweise positiv festgestellt werden oder sollte sie auch dann – im Sinne des Vorsorgeprinzips – angenommen werden, wenn der Zustand des Fischbestandes unbekannt ist? Welcher Maßstab soll für die Feststellung

31 *U. R. Sumaila/N. Ebrahim/A. Schuhbauer/*u.a., Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, Marine Policy 109 (2019), 103695, S. 2.

32 Zum Nexus zwischen Klimawandel und Überfischung vgl. *U.R. Sumaila/T.C. Tai*, Ending overfishing can mitigate impacts of climate change, The University of British Columbia, Institute for the Oceans and Fisheries, Working Paper Series #2019–05, 2019, abrufbar unter: https://fisheries.sites.olt.ubc.ca/files/2019/11/2019-05-Sumaila_Ending_overfishing.pdf [abgerufen am 24.7.2022].

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Überfischung angelegt werden?[33] Diese, vorliegend nur exemplarisch aufgeführten, Interpretationsspielräume verdeutlichen, dass die WTO-Mitglieder zwischen dem Ziel des längerfristigem Biodiversitätsschutzes und kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen höchst divergierende Abwägungen treffen können. Hierbei wird ein grundlegendes Problem des Nachhaltigkeitsprinzip offenbar, weil es als solches keine Kriterien aufstellt, „wie der geforderte Ausgleich zwischen ökologischem Erhalt und ökonomisch-sozialer Entwicklung herzustellen ist"[34], wenngleich es mit der Zeit durch eine schrittweise Ausdifferenzierung materiell und prozedural greifbarer geworden ist. Wie wurde aber SDG 14.6 nun konkret umgesetzt?

IV. Die unzureichende Umsetzung von SDG 14.6 im gegenwärtigen Abkommenstext und ihre Ursachen

Das FSÜ, wie es im Juni 2022 von der 12. Ministerkonferenz beschlossen wurde, errichtet im Wesentlichen drei Verbotssäulen: Die erste Säule beinhaltet das Verbot von Subventionen für IUU-Fischerei (Art. 3 FSÜ). Die zweite Säule reglementiert Subventionen für Fischereiaktivitäten in überfischten Beständen (Art. 4 FSÜ). Die dritte Säule betrifft den Fischfang in Gebieten der Hohen See (Art. 5 Abs. 1 FSÜ), d.h. außerhalb der Hoheitsgebiete der Küstenmitgliedstaaten und außerhalb der Zuständigkeitsbereiche von regionalen Fischereimanagementorganisationen (*Regional Fisheries Management Organizations* – RFMO). Mit dieser Regelungsarchitektur erfüllt das FSÜ die Vorgabe des SDG 14.6 indes nur partiell. Was noch fehlt – und in den Entwurfstexten zum Abkommen auch bis zuletzt vorgesehen war – ist das Verbot von Subventionen, die zur Überfischung und Überkapazität beitragen.[35] Die vorgesehene Verbotsnorm beinhaltete insbesondere eine Positivliste bestimmter schädlicher Subventionstypen, von welchen übereinstimmend angenommen wird, dass diese Überfischung und Überkapazität begünstigen. Hiervon wären beispielsweise Subventionen für Schiffbau und -reparatur, den Kauf von Ausrüstung, Personalkosten oder

33 Hierbei lassen sich beispielsweise der Maßstab des Maximal nachhaltigen Ertrags (Maximum sustainable yield – MSY), des Maximal wirtschaftlichen Ertrag (Maximum economic yield – MEY) und des Optimal biologischen Ertrags (Optimum biological yield – OBY) unterscheiden, vgl. *C.D. Stone*, Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment, 3. Aufl., 2010, S. 91.

34 *K.F. Gärditz*, Nachhaltigkeit und Völkerrecht, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 170.

35 Vgl. hierzu auch *R. Klimke*, WTO-Fischereisubventionsabkommen (Fn. 27).

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

spezifische Treibstoffbeihilfen umfasst gewesen. In der Praxis hätte dieses Subventionsverbot wohl die größten Auswirkungen gehabt.

Es bleibt die Frage, woran die Einigung auf diese Verbotssäule, die für den Schutz der marinen Biodiversität so wichtig ist, gescheitert ist. Ihre Beantwortung ist nicht lediglich von akademischem Interesse. Denn der Verhandlungsprozess um die rechtliche Einhegung von Fischereisubventionen ist noch nicht abgeschlossen, sondern soll im Rahmen der kommenden Ministerkonferenzen fortgesetzt werden. Um den Einigungsdruck zu erhöhen, wurde sogar ein spezieller Mechanismus in das Abkommen eingebaut. Gemäß Art. 12 FSÜ wird das Abkommen vier Jahre nach Inkrafttreten von selbst unwirksam, wenn es nicht in der Zwischenzeit um die fehlenden Subventionsdisziplinen ergänzt wurde. Die Diversen um das dritte Verbot sind somit nicht *ad acta* gelegt, sondern harren weiterhin einer Klärung. Bei der Suche nach den entscheidenden Verhandlungshürden liegt die Annahme nahe, dass es die potentiellen wirtschaftlichen Auswirkungen des Subventionsverbotes gewesen sein werden, die einzelne WTO-Mitglieder von der Übereinkunft abgehalten haben. Derartige Erwägungen stehen im Einklang mit Untersuchungen aus der Nachhaltigkeitsforschung zu den Interdependenzen der drei Nachhaltigkeitssäulen.[36] So ist vorliegend nicht auszuschließen, dass die Umsetzung von SDG 14.6 mit negativen Auswirkungen (*trade-off*s) auf andere UN-Nachhaltigkeitsziele, insbesondere SDG 8 zu „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“[37], z.B. im Hinblick auf die Unterziele der produktiven Vollbeschäftigung (SDG 8.5) und die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit (SDG 8.6), einhergeht. Tatsächlich ist nicht konkret absehbar, wie sich eine Einstellung der kapazitätssteigernden Subventionen kurzfristig auf die Fischereiwirtschaft, die Angebotslage und die Preisentwicklung auswirkt.[38] Doch ist diese Transformationsphase letztlich unvermeidlich, wenn SDG 14.6 umfassend umgesetzt werden soll. Entsprechende (entwicklungs-)politische Begleitmaßnahmen können helfen, Negativbelastungen abzufedern. Mittel- bis langfristig werden sich die Subventionsverbote für die Fischereiwirtschaften als wirt-

36 Zu dieser Frage z.B. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1877343517300933.

37 *G. G. Singh/A.M. Cisneros-Montemayor/W. Swarzt/*u.a., A rapid assessment of co-benefits and trade-offs among Sustainable Development Goals, Marine Policy 93 (2018), S. 226, 229.

38 *P. Allgeier/M. Punke*, The World Can’t Keep Fishing Like This, New York Times 12.6.2022, aufrufbar unter: https://www.nytimes.com/2022/06/12/opinion/fishing-subsidies.html?smid=tw-share.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schaftlicher Gewinn erweisen, wenn sich die Fischbestände – wie bereits erwähnt – in einem Maße erholt haben, dass ihre Biomasse das gegenwärtige Level um ein Vielfaches übersteigt. Vieles deutet demnach darauf hin, dass in der vorliegenden Konstellation weniger von einem *trade-off* zwischen ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeitszielen ausgegangen werden muss, sondern vielmehr von einer echten *win-win*-Situation.[39] Noch dazu trägt die Reglementierung von Fischereisubventionen zum Kernziel der WTO – der Marktliberalisierung durch einen weitgehenden Abbau von Handelshemmnissen und die Verhinderung von Marktverzerrungen – bei.[40]

Konfligierende wirtschaftliche Interessen dürften daher allenfalls auf einem Nebenschauplatz der Verhandlungen eine Rolle gespielt haben. Die fehlende Einigungsbereitschaft liegt wohl eher in der Frage begründet, inwieweit Entwicklungsländer gegenüber den industrialisierten WTO-Mitgliedstaaten unter dem neuen Subventionsregime privilegiert werden sollen.

V. Konvergenz und potentielle Synergieeffekte zwischen UN-Nachhaltigkeitsagenda und Welthandelsrecht im Hinblick auf die Behandlung von Entwicklungsländern

Wie aus SDG 14.6 hervorgeht, soll die Sonder- und Vorzugsbehandlung von weniger und am wenigsten entwickelten Ländern ein „integraler Bestandteil der WTO-Fischereisubventionsverhandlungen" sein. Damit greift die UN-Nachhaltigkeitsagenda ein Prinzip auf, welches der Welthandelsrechtsordnung schon unter dem GATT 1947 vertraut war und namentlich in der wegweisenden *Enabling Clause* aus dem Jahr 1979[41] zum Ausdruck

39 Allgemein zur Frage der sog. *trade-offs* zwischen einzelnen SDGs vgl. *E.B. Barbier/J.C. Burgess*, Sustainable development goal indicators: Analyzing trade-offs and complementarities, World Development 122 2019, 295–305.

40 *K. Kennedy,* Special and Differential Treatment of Developing Countries, in: P.F.J. Macrory/A.E. Appleton/M.G. Plummer (Hrsg.), The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Band I, 2005, S. 1525:
"The intellectual keystone of the GATT-WTO multilateral trade system is that economic development is best achieved through non-discriminatory trade patterns, the progressive reduction of tariffs, and the elimination of nontariff barriers that block trade flows".

41 GATT Contracting Parties, Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries ('Enabling Clause'), Entscheidung

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kommt.[42] Der Gedanke der Sonder- und Vorzugsbehandlung (*Special and Differential Treatment* – SDT) prägt auch die noch immer andauernde *Doha Development Round*, welche im Jahr 2001 gerade mit dem Ziel eingeleitet wurde, den besonderen Bedürfnissen der Entwicklungsländer innerhalb des Welthandelssystems größeres Gewicht zu geben.[43]

In dem Prinzip der Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern kristallisiert sich der Gedanke der Intragenerationengerechtigkeit.[44] Im Kern geht es darum, den „Ungleichzeitigkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung"[45] zwischen Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern, deren Komplexität durch den Verweis auf das „Nord-Süd-Gefälle" nicht annähernd hinreichend widergespiegelt wird, Rechnung zu tragen. Insofern lassen sich auch Interdependenzen mit dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (*common but differentiated responsibility*) erkennen. Hinsichtlich beider ist weitgehend anerkannt, dass sie Elemente des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung bilden.[46] Das Welthandelsrecht und das Prinzip der Nachhaltigkeit verhalten sich somit dahingehend konvergent, als dass sie jeweils die Berücksichtigung der besonderen Situation von Entwicklungsländern einfordern. Abweichungen gibt es bisher jedoch zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Verpflichtungsgrade von Entwicklungsländern.

---

vom 28.11.1979, L/4903, BISD 26S/203, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm.

42 Vgl. grundlegend *H. Jessen*, „Special and Differential Treatment for Developing Countries" im multidimensionalen Wandel des Wirtschaftsvölkerrechts, 2006.

43 Vgl. die Erklärung der WTO-Ministerkonferenz, wonach die Bedürfnisse und Interessen von Entwicklungsländern „at the heart" der neuen Verhandlungsrunde platziert werden sollten: WTO, Ministerial Declaration, 14.11.2001, WT/MIN(01)/DEC/1, Abs. 2.

44 *K. Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, Tübingen 2011, S. 37.

45 *W. Berg,* Nachhaltigkeit und Umweltstaat, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 434.

46 Siehe z.B. die Prinzipien 6 und 7 der sog. Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung aus dem Jahr 1992, vgl. Vereinte Nationen, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Annex I, Declaration on Environment and Development, 12.8.1992, UN-Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I); auch die *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development* der UN-Völkerrechtskommission hat die „special needs and interests of developing countries and of countries with economies in transition" als einen Bestandteil der insgesamt sieben völkerrechtlichen Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung identifiziert, vgl. UN, ILA New Delhi Declaration on Principles of International Law Relating to Sustainable Development, UN-Doc. A/CONF.199/8, Annex, 6.4.2002, Abs. 3.3; vgl. Hierzu auch *Gehne*, Entwicklung (Fn. 44), S. 37.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Auf dem Weg zu einer *angemessenen und effektiven* Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern?

In der Praxis ist die Frage der Behandlung von Entwicklungsländern hochrelevant, denn der gegenwärtige Anteil der Entwicklungsländer an den WTO-Mitgliedstaaten liegt bei 75 Prozent.[47] Problematisch ist aber, dass der Begriff des Entwicklungslandes an keiner Stelle des Völkerrechts definiert ist. Nur für die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries* – LDCs) folgt aus Art. XI:2 WTO-Übereinkommen, dass sich ihre Zuordnung nach der entsprechenden Klassifizierung durch die Vereinten Nationen richtet.[48] Die daneben existierende, große Gruppe der Entwicklungsländer bestimmt ihren Status im Wege der Selbstdesignation.[49] Mittels einer sehr groben Typologie lässt sich daher – unter Heranziehung von Art. XVIII:1 GATT – nur feststellen, dass Entwicklungsländer jedenfalls typischerweise einen niedrigeren Lebensstandard als die Industriestaaten aufweisen. Jenseits dieser profanen Generalisierung ist die Gruppe der Entwicklungsländer vor allem durch ihre immense Heterogenität gekennzeichnet. Selbst das wirtschaftsmächtige China ordnet sich selbst noch als Entwicklungsland ein. Um dieser Heterogenität rechtlich zu begegnen, wird in der Theorie seit geraumer Zeit diskutiert, die welthandelsrechtlichen Rechte und Pflichten der Entwicklungsländer in Abhängigkeit von ihrem Entwicklungsstand graduell an den Status der entwickelten Staaten anzupassen.[50] Einen normativen Anknüpfungspunkt für eine derartige Differenzierung bildet die *Enabling Clause*, welche in Abs. 7 Folgendes vorsieht:

> "*Less-developed contracting parties expect that their capacity to make contributions or negotiated concessions or take other mutually agreed action under the provisions and procedures of the General Agreement would improve with the progressive development of their economies and improvement in their trade situation and they would accordingly expect to*

47 *W. Weiß,* in: W. Weiß/C. Ohler/M. Bungenberg (Hrsg.), Welthandelsrecht, 3. Aufl., München 2022, § 20 Rdn. 987.

48 Die Liste der aktuell 46 LDCs ist abrufbar unter: https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list.

49 *Weiß,* in: Weiß et al (Hrsg.), Welthandelsrecht (Fn. 47), § 20 Rdn. 989.

50 Vgl. z.B. *M. Irish*, Special and Differential Treatment, Trade and Sustainable Development, The Law and Development Review 4 2011, S. 77; *Weiß,* in: Weiß et al (Hrsg.), Welthandelsrecht (Fn. 47), § 20 Rdn. 988.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

participate more fully in the framework of rights and obligations under the General Agreement."[51]

Zwar ist in der *Enabling Clause* nicht *in haec verba* von einer differenzierten Anwendung des SDT-Prinzips die Rede. Deutlich ausgedrückt wird aber die Erwartungshaltung, dass die Verbesserung der ökonomischen Situation eines Entwicklungslandes mit einer proportionalen Zunahme der Rechte *und* Pflichten einhergeht.[52] Für entsprechende Abstufungen zwischen den einzelnen Entwicklungsländern wären verschiedene Ansatzpunkte denkbar: So könnte die Berechtigung des SDT-Anspruches von länderspezifischen Kriterien abhängig gemacht werden, aber auch von sektorspezifischen Kriterien im Hinblick auf bestimmte Wirtschaftsbereiche.[53] Entscheidend ist, dass die gewählten Kriterien objektiv und eindeutig („clear") sind.[54]

Die gegenwärtige WTO-Rechtsordnung differenziert gleichwohl im Wesentlichen nur zwischen Entwicklungsländern und LDCs. Praktisch umgesetzt wurde die Idee der Differenzierung bislang nur höchst vereinzelt.[55] Auch hat bisher kein Entwicklungsland jemals freiwillig auf seinen Status verzichtet,[56] was zu der merkwürdigen Situation führt, dass mächtige Schwellenländer wie Indien und China grundsätzlich dieselben welthandelsrechtlichen Privilegien genießen wie Ruanda, Vanuatu und Afghanistan. Bei der Frage der Fischereisubventionen würde eine derartige Gleichbehandlung zu dem unbefriedigenden Ergebnis führen, dass drei der gegenwärtig größten Fischereinationen – China, Peru und Indonesien[57] – von der Sonder- und Vorzugsbehandlung profitieren. Nicht nur die Industriestaaten, sondern auch die wirtschaftlich schwächeren Entwicklungsländer sperrten sich gegen eine derartige Privilegierung. Stattdessen forderten sie eine abgestufte Behandlung in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen

51 WTO, Decision of 28 November 1979 (L/4903), Abs. 7.
52 Vgl. *Jessen*, Developing Countries (Fn. 42), S. 339.
53 Ausführlich hierzu *Jessen*, Developing Countries (Fn. 42), S. 678ff.
54 WTO, European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, Report of the Appellate Body v. 7.4.2004, WT/DS246/AB/R, Abs. 183.
55 Ein Beispiel ist Art. 27 SCM-Übereinkommen, vgl. *Jessen*, Developing Countries (Fn. 42), S. 681.
56 *Kennedy,* Special and Differential Treatment of Developing Countries, in: Macrory et al (Hrsg.), WTO (Fn. 40), S. 1544f.
57 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698842/EPRS_BRI(2021)698842_EN.pdf, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Entwicklung, als auch vom Beitrag zum gegenwärtigen Zustand der Überfischung der Weltmeere.[58]

Für diese Forderung finden die Befürworter*innen einer abgestuften Sonder- und Vorzugsbehandlung in SDG 14.6 ein schlagkräftiges Argument. Denn der Wortlaut des SDG 14.6 gibt vor, dass die Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern in *angemessener und effektiver* Weise ausgestaltet werden soll. Diese Vorgabe wäre mit einer pauschalen Anwendung des SDT-Prinzips auf alle Entwicklungsländer, welche insbesondere einige der größten Fischereinationen aus der Verantwortung entlässt, nicht vereinbar.

2. Potentielle Differenzierungsmechanismen

Den Verfasser*innen der Entwurfstexte, die dem finalen FSÜ vorangegangen sind, war diese Tatsache bewusst. Wie ein genauerer Blick in die letzte Entwurfsfassung vom 10. Juni 2022 zeigt, wurde durch eine überaus differenzierte Kombination aus verschiedenen Differenzierungsmechanismen versucht, dem Anspruch des SDG 14.6 gerecht zu werden. Dazu gehörten (1) dauerhafte Ausnahmeregelungen für die sog. handwerkliche Kleinfischerei (*artisanal fisheries*), (2) dauerhafte *de-minimis*-Ausnahmen, und (3) zeitlich beschränkte Übergangsregelungen:

(1) Dauerhafte Ausnahmeregelungen für die handwerkliche Kleinfischerei (*artisanal fisheries*) sollten innerhalb eines Küstenstreifens von 12 Seemeilen Anwendung finden. Der Begriff der handwerklichen Fischerei wird in der Regel zur Beschreibung von Fischereiaktivitäten, die mit kleinen Booten in Küstennähe zum Fang geringer Mengen von Fisch betrieben werden, verwendet. Neun von zehn Fischern weltweit arbeiten in diesem Bereich, wo sie schätzungsweise ein Drittel der globalen Gesamtfangmenge zusammentragen.[59] Die Überfischung der Weltmeere durch die stark subventionierten Fangflotten haben sie am stärksten zu spüren bekommen – von den Fischereisubventionen, die zu mehr als 80 Prozent großen Industriefischereien zu Gute kommen,

58 Vgl. *Klimke*, WTO-Fischereisubventionsabkommen (Fn. 27).

59 UNCTAD, Advancing Sustainable Development Goal 14: Sustainable fish, seafood value chains, trade and climate, UNCTAD/DITC/TED/2019/3, 2019, S. 22, abrufbar unter: https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2019d3_en.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

aber am wenigsten profitiert.[60] Die Abschaffung kapazitätserhöhender Fischereisubventionen dürfte daher keine signifikanten Implikationen für Kleinfischer haben.[61]

(2) Im Sinne einer *de-minimis*-Ausnahme sollten auch Entwicklungsländer dauerhaft ausgenommen werden, deren Fangmengen weniger als 0,7 Prozent der globalen Fangmenge betragen.[62] Dieser Vorschlag ist vergleichbar mit Art. 27 SCM-Übereinkommen, einem der wenigen Graduationsmechanismen, welche das WTO-Recht gegenwärtig vorsieht.[63] Das Überschreiten der Wirtschaftsleistung in diesem spezifischen Sektor würde automatisch zu einer Verpflichtung des betreffenden WTO-Mitgliedstaates durch das geltende Subventionsverbotsregime führen.

(3) Neben diesen permanenten Ausnahmeklauseln sollten zeitlich beschränkte Ausnahmen allen Entwicklungsländern eine Übergangszeit zur Anpassung an die neue Rechtslage gewähren. Eine spezielle Rückausnahme sollte Entwicklungsländer mit einer stabilen Fischereibranche, deren jährlicher Anteil an der globalen Fischereiwirtschaft eine bestimmte Schwelle überschreitet, von dieser Sonder- und Vorzugsbehandlung ausschließen.[64] Bislang konnten sich die WTO-Mitglieder jedoch über die Frage, wie lang diese Übergangszeit sein sollte, nicht einigen. Vorschlägen von wenigen Jahren standen zuletzt Forderungen nach Übergangsperioden von bis zu 25 Jahren für alle Entwicklungsländer gegenüber.[65]

60 *A. Schuhbauer/R. Chuenpagdee/W.W.L. Cheung/u.a.*, How Subsidies affect the economic viability of small-scale fisheries, Marine Policy 82 2017, S. 114.

61 Ibid.

62 *von Moltke*, Fisheries Subsidies (Fn. 28), S. 158f.

63 *A. Tipping,* A ‚Clean Sheet' Approach to Fisheries Subsidies Disciplines, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2015, S. 13.

64 Vgl. hierzu F. 14 im Entwurf vom 10.6.2022, WT/MIN(22)/W/20; von einer derartigen Ausnahme könnte beispielsweise China erfasst werden, dessen Gesamtmenge an Fischereiprodukten 35 Prozent der globalen Produktionsmenge ausmacht, vgl. *FAO*, World Fisheries (Fn. 3), S. 2.

65 Die Forderung nach einer 25-jährigen Übergangsphase wurde von Indien besonders nachdrücklich geltend gemacht, vgl. https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/agriculture/india-for-25-years-exemption-from-subsidy-cuts-for-developing-nations-not-into-distant-water-fishing/articleshow/91772050.cms; siehe hierzu auch *Klimke*, WTO-Fischereisubventionsabkommen (Fn. 27).

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Diese Differenzierungsmechanismen, die vorliegend allenfalls kursorisch dargestellt werden können, hätten – so die Einschätzung von Expert*innen für marine Biodiversität[66] – eine ausgewogene Balance zwischen dem ökologischen Kernziel des SDG 14.6 und den wirtschaftlichen und sozialen Interessen schwächerer Entwicklungsländer hergestellt. Dass diese Ausdifferenzierung der Sonder- und Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer nicht in das Abkommen aufgenommen wurde, ist zuvörderst Ausdruck der mangelnden Bereitschaft der wirtschaftsstarken Entwicklungsländer, auf vermeintlich angestammte Privilegien zu verzichten. Denn die angestrengte Neuausrichtung der Sonder- und Vorzugsbehandlung hätte im FSÜ nur einen ersten Niederschlag gefunden. Einmal im Welthandelsrecht verankert, würde die Differenzierungsfrage auch in sämtlichen nachfolgenden Verhandlungsprozessen zu beantworten sein. Der Widerstand seitens einiger Staaten richtete sich somit im Kern auch gegen die generelle Art und Weise der Rechtsfortbildung im Welthandelsrecht. Die Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern ist jedoch kein politisches Vorrecht, sondern ein „rule-specific instrument to support development in particular policy areas".[67] Auf dieser Definitionsbasis sollte eine gemeinsame Suche nach zeitgemäßen Antworten auf den Reformbedarf der WTO stattfinden und eine Politisierung des SDT-Prinzips vermieden werden. Damit sich die wirtschaftsmächtigeren Entwicklungsländer auf eine Ausdifferenzierung der Sonder- und Vorzugsbehandlung einlassen, müssen ihnen die Industriestaaten jedoch entgegenkommen und ihrerseits Zugeständnisse machen. Dazu wird im Rahmen der Fischereisubventionsverhandlungen auch gehören, breit angelegte Ausnahmeklauseln, welche unter bestimmten Voraussetzungen eine Fortsetzung der bestehenden Subventionspraxis erlauben, zu überdenken.[68]

66 So lautete eine Empfehlung in einem offenen Brief, welcher von fast 300 Wissenschaftler*innen unterzeichnet wurde: "Exceptions to the rules—known as special and differential treatment—should be considered for small-scale fishers that use low-impact gears or that fish for subsistence, but only if decoupled from incentivizing overfishing", vgl. *U.R. Sumaila* u.a., WTO must ban harmful fisheries subsidies, Science Vol. 374, Issue 6567, 28.10.2021, abrufbar unter: https://www.science.org/doi/10.1126/science.abm1680; mit Verweis auf: *A.M. Cisneros-Montemayor/E. Sanjurjo/G. Munro/et al.,* Strategies and rationale for fisheries subsidy reform, Marine Policy 69 2016, S. 229ff.

67 *M. Kao,* WTO Reform: Old Debate … New Realities, CUTS International Geneva/Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Genf 2019, S. 7.

68 Vgl. hierzu *Klimke*, Marine Biodiversität (Fn. 29).

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

VI. Abschließende Bemerkungen

Das FSÜ belegt anschaulich, dass sich Nachhaltigkeitsfragen aus dem Prozess der Weiterentwicklung der Welthandelsordnung nicht mehr wegdenken lassen. Es geht nicht mehr allein um die Umweltauswirkungen des globalen Wirtschaftens, sondern um seine Grundlage, wie der Vorsitzende der Fischereisubventionsverhandlungen, der kolumbianische WTO-Botschafter Santiago Wills eindrücklich zusammengefasst hat: „The longer we wait, the more the fish lose. And the more the fish lose, the more we all lose".[69]

Parallel zu den Verhandlungen um das FSÜ wurden weitere nachhaltigkeitsorientierte Initiativen und Rechtssetzungsprozesse innerhalb der WTO auf den Weg gebracht, die zu einer ökologischeren Ausgestaltung des Welthandels beitragen sollen: Die strukturierten Gespräche über Handel und ökologische Nachhaltigkeit (TESSD), der informelle Dialog über Kunststoffverschmutzung und ökologisch nachhaltigen Kunststoffhandel (IDP) und die Reform der Subventionen für fossile Brennstoffe (FFSR).[70] Für diese Vorhaben entfaltet die Art und Weise, wie Nachhaltigkeitsfragen im FSÜ adressiert werden, unweigerlich Vorbildwirkung. Das Wissen um die Beschreitung neuer Wege in ihren Rechtsetzungsprozessen ist für die WTO aber auch eine Erschwernis. Denn den WTO-Mitgliedern ist bewusst, dass die Regelungsmuster, die sie gegenwärtig gestalten, auch die Weichen für anschließende Verhandlungen zu anderen Nachhaltigkeitsfragen stellen. Die Differenzen, die die Verhandlungen um das FSÜ begleiteten, sind dabei weniger auf etwaige *trade-offs* zwischen den wirtschaftlichen Interessen der WTO-Mitgliedstaaten und SDG 14.6 zurückzuführen, als vielmehr auf die mangelnde rechtliche Differenzierung innerhalb der großen Gruppe der Entwicklungsländer durch das Welthandelsrecht. Erst, wenn die Heterogenität der WTO-Mitgliedstaaten sich in ihren Rechten und Pflichten hinreichend widerspiegelt, kann die WTO den Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele leisten, welchen die UN-Agenda 2030 von ihr verlangt.

---

69 Vgl. die Pressemitteilung vom 10.6.2022, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/fish_10jun22_e.htm.

70 Vgl. die Pressemitteilung vom 8.6.2022, abrufbar unter https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/sdgs_08jun22_e.htm; vgl. zu einem eigenständigen Regelwerk zu fossilen Treibstoffsubventionen *H. Pereira,* How the WTO can help tackle climate change through fossil fuel subsidy reform, ICTSD Issue Paper, 2017, S. 1, abrufbar unter: https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/How%20the%20WTO%20Can%20Help%20Tackle%20Climate%20Change%20through%20Fossil%20Fuel%20Subsidy%20Reform.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

SDG 14.6 könnte in diesem Wandlungsprozess ein entscheidender Katalysatoreffekt zukommen.

https://doi.org/10.5771/9783748936817-137 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -