

Simone M. Müller

Rettet die Erde vor den Ökonomen?

Lawrence Summers' Memo und der Kampf um die Deutungshoheit über den internationalen Giftmüllhandel

Am 12. Dezember 1991 versandte Lawrence H. Summers, vormals Harvard-Professor für Ökonomie und zu diesem Zeitpunkt Vizechef der Weltbank, ein Memo an seine Mitarbeiter zum Thema »schmutzige Industrien« und internationaler Giftmüllhandel. Eingebettet in die damals geltende Weltbank-Prämisse für stärkere Marktliberalisierung, forderte er in dem Schriftstück die verstärkte Ansiedlung dieser schmutzigen Industrien in den »LDCs«, den *least developed countries* oder umgangssprachlich »Entwicklungsländern«.¹ Ausgehend von der klassischen Freihandelstheorie, sah Summers dafür vor allem drei Gründe: 1) den komparativen Kostenvorteil in Ländern mit den geringsten Löhnen, 2) die relationale Verteilung von Giftmüll im globalen Spektrum anhand relativer Bevölkerungsdichte und 3) die geringeren Opportunitätskosten mit Giftmüll für Menschen gerade in armen Ländern mit hoher Mortalitätsrate. Die Betroffenheit bezüglich einer 1-zu-1-Million-Chance auf Prostatakrebs, so Summers, sei offensichtlich in solchen Ländern höher, in denen Menschen das entsprechende Krebsrisiko-Alter erreichten, als dort, wo bereits die Kindersterblichkeit im Verhältnis von 200 zu 1.000 liege. Die ökonomische Logik seiner Position sei nicht zu beanstanden, erklärte der Vizechef der Weltbank. Geläufige Argumente gegen eine Politik des Verschmutzungsexports in arme Länder, nämlich das inhärente Recht auf bestimmte Güter des Gemeinwohls (saubere Umwelt), Moral, soziale Bedenken, das Fehlen adäquater (Müllentsorgungs-)Märkte, könnten zudem gegen jeden Vorstoß der Bank für eine Liberalisierung angebracht werden.²

Summers quantifizierte in seinem Memo den Wert eines Lebens bemessen an Arbeitskraft und Umweltschäden bemessen an ihren Folgekosten für industrielle Produktion. In einem zweiten Schritt implementierte er diese Größen in ein globales System eines kapitalistischen Weltmarkts. Giftmüllhandel war in seiner Weltsicht ein reines Marktphänomen, keines mit sozialen, ökologischen oder moralischen Implikationen. Der Weltkapitalismus, als Bühne für den Giftmüllhandel, war ein Wirtschafts-, kein Gesellschaftssystem, welches zudem, in den Worten des französischen Moralphilosophen André Comte-Sponville oder auch des Wirtschaftshistorikers Jürgen Kocka, nicht unmoralisch, sondern inhärent amoralisch war. Für die Kategorie Moral sah sich die Wirtschaft nicht zuständig.³

An sich rein für die interne Kommunikation der Weltbank gedacht – und wie Summers später erklärte, als Denkanstoß und Kritik an einem Entwurf des »Global Economic Prospects Reports« der Weltbank konzipiert –, fand sich das Memorandum über unautorisierte Wege am 8. Februar 1992 im Londoner »Economist« wieder. Deutlich kritisch ob Summers' »krasser Ausdrucksweise« befand der »Economist« gleichzeitig, dass der Weltbank-Chefökonom wichtige Aspekte internationaler, kapitalistischer Marktstrukturen ansprach,

1 »Entwicklungsländer«, obgleich pejorativ, wird in diesem Text als Quellenbegriff verwendet.

2 Lawrence H. Summers, Internal Memo; To: Distribution; Subject: GEP, 12.12.1991, Weltbank Archives.

3 André Comte-Sponville, Kann Kapitalismus moralisch sein?, Zürich 2011; Gunilla Budde, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Kapitalismus. Historische Annäherungen, Göttingen 2011, S. 7–16, hier: S. 7.

die einer öffentlichen Diskussion mit und über die Weltbank hinaus bedurften.⁴ In dieser Diskussion sollte es nicht um die seit den 1980er-Jahren immer wieder vorgebrachte Kritik an der Kreditvergabe der Weltbank für sozial- und umweltpolitische problematische Großbauprojekte gehen.⁵ Auch nicht um die damals parallel stattfindenden Abschlussverhandlungen der Vereinten Nationen zur Regulierung des globalen Giftmüllmarktes über die Basler Konvention oder die Vorbereitungen auf die UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro.⁶ Im übertragenen Sinne ging es vielmehr um die nicht wirtschaftlichen Bedingungen und Konsequenzen industriellen Wachstums. Konnte der internationale Giftmüllhandel in der Tat, so wie Summers es tat, abgetrennt werden von seinen sozialen, ökologischen und moralischen Implikationen gerade für die Menschen aus dem globalen Süden? Der Artikel des »Economist« mit der Überschrift »Let Them Eat Pollution« löste im Frühjahr 1992 einen Sturm der Entrüstung unter Umwelt- und Menschenrechtsaktivisten wie auch unter Regierungsvertretern eben jener »Entwicklungsländer« aus.⁷ Für sie war in der von Summers vorangetriebenen Entkoppelung von Wirtschaft und Moral eine Grenze erreicht worden. Doch wer sollte die Deutungshoheit in der Bewertung des internationalen Giftmüllhandels gewinnen?

Ausgehend vom Memorandum Lawrence H. Summers' und seiner Rezeption in der Presse, der Wissenschaft sowie der Öffentlichkeit zeichnet dieser Beitrag nach, wie verschiedene Akteursgruppen Anfang der 1990er-Jahre um die Rolle der Moral im Kapitalismus rangen. Der internationale Giftmüllhandel warf zunächst die Frage nach der Sozial- und Umweltverträglichkeit eines Wirtschaftssystems auf, das aufgrund der ihm zugrunde liegenden Individualisierung von Eigentumsrechten, der Koordination von Marktprozessen und Kommodifizierung und dem Ziel der Kapitalakkumulation ermöglichte, dass umwelt- und gesundheitsschädigende Abfallstoffe als Ware im globalen Kreislauf gehandelt wurden.⁸ Daran aufgehängt entfachte sich mit der Publikation des Memos eine sozialkritische Debatte über Kapitalismus, welche nicht nur eine »moralische« Entgleisung des Wirtschaftssystems beanstandete, sondern aufgrund der Unmoralität (nicht Amoralität) der Wirtschaft das gesamte Gesellschaftssystem in antikapitalistischer Manier infrage stellte.

Der Hauptteil des Artikels ist in vier Abschnitte gegliedert. Der erste Abschnitt (I.) führt am Beispiel der USA, dem größten »Produzenten« umwelt- und gesundheitsschädigender Abfallstoffe, in den Kontext »Giftmüll« und die Geschichte und Entstehung des internationalen Giftmüllhandels seit den späten 1970er-Jahren ein. Der zweite und dritte Abschnitt verorten die Debatte um Summers und sein Memorandum (II.) historisch und (III.) theoretisch. Der letzte Teil (IV.) des Aufsatzes beschäftigt sich mit dem größeren zeitlichen Kontext der Debatte, nämlich der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro und den beiden Abkommen zur grenzüberschreitenden Verbringung giftiger Abfallstoffe, der Basler und der Bamako-Konvention.

4 O. V., Let Them Eat Pollution, in: *The Economist*, 8.2.1992, S. 82; *Doug Henwood*, Toxic Banking, in: *The Nation*, 2.3.1992, S. 257.

5 *Bruce Rich*, The Emperor's New Clothes. The World Bank and Environmental Reform, in: *World Policy Journal* 7, 1990, S. 305–329; *Pat Aufderheide/Bruce Rich*, Environmental Reform and the Multilateral Banks, in: *World Policy Journal* 5, 1988, S. 301–321.

6 *Bruce Rich*, Mortgaging the Earth. World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development, New York 1994, S. 242.

7 O. V., Let Them Eat Pollution. Beispiele des Protests folgen ausführlich später im Text.

8 Zur Definition von Kapitalismus vgl. *Jürgen Kocka*, Kommentar: Kapitalismus im Kontext, in: *Budde*, Kapitalismus, S. 176–188, hier: S. 182.

I. ZUR ENTSTEHUNG VON GIFTMÜLL UND SEINES INTERNATIONALEN MARKTS

Giftmüll ist ein Phänomen des späten 20. Jahrhunderts. Solange es Industrie gab, gab es auch Industrieabfall, der »giftig«, »gesundheitsschädigend« oder »schädlich für die Umwelt« sein konnte – um einmal mit der Anfang der 1990er-Jahre in Basel entwickelten Definition von Giftmüll der Vereinten Nationen zu arbeiten.⁹ Mit der chemisch-industriellen Revolution Anfang der 1930er-Jahre und vor allem dem Konsumzeitalter nach dem Zweiten Weltkrieg stieg das Volumen industriellen und toxischen Mülls in regelrechten Quantensprüngen an. Zwischen den 1940er- und 1970er-Jahren erhöhte sich die Produktion synthetischer Erzeugnisse in der petrochemischen Industrie um das 350-Fache, wobei entsprechende Neben-, Zwischen- oder Abfallprodukte anfielen.¹⁰ Ging man 1947 noch von weltweit 5 Millionen Tonnen Giftmüll jährlich aus, beliefen sich Schätzungen des »United Nations Environment Programme« (UNEP) für die 1980er-Jahre bereits auf 300–400 Millionen Tonnen Giftmüll pro Jahr. 75% davon gingen auf das Konto von Mitgliedsländern der »Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung« (OECD).¹¹ Der größte Produzent umwelt- und gesundheitsschädigender Abfallstoffe waren neben den Ländern Westeuropas die Vereinigten Staaten von Amerika. Laut Schätzungen, die Roland Richter 1988 aus verschiedenen journalistischen und umweltaktivistischen Quellen zusammengetragen hatte, produzierten die USA jährlich zwischen 60 und 265 Millionen Tonnen und damit um ein Vielfaches mehr als die Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit geschätzten 25–35 Millionen Tonnen jährlich.¹² Das Material, welches gemeinhin als »Giftmüll« bezeichnet wird, ist nicht notwendigerweise charakteristisch für den Kapitalismus allein – seine Kommodifizierung, sein Handel und seine Einbettung in Marktstrukturen einer Mehrwertschaffung schon.¹³

Die Entsorgung giftiger Abfallstoffe wurde bis in die 1970er-Jahre hinein vor allem lokal und national organisiert. Vereinfacht wurde sie durch die Tatsache, dass es bis zu diesem Zeitpunkt keine semantische Begrifflichkeit »Giftmüll« (*hazardous waste*) gab, so dass Unternehmen, Militär, Krankenhäuser und städtische Abfallbetriebe – um einmal die klassischen »Produzenten« von Giftmüll aufzuführen – das Material relativ problemlos zusammen mit dem regulären Abfall entsorgen konnten.¹⁴ Mit der umweltpolitischen Wende in den Industrienationen in den 1970er-Jahren änderte sich dieses System. Den An-

9 United Nations Environment Programme, *The Basel Convention. A Global Solution for Controlling Hazardous Wastes*, New York 1997, S. 11.

10 *Craig E. Colten/Peter N. Skinner*, *The Road to Love Canal. Managing Industrial Waste before EPA*, Austin 1996, S. 5; vgl. auch *Roland Richter*, Giftmüllexporte nach Afrika: Bestandsaufnahme eines Beispiels der Zusammenhänge zwischen Ökosystem, Ökonomie und Politik im Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen, in: *Africa Spectrum* 23, 1988, H. 3, S. 315–350, hier: S. 334; *Dinah Shelton/Alexandre Kiss*, *Judicial Handbook on Environmental Law*, New York 2005, S. 130.

11 *Jennifer Clapp*, *Toxic Exports. The Transfer of Hazardous Wastes and Technologies from Rich to Poor Countries*, Ithaca 2010, S. 24; *Shelton/Kiss*, *Judicial Handbook on Environmental Law*, S. 130.

12 *Richter*, Giftmüllexporte nach Afrika, S. 334.

13 Für eine nicht kapitalistische Auseinandersetzung mit dem Thema (Gift-)Müll vgl. die Beiträge von *Zsuzsa Gille* und *Christian Möller*: *Zsuzsa Gille*, *From the Cult of Waste to the Trash Heap of History. The Politics of Waste in Socialist and Postsocialist Hungary*, Bloomington 2007; *Christian Möller*, *Der Traum vom ewigen Kreislauf. Abprodukte, Sekundärrohstoffe und Stoffkreisläufe im »Abfall-Regime« der DDR (1945–1990)*, in: *Technikgeschichte* 81, 2014, S. 61–90.

14 Zur Entsorgung vor den 1970er-Jahren vgl. *Colten/Skinner*, *The Road to Love Canal*; zur Entstehung der Begrifflichkeit vgl. *Ronald Gots*, *Toxic Risks. Science, Regulation, and Perception*, Boca Raton 1992, S. 39.

fang machte 1967 Schweden mit der Einrichtung eines Umweltamts, gefolgt 1970 von Großbritannien und den USA. Bereits drei Jahre später gab es in 21 Industrieländern und 5 sozialistischen Ländern entweder ein Umweltamt oder gar ein Umweltministerium.¹⁵ Die Regulierung von Giftmüll in den USA begann mit der Gründung der »Environmental Protection Agency« (EPA), der zentralen amerikanischen Umweltbehörde. Über den »Resource Conservation and Recovery Act« (RCRA) von 1976 sowie den »Ocean Dumping Act« von 1972 definierte sie erstmals toxische Materialität im Produktionsprozess des amerikanischen Industriekapitalismus als Giftmüll. Mithilfe dieser juristischen Mittel überwachte sie von da an, wie US-Unternehmen staatlicher und privater Natur ihren Giftmüll entsorgten.¹⁶

Diese politische und semantische Institutionalisierung von Giftmüll Anfang der 1970er-Jahre hatte fundamentale Auswirkungen für die Bewertung des Verhältnisses von Ökologie und Ökonomie im US-amerikanischen Industriekapitalismus. Die Natur und ihr Erhalt waren zu schützenswerten Gemeingütern aufgestiegen. Mit dieser Neubewertung der Ökologie innerhalb industrieller Produktions-, Konsum- und Entsorgungsprozesse explodierten die Kosten für die Entsorgung gesundheits- und umweltschädlicher Abfallstoffe in den Industrieländern. In den USA, beispielsweise, kostete 1978 die Entsorgung einer Tonne Giftmüll in einer Deponie 2,50\$, 1987 bereits 200\$. Musste der Stoff durch Verbrennung entsorgt werden, so stiegen die Preise im gleichen Zeitraum von 50\$ pro Tonne auf 2.000\$ pro Tonne an.¹⁷ Gleichzeitig wurde selbst in den so raumgreifenden USA der Platz für die Eröffnung neuer Deponien knapp, während bestehende Deponien wegen Überfüllung oder Verletzung immer neuerer Umwelt- und Müllentsorgungsstandards schlossen. Besonders hart traf diese Dynamik aus Verteuerung, Überfüllung und Platzarmut verarmte Regionen oder Städte in den USA wie beispielsweise Philadelphia. Aufgrund mangelhafter oder fehlender Müllentsorgungsanlagen konnte die Stadt in den 1970er- und 1980er-Jahren nur 20% des eigenen Giftmülls lokal entsorgen. Der Rest ging über die bundesstaatlichen Grenzen, vor allem nach New Jersey. Neue, eigene Mülldeponien waren aufgrund finanzieller Knappheit und bürgerlicher Proteste schwer zu errichten. Im Verlauf der 1970er-Jahre protestierten generationenübergreifend diverse Aktivisten- und Bürgergruppen immer vehementer gegen umwelt- und gesundheitsschädliche Abfallstoffe in ihrer unmittelbaren Umgebung. Das sogenannte NIMBY-Syndrom (*not in my backyard*) war geboren. Kaum ein amerikanischer Bürger, so schien es, wollte mehr den eigenen umwelt- und gesundheitsschädigenden Abfall in seiner unmittelbaren Umgebung haben, geschweige denn, den eines anderen.¹⁸ In Philadelphia, so Gary R. Galida, Leiter der Abteilung für natürliche Ressourcen (Department of Environmental Resources) des Staats Pennsylvania, war die Opposition gegen die Eröffnung neuer Mülldeponien allgegenwärtig. Gleichzeitig musste Galidas Amt zwischen 1978 und 1981 50 bestehende Mülldeponien aufgrund Nichteinhaltung von Umweltstandards schließen, währenddessen die Bundesstaaten New Jersey und New York versuchten, den Giftmüllexport aus Philadelphia in

15 Kristine Kern, Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA, Wiesbaden 2000, S. 279.

16 Emily Brownell, Negotiating the New Economic Order of Waste, in: *Environmental History* 16, 2011, S. 262–289, hier: S. 271; Charles E. Davis/James P. Lester, Hazardous Waste Politics and the Policy Process, in: *dies.* (Hrsg.), *Dimensions of Hazardous Waste Politics and Policy*, New York 1988, S. 1–34, hier: S. 2f.

17 Bill D. Moyers, *Global Dumping Ground. The International Traffic in Hazardous Waste*, Washington, D.C. 1990, S. 7.

18 Barry G. Rabe, *Beyond Nimby. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Washington, D.C. 1994; Robert Futrell, *Citizen-State Interaction and the Technical Controversy: The U. S. Army Chemical Stockpile Disposal Program*, in: *Social Thought and Research* 20, 1997, S. 129–168.

ihre Regionen gerichtlich zu unterbinden.¹⁹ Die Dramatik der Situation zeigte sich im März 1986, als 30 gelbe Müllautos vor der städtischen Deponie Schlange standen und letztlich aufgrund mangelnder Kapazitäten ihrer Wege verwiesen werden mussten. Philadelphia war schlichtweg der Platz ausgegangen; mülltechnisch stand der hoch verschuldeten Stadt Mitte der 1980er-Jahre das Wasser bis zum Hals.²⁰ Währenddessen stieg das Volumen gesundheits- und umweltschädigender Abfallprodukte weiter an. In dieser Konstellation fielen die ›Entwicklungsländer‹ mit oft weniger strikten Entsorgungsregularien sowie weniger umfassenden Giftmülldefinitionen als »kostengünstiger Abfallentsorgungs-ort« verschiedenen Privatunternehmen und städtischen Abfallentsorgungsbetrieben ins Auge. Sie konnten ihre Kosten gering halten, indem sie die Entsorgung selbst über nationalstaatliche Grenzen hinweg externalisierten.²¹ Philadelphia erteilte dem Unternehmen »Joseph Paolino & Sons« den Auftrag, den Giftmüll der Stadt zu entsorgen. Das Auftragsvolumen belief sich auf rund 6 Millionen Dollar. »Joseph Paolino & Sons« lud das Abfallmaterial im März 1986 auf das Frachtschiff »Khian Sea« und schickte es in Richtung globaler Süden, wo es als laut Angaben der Lieferpapiere als Düngemittel oder Dämmmaterial im Straßenbau neue Verwendung finden sollte und aufgrund strenger Umweltstandards in den Importländern auch konnte.²² Bereits Ende der 1970er-Jahre war der internationale Handel mit gesundheits- und umweltschädigenden Abfallstoffen geboren. Giftmüll, an sich wertloses Abfallprodukt für die Volkswirtschaften der Industrieländer, entwickelte sich zu einer lukrativen Ware auf dem Weltmarkt.

Anfang der 1980er-Jahre begann der internationale Handel mit dem sogenannten Giftmüll im großen Stil. Fehlende internationale Regulierungen, geschweige denn eine gültige Definition von »Giftmüll«, eröffneten beiden Seiten der Transaktion ungeahnte Möglichkeiten in einem weltweiten Marktsystem, welches aufgrund dieser Unklarheiten zudem die verschiedensten Formen wirtschaftlichen Austauschs zuließ. Bis in die frühen 1990er-Jahre und bis zur Verabschiedung der Basler Konvention zum grenzüberschreitenden Handel mit gefährlichen Abfallstoffen nahm der Handel stetig weiter zu.²³ Sein genauer Umfang ist aufgrund der »grauen« Marktstruktur wie auch einer für diese Zeit fehlenden international gültigen Definition schwer zu bestimmen. Er findet sich wohl irgendwo in der Mitte der Angaben von Gegnern und Befürwortern des Giftmüllhandels. Berechnungen von Greenpeace zufolge wurden zwischen 1986 und 1988 mehr als drei Millionen Tonnen an Giftmüll von Industrieländern in sogenannte ›Entwicklungsländer‹ verschifft. 1990 gingen Experten bereits davon aus, dass mehr als 2,2 Millionen Tonnen jährlich die Grenzen überquerten.²⁴ Die OECD gab an, dass ihre Mitglieder zwischen 1989 und 1994 etwa 2,6 Millionen Tonnen jährlich in ärmere, Nicht-OECD-Mitgliedsstaaten exportiert hatten.²⁵ Für die USA sind offizielle Zahlen leichter zu bekommen, da der Export von nach amerikanischem Recht schädlichen Abfallstoffen theoretisch nicht ohne staatliche Genehmigung, das »Prior Informed Consent Formular« (PIC), geschehen kann-

19 Roger Cohn, Toxic Waste Sites. Outcasts across the Region, in: The Bulletin, 24.7.1981.

20 William Stevens, Philadelphia Trash. Too Much and Nowhere to Go, in: The New York Times, 8.3.1986.

21 Jennifer Clapp, The Toxic Waste Trade with Less-Industrialised Countries. Economic Linkages and Political Alliances, in: Third World Quarterly 15, 1994, S. 505–518, hier: S. 505.

22 Victor Fiorillo/Liz Spikol, Ashes to Ashes, Dust to Dust, in: Philadelphia Weekly, 17.1.2001.

23 Clapp, The Toxic Waste Trade, S. 506; Michael Rauscher, International Trade in Hazardous Waste, in: Günther G. Schulze/Heinrich W. Ursprung (Hrsg.), International Environmental Economics. A Survey of the Issues, Oxford/New York etc. 2002, S. 148–160, hier: S. 149f.

24 Moyers, Global Dumping Ground, S. 3.

25 OECD Statistik, zit. nach: Jason Lloyd, Toxic Trade: International Knowledge Networks & The Development of the Basel Convention, in: International Public Policy Review 3, 2008, S. 17–27, hier: S. 18.

te. Demnach genehmigte die amerikanische Umweltbehörde EPA allein zwischen Januar 1987 und Juni 1988, also in einem Zeitraum von 18 Monaten, den Export von 3,7 Millionen Tonnen Giftmüll in über 13 verschiedene Länder in Westafrika, Zentral- und Südamerika sowie im pazifischen Raum.²⁶ Unter den Giftmüllexporten fanden sich so diverse Stoffe wie Chemikalien, Lösungsmittel, Säuren, gebrauchte Batterien oder Klärschlamm. Meist wurden sie auf Containerschiffen wie der von Philadelphia aus in See gestochenen »Khian Sea«, der von New York aus gestarteten »Mobrow 2000« oder der »Karen B«, letztere beladen mit Giftmüll aus Italien, um die ganze Welt geschickt.²⁷

Diese ab den 1970er-Jahren stattfindende Kommodifizierung von Giftmüll, also seine Verwandlung von wertloser Externalität hin zu einem Produkt des Handels, war nicht nur ein Ergebnis strengerer Umweltgesetzgebung in den Industrieländern des Westens.²⁸ Auch für die Importländer konnte der Handel mit Giftmüll, volkswirtschaftlich betrachtet, große Vorteile mit sich bringen. Ein Teil der Importländer zählte in der Tat zu den von Summers angesprochenen »least developed countries«. Für sie stand die finanzielle Attraktivität des Imports schädigender Abfallstoffe in direktem Zusammenhang mit ihrer oft prekären volkswirtschaftlichen Situation und vor allem ihrer hohen Staats- und Auslandsverschuldung, die im Rahmen der weltwirtschaftlichen Entwicklungen seit den 1970er-Jahren stetig zugenommen hatte. Gerade in Afrika und Lateinamerika hatten die erste und die zweite Ölpreiskrise von 1973 und 1979, bei denen es im Zuge politischer Konflikte im Nahen Osten zu einer Verdreifachung des internationalen Rohölpreises innerhalb weniger Wochen kam, für viele Länder eine fundamentale Erschütterung ihres wirtschaftlichen Systems bedeutet. Gleich von zwei Seiten gerieten sie unter Druck. Zum einen verloren ihre Währungen gegenüber dem Dollar an Wert, sodass die dringend benötigten Importe von Maschinen und Rohstoffen immer teurer wurden. Zum anderen konnten sie die extreme Verteuerung von Rohöl, auf dessen Import sie oft stark angewiesen waren, nicht durch Exporteinnahmen ausgleichen. Die weitere Verschlechterung des Wechselkurses beschleunigte über die 1970er- und 1980er-Jahre das Wachstum der Schulden. In Ländern wie Kenia und der Elfenbeinküste beispielsweise stieg zwischen 1975 und 1983 die Schuldenlast um das Vier- bis Fünffache. Ihre unmittelbaren Bedürfnisse befriedigten diese Länder daher zunehmend, indem sie sich im Ausland, oft auch bei der Weltbank, verschuldeten und sich im Rahmen dessen auch einer durch den Washingtoner Konsensus geförderten stärkeren Marktliberalisierung und Integration in den Welthandel verschrieben.²⁹ In genau dieser Situation der Überschuldung und der Marktöffnung wurde auch der Import von Giftmüll zur lukrativen Einkommensquelle.³⁰ Guinea-Bissau beispielsweise erhielt ein Angebot eines Müllhändlers in Höhe des Vierfachen seines Bruttoinlandsprodukts, etwa das Doppelte seiner Auslandsstaatsverschuldung, wenn es den Import von knapp 15 Millionen Tonnen Giftmüll über den Verlauf von 15 Jahren zuließe.³¹ Das Giftmüllgeschäft konnte aus reiner Marktperspektive durchaus für beide Seiten lukrativ sein: Die eine Seite der Transaktion sparte sich die Kosten bei der Entsorgung des Materials, die andere verdiente daran.

26 *Blaise Farina*, A Portrait of World Historical Production and World Historical Waste after 1945, in: *Review* (Fernand Braudel Center) 30, 2007, S. 177–123, hier: S. 202.

27 *Fiorillo/Spikol*, Ashes to Ashes, Dust to Dust; *Tyler Marshall*, West Europe Has Its Fill of Toxic Waste, in: *Los Angeles Times*, 28.2.1989.

28 Anlehnung an Arjun Appadurais Konzept von Kommodität, vgl. *Arjun Appadurai* (Hrsg.), *The Social Life of Things. Commodities in Cultural Perspective*, Cambridge/New York etc. 1986.

29 *Jan-Otmar Hesse*, *Wirtschaftsgeschichte. Entstehung und Wandel der modernen Wirtschaft*, Frankfurt am Main 2013, S. 194; *Robert N. Gwynne/Cristóbal Kay*, *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, London 2004, S. 47.

30 *Brownell*, *Negotiating the New Economic Order of Waste*, S. 270.

31 *Clapp*, *The Toxic Waste Trade*, S. 507.

Eine Reihe von Giftmüllskandalen stürzte dieses Marktsystem gegen Ende der 1980er-Jahre in eine tiefe Krise, wobei sich die darin aufschaukelnden Emotionen in der Debatte um Summers' Memo letztlich gewitterartig zu entladen schienen. Philadelphias Giftmüll beispielsweise erlangte traurige Berühmtheit, als die »Khian Sea« fast zwei Jahre lang vergeblich nach einem Abnehmer und Ankerplatz für ihre Ladung suchte. In letzter Minute hatte Panama 1986 die Importlizenz zurückgezogen. Die panamaische Regierung hatte nun doch Vorbehalte, Philadelphias Giftmüll als Zwischendämmung in einem Straßenbauprojekt durch Feuchtgebiete zu nutzen. In einer Nacht-und-Nebel-Aktion verklappte die »Khian Sea« Teile ihrer Ladung vor einem Strandabschnitt im Westen Haitis, bevor sie dann monatelang die Weltmeere durchkreuzte und mehr als einmal Flagge und Besitzer wechselte. Als das gelöschte Schiff schließlich 1988 in einem italienischen Hafen vor Anker ging, verweigerte der Kapitän jegliche Aussage über den Verbleib seiner Ladung, außer dass es ordnungsgemäß entsorgt worden sei.³² In der Debatte um die sogenannten Geisterschiffe des Müllhandels brachten Medien und Umweltaktivisten Aspekte wie etwa mangelnde Entsorgungseinrichtungen in den Importländern und damit verbundene Gesundheits- und Umweltschäden für die dortige Bevölkerung als Störelement in das bestehende Handelsgleichgewicht ein – ein »Marktversagen« kündigte sich an.³³ Ab den späten 1980er-Jahren suchten sowohl die Vereinten Nationen als auch die Afrikanische Union das liberale Marktsystem über supranationale Regulierung einzudämmen. Nicht jeder, wie Summers' Memo offenbarte, war jedoch der Ansicht, dass die Eindämmung des Freihandels die Lösung des Problems war.

II. LAWRENCE SUMMERS UND DIE WELTBANK IN DER KRITIK

Seit ihrer Gründung 1944 hat selten ein internes Memorandum der Weltbank einen derartigen öffentlichen Widerhall und Widerstand erfahren wie das von Summers. Dabei entzündete sich der weltweite Protest keineswegs am Gesamttext, sondern lediglich an einer relativ kurzen Passage des insgesamt sieben Seiten langen Schriftstücks. Ausgangspunkt des Memorandums war eine Rohfassung des alljährlichen »Global Economic Prospects Reports«, an dem eine Gruppe Ökonomen der Weltbank arbeitete und die Summers kritisch hinterfragte. Lawrence H. Summers schwieg sich aus, welche Passage ihm im Bericht genau missfiel, doch zusammen mit einem jüngeren Kollegen verfasste (oder wie Summers später behauptete, lediglich unterzeichnete) der Vizechef der Weltbank im Dezember 1991 das besagte Memorandum.³⁴ Er sah es, laut späteren eigenen Aussagen, als »Denkübung« und Ein-Nordung der Weltbankökonomien, die am »*Global Economic Prospects Report*« saßen, in strikt volkswirtschaftliche Theorie und kosten-/nutzenorientiertes Denken. Demnach sei der Export giftiger Abfallstoffe in die armen Länder der Welt wirtschaftlich sinnvoll. Gesundheitsschädigende Verschmutzung, so Summers in seinem Memorandum, sollte in den Ländern stattfinden, in denen dies die geringsten Kosten verursachte – also in den Ländern mit den geringsten Löhnen.³⁵ Auch Staaten mit geringer Bevölkerungsdichte seien zu bevorzugen. Schon immer, so Summers, sei er der Ansicht gewesen, dass die Länder in Afrika mit einer niedrigen Bevölkerungsdichte auch enorm

32 *Farina*, A Portrait of World Historical Production, S. 204f.; *Brownell*, Negotiating the New Economic Order of Waste, S. 276f.

33 *Peter Montague*, Philadelphia Dumps on the Poor, in: Rachel's Environment & Health Weekly, 23.4.1998; *Fiorillo/Spikol*, Ashes to Ashes, Dust to Dust; *Albert Fry*, International Transport of Hazardous Waste, in: Environmental Science & Technology, 1989, S. 508–509, hier: S. 508.

34 Laut dem New Yorker war der eigentliche Autor des Schriftstücks ein junger Kollege von Summers, vgl. *Katrina vanden Heuvel*, Larry Summers's Ghosts, in: The Nation, 22.2.2006.

35 *Henwood*, Toxic Banking.

»unterverschmutzt« seien. Im Gegensatz zu Los Angeles oder Mexiko-Stadt hätten diese Regionen noch große Aufnahmekapazitäten für Verschmutzung. Allein die Kosten für den Transport von Müll seien so enorm, dass sie den Handel mit Giftmüll – oder auch mit Luftverschmutzung – zum Wohle der gesamten Menschheit verhinderten.³⁶

Wohl zu Beginn des Jahres 1992 gelangte das Greenpeace-Büro in Washington in den Besitz des internen Memorandums und fing an, es per Fax an diverse Umweltaktivisten(-gruppen) und Journalisten auf der ganzen Welt zu versenden.³⁷ Der Aufschrei unter diesen Erstadressaten muss enorm gewesen sein, denn noch vor der Veröffentlichung des Memos am 8. Februar im »Economist« suchten Summers und die Weltbank hektisch den negativen Eindruck, den sie glaubten, dass das Memo auf Leserinnen und Leser weltweit haben würde, zu begrenzen. In einem Interview mit der »New York Times« vom 7. Februar 1992, also noch bevor Journalisten das Memo der Weltöffentlichkeit zugänglich gemacht hatten, betonte der Ökonom, dass Tonfall und Inhalt stark sarkastisch gemeint gewesen waren. Noch am gleichen Tag veröffentlichte die Weltbank zusätzlich eine Presseerklärung, dass das Memo nicht die Position der Weltbank widerspiegeln und ihr Vizechef sich für »jegliches Missverständnis, welches dadurch entstanden sei«, entschuldigen.³⁸

Jedes Zurückrudern der Weltbank war nutzlos. Journalisten und Umweltgruppen auf der ganzen Welt stürzten sich auf das Memorandum wie auf ein gefundenes Fressen. Mit der Veröffentlichung von Summers' Memorandum begann eine weltweite Debatte zur globalen Verteilung von Verschmutzung.³⁹ Zwei Tage nach der Veröffentlichung des Memos rief die an sich eher gemäßigte »Financial Times« ihre Leserinnen und Leser zur Rettung des Planeten vor den Ökonomen (*Save Planet Earth from Economists*) auf.⁴⁰ Der »Economist« selbst nannte Summers moralisch gleichgültig, »The Nation« charakterisierte ihn scharfzünftig als Mitglied der »Whiz-bang-Harvard«-Ökonokraten – eine Gruppe, die in religiöser Überzeugung daran glaubte, dass Geld der ausschlaggebende Wertmaßstab sei. Glück gleichzusetzen sei mit einem wachsenden Bruttoinlandsprodukt und rechtliche Differenzen als rivalisierende ökonomische Ansprüche verhandelt würden. Ethische Bedenken könnten in Dollar beziffert werden und letztlich sei die günstigere Option immer zu bevorzugen.⁴¹ Passend zum weltweit gefeierten »Tag der Erde« veröffentlichte das »People's Magazine« seine Top-10-Liste der »Feinde der Erde – oder mit welchen Namen man einen Umweltschützer zum Überschäumen bringt«.⁴² An Summers' Alma Mater, Harvard, protestierten Studierende auf dem Campus und unterzogen Summers bei einem Besuch einem offiziellen Kreuzverhör.⁴³ Das Memo war ein PR-Desaster für die Weltbank. Auch da es just zu dem Zeitpunkt in den Medien auftauchte, als sich Weltbankchef Lewis Preston mit dem Flieger über dem Atlantik auf seiner ersten offiziellen Reise nach Afrika befand. Kaum in Harare, Zimbabwe, gelandet, musste er sich eines Sturms an Fragen erwehren, ob es nun die neue Politik der Weltbank sei, Giftmüll nach Afrika zu schicken.⁴⁴

36 O. V., Let Them Eat Pollution.

37 David Harvey, *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Cambridge 1996, S. 367.

38 O. V., Furor on Memo at World Bank, in: *The New York Times*, 7.2.1992; ebenso James Swaney, So What's Wrong with Dumping on Africa?, in: *Journal of Economic Issues* 28, 1994, S. 367–377, hier: S. 367; O. V., Views on Exporting Pollution Not Ours, Says World Bank, in: *The Straits Times*, 9.2.1992, S. 4.

39 O. V., Is the Third World Under-Polluted?, in: *The Business Times*, 8.2.1992, S. 16; Michael Weisskopf, World Bank Official's Irony Backfires, in: *The Washington Post*, 10.2.1992.

40 Michael Prowse, *Save Planet Earth From Economists*, in: *Financial Times*, 10.2.1992.

41 Henwood, *Toxic Banking*, S. 257; O. V., Pollution and the Poor, in: *The Economist*, 15.2.1992.

42 Susan Reed, *Enemies of the Earth. How to Provoke An Environmentalist: Mention One of These Names*, in: *People's Magazine*, 27.4.1992.

43 O. V., Toxic Memo, in: *Harvard Magazine*, 5.1.2001.

44 Rich, *Mortgaging the Earth*, S. 248.

Ähnliche Prominenz wie Summers' Memo selbst erreichte der Protestbrief José Lutzenbergers, zu dieser Zeit Brasiliens Umweltminister, vom Februar 1992 an den Weltbank-Chefökonom. Mitten in den Vorbereitungen auf den UNO-Gipfel zu Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro musste die Publikation von Summers' Memo auf den Titelblättern von Brasiliens führenden Zeitungen für einen der Gründerväter der lateinamerikanischen Umweltbewegung wie ein Schlag ins Gesicht wirken.⁴⁵ Oder doch eher wie eine »willkommene Überraschung« – wie Lutzenberger in seinem Brief schrieb? Denn laut dem Brasilianer unterstrich Summers in seiner ökonomisch nachvollziehbaren, doch moralisch »vollkommen geisteskranken« Logik die Absurdität ökonomischer Theorie. Summers' Argumentation nach einem Mehr an Verschmutzung in den ärmsten Ländern der Welt, so Lutzenberger, zeige nur die absolute Ignoranz konventioneller Ökonomen mit Blick auf die natürliche Umwelt; sie sei eine Beleidigung für alle mit Verstand ausgestatteten Menschen. Letztlich forderte Lutzenberger nichts weniger als den Rücktritt Summers', denn wenn die Weltbank Summers als Vizechef behalte, verliere sie jegliche Glaubwürdigkeit. Das vom Chefökonom vertretene Gedankengut bestätige, was Lutzenberger schon Jahre zuvor in seinem Kampf gegen Entwicklungs großprojekte der Weltbank wiederholt angeführt hatte: Das Beste, was der Weltbank geschehen könnte, wäre, sie einfach nur abzuschaffen.⁴⁶

Wie Lutzenberger andeutete, ging es im Protest gegen Summers nicht nur um den internationalen Giftmüllhandel – vielmehr ging es um die Politik der Weltbank als solche. Bereits seit den frühen 1980er-Jahren war die Weltbank im Fokus der Kritik von Umweltaktivisten. Gruppen wie das »Natural Resources Defense Council«, das »Environmental Policy Institute« oder die »National Wildlife Federation« monierten, dass die Vergabepolitik der Weltbank und ihre Präferenz für große Infrastrukturprojekte, wie etwa Staudämme in Thailand, Brasilien, Argentinien und Indien, welche ganze Landstriche unter Wasser setzten und zur Umsiedlung Tausender Menschen führten, in ihrer letzten Konsequenz sozial unverträglich und zudem umweltschädigend waren.⁴⁷ Erstmals 1983 brachten Umweltverbände die Verbindung zwischen von der Weltbank finanzierten Projekten und Umweltzerstörung auf die Agenda des amerikanischen Kongresses, und damit eines des größten Geldgebers der Weltbank. Zwei Tage lang befassten sich im Juni 1983 die US-amerikanischen Kongressabgeordneten mit der Anhörung von Experten, die ihnen regelrechte Schauergeschichten erzählten. Diese handelten von der Zwangsumsiedelung indigener Völker im Rahmen von Entwicklungsprojekten, verpfuschten Bewässerungsprojekten, welche die Verbreitung von Malaria förderten, oder der Rodung des Regenwalds für Viehhaltung – alles durch Finanzierung der Weltbank. Besondere Aufmerksamkeit erregte das Schicksal der Nambikwara – einer indigenen Bevölkerungsgruppe im Amazonasgebiet Brasiliens. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts zählte die Gruppe 20.000 Vertreter, Mitte der 1980er-Jahre nur noch 650. Sie litten unter ihrer Zwangsumsiedelung durch die brasilianische Regierung nach 1968, unter von Holzfällern eingeschleppten, ihnen fremden Krankheiten sowie der massenhaften Anwendung giftiger Entlaubungsmittel, die ihre Umwelt und sie selbst vergifteten. Vertreter des Internationalen Roten Kreuzes, welche die

45 Vgl. ebd., S. 246.

46 Lutzenberger zit. nach: *vanden Heuvel*, Larry Summers's Ghosts, sowie *Bruce Rich*, Mortgaging the Earth, S. 246 und 248.

47 *Robin Broad/John Cavanagh*, Beyond the Myths of Rio. A New American Agenda for the Environment, in: *World Policy Journal* 10, 1993, S. 65–72, hier: S. 69; Umweltschützer zitierten oft aus den Studien von *M. Taghi Farvar/John P. Milton* (Hrsg.), *The Careless Technology. Ecology and International Development*, Garden City 1972; vgl. auch *Arundhati Roy* zum Staudammprojekt im Narmada-Tal in Indien: *Arundhati Roy*, *The Cost of Living. The Greater Common Good and the End of Imagination*, London 1999.

Region besucht hatten, sprachen von einem langsamen Genozid.⁴⁸ Die US-amerikanischen Volksvertreter zeigten sich schockiert. Weitere Anhörungen folgten. Zwischen 1983 und 1988 kam es zu 21 Anhörungen vor sechs verschiedenen Unterausschüssen, in denen die fehlende Umweltperspektive der Weltbank eine zentrale Rolle spielte.⁴⁹ Zeitgleich erhöhten Umweltaktivisten den Druck auf die Weltbank. 1987 überreichte der »Environmental Defense Fund« 21.000 individuelle Protestbriefe seiner Mitglieder und Sympathisanten an den damaligen Chef der Bank, Barber Conable. Auch andere Aktivistengruppen, wie etwa »Rainforest Action Network«, »Friends of the Earth«, »Probe International« in Kanada oder der »International Dams Newsletter«, befeuerten die Weltbank mit postalischem Protest. Gegen Mitte der 1980er-Jahre erhielt die Weltbank mehr Post zu Umweltthemen als jemals zuvor zu irgendeinem anderen Aspekt ihrer Entwicklungspolitik.⁵⁰

Angesichts derartiger Kritik schien eine Reform der Weltbank nach umweltpolitischen Gesichtspunkten notwendig. Und in der Tat bewegte sich die Bank gegen Ende der 1980er-Jahre – auch auf Druck der amerikanischen Regierung und seitens Kongressabgeordneter. 1986 hatte der damalige US-Finanzminister James Baker erstmals den geschäftsführenden Direktor der Weltbank angewiesen, sich gegen einen 500-Millionen-Dollar-Kredit an Brasilien auszusprechen, der unter anderem für den Bau von Kraftwerken im Regenwald des Amazonas gedacht war.⁵¹ Weltbankpräsident Barber Conable leitete ein Jahr später, 1987, wichtige grüne Reformen für die Bank ein. Falls die Weltbank in der Vergangenheit Teil des Problems gewesen sei, so Conable im Mai 1987, könne und würde sie die treibende Kraft für Verbesserungen in der Zukunft sein.⁵² In seiner Rede vor dem »World Resources Institute« kündigte Conable eine Reihe von Änderungen an, darunter eine Aufstockung des Personals im Umweltbereich quer durch alle Abteilungen der Weltbank, die Einrichtung einer eigenen Umweltaffteilung, welche die Kreditvergabe nach Umweltgesichtspunkten untersuchen solle, die Verpflichtung der Bank, vermehrt umweltfreundliche Projekte zu fördern, und das Versprechen, sich verstärkt mit Umweltaktivisten im jeweiligen Land abzusprechen.⁵³ Conables Reformen waren wohlgemeint, doch sie halfen wenig, um unter Umweltaktivisten einen guten Ruf der Weltbank (wieder-)herzustellen. Spätestens mit Summers' Memo, das in seiner Logik Umwelt- und Gesundheitsschäden gemessen an Arbeitskraft und Produktionsausfall quantifizierte und mit dem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt verrechnete, stand die Weltbank erneut im Fokus der Kritik.

III. VON ÖKONOMISCHER THEORIE ZUM GIFTMÜLLIMPERIALISMUS

Trotz Kritik und medialem Aufschrei verliefen alle Forderungen nach einer Entlassung oder eines Rücktritts Summers' ins Leere – gerade auch, da sich in der Debatte die Spannung wie auch die diskursiven und kategorialen Grenzen zwischen einer als systemimma-

48 *Bruce Rich*, *Mortgaging the Earth*, S. 114; House Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, Subcommittee on International Development Institutions and Finance, *Environmental Impact of Multilateral Development Bank-Funded Projects* (Hrsg.), 98th Congress, 1st sess., June 28/29, Washington, D.C. 1983, S. 503–513; *Aufderheide/Rich*, *Environmental Reform and the Multilateral Banks*, S. 307.

49 Ebd., S. 308.

50 Ebd., S. 311.

51 Ebd., S. 308.

52 *Barber Conable*, *Speech before World Resources Institute*, Washington, D.C. 1987; *Aufderheide/Rich*, *Environmental Reform and the Multilateral Banks*, S. 301f.

53 *Conable*, *Speech before World Resources Institute*; *Aufderheide/Rich*, *Environmental Reform and the Multilateral Banks*, S. 301f.; *Jochen Kraske*, *Bankers with a Mission. The Presidents of the World Bank, 1946–91*, New York 1996, S. 267.

nent postulierten Amoralität und einer ob der potenziellen und realen Umwelt- und Gesundheitsschäden vorliegenden Unmoralität des infrage stehenden Wirtschaftssystems nicht auflösen ließ. Gleichzeitig verschwammen im Diskurs kategoriale Standpunkte entlang der Frage, ob Moral nun in der Wirtschaft eine Rolle spiele oder nicht. Während sich die eine Fraktion also im Frühjahr 1992 an den moralischen Widrigkeiten von Summers' Argumentation aufrieb, zusätzlich gespeist aus einer antikapitalistischen und marxistischen Vorstellung von Handel als Ausbeutung, betonten neoklassische Ökonomen, dass Summers' Argumentation zwar, in den Worten von Harvard-Ökonom Steffen Marglin, eine »krasse Ausdrucksweise« sei, aber volkswirtschaftlich nicht zu widerlegen.⁵⁴ In ihrer Weltsicht war Giftmüllhandel als kapitalistisches Marktphänomen amoralisch, nicht unmoralisch. Selbst Doug Henwood, Autor eines regelrechten Summers-Verrisses in »The Nation«, erklärte seinen Lesern am Ende seines Artikels, dass Summers nichts weiter täte, als die Logik seiner Disziplin und seines Arbeitgebers zu vertreten.⁵⁵ Doch worin bestand diese Logik der kapitalistischen Amoralität, worin lag die ihr von José Lutzenberger vorgeworfene Ignoranz und musste »Mutter Erde«, wie es die »Financial Times« propagierte, wirklich vor den Ökonomen gerettet werden?

Bei der Frage nach der Relevanz moralischer Argumentation schienen zunächst einmal die Zahlen für Summers zu sprechen, wobei bezeichnend ist, dass selbst die Moraldebatte auf einer quantifizierbaren Logik beruhte. Bereits im Frühjahr 1992 merkte somit der ein oder andere Leser an, dass der Kritik aus dem Umweltlager die wissenschaftliche Belegbarkeit, gemeint war damit eine mit Zahlen, Daten und Fakten durchdrungene Quantifizierung der Gesundheits- und Umweltschäden durch den Giftmüllhandel, fehlte. Wie Ed Walsh exemplarisch in der Rezension zu »Killing Me Softly. Toxic Waste, Corporate Profit and the Struggle for Environmental Justice« anmerkte, vermisste selbst ein antikapitalistischen Thesen geneigter Leser eine wissenschaftliche, faktische Grundierung. Walsh suchte ein weniger generalisierendes, gemeint war ein weniger rein ethisches, Argument gegen den Giftmüllhandel. Sicherlich sei einsichtig, dass die Müllindustrie generell ihren eigenen Profit über die Gesundheit der Menschen stelle, doch letztlich seien die globalen Marktmechanismen äußerst komplex und eine neoimperialistische Ausbeutungsrhetorik greife zu kurz, um diese zu erklären. Die reine Wiederholung marxistischer Dogmen ohne Zahlen, Daten und Fakten sei in ihrer Argumentation wenig überzeugend.⁵⁶ Befürworter des Giftmüllhandels wie auch Sympathisanten der Gegenseite forderten die Giftmüll-Opposition auf, die von ihnen in der Debatte um Summers in ein Wirtschaftssystem eingebrachte Moral entsprechend zu beziffern. Der moralische Diskurs musste sich terminologisch dem wirtschaftlichen anpassen, um Gehör zu finden und argumentativ überzeugen zu können. Doch war dies der Opposition Anfang der 1990er-Jahre möglich?

Zahlen und Daten waren und sind mit Blick auf die globale Ökonomie des Giftmüllhandels in der Tat nur schwer beizubringen. Es ist unklar, wie viel Giftmüll in den 1980er-Jahren wohin exportiert wurde und – trotz Regulierung und Überwachung – bis heute wird. Ebenso unklar ist, wie groß die Zahl problematischer Mülllieferungen vom globalen Norden in den globalen Süden wirklich war und ist. Nach offiziellen OECD-Statistiken exportierten in den 1980er-Jahren die OECD-Länder im Durchschnitt nur 1% dessen, was sie als umwelt- und gesundheitsschädlichen Abfall deklarierten. Länder mit Exportraten über 10% waren die Niederlande, die Schweiz, Österreich und Australien. Einige der

54 *Stephan Marglin*, *The Dismal Science. How Thinking Like an Economist Undermines Community*, Cambridge/London 2008, S. 45.

55 *Henwood*, *Toxic Banking*, S. 257.

56 *Eddie Girdner/Jack Smith*, *Killing Me Softly* New York. *Toxic Waste, Corporate Profit, and the Struggle for Environmental Justice*, New York 2002; *Ed Walsh*, Review: *Killing Me Softly*, in: *Contemporary Sociology* 33, 2004, S. 67.

wichtigsten Importnationen unter den OECD-Ländern waren wiederum die Niederlande, Österreich und Dänemark. Statistiken zum globalen Handel zwischen nördlicher und südlicher Hemisphäre allerdings waren wenig belastbar – auch da der Handel oftmals illegal funktionierte.⁵⁷ Das gesundheits- und umweltschädigende Potenzial des Giftmülls ließ sich Anfang der 1990er-Jahre nicht beziffern; genauso wenig damit die Moral, welche im Diskurs um Summers offenbar nur Gültigkeit hatte, wenn eine kritische Masse an Schäden in der Tat aufgetreten und belegbar war – nicht weil Schäden generell auftreten könnten oder weil Erzählungen darüber kursierten, dass in Regionen mit nicht sachgemäßer Giftmüllentsorgungspraxis, wie etwa in Koko (Nigeria), wo die Giftmüllladung aus Europa der »Karin B« entsorgt worden war, die Krebs- oder Fehlgeburtenrate in die Höhe geschossen sei.⁵⁸ Ebenso schwierig, wie Giftmüll anhand seiner Substanzen zu bestimmen beziehungsweise zu definieren, war es auch, seine Schäden zu bemessen. Wissenschaftliche Studien zu den langfristigen Wirkungen der meisten Chemikalien waren schlicht und einfach Mangelware.⁵⁹

Summers behielt sein Amt als Chefökonom und Vizepräsident der Weltbank jedoch nicht nur aufgrund fehlender belastbarer Beweise für den Umfang und die Schädlichkeit des Giftmüllhandels und damit für eine Quantifizierung der Unmoralität des Giftmüllhandels. Ebenso stützte ihn die von zentralen Personen als Wissenschaftlichkeit wahrgenommene Passfähigkeit seines Arguments in seit Anfang des 20. Jahrhunderts bestehende Markttheorien sowie in den wirtschaftspolitischen Trend der 1980er-Jahre zu stärkerer Marktliberalisierung. Aus Sicht dieser Theorien fügte sich Summers ein in eine lange Tradition wirtschaftswissenschaftlicher Überlegungen zum Thema Externalitäten und externe Effekte und damit auch der Frage des Umgangs mit Gesundheits- und Umweltschäden, die durch Markttransaktionen wie etwa den Giftmüllhandel entstanden. Die Tatsache, dass Befürworter des Giftmüllhandels ihr Handelssystem als inhärent amoralisch betrachteten, bedeutete nicht, dass sie die Schäden aus dem Handel negierten oder ignorierten – es bedeutete nur, dass für sie Moral oder ethische Bedenken damit nichts zu tun hatten.

Der Begriff externer Effekt wurde 1921 von Arthur Cecil Pigou in die Wirtschaftstheorie eingeführt.⁶⁰ Er bezeichnet die nicht kompensierten Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen auf unbeteiligte Marktteilnehmer. Damit ist nicht der Produzent externer Effekte, wie im Fall von Giftmüll beispielsweise Luftverschmutzung, Geruchsbelästigung, Grundwasserverseuchung oder potenzielle Krebserkrankungen, verantwortlich für die mit diesen negativen Effekten in Zusammenhang stehenden Kosten, sondern die gesamte Gesellschaft. Externe Effekte im Produktionssektor, so Volkswirt Hans Wiesmeth, führten damit letztlich zu einer Divergenz zwischen privaten und gesellschaftlichen Grenzkosten.⁶¹ Für Wirtschaftstheoretiker nach Pigou lautete die zentrale Frage, wie man mit einem »Marktversagen«, welches durch die Existenz dieser Externalitäten hervorgerufen wurde und in der Differenz zwischen privaten und gesellschaftlichen Grenzkosten ihren Ausdruck fand, umging. Wie mussten sich die Rahmenbedingungen ändern, damit der Verursacher der Umweltbelastungen Anlass sah, sein ökonomisches Handeln zu ändern?

Arthur Pigou hatte für die Internalisierung der externen Effekte eine vom Staat gesteuerte Maßnahme vorgeschlagen: die sogenannte Pigou-Steuer.⁶² Im Rahmen der grünen Wen-

57 *Rauscher*, *International Trade in Hazardous Waste*, S. 149f.

58 *Steven Greenhouse*, *Europe's Failing Effort to Exile Toxic Trash*, in: *The New York Times*, 16.10.1988.

59 *Richter*, *Giftmüllexporte nach Afrika*, S. 334.

60 *Arthur C. Pigou*, *The Economics of Welfare*, London 1921, S. 70–74.

61 *Hans Wiesmeth*, *Umweltökonomie. Theorie und Praxis im Gleichgewicht*, Berlin/Heidelberg etc. 2002, S. 56.

62 *Pigou*, *The Economics of Welfare*, S. 593ff.

de in den Industrienationen in den 1970er-Jahren folgten staatliche Stellen im Wesentlichen Pigou, indem sie über gesetzliche Regelungen die externen Effekte der Produktion und Entsorgung von Giftmüll zu internalisieren suchten (vergleiche in den USA den vorab genannten RCRA oder den Ocean Dumping Act). International war es die 1972 verabschiedete »Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter«, die das Verklappen von Giftmüll auf hoher See verbot und unter Strafe stellte.⁶³ Wie jedoch bereits erwähnt, ging der Schuss in Bezug auf Giftmüll im Wesentlichen nach hinten los. Statt zu internalisieren, begannen die Verursacher doppelt zu externalisieren: (1) die Kosten vom Privaten auf das Gesellschaftliche und (2) von ihrer nationalen Gesellschaft auf eine jenseits ihrer territorialen Grenzen. Der internationale Handel mit Giftmüll boomte ab den späten 1970er-Jahren.

Nicht unwesentlich unterstützt wurde diese zweite Externalisierung von Giftmüll auf den internationalen Markt auch durch einen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftstheorie. Bereits 1960 entwickelte Ronald Coase in seinem Aufsatz »The Problem of Social Costs« ein Gegenmodell zu Pigou, der den Verursacher für den Schaden in der Pflicht sah (ähnlich dem »Der-Verschmutzer-zahlt«-Prinzip).⁶⁴ Coase hingegen argumentierte, dass es bei manchen Transaktionen unmöglich sei, externe Effekte zu berechnen. Was war der Wert sauberer Luft? Was der Wert eines Lebens? Stattdessen gab es in jeder wirtschaftlichen Interaktion Transaktionskosten. Diese konnten vernachlässigbar klein ausfallen, wie etwa Anbahnungskosten einer ersten Kontaktaufnahme zwischen Handelspartnern, oder enorme Dimensionen annehmen, wie die Aushandlung dreistelliger Milliardenbeträge für Programme gegen Luftverschmutzung. Da in einem marktwirtschaftlich orientierten System beide Seiten der Transaktion jedoch nach Gewinnmaximierung strebten, würden sie ihr Marktverhalten entsprechend anpassen. Letztlich war es damit der Markt selbst und nicht der Staat oder die Staatengemeinschaft, der über die Wertigkeit externer Effekte beschied.⁶⁵ In den 1970er-Jahren wurde dieser von Coase angedeutete Zusammenhang von Handel und Umwelt aufgenommen und von anderen Theoretikern, wie beispielsweise Ingo Walter, weiterentwickelt.⁶⁶ 1991 hatte das schwedische Preiskomitee Ronald Coase für dieses Coase-Theorem den Wirtschafts-Nobelpreis zuerkannt.⁶⁷

Aus Sicht seiner Fachdisziplin hätten für Summers in diesem Wettstreit über die Deutungshoheit über den internationalen Giftmüllhandel die Vorzeichen besser nicht stehen können. Indirekt sprach er in seinem Memo das Coase-Theorem an, als er den Aspekt der sich anpassenden Aufnahmefähigkeit (*assimilative capacity*) als Argument anbrachte. Die armen Länder der Welt hatten dabei durchaus ihren komparativen Marktvorteil aufgrund ihres potenziell höheren Aufnahmevermögens für Giftmüll. Die Luft war eben noch reiner in der Sahara als in Los Angeles oder Mexiko-Stadt, wo im Jahr 1989 Schulkinder wegen Smogs für einen ganzen Monat zu Hause bleiben mussten.⁶⁸ Erst 1987 hatte Charles S. Pearce, als neu berufener Direktor des »Advanced International Studies Program« der Johns Hopkins University, in weniger provokanter Sprache als Summers und eher erklärend als empfehlend das gleiche Argument vorgebracht. In der ökonomischen Theorie gab

63 Daud Hassan, *Protecting the Marine Environment from Land-Based Sources of Pollution. Towards Effective International Cooperation*, Aldershot 2006, S. 80.

64 Ronald Coase, *The Problem of Social Cost*, in: *The Journal of Law & Economics* 3, 1960, S. 1–44.

65 Ebd.

66 Charles S. Pearson, *Economics and the Global Environment*, Cambridge/New York etc. 2000, S. 177.

67 Ronald Coase, *The Institutional Structure of Production*. Rede vor dem Nobelpreiskomitee, in: *Ronald Coase* (Hrsg.), *Essays on Economics and Economists*, Chicago 1994, S. 3–14.

68 Summers, *Internal Memo; To: Distribution; John B. Foster*, *Ecology Against Capitalism*, New York 2002.

es sie also, die »Verschmutzungsöasen«.⁶⁹ In einem Aufsatz, der 1994 im »Journal of Economic Issues« erschien, ging der Ökonom James A. Swaney fast schon zynisch der Frage nach, was denn nun falsch daran wäre, seinen Giftmüll nach Afrika zu bringen. Schließlich könnten die Reichen dieser Welt – volkswirtschaftlich betrachtet – diesem Handel doch nachgehen, wenn die Armen der Welt entsprechend dafür kompensiert würden.⁷⁰ Innerhalb dieser Logik ging es darum, marktwirtschaftliche Instrumente zu finden, wie beispielsweise finanzielle Kompensation, um Umweltverschmutzung zu steuern und die entstehenden Schäden auszugleichen.

Der zentrale Gesichtspunkt in Summers' Argumentation war jedoch das marktwirtschaftliche Axiom des Wachstums und damit verbunden das Versprechen von Mehrwert. Schon lange vor Summers waren Volkswirte von der Grundannahme ausgegangen, dass der wirtschaftliche Wohlstand einer Gesellschaft und Umweltbewusstsein und Umweltschutz zusammenhängen. Wie Wiesmeth erläutert, würden laut dieser Theorie von einer Gesellschaft Umweltgüter, wie etwa saubere Luft oder reines Wasser, erst dann als »knapp« und damit als »wertvoll« empfunden, nachdem die wirtschaftliche Lage eine ausreichende Versorgung mit den allgemein als lebensnotwendig bezeichneten gewöhnlichen Gütern zuließe.⁷¹ Implizit griff auch Summers auf dieses Argument zurück, als er schrieb, dass saubere Luft eine reine Frage der »Ästhetik« und damit des Luxus sei.⁷² 1992 veröffentlichten die in Princeton lehrenden Ökonomen Alan Krueger und Gene Grossman ihre viel beachtete Studie, welche diesen Zusammenhang zwischen Bruttoinlandsprodukt und Umweltschutz belegte. Nach ihren Berechnungen verbesserte sich der Zustand der Umwelt immens, sobald Länder die Grenze von 4.000\$ bis 5.000\$ pro Person am Bruttoinlandsprodukt erwirtschafteten.⁷³ In einem Artikel, den Grossman für die »New York Times« schrieb, argumentierte der Ökonom, dass eine saubere Umwelt kein Gemein-, sondern ein Luxusgut sei.⁷⁴ Die Wahrnehmung von Umweltproblemen könnten sich arme Länder gar nicht leisten. Erst wenn ein Land in der Lage sei, seine Bewohner zu ernähren, wäre es willens, auch die Kosten für die Beseitigung von Umweltverschmutzung zu bezahlen.⁷⁵ Die Armut und fehlende Entwicklung, so der Kern dieser Argumentation, waren also das Problem – nicht der Giftmüll. Bereits 1972 führte Indira Gandhi, damals Indiens Premierministerin, diesen Gedanken auf der UNO-Umweltkonferenz von Stockholm aus, als sie sagte, dass Armut und Notlage die größten Umweltverschmutzer seien.⁷⁶ Bis heute bleibt die Debatte, ob Indira Gandhi damit jegliche Umweltbewegung aus dem globalen Süden boykottieren wollte oder sich der Aussage ihrer Worte nicht bewusst war. In den 1970er- und 1980er-Jahren allerdings diente ihre Aussage Ökonomen und Gegnern der Umweltpolitik als Beleg, dass selbst Vertreter des globalen Südens am Axiom Entwicklung vor Umweltschutz festhielten.⁷⁷ Unheil ahnend mahnten in den frühen 1990er-Jahren

69 Charles S. Pearson, Environmental Standards, Industrial Relocation, and Pollution Havens, in: Charles S. Pearson (Hrsg.), Multinational Corporations, Environment, and the Third World: Business Matters, Durham 1987, S. 113–128.

70 Swaney, So What's Wrong with Dumping on Africa?, S. 368.

71 Wiesmeth, Umweltökonomie, S. 42.

72 Summers, Internal Memo; To: Distribution, S. 5.

73 Gene Grossman/Alan Krueger, Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement, Discussion Papers in Economics No. 158, Princeton 1991.

74 Gene Grossman in der New York Times, zit. nach: Broad/Cavanagh, Beyond the Myths of Rio, S. 67f.

75 Ebd.

76 Indira Gandhi, Man and Environment: Plenary Session of United Nations Conference on Human Environment Stockholm, 14.6.1972.

77 Rich, Mortgaging the Earth, S. 244; O. V., Climate Change and Poverty: Why Indira Gandhi's Speech Matters, in: The Guardian, 6.5.2014.

Kritiker des Giftmüllhandels, dass das logische Ende einer derartigen Denkweise eine Wiederkehr von Thomas Robert Malthus bedeutete, der die Armen selbst für ihre Lage verantwortlich sah. Sie fanden wenig Gehör.⁷⁸

Für die Ökonomen bestand die Lösung für Umweltprobleme im Wirtschaftswachstum, wie es die Weltbank und andere Institutionen für die armen Länder der Welt propagierten – durch Marktliberalisierung, Kapitaleinlage und Reglementierung des Finanzmarkts. Dies waren Grundbedingungen ökonomischer Globalisierung, die auch der Umwelt zugutekämen, da sie weltweites Wirtschaftswachstum und Wohlstand förderten. Steigende Löhne führten auf der einen Seite zu einer höheren Nachfrage nach einer sauberen Umwelt, auf der anderen Seite entstünden damit größere Ressourcen, um sie in den Umweltschutz zu reinvestieren.⁷⁹ Auch Summers gab diesem Wachstumsglauben, der sich in der Lösung von Umweltproblemen verfestigen würde, wiederholt Ausdruck: »Wachstum schaffe sowohl den Weg, wie auch den Willen, die Umwelt zu verbessern«, so Summers in einem Bericht des Internationalen Währungsfonds vom August 1992.⁸⁰ Dieser absolute Glaube an Wachstum als heilsbringenden Motor durchzog auch den Weltentwicklungsbericht der Weltbank zu »Wachstum und Umwelt« von 1992 und prägte die Verhandlungen von Rio im Juni 1992 nachhaltig.⁸¹ Im Nachhinein war er mehr Mythos als Wahrheit.

Anhängig an das Problem der Armut entstand jedoch eine unterschwellige Differenzierung zwischen den Marktteilnehmern, eine Bewertung ihrer selbst (Valuation), die nur wenige Ökonomen oder Politiker offiziell als handlungsrational anerkennen wollten. Nur wenige Regierungen, so der »Economist« in einem am 15. Februar 1992 erschienenen Leitartikel zu Summers' Memo, würden eine Politik offen verteidigen, die darauf basierte, unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft und ihrem Leben sowie ihrer Gesundheit unterschiedliche Wertigkeiten zu geben. Maßnahmen also, die voraussetzten, dass das Leben eines Arbeitgebers mehr wert sei als das eines Arbeitnehmers oder das eines Londoners mehr als das eines Nigerianers.⁸² Und doch, so das Argument der Summers-Gegner, geschah in der Wirtschaftstheorie genau das, wenn Ökonomen Leben an Einkommen koppelten und Giftmüll genau da hinschicken wollten, wo das Einkommen am geringsten war.⁸³ Wie Barry Commoner, US-amerikanischer Biologe, Universitätsprofessor, Politiker und Mitbegründer der modernen Umweltbewegung, bereits 1987 vermerkte, versuchten Ökonomen in der Tat in ihren Modellen den Wert eines Lebens basierend auf dem Einkommen dieser Person zu berechnen. Das Leben eines Mannes war damit viel mehr wert als das einer Frau und das eines Weißen mehr als das eines Afroamerikaners oder Latinos.⁸⁴ Bereits 1983 hatte der oberste amerikanische Rechnungshof in einer Studie herausgefunden, dass drei von vier Giftmüllhalden in den Südstaaten der USA in der Nähe afroamerikanischer Viertel gelegen seien – und das, obwohl Schwarze in diesen Regionen nur 20% der Bevölkerung ausmachten.⁸⁵ Seit den 1980er-Jahren wurde dieser Zustand

78 *Patricia O'Daley*, Regaining Control Over the Environment. A Pan-Africanist Agenda, in: *African Journal of Political Science/Revue Africaine de Science Politique* 1, 1996, S. 58–72, hier: S. 59.

79 *Daniel C. Esty*, Greening the GATT. Trade, Environment, and the Future, Washington, D.C. 1994; *William A. Brock/Scott Taylor*, Economic Growth and the Environment: A Review of Theory and Empirics, in: National Bureau of Economic Research. Working Paper, Oktober 2004, S. 1–59.

80 Zit. nach: IMF Survey 21, 3.8.1992, S. 245.

81 *Broad/Cavanagh*, Beyond the Myths of Rio, S. 65; World Bank, World Development Report 1992: Development and the Environment, New York 1992.

82 *O. V.*, Pollution and the Poor.

83 *Foster*, Ecology against Capitalism, S. 62.

84 *Barry Commoner*, The Environment, in: *The New Yorker*, 15.6.1987, S. 46.

85 US Accounting Office, zit. nach: *Foster*, Ecology against Capitalism, S. 63.

unter den Stichworten des Umweltrassismus und der Umweltgerechtigkeit in der Forschung und dem politischen Aktivismus verhandelt.⁸⁶ Auch der »Economist« musste am Ende seines – Summers ansonsten wohlwollend gesonnenen – Artikels zugeben, dass Regierungen ständig Entscheidungen trafen, welche auf der unterschiedlichen Bewertung von gesellschaftlichen Gruppen beruhten – auch wenn Politiker es selten so nennen wollten. In der Tat seien solche unterschiedlichen Bewertungen, so die Zeitschrift, dem kapitalistischen Marktsystem inhärent, wie ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte offenbare.⁸⁷ Umweltaktivisten wie auch Regierungsvertreter jener »Entwicklungsländer«, die in Theorie und Praxis mit dem Import gesundheits- und umweltschädigender Abfallstoffe bedacht wurden, fassten diese Erkenntnis in ihrem Protest gegen eine Politik zusammen, die sie als »Müllimperialismus« bezeichneten.⁸⁸

IV. RIO, BASEL UND BAMAKO – EIN WOHLGEWÄHLTER ZEITPUNKT?

Seine große Sprengkraft entfaltete Summers' Memo durch den Zeitpunkt der Veröffentlichung. Der PR-Fauxpas der Weltbank platzte mitten in einen internationalen Regulierungskonflikt in Bezug auf den Handel mit Giftmüll, der sich Anfang der 1990er-Jahre abspielte, sowie in die Vorbereitungen der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro. Die Konferenz in Rio war nach Stockholm 1972 die erste große internationale Konferenz, die sich dem Thema Umwelt in einem globalen Rahmen annahm. Rund 30.000 Menschen aus insgesamt 178 Staaten, knapp 9.000 Journalistinnen und Journalisten und 118 Staatsoberhäupter nahmen an ihr teil.⁸⁹ Mit Blick auf beide Ereignisse schien eine antikapitalistische Bewegung aus dem globalen Süden Fahrt aufzunehmen, deren Akteure versuchten, über staatliche Intervention den auch von der Weltbank propagierten Marktliberalismus einzudämmen und dem Kapitalismus auf globaler Ebene damit ein sozial- und umweltverträgliches Gesicht zu geben. Summers' Memo brachte zum Ausdruck, was die Weltbank selbst von solchen Bestrebungen hielt: nicht viel.

Auch wenn Rio zunächst eine Konferenz der Umweltpolitik sein sollte und eine erste Verbindung zur Weltbank nicht offensichtlich war, so darf der zweite Aspekt in ihrem Titel – Entwicklung – nicht überlesen werden. Die Delegierten agierten somit doch wieder mitten im Metier und mit dem Vokabular der Weltbank. Zudem hatte sich die Bank im Rahmen ihrer grünen Reformen auch im Umweltbereich neu aufgestellt. In den Monaten vor Rio kristallisierte sich immer stärker heraus, dass die Weltbank den Großteil des Geldes verwalten würde, das als Ergebnis der Konferenz fließen würde. Bereits im Oktober 1991 hatte sie als Pilotprojekt die »Global Environment Facility« gegründet, um Projekte im Bereich Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung zu fördern. In Rio beschloss die Weltgemeinschaft dann auf diese bereits bestehende Struktur der Weltbank zurückzugreifen. Die »Global Environment Facility« wurde umstrukturiert und auf von der Bank unabhängige Beine gestellt. Obgleich unabhängige Institution, blieb die Weltbank Trustee, ihre Mitarbeiter übernahmen die Verwaltung.⁹⁰ Umweltschutz und Umweltpolitik auf glo-

86 Joan Nordquist, *Environmental Racism and the Environmental Justice Movement. A Bibliography*, Santa Cruz 1995; Robert D. Bullard, *Environment and Morality. Confronting Environmental Racism in the United States*, Genf 2004; Edwardo Lao Rhodes, *Environmental Justice in America. A New Paradigm*, Indiana 2005.

87 O. V., *Pollution and the Poor*; Foster, *Ecology against Capitalism*, S. 62.

88 Zit. nach: David Morris, *Garbage Imperialism. Let's Force Cities to Keep Wastes in Their Own Backyard*, in: Los Angeles Times, 18.5.1987.

89 Rich, *Mortgaging the Earth*, S. 242.

90 Ebd., S. 245.

baler Ebene waren ironischerweise nicht ohne die Bank möglich, obgleich Umweltaktivisten, wie beschrieben, gerade ihr ein schlechtes Zeugnis ausgestellt hatten und sie, in den Worten von Lutzenberger, eher als die Ursache denn die Lösung des Problems sahen.

Die Tatsache, dass gerade José Lutzenberger, Brasiliens Umweltminister und eine der Ikonen lateinamerikanischer Umweltinitiativen, sich prominent gegen Summers positionierte, erhöhte die Spannung im Vorfeld des Umweltgipfels von Rio enorm. Es schien, als ob Lutzenberger den Fehdehandschuh einer alten und lange überfälligen Kontroverse mit der Weltbank aufnahm. Um Giftmüll ging es schon lange nicht mehr. Vielmehr ging es um eine Endabrechnung mit der Entwicklungspolitik des globalen Nordens. Nur wenige Wochen vor dem UNO-Gipfel, im Mai 1992, hielt Lutzenberger eine Rede vor den Vereinten Nationen, in der er erneut Ansichten vertrat, die ihn bereits im März 1992 seinen Job als Brasiliens Umweltminister gekostet hatten. Entwicklungspolitik sei sinnlos, so Lutzenberger. Vielmehr bat er die Industrieländer, wie auch schon zuvor auf dem G7-Gipfel in New York, von weiteren Zahlungen abzusehen, da das Geld letztlich doch nur in korrupten Händen lande.⁹¹ Die brasilianische Regierung, die durch Rio auf höhere und zusätzliche Kredite hoffte, hatte bereits Wochen zuvor diese Korruptionsvorwürfe Lutzenbergers als Anlass genommen, um den unliebsamen Ökologen zum Rücktritt zu zwingen.⁹²

Nicht nur mit Blick auf Rio, sondern auch auf Basel und Bamako ist anzunehmen, dass der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Memos im Frühjahr 1992 gezielt gewählt worden war. Auch im Wettstreit um die Regulierung der Verbringung gefährlicher Abfälle über die Grenze hatte sich der globale Süden gegen den globalen Norden in Stellung gebracht. Gegen Ende der 1980er-Jahre hatte eine Reihe von medienwirksam aufbereiteten Giftmüllskandalen, wie etwa die Reise der Giftmüllschiffe »Khian Sea«, der »Mobrow 2000« oder der »Karen B«, das eingangs beschriebene internationale Handelssystem ins Ungleichgewicht gebracht. Diese Skandale ließen die gesundheitlichen Risiken und Umweltproblematiken des Exports schädlicher Abfallstoffe aus den Industrieländern in Länder mit mangelnden Aufbereitungsmöglichkeiten für diese Stoffe deutlich werden. 1987 positionierte sich zunächst die UNO-Generalversammlung zum Thema Giftmüllhandel. Ein Jahr später, 1988, auch die Afrikanische Union. Beide Institutionen sahen sich als Sprachrohr einer allgemeinen Besorgnis über die Schäden für Umwelt und Gesundheit vor allem in »Entwicklungsländern«, die der Giftmüllhandel hervorrief. Aufgrund des hohen Ausmaßes des internationalen Handels mit giftigen Abfallstoffen beschloss die UNO-Generalversammlung im Dezember 1987, dass sie zusammen mit der Weltgesundheitsorganisation vorangehen müsse. Für 1989 wurde eine Konferenz in Basel einberufen, die sich mit der Thematik auseinandersetzen sollte.⁹³ Die Afrikanische Union hatte sich bereits 1988 in Addis Abeba zum Handel mit toxischen Abfallstoffen ausgetauscht – allerdings mit mäßigem Ergebnis. Nun waren alle Augen auf Basel gerichtet. Doch schnell zeichnete sich eine grundsätzliche Uneinigkeit zwischen der UN und der Afrikanischen Union ab.

Während der UNO-Konferenz in Basel 1989 wie auch in den Monaten davor und danach entfachten sich Debatten vor allem an der Frage, ob man den Handel mit toxischem Abfallmaterial komplett verbieten oder nur regulieren sollte. Die Konfliktlinien liefen zwischen einer Koalition von EU und dem Großteil der »Entwicklungsländer« auf der einen Seite und den restlichen Industriestaaten sowie den *emerging economies* wie China und Indien auf der anderen. Chefdiplomaten des UNO-Generalsekretärs, vor allem auch Vertreter der UNEP bemühten sich während der Verhandlungen, beide Positionen mitein-

91 O. V., Festival der Heuchelei, in: Der SPIEGEL, 18.5.1992, S. 224–246, hier: S. 246.

92 Rich, *Mortgaging the Earth*, S. 257; *Herald Journal*, *Fired Environment Chief Was Too Outspoken*, 29.3.1992.

93 O'Daley, *Regaining Control over the Environment*, S. 66; Brownell, *Negotiating the New Economic Order of Waste*, S. 279.

ander zu vereinen – scheiterten jedoch kläglich. Statt einer Einigung kam es zum Bruch. Anfang 1992 herrschte nun ein scheinbar unlösliches Kräftemessen zwischen den westlichen Industrieländern, mit Ausnahme der EU, die für die Aufrechterhaltung einer liberalen Giftmüll-Marktordnung plädierten und den Mitgliedern der Afrikanischen Union, die den Handel als »Ausbeutung« und Rekolonialisierung deuteten. Als wenig später der US-amerikanische Senat, und damit die größte Exportnation giftiger Abfallstoffe, zudem noch die Ratifizierung des Basler Abkommens verweigerte, zogen sich die afrikanischen Staaten endgültig entrüstet von Basel zurück. Summers' Memo brachte das Fass für sie zum Überlaufen. Es schien zu beweisen, was die Vertreter der verschiedenen afrikanischen Nationen schon lange ahnten: Sie waren zur Müllhalde der Welt degradiert worden, da in einer global bemessenen Kosten-Nutzen-Rechnung ihr Leben und ihre Gesundheit weniger Wertschöpfung hatten als die der OECD-Länder. 1998 trat in Afrika statt Basel die 1991 von 12 Nationen der Afrikanischen Union ausgehandelte Bamako-Konvention zur Regulierung des Giftmüllhandels in und mit Afrika in Kraft.⁹⁴

V. ABSCHLIESSENDE GEDANKEN

Summers' Memo zum internationalen Giftmüllhandel lässt sich als Prisma lesen. Seine Sprengkraft lag streng genommen weder in seiner ökologischen noch in seiner ökonomischen Aussage, sondern vielmehr in der Bedeutung, die es für bereits schwelende Konflikte Anfang der 1990er-Jahre entfaltete. Dies waren Konflikte jenseits von Summers' mathematischen Modellen von Angebot und Nachfrage, komparativem Kostenvorteil oder relationalen Opportunitätskosten innerhalb globaler, liberaler Marktstrukturen wie auch jenseits dieses einen Prozents an Giftmüll, den die Industrienationen exportierten. Stattdessen eröffnete das Memo eine Grundsatzdebatte über das Verhältnis zwischen globalem Norden und globalem Süden, der Entwicklungspolitik der Weltbank und der Umwelt- und Sozialverträglichkeit kapitalistischer Weltmarktstrukturen. Um Giftmüll ging es in Wirklichkeit kaum. Und so wurde im Frühjahr 1992 Giftmüll zu einem Symbol, an dem die Welt, fast schon in Form eines Stellvertreterkriegs, die Problematik einer aus kolonialer Vergangenheit stammenden Struktur von globaler Ungleichheit zwischen Industrie- und »Entwicklungsländern« diskutieren konnte.

Doch musste beziehungsweise konnte die Erde »vor den Ökonomen gerettet« werden, wie es die »Financial Times« forderte? Im Frühjahr 1992 schien dies die treibende Fragestellung in einem ausweglosen Kampf um die Deutungshoheit über den internationalen Giftmüllhandel zu sein. Weder konnte sich Summers aus seit Pigou und Coase geltenden ökonomischen Theorien lösen noch Lutzenberger und seine Anhänger von ihrer antikapitalistischen Kritik, welche die Weltbank grundsätzlich als abschaffungswürdig sah, abzurücken. Während für die eine Seite Wachstum, Entwicklung und Umweltschutz unlösbar positiv miteinander verquickt waren, sah die Gegenseite diesen Nexus als unzutraglich, als sozial- und umweltunverträglich an. Kapitalismus und Kapitalismuskritik blieben gefangen in einem Kreisschluss, in dem Wachstum und Umweltschutz sich in ihrer Existenz stetig neu gegenseitig bedingten, da es das eine ob des anderen eigentlich nicht und gleichzeitig gerade deswegen nur geben konnte.

Auf der analytischen Ebene scheiterte eine Annäherung oder gar eine Aussöhnung beider Konfliktparteien jedoch auch an einem kategorialen Missverständnis über das Verhält-

94 Clapp, *The Toxic Waste Trade*, S. 513; David C. Scott, *Central American Presidents Seek a Regional Solution to Toxic Waste Imports*, in: *Christian Science Monitor*, 10.3.1992; Montague, *Philadelphia Dumps on the Poor*; United Nations Environment Programme, *The Basel Convention*, S. 29.

nis von Wirtschaft und Moral. Letztlich ging es um die Frage, ob der Giftmüllhandel als Phänomen kapitalistischen Wirtschaftens inhärent unmoralisch oder amoralisch war. Während die Gegner des Giftmüllhandels Moral als Kategorie für Wirtschaft zuständig und legitimiert sahen, sprachen die Befürworter des Handels der Moral eine Zuständigkeit als Bewertungskategorie wirtschaftlichen Handelns ab. So wollte die eine Seite den Giftmüllhandel aufgrund ethischer Grundsätze verbieten, egal ob Schäden an Umwelt und Gesundheit quantifiziert werden konnten oder nicht, während die andere Seite Marktinstrumente suchte, um Umwelt- und Gesundheitsschäden auszugleichen und umweltgerechtes Verhalten zu fördern und zu steuern. Während beide Parteien auf dieselbe Sache blickten, fehlte ihnen nicht nur ein gemeinsames Vokabular, das bestimmt hätte, ob das Material nun Giftmüll war oder nicht. Sondern es fehlte ihnen auch an einer gemeinsamen Weltsicht, ob die Form des Handels mit diesem Material Teil eines Wirtschafts- oder eines Gesellschaftssystems war. Schließlich verdanken wir es der Sozialgeschichte mit ihrem Blick auf Individuen, Diskurse und Debatten, dass uns diese Wechselwirkungen und Spannungen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Staat sichtbar und analytisch fassbar werden.⁹⁵

95 Vgl. dazu *Kocka*, Kapitalismus im Kontext, S. 181.