

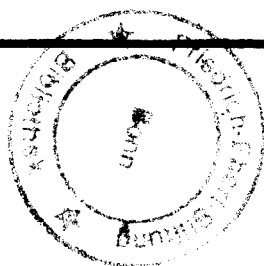
Überforderte Handelspolitik in der globalen Risikogesellschaft

von Michael Dauderstädt

- Wohlfahrt ist mehr als Reichtum
- Die „handelspolitische Gabel“ in der sozialen und ökologischen „Problemsuppe“
- Sozialklauseln: ohne Einfluß auf die Arbeitsteilung
- Handelspolitik in der globalen Risikogesellschaft
- Weltwirtschaftspolitik an den Grenzen der Liberalisierung

Zusammenfassung

1. Ein nach Jahren der Liberalisierung erneuertes Interesse am Schutz der globalen Umwelt und der sozial Schwachen will den Welt-handel erschweren, wenn er mit diesen Zielen in Konflikt gerät. Die Protektionisten reisen als Trittbrettfahrer mit.
2. Sozialklauseln sollen die weltweite Einhaltung der ILO-Konventionen, Umweltstandards saubere Produkte und Produktionsverfahren durchsetzen. Beide kollidieren schnell mit dem GATT und sind letztlich auf politisch schwer durchsetzbare Sanktionen angewiesen.
3. Eine diplomatisch geschickt geführter Kontroll- und Beratungsprozeß könnte die Einhaltung der ILO-Konventionen fördern. Aber auch in einer ILO-konformen Welt gingen die Niedriglohnkonkurrenz und die Produktionsverlagerung weiter.
4. Freihandel schadet und nutzt der Umwelt. Seine Einschränkung ist entsprechend zwiespältig. Das letztliche Ziel einer Änderung der Produktions- und Konsummuster erfordert vor allem Opfer von den reichen Ländern. In den armen Länder brauchen vor allem die Armen im informellen Sektor und nicht der Exportsektor Unterstützung und Anreize zu umweltgerechtem Verhalten. Die Handelspolitik zwischen Risikogesellschaften erfordert auch auf internationaler Ebene mehr politische Teilhabe der Betroffenen.
5. Eine realistische Handelspolitik muß die Interessenkonflikte durch internationale Regulierung lösen. In eine neue Weltwirtschaftspolitik müssen gesellschaftliche Interessen einfließen und die untereinander verflochtenen Politikfelder (Währungs-, Investitions-, Entwicklungs- und Handelspolitik) im Zusammenhang wirken, um die globalen sozialen und



ökologischen Herausforderungen zu bewältigen. Ein Scheitern heißt: Protektionistischer Wildwuchs und ein Teufelskreis aus Armut und Umweltzerstörung.



1. WOHLFAHRT IST MEHR ALS REICHTUM

Die 80er Jahre stärkten nicht nur die Idee der freien Marktwirtschaft, sondern auch – damit eng verbunden – die des **freien Welthandels**. Handfeste wirtschaftliche Interessen an staatlichem Schutz setzten zwar dem Siegeszug beider Ideen enge Grenzen. So griffen nicht-tarifäre Handelshemmnisse und andere Formen von Protektionismus immer mehr um sich. Dennoch können die Freihändler in den letzten zehn Jahren mit dem Binnenmarktprojekt der Europäischen Union (EU), dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der nord-amerikanischen Freihandelszone NAFTA und ihrer in Miami beschlossenen Erweiterung, der asiatisch-pazifischen Wirtschaftskooperation (APEC), der Öffnung und weltwirtschaftlichen Integration Mittel- und Osteuropas, zahlreichen Liberalisierungsmaßnahmen im Süden und dem Abschluß der Uruguayrunde des GATT eine erstaunliche Erfolgsbilanz vorweisen.

Mit der **Liberalisierung** wuchs der Handel und der Anteil des Handels am Weltbruttosozialprodukt. Ziele nationalen Wirtschaftens hängen damit stärker von weltwirtschaftlichen Entwicklungen und der Position der nationalen Wirtschaft im Weltmarkt ab, wie die rege Debatte um Standortqualitäten und Wettbewerbsfähigkeit zeigt. Die engere wirtschaftliche Verflechtung verschränkt auch die Gesellschaften. Einkommen, Lebensqualität und Lebensrisiken bestimmen sich global oder zumindest in Abhängigkeit von internationalen Entwicklungen.

Das **marktgeleitete Wachstum der 80er Jahre** hat jene enttäuscht, deren Bedürfnisse sich am Markt nur schwach artikulieren (können). Marktskeptiker und die vom Markt Frustrierten versuchen in den 90er Jahren, das Pendel

politisch zugunsten von Umwelt und sozial Benachteiligten zu wenden. Sie weisen darauf hin, daß der neue Reichtum mit wachsender Umweltgefährdung und der Armut eines zunehmenden Bevölkerungsteils in vielen reichen und armen Ländern erkaufte wurde.

In der Tat lenkten spätestens Ende der 80er Jahre internationale und gesellschaftliche Organisationen die Aufmerksamkeit auf **bedrohliche Entwicklungen**:

- Die **globale Erwärmung** gefährdet – wenn auch nicht mit letzter wissenschaftlicher Sicherheit nachweisbar – den Wohlstand weiter Landstriche, insbesondere in den armen Ländern, die sich keine umfangreichen Schutzmaßnahmen leisten können und stärker von der Landwirtschaft abhängen.
- Das wachsende **Ozonloch** war Anlaß einer der wichtigsten international abgestimmten Umweltinitiativen, des Montrealer Abkommens zur FCKW-Reduzierung.
- Die UN-Umweltkonferenz 1992 in Rio (UNCED II) hat die umfangreiche **Agenda 21** verabschiedet, u.a. mit dem Ziel des Artenschutzes und des Erhalts der Tropenwälder.
- Die Brundtland-Kommission hat schon 1987 eine globale Politik der **nachhaltigen Entwicklung** („sustainable development“) gefordert.
- Der Human Development Report 1993 kritisierte das Wachstum ohne Arbeitsplätze („**jobless growth**“) in vielen Industrieländern.
- Vor allem Gewerkschaften und Sozialdemokraten, aber auch Kirchen u.a. sorgen sich um die Entwicklung zur **Zweidrittelgesellschaft**, die Schwierigkeiten des Wohlfahrtsstaates und den Zerfall der sozialen Netze.

Dabei sehen die Skeptiker **Risiken für Umwelt und sozialen Zusammenhalt**, die aus einem unregulierten Freihandel erwachsen:

- **Umwelt:** Freihandel bedroht die Umwelt in unterschiedlicher Weise. Erstens erschwert

er die Durchsetzung umweltpolitischer Ziele im importierenden Land, wenn die einheimischen Produzenten ökologische Kosten internalisieren und damit im Wettbewerb gegen ausländische Anbieter benachteiligt sind, die dies nicht tun (müssen). Zweitens leidet die Umwelt in den exportierenden Ländern, wenn die Exportproduktion dort die Umwelt belastet oder schädigt (z.B. durch Abholzung des Regenwaldes). Drittens gefährdet der Handel mit umweltschädlichen Produkten (Giftmüll, Pestiziden etc.) sowie das handelsbedingte Transportaufkommen mit seinem Energieaufwand die Umwelt.

- **Soziales:** In ähnlicher Weise gefährdet Freihandel die Interessen der schwächeren Arbeitnehmer. Erstens zwingen Billigimporte einheimische Produzenten entweder in den Konkurs oder zur Senkung der Arbeitskosten, wobei sie entweder die Lohnkosten pro Arbeiter oder die Anzahl der Arbeiter vermindern. Das eine führt zu Armut, das andere zu Arbeitslosigkeit. Zweitens sind die Importeure mitverantwortlich für die soziale Lage der Arbeitnehmer in den Exportindustrien der Billiglohnländer, insbesondere im Fall von Zwangs- und Kinderarbeit, aber auch für andere Formen der Unterdrückung und Ausbeutung.

All dies ist nicht unumstritten. Viele Ökonomen (z.B. Krugman) meinen, daß die **Macht des internationalen Wettbewerbs allgemein überschätzt** wird und nur der Vertuschung hausgemachter Fehler dient. In der Tat handeln die OECD-Länder mit ihren relativ ähnlichen Umwelt- und Sozialnormen hauptsächlich untereinander. Der Wettbewerbsdruck billigerer und weniger umweltbewußter Anbieter beschränkt sich also auf ein kleines, wenn auch wachsendes Segment des Außenhandels. Darüberhinaus sehen viele Freihändler auch in diesem bescheidenen Einfluß der internationalen Konkurrenz eher ein wohltätiges Korrektiv gegen einheimische Marktverzerrungen als eine Gefahr. Billigere Importe und Produktivitätssteigerungen der eigenen Produktion lenken die Nachfrage auf neue Sektoren, in denen Wachstum und Beschäftigung entstehen können.

Umgekehrt haben die immer schon **machtvollen protektionistischen „Wölfe“** sich gern und schnell den ökologischen und sozialen Schafspelz umgehängt. Schwache Anbieter in den reichen Ländern wünschen den Schutz ihrer Regierungen vor starken ausländischen Konkurrenten und erhalten ihn in vielen Fällen. Sowohl die betroffenen Unternehmen, deren Kapitaleigner ebenso wie die Beschäftigten, als auch die Regierungen sind dabei für jeden Vorwand dankbar, um eigene Anpassungsanstrengungen zu vermeiden. Der Verweis auf die umweltzerstörerischen und/oder ausbeuterischen Produktionsbedingungen der Konkurrenten kommt da sehr gelegen.

Teils nachfragegesteuert, teils wegen staatlicher Vorschriften verlangen Importeure und einheimische Unternehmen von ihren ausländischen Zulieferern, daß ihre Erzeugnisse bestimmten **Standards** (z.B. Recyclingfähigkeit) entsprechen. Können ausländische Firmen diese Anforderungen selbst nach Beratung und Unterstützung nicht erfüllen, so treten einheimische Lieferanten an ihre Stelle. Diese Standards wirken somit als Handelshemmnis.

Aber ungeachtet der protektionistischen Dimension wollen manche Käufer und Konsumenten in den reichen Ländern schlicht **keinen Anteil am Unheil und Unrecht in den armen Ländern** haben. Sie lehnen Produkte ab, die unter Schädigung der Umwelt oder Ausnutzung sozial Schwacher hergestellt wurden. Handel und Importeure tragen dem Rechnung, indem sie häufiger „saubere und soziale“ Herstellungsbedingungen garantieren. Teppiche sollen nicht von Kindern geknüpft, Kaffee von Kleinbauern mit hoher Erlösbeteiligung geerntet (z. B. Trans-Fair-Kaffee-Kampagne), Tropenholz nur aus wiederaufgeforsteten Wäldern geschlagen werden.

Dieses **Interesse der Konsumenten** setzt sich am Markt durch. Je größere Kreise es erfaßt, desto mehr wird es über die Nachfrage das Angebot verändern. An dieser Nachfrage ändert die Handelspolitik sehr viel weniger als die allgemeine Wirtschaftsentwicklung. Krisen führen meist dazu, daß mehr Konsumenten

lieber billigere als soziale oder saubere Produkte kaufen. Wohlstandsphasen bewirken das Gegenteil.

2. DIE „HANDESPOLITISCHE GABEL“ IN DER SOZIALEN UND ÖKOLOGISCHEN „PROBLEMSUPPE“

Private Konsumverweigerung und der Aufbau sozialer und umweltfreundlicher Produktions- und Vertriebssysteme kann aber nur wenig an den globalen Umwelt- und Sozialproblemen ändern. Sie beruhigen nur das Gewissen der Moralapostel, die sich die zusätzlichen Ausgaben dafür leisten können. Wer mehr erreichen will (und dazu zählen auch die Protektionisten), muß zu den schärferen Instrumenten staatlicher Politik greifen. Die „handelspolitische Gabel“ bietet sich an. Aber um die „globale Problemsuppe“ auszulöffeln, ist sie möglicherweise nur beschränkt geeignet.

Vorschläge für handelspolitische Maßnahmen liegen auf dem Tisch. Es geht um die Einführung von **Sozial- und Umweltklauseln**, bei deren Nichteinhaltung Regierungen und internationale Organisationen letztlich mit Handelsbeschränkungen reagieren sollen.

a) Sozialklauseln

Die internationale Handelspolitik kennt die **Debatte um Sozialklauseln** bereits seit längerem. In einer Reihe von Abkommen und Präferenzsystemen sind sie schon eingebaut oder vorgesehen (USA, EU). Das GATT (Art. 20e) erlaubt schon heute, den Import von Erzeugnissen aus Gefängnissen (Zwangsarbeit) zu verbieten. Die EU plant in ihrem Allgemeinen Präferenzsystem den Wegfall der Präferenzen in schweren Fällen und zusätzliche Präferenzen für Länder, die die ILO-Konventionen einhalten. Sie folgt damit der US-amerikanischen Handelspolitik, die ähnliche Regelungen u.a. in der Caribbean Basin Initiative und in NAFTA kennt. Der derzeit am stärksten beachtete Vorschlag, den auch die USA und

Frankreich im April 1994 vor der Unterzeichnung des neuen Welthandelsabkommens in Marrakesch in die Diskussion brachten, sieht eine Zusammenarbeit der Weltarbeitsorganisation ILO und der neuen Welthandelsorganisation WTO vor.

Die wichtigsten Arbeitnehmerrechte sind in ILO-Konventionen verankert, von denen sechs eine besondere Bedeutung haben:

- Gewerkschaftsfreiheit (Nr.87)
- Recht auf Kollektivverhandlungen (Nr. 98)
- Recht auf Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz
- Diskriminierungsverbot (Nr. 100 und 111)
- Verbot der Kinderarbeit (Nr.138)
- Verbot der Zwangsarbeit (Nr. 29 und 105).

Länder, die diese Konventionen dauerhaft mißachten, müssen — so wollen es die Befürworter von Sozialklauseln — mit **handelspolitischen Maßnahmen** rechnen. Sowohl die Anwendungsbedingungen als auch die Form der Sanktionen sind dabei interpretationsbedürftig. Viele Länder haben die ILO-Konventionen nicht ratifiziert, so auch einige OECD-Mitglieder wie die USA. Während sich letztere trotzdem an die meisten Konventionen de facto halten, verletzen andere Länder sie, obwohl sie sie ratifiziert haben. Verletzungen können sich auf einzelne Konventionen, auf bestimmte Sektoren, Länder und Zeitabschnitte beschränken.

Befürworter einer Sozialklausel sehen daher einen **Prozeß der Überwachung, Untersuchung, Diskussion, Abmahnung** etc. vor, von dem sie sich eine größere Wirkung erwarten als von der letztendlichen Verhängung von handelspolitischen Strafmaßnahmen. In diesem Prozeß überprüfen Delegationen der ILO zusammen mit der Regierung des jeweiligen Landes die Einhaltung der Konventionen. Die Regierung wird dabei nicht nur mitwirken, um die möglichen Strafen (Sanktionen, Zölle etc.) zu vermeiden, sondern auch um ihren internationalen Ruf nicht zu gefährden. Aber ohne handelspolitische Eingriffsmöglichkeiten fehlt der ILO — so die Gewerkschaften — der notwendige Biß zur Durchsetzung ihrer Normen.

b) Umweltklauseln

Umweltklauseln können auf mehreren Ebenen ansetzen:

- **Produktstandards** definieren Ansprüche an die Umweltverträglichkeit und insbesondere die Unschädlichkeit eines Produktes für den Menschen. Als solche sind sie Teil des nationalen Verbraucherschutzes und gelten für einheimische wie importierte Erzeugnisse. Damit sind Handelsbeschränkungen zu ihrer Durchsetzung auch GATT-konform, da sie nicht formal gegen Importe diskriminieren. Real können Standards trotzdem so gewählt werden (und werden es auch), daß ausländische Anbieter Schwierigkeiten haben, sie zu erfüllen.
- **Verfahrensstandards** gehen darüber hinaus und verlangen, daß Erzeugnisse in einer Weise produziert werden, die die Umwelt nicht über Gebühr belastet. Sie sind nicht GATT-konform, es sei denn, die Verfahren entscheiden über wichtige Produkteigenschaften (z.B. Hygienevorschriften in der pharmazeutischen Industrie). Belasten Produktionsverfahren nur die lokale Umwelt, kritisieren die Produzenten derartige Klauseln als unberechtigte Einmischung der Importländer in die Politik der Exporteure. Belasten sie die Umwelt zumindest mehrerer Länder oder gar die globale Umwelt, so können die Importeure Handelsbeschränkungen mit ihrer eigenen Betroffenheit rechtfertigen.
- **Handelsverbote** versuchen den Handel mit bestimmten umweltbelastenden Gütern gänzlich zu verbieten (z.B. Giftmüll oder den Export von Stoffen, deren Nutzung im Exportland selbst verboten ist). Ebenso verbieten internationale Abkommen schon heute den Handel mit bestimmten Produkten, so etwa das Artenschutzabkommen CITES diejenigen, die nur durch Gefährdung aussterbender Arten „herzustellen“ sind (Elfenbein etc.). Im Extremfall sehen manche Umweltschützer den internationalen Handel selbst als Umweltbelastung und schlagen Maßnahmen zu seiner Reduzierung, z.B. in Form einer allgemeinen Abgabe auf den grenzüberschreitenden Handel vor.

Sozial- und Umweltklauseln sind nicht mit den traditionellen **Prinzipien des GATT** bzw. der WTO zu vereinbaren (Ausnahme: nicht diskriminierende Produktsstandards). Je weniger direkt sich die Handelsbeschränkungen auf Produkteigenschaften beziehen, desto mehr würden sie die Handelspolitik zugunsten ihrer fremder Ziele instrumentalisieren. So würde etwa nicht der Handel mit einem bestimmten Produkt wegen seiner Herkunft aus einem Zwangsarbeitslager oder aus einer umweltbelastenden Fabrik beschränkt, sondern allgemein der Export eines Landes, dessen Politik nicht bestimmten Umwelt- oder Sozialnormen genügt.

Eine solche **Instrumentalisierung der Handelspolitik** zur Durchsetzung anderer politischer Ziele ist nicht neu. Viele Länder haben an **Sanktionen** gegen Kuba, Südafrika, Irak oder Serbien teilgenommen, um deren Außenpolitik zu ändern oder die Demokratisierung zu erzwingen. Die Erfolgsquote dieser Sanktionen war nicht sehr ermutigend. Allerdings hängt sie stark von der Interessenkonstellation ab, also wie sehr die erstrebte Politikänderung im Interesse der Boykotteure und wie sehr die Fortsetzung der Politik im Interesse des Boykottierten liegt. Die Geschichte der US-amerikanischen Versuche, China zu einer Änderung seiner Menschenrechtspolitik zu bewegen, indem die USA mit einer Aufhebung der Meistbegünstigungsklausel drohten, zeigt, wie schwer Handelsbeschränkungen durchzusetzen sind, wenn andere gewichtige Interessen dagegen sprechen.

Freihändler befürchten andererseits, daß zusätzliche Bedingungen den **freien Marktzu-gang weiter gefährden**. Sie weisen auf die große Anzahl von nicht-tarifären Handelshemmnissen, anti-dumping-Klagen, „freiwilligen“ Exportbeschränkungen etc. hin, die schon heute den internationalen Handel belasten. Die Fülle dieser Maßnahmen signalisiert die Stärke des wirtschaftlich motivierten Protektionismus. Jede Einschränkung des Grundprinzips „Freihandel“ aus zusätzlichen sozialen und umwelt-orientierten Motiven öffnet dieser laufenden protektionistischen Offensive weitere Einfallstore.

Für einige gefährdete **Arbeitsplätze im Norden** könnte das die Rettung sein. Beim Vergleich der Lohnstückkosten könnten die weniger produktiven, aber — dank ILO — dann etwas teureren Arbeiter des Südens den kürzeren ziehen. Im Süden dagegen würde das höhere Entlohnungsniveau die Massenkaufkraft und die Konsumnachfrage der Beschäftigten stärken, allerdings um den Preis höherer Arbeitslosigkeit und damit verbundener relativer Einkommens- und Nachfrageausfälle.

Aber die meisten ILO-Konventionen sind so allgemein, daß ihre **materiellen Resultate zu vernachlässigen** sind. Sie haben den Charakter von Menschenrechten, die nur formale Bedingungen schaffen, deren Umsetzung und Ausnutzung von den sozialen, politischen und kulturellen Kräfteverhältnissen abhängt. Die Arbeiter in den Sweat-shops der Slums werden kaum in den Genuß der ILO-Rechte kommen, sondern am ehesten die Beschäftigten in den Tochterfirmen multinationaler Unternehmen, auf die sich die öffentliche Aufmerksamkeit in einem hohem Maße richtet.

Die ILO-Konventionen verändern also die Bedingungen für Lohnverhandlungen etc. bestenfalls nur nach und nach. Die **Lohnhöhe in den meisten armen Ländern** wird noch lange weit unter dem Niveau der reichen Länder bleiben. Erst wenn ein Land schon ein relativ hohes Entwicklungs- und Beschäftigungsniveau erreicht hat (wie z.B. einige ostasiatische Länder), können demokratischere Arbeitsbeziehungen deutliche Lohnverbesserungen herbeiführen. Bei hoher Arbeitslosigkeit entkoppeln sich in der Regel Produktivitätsfortschritt und Lohnentwicklung.

Damit bleibt der Beitrag der Sozialklauseln zur **Entschärfung der Niedriglohnkonkurrenz**, der Hauptsorge der Arbeitnehmer des Nordens, sehr begrenzt. Die Verlagerung einfacher Arbeiten wird weitergehen und der Norden wird weiter vor der Alternative stehen, seine weniger qualifizierten Arbeitskräfte zu entlassen oder mit Armutslöhnen zu bezahlen. Nur sehr langfristig kann er hoffen, daß ein „sozialerer“ Süden durch raschere Anhebung der Löhne an sein wirtschaftliches Leistungs-

vermögen und durch höhere Massennachfrage den schmerzhaften Anpassungsprozeß des Nordens etwas erleichtert.

4. HANDELSPOLITIK IN DER GLOBALEN RISIKOGESELLSCHAFT

Kaum jemand bestreitet noch die **Notwendigkeit einer globalen Umweltpolitik**. Umweltprobleme mit länderübergreifendem oder gar wirklich globalem Ausmaß nehmen zu. Einzelne Länder sind immer weniger in der Lage, mit nationalen Maßnahmen allein etwas dagegen zu unternehmen. Die Geschichte der Montrealer Konvention zur Vermeidung von FCKW hat gezeigt, wie weit dieses Bewußtsein inzwischen reicht, aber auch, wie schwierig die praktische Umsetzung ist.

Schon die umweltpolitischen Ziele sind schwer zu definieren. Oberziel muß es sein, eine **„nachhaltige Entwicklung“** (sustainable development) für alle Menschen zu ermöglichen. Viele, auch international anerkannte umweltpolitische Unterziele stehen mit dem Oberziel „nachhaltiger Entwicklung“ nur in losem Zusammenhang, etwa der Schutz von Arten. Auch ist unklar und umstritten, welches Ausmaß an Umweltbelastung und Ressourcennutzung mit nachhaltiger Entwicklung verträglich ist. Noch schwieriger wird es, wenn es um die internationale Verteilung dieser Rechte geht.

Die reichen Länder verbrauchen derzeit einen weit überproportionalen Anteil an den **Ressourcen der Welt** und müßten daher ihren Verbrauch einschränken, wozu sie weit über die bisher vollzogene Abkopplung ihres Wachstums vom Energieverbrauch hinausgehen müßten. Die armen Länder dagegen wollen erstmal wachsen und müssen dazu ihre Umweltnutzung ausdehnen. Mit sinkender Armut nehmen dann zwar eventuell bestimmte Umweltsünden ab, aber vielleicht ist es dann zu spät oder erheblich teurer, den angerichteten Schaden wiedergutzumachen.

Wachstum und Umweltnutzung sind dabei je nach Land und Sektor unterschiedlich vom Außenhandel abhängig. So wird z.B. nur ein geringer Teil des geschlagenen Tropenholzes exportiert; 85% wird verheizt. Bei anderen Rohstoffen wie Erdöl liegt dagegen der international gehandelte Anteil erheblich höher. Ähnliches gilt für wirtschaftliche Aktivitäten in der verarbeitenden Industrie. Der ganze informelle Sektor der armen Länder mit seinen oft umweltverschmutzenden Praktiken ist dagegen weitgehend vom internationalen Handel abgekoppelt.

In einem idealtypischen Weltmarkt mit voll internalisierten Umweltkosten wäre **Freihandel die beste Umweltpolitik**. Produzenten und Händler müßten nach dem Verursacherprinzip die „wahren“ Kosten für Rohstoffe und Umweltnutzung tragen, die bei der Herstellung und dem Transport anfallen. Der Markt- und Preismechanismus würde unter diesen Bedingungen Umwelt- und Transportkosten minimieren. Produktionen fänden dort statt, wo diese Kosten und damit auch die Umweltbelastungen aufgrund der gewählten Technologie oder der natürlichen Bedingungen am niedrigsten liegen.

Leider sind die Umweltkosten selten klar zu bestimmen. In der Regel werden sie externalisiert und der Export solcher Erzeugnisse kann als **(Öko-)Dumping** betrachtet werden, da der wahre Preis, den die Einwohner im Exportland (in Form von Steuern, Wohlfahrtsverlusten, etc.) zahlen, um diese externalisierten Kosten höher liegt. Um diese Kosten festzustellen, müssen die Betroffenen befragt werden. Bis heute sind derartige Berechnungen allerdings noch sehr umstritten und kaum als Basis zur Beilegung handelspolitischer Konflikte geeignet. Daran scheitern auch Regelungen, die nach dem **Verursacherprinzip** dem Umweltsünder die Kosten zuweisen.

In dieser wirklichen Welt mit verzerrten Preisen und externalisierten Kosten können einzelne Länder oder die Staatengemeinschaft mit ihren internationalen Organisationen versuchen, **handelspolitisch Ausmaß und Verteilung der Umweltbelastung zu beeinflussen**.

Allerdings sind dabei zahlreiche Konflikte sowohl zwischen Ländern als auch zwischen verschiedenen Interessengruppen innerhalb eines Landes absehbar.

a) Jedem Umweltrisiko seinen Handelskonflikt

Internationaler Handel und die Handelspolitik beeinflussen dennoch in vielfältiger Weise Ausmaß und Verteilung des weltweiten Wachstums und der – oft damit einhergehenden – Umweltbelastung. An diesen Zusammenhängen setzt die **Durchsetzung umweltpolitischer Ziele mit handelspolitischen Mitteln** an. Sie führt zu unterschiedlichen Konfliktlagen:

● Handel selbst als Umweltbelastung

Viele Umweltschützer sehen im Handel an sich schon eine umweltgefährdende Aktivität. In der Tat hat die Globalisierung der Weltwirtschaft das **Transportaufkommen** enorm gesteigert. Multinationale Konzerne legen jede Teilproduktion an ihrem betriebswirtschaftlich optimalen Standort und verfrachten das Produkt dann an seinen jeweiligen Bestimmungs-ort. Der Ausbau der weltweiten Transportinfrastruktur erleichtert dies.

Es wäre jedoch unsinnig, diesen Trend durch Beschränkungen des internationalen Handels zu bekämpfen. Die Verteuerung des internationalen Handels könnte in Einzelfällen sogar die Umweltbelastung erhöhen, wenn das ersatzweise nationale Transportaufkommen aufwendiger ist, weil z.B. ein Käufer in Freiburg seinen alten Lieferanten in Basel durch einen Lieferanten in Hamburg ersetzt. Zielsicherer als Handelsbeschränkungen würden **höhere Energiepreise**, vor allem für Kraftstoffe, wirken, da sie eine Internalisierung der wahren Kosten (Lärm, Luftverschmutzung, globale Erwärmung etc.) erzwingen.

Diese **Steuern oder Abgaben auf Transport**, also am einfachsten auf Kraftstoffe, könnten zur Finanzierung umweltpolitischer Projekte dienen und somit einen doppelten Umweltnutzen erfüllen. Sie könnten sich – ähnlich wie die

vorgeschlagene Tobin-Steuer auf Kapitalbewegungen – evtl. auf eine Koalition von Protektionisten, Umweltschützern und den möglichen Nutznießern der damit eingesammelten Finanzmittel stützen. Umgekehrt trafen sie aber auf den Widerstand mächtiger Export- und Handelsinteressen.

Abwegiger ist der Versuch, über Handelsschwerung das wirtschaftliche Wachstum und die damit voraussichtlich einhergehende Umweltbelastung zu bremsen. Im Sinne eines umweltschonenden, nachhaltigen Wachstums muß es darum gehen, **Wachstum vom Energieverbrauch und/oder Energieerzeugung vom CO₂-Ausstoß abzukoppeln**. Dazu kann Handel aber beitragen, indem er die internationale Verbreitung der sparsamsten Technologien beschleunigt.

Jedoch auch deren Verbreitung hängt vor allem vom **Energiepreis** ab; denn evtl. teure Technologien machen sich bei höheren Preisen schneller bezahlt. Dabei ist es umweltpolitisch zunächst unerheblich, ob die Erzeuger (z.B. OPEC) ihre Preise anheben oder die Verbraucherländer ihre Steuern erhöhen. Der Umwelteffekt hängt davon ab, welcher Abschöpfer sein zusätzliches Einkommen mehr für die Umwelt einsetzt, bzw. auf sinkendes Einkommen mit verstärkter Ressourcenausbeutung reagiert.

● **Handel mit umweltbelastenden Gütern**

Jedes Land hat das Recht, sich vor der Einfuhr schädlicher Produkte zu schützen. Es kann **Produktstandards** als GATT-konforme, nicht diskriminierende Maßnahme setzen, ohne allzu große politische Konflikte befürchten zu müssen. Produzenten, denen die Einhaltung der neuen Standards Schwierigkeiten bereitet, könnten allerdings protestieren. Konsumenten- und Regierungsdruck zwingt in ernsteren Fällen die Regierungen zu ihrer Einführung. Tun sie es nicht, ist zu erwarten, daß die Nachfrage nach diesen Erzeugnissen marktbedingt zurückgeht. Eine staatliche Regelung setzt durch, daß alle Anbieter diese Standards erfüllen müssen und nicht einzelne (ausländische oder einheimische) Anbieter billigere schädliche Pro-

dukte verkaufen können, die evtl. manche Käufer aus Unwissenheit oder wegen anderer Präferenzen vorziehen.

In dem Maße, wie die betroffenen Produkte die **globale Umwelt gefährden** (z.B. FCKW-haltige Produkte), sind derartige Produktstandards geeignete Instrumente einer globalen Umweltpolitik. Häufig ist aber umstritten, welchem Zweck ein Produktstandard dienen soll bzw. ob er wirklich dem Umweltschutz oder nicht eher dem Schutz nationaler Anbieter dient. Manche nationalen Vorschriften sind selektiv strikt, d.h. sie setzen hohe Schwellenwerte dort, wo die eigene Industrie diese erfüllen kann, und niedrige sonst. Andere Vorschriften versuchen, traditionelle Nischen zu retten (z.B. das deutsche Reinheitsgebot für Bier). Die deutschen Verpackungsvorschriften benachteiligen ebenfalls ausländische Anbieter, für die die Entsorgung schwieriger ist.

Viele Umweltschützer wollen auch den **Export von umweltgefährdenden Stoffen** (z.B. Giftmüll) unterbinden. Ein Handelsverbot hätte zweifellos folgende positive Effekte:

- Ein Handelsverbot zwingt die Lieferländer, ihre Umweltkosten zu internalisieren, also z.B. ihren Giftmüll selbst zu beseitigen. Sind die Kosten dafür sehr hoch, führt dies vielleicht dazu, daß die Aktivität, bei der Giftmüll anfällt, ganz eingestellt wird.
- Finden keine Transporte statt, so verschwindet auch das Risiko von Unfällen, bei denen der gefährliche Stoff in die Umwelt gelangen kann.
- Ebenso entfällt das Risiko unsachgemäßer Entsorgung im Empfängerland. Gerade arme Importländer verfügen oft nur über unzureichende technische Möglichkeiten und mangelhafte administrative und politische Kontrolle.

Andererseits verlieren die Abnehmerländer durch Handelsverbote Einnahmen. Global betrachtet, ist es u.U. besser, z.B. **Giftmüllexporte zuzulassen**, wenn ein Abnehmerland den Giftmüll ökologisch und ökonomisch günstiger entsorgen und mit den Einnahmen seinen

Wohlstand mehrten kann. Der Handel sorgt nur dafür, daß die Entsorgung dort stattfindet, wo sie am billigsten ist. Letztlich muß es im Interesse und Aufgabe des Empfängerlandes sein, dafür zu sorgen, daß der Importeur nicht seine Kosten externalisiert, indem er etwa die Risikostoffe einfach in die Landschaft kippt. Liegt er mit realen, d.h. internalisierten Kosten günstiger als die Entsorger im Exportland, so spricht wenig gegen eine Ausfuhr, wenn auch die Transportrisiken entsprechend als Kosten internalisiert sind (z.B. über Versicherung). Die gesellschaftliche Realität in vielen Ländern ist allerdings anders: Der schwache Staat kann seine Umweltvorschriften nicht durchsetzen, wenn er sie überhaupt hat, und die von der unsachgemäßen Entsorgung Betroffenen haben entweder nicht das Recht oder die Macht, sich zu wehren.

Ähnlich gelagert ist die Frage des Exports von im Exportland verbotenen Stoffen (z.B. bestimmte Pestizide). Auch hier fallen evtl. die **Risikoperzeptionen** auseinander. Die Importeure halten ein Produkt entweder für weniger gefährlich oder seinen Nutzen für viel größer im Vergleich zu seinen Nachteilen oder kümmern sich aus Profitsucht nicht um ihre betroffenen Landsleute, so daß sie es einsetzen wollen, obwohl etwa die Gesundheits- oder Umweltbehörden des Exportlandes seinen Einsatz dort untersagen. Ein Handelsverbot trifft dann auf den Widerstand sowohl der Exporteure als auch der Importeure. Im Importland wehren sich vielleicht die Menschen, die evtl. gesundheitliche Risiken in der Folge des Einsatzes tragen müssen. Sie sind aber möglicherweise wenig informiert, kaum organisiert oder können sich schlecht öffentlich artikulieren (z.B. Plantagenarbeiter in abgelegenen Regionen). In Grenzfällen mag die Wirtschaftlichkeit einer bestimmten Produktion vom Einsatz riskanter Stoffe abhängen und mit ihrem Verbot enden, so daß die betroffenen Arbeiter ihren Job und ihr Einkommen verlieren.

Umweltschützer und Solidaritätsgruppen wollen durch **Exportverbote** verhindern, daß diese riskanten Stoffe in die Umwelt entlassen bzw. Menschen davon betroffen werden. Das erste Anliegen kann u.U. sogar an das

Eigeninteresse des Exportlandes appellieren, da solche Stoffe letztlich auch wieder dorthin zurück gelangen können. Das zweite unterstellt, daß die Betroffenen im Importland sich nicht selbst ausreichend wehren können, weil das Land z.B. keine Demokratie ist oder die gewerkschaftliche Organisation der Plantagenarbeiter unterdrückt.

Dieses **politische Dilemma** hat aufwendige Konsequenzen:

- Handelspolitische Entscheidungen müßten sich relativ intensiv mit den inneren Angelegenheiten des Importlandes befassen. Die Gremien, also etwa das GATT als eventuelle Schiedsstelle, müßten eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten, die die Menschenrechte und die soziale Lage dort beobachten.
- Letztlich wäre fast der gesamte Handel mit diesem Land betroffen, denn praktisch alle Güter können direkt oder indirekt von den Herrschenden benutzt werden, um die Beherrschten zu unterdrücken.

● **Handelsverbote zum Schutz gefährdeter Güter**

Vor allem Umweltschützer in den reichen Ländern sind besorgt über den Raubbau an der Natur in vielen armen Ländern, insbesondere über die **Abholzung des Regenwaldes und die Vernichtung einzelner Tierarten**. Handelsverbote haben einen Teilerfolg im Rahmen des Artenschutzabkommens CITES erzielt, da sich die Bestände einiger gefährdeter Tierarten etwas erholen konnten. Einige Importeure und Regierungen haben diesen Sorgen durch Kennzeichnungspflichten („Ökolabeling“) Rechnung getragen, die nachweisen sollen, daß z.B. Holz aus wiederaufgeforsteten Beständen stammt oder Thunfisch ohne Gefährdung von Delphinen gefangen wurde. Die USA haben zeitweise die Einfuhr von Thunfisch verboten, der ohne ausreichende Rücksicht auf Delphine gefangen wurde.

Derartige **Importverbote erfassen naturgemäß nur die international gehandelten Güter**. Da 85% des geschlagenen Tropenholzes im Land verheizt wird, ist der mögliche Beitrag zur

Erhaltung des Tropenwaldes bescheiden. Obendrein könnte ein Importverbot die Armut in Tropenwaldregionen erhöhen, da die Exportholzwirtschaft dort zusammenbricht, und in der Folge die armutsbedingte Rodung zunehmen. Im Fall von Elfenbein, das in den Lebensgebieten der Elefanten selbst keine großen Märkte findet, mag der Erfolg von Handelsverboten größer sein.

Im Interesse eines **tragfähigen Wachstums** wäre sicherzustellen, daß diese gefährdeten Güter in einer Weise produziert werden, die ihren Bestand langfristig sichert. Dies würde kurzfristig die Kosten erhöhen, da die Anbieter in die Bestandserhaltung (durch Aufforstung, Zucht etc.) investieren müßten. Damit haben sie in einem freien Markt Wettbewerbsnachteile gegenüber unverantwortlichen Anbietern, die den schnellen Gewinn machen und die Langzeitkosten externalisieren. Labeling könnte solche Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Denkbar wäre auch, Produkte ohne Label mit Zöllen oder Abgaben zu belasten, wobei die Einnahmen in einen Fonds fließen könnten, aus dem Projekte zur Bestandssicherung finanziert werden.

Will man auch binnenmarktorientierte Aktivitäten entmutigen, die den Tropenwald oder Arten gefährden, so ist eher die **Entwicklungspolitik** gefragt. Sie könnte oder müßte – u.a. durch Finanztransfers – die Länder entschädigen, die auf Wachstum jetzt verzichten, um die gefährdeten Güter zu erhalten. Projekthilfe könnte die Länder unterstützen, Systeme zu entwickeln, um die Langzeitkosten besser zu internalisieren bzw. sicherzustellen, daß die späteren Nutzen wiederaufgeforsteter Wälder oder weiter lebender Elefanten denen zugute kommen, die heute auf Einkommen verzichten.

● **Handel und die umweltpolitische Standortkonkurrenz**

Regierungen in vielen reichen Ländern haben Umweltvorschriften erlassen, die die einheimischen Produzenten zwingen, Umweltkosten zu internalisieren. Die Unternehmen beklagen

ihrerseits, daß sie damit im internationalen Wettbewerb benachteiligt sind und drohen gelegentlich damit, die betroffenen Produktionen an weniger geschützte Standorte zu verlagern. Umweltschützer befürchten, daß die Regierungen **unter dem Druck dieser Standortkonkurrenz ihre Umweltauflagen abschwächen**. Sie verlangen daher, Importe von Erzeugnissen, die mit geringeren Auflagen und höherer Umweltbelastung an ausländischen Standorten produziert wurden, mit Zöllen zu belegen, die die Kostendifferenz ausgleichen.

Wie jeder Zoll kann diese **Handelsbarriere nur den einheimischen Markt schützen** und Unternehmen von einer Verlagerung abhalten, die hauptsächlich diesen Markt bedienen wollen. Auf Drittmärkten nutzt dieser Schutz nichts. Je wichtiger der geschützte Binnenmarkt ist, desto größer ist die Wirkung. Eine Maßnahme der EU oder gar aller OECD-Länder könnte somit schon viele Anbieter veranlassen, die entsprechenden Normen einzuhalten. Allerdings sind derartige Handelshemmnisse, die sich auf Verfahren gründen, nicht GATT-konform, außer wenn die Verfahren direkte Produkteigenschaften bedingen (z.B. Hygienevorschriften bei Nahrungsmitteln und Medikamenten).

Die betroffenen Anbieter aus Ländern mit geringeren Auflagen kritisieren derartige Vorschläge als Protektionismus, der **natürliche Standortvorteile und unterschiedliche Risikoperzeptionen und Präferenzen** sanktioniert. In der Tat stellt sich die Frage ähnlich wie beim Export von Giftmüll, der auch als Import einer Entsorgungsdienstleistung aus einem evtl. weniger umweltbewußten Land angesehen werden kann. Wenn Regierung, Unternehmer, Arbeitnehmer und generell Einwohner eines Landes bereit sind, einen bestimmten geringeren Schutz der Umwelt zu akzeptieren (vielleicht auch, weil sie noch relativ sauber und daher weit davon entfernt ist, schädlich zu werden oder „umzukippen“), so kann es nicht Aufgabe anderer Länder sein, hier einzugreifen. Geht es um die Solidarität mit Betroffenen, deren Rechte verletzt werden, so stehen die gesamten Wirtschaftsbeziehungen mit un-demokratischen Ländern zur Debatte.

Wollen dagegen die reichen Länder die **Umwelt in den armen Ländern unabhängig** von Wettbewerbsverhältnissen schützen, so sollten sie sich besser der Entwicklungshilfe bedienen. Sie könnten dann über technische und finanzielle Zusammenarbeit dazu beitragen, sauberere Produktionsverfahren einzuführen. Über Handelspolitik „best practice“ und modernste Technologie zu erzwingen, ist in der Regel eher ein Vorwand für Protektionismus.

Denn die **reichen Länder schützen ihre unsauberen Produktionen durch Handelsbarrieren**, wie etwa die Verarbeitung der schmutzigen deutschen Kohle oder Teile der energie- und giftintensiven EU-Landwirtschaft, die der Freihandel schon längst aus dem Markt gezogen hätte, wenn nicht Handelshemmnisse und staatliche Markteingriffe sie vor diesem Schicksal schützen würden. Eine Weltbankstudie hat obendrein gezeigt, daß das Ausweichen vor strengen Umweltvorschriften äußerst selten ein Motiv für Verlagerung bildet. Denn Investoren müssen befürchten, bald auch an den neuen Standorten mit härteren Auflagen konfrontiert zu werden.

● **Sanktionen zur außenpolitischen Durchsetzung von Umweltpolitiken**

Wenn ein Land Umweltschäden produziert, die andere Länder betreffen, so kann das liberale Argument der freien Präferenzwahl im jeweiligen Land nicht mehr unbegrenzt gelten. Rührt die **grenzüberschreitende Umweltbelastung** von einer Exportproduktion her, so liegt es nahe, ihre Einstellung durch Handelsbarrieren zu erzwingen. Bei Produktion für den einheimischen Markt würde dies nicht ausreichen. Dann wären Handelssanktionen ein außenpolitisches Druckmittel, um eine Verhaltensänderung durchzusetzen. Das geschädigte Land müßte allerdings abwägen, ob die durch die Sanktionen entstandenen Wohlfahrtsverluste nicht die Kosten der Umweltschäden übersteigen.

Die Tatsache, daß grenzüberschreitende Verschmutzung selten zu Handelskriegen geführt hat und führt, zeigt wohl, daß diese **Kosten-Nutzen-Abwägung meist zuungunsten der Um-**

welt und zugunsten des Handels ausfällt. Andere außenpolitische Instrumente (diplomatischer Druck, gemeinsame Kostenübernahme u.ä.) versprechen mehr Erfolg.

In Grenzfällen bieten sich **Mischformen** an: Beim FCKW z.B. dienen Handelsbarrieren dazu, ausländische Produzenten davon abzuhalten, FCKW zu verwenden. Sie schützen aber auch einheimische Erzeuger alternativer Produkte vor der Konkurrenz durch billige FCKW-haltige Importe. Ausländische Produzenten, die nur ihren einheimischen Markt bedienen, unterliegen aber letztlich nur dem Einfluß der eigenen Regierung. Hier sieht das Montrealer Abkommen denn auch Hilfen vor, die allerdings bis jetzt nur sehr langsam abfließen.

Je höher die Kosten einer Produktionsumstellung sind und je unklarer und ungleicher verteilt die Nutzen, desto heftiger werden die **Verteilungskonflikte** sein. Vom **Ozonloch** sind vor allem sehr nördlich und sehr weit südlich gelegenen Länder betroffen. Die globale Erwärmung dagegen betrifft alle, aber in verschiedener und noch offener Weise. Entsprechend unterschiedlich ist das Interesse – von allgemeinen ökologischen und solidarischen Motiven abgesehen – an einer Einschränkung des CO₂-Ausstoßes. Es wäre fatal, wenn die Handelspolitik zur Waffe würde, um derartige Interessenkonflikte auszufeuchten.

b) Die globale Risikogesellschaft braucht eine partizipative Handelspolitik

In jedem dieser Konfliktfelder zwischen Handels- und Umweltpolitik stellt sich somit die Lage verschieden dar. Eine **Handelspolitik zwischen Risikogesellschaften** verlangt aber immer stärker Mechanismen, die – wie im nationalen Fall – die weiter und weiter aufklaffenden Defizite der traditionellen Marktregulierung, aber auch halbiert Partizipation am politischen Prozeß ausgleichen. Staatliche Vorschriften können und müssen den Markt durch Internalisierungsaufgaben stärken und nutzen. Aber ihre gesellschaftliche Durchsetzung erfordert Mitspracherechte der Betroffenen und ihrer Organisationen.

Im Gegensatz zu den Sozialstandards gibt es bei den nicht GATT-konformen Umweltstandards wenig detaillierte rechtliche, institutionelle und prozedurale Vorstellungen, wie sie handelspolitisch umzusetzen seien. Bei allen **umweltbezogenen Handelsbeschränkungen** gilt, daß sie – wie auch die Sozialklauseln – sinnvollerweise in einen Prozeß von bi- und multilateralen Verhandlungen einzubauen sind. Zahlreiche umweltpolitische Befunde sind nur in Grenzen eindeutig beweisbar. Oft lassen vor allem die unterstellten Kausalzusammenhänge Interpretationsspielräume offen und können nur in Form von Wahrscheinlichkeiten angegeben werden. Derartige Risiken sind immer auch subjektiv und mit anderen Risiken zu vergleichen. Anderen Ländern die eigenen Risikoperzeptionen aufzudrängen, ist politisch gefährlich und ökonomisch unsinnig, da unterschiedliche Präferenzen für alle vorteilhafte Tauschhandlungen ermöglichen.

Andererseits kann man diese **Risikobewertung** auch nur schwer einem Markt überlassen, der Externalitäten naturgemäß nicht erfaßt und auf dem die Gesundheit und Lebensdauer eines Menschen nach seinem Einkommen gemessen werden. Die Alternative einer politischen Regulierung krankt ihrerseits daran, daß die Mitwirkungsrechte betroffener Bürger oft unklar und in weniger demokratischen Gesellschaften kaum vorhanden sind. Selbst in etablierten Demokratien zeigen die Konflikte z.B. um Kernkraftwerke, wie schwer Entscheidungen in einer „Risikogesellschaft“ zu finden sind. Im internationalen Bereich müßten diese komplexen Entscheidungsprozesse verschränkt werden, um den Betroffenen in allen beteiligten Ländern Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen.

Erzielt man einen **Konsens über Standards**, so ist ein erster Schritt zu von allen akzeptierten Maßnahmen getan. Wählt man Handelsbarrieren, so sollten es besser Zölle als andere Hemmnisse sein, da sie transparenter und leichter abbaubar sind. In den meisten Fällen dürften die Maßnahmen aber nicht handelspolitischer Natur sein. Denn umweltpolitisch geht es um die Änderung der Produktions-

und Konsummuster. Handelspolitik kann dazu ein Anreiz sein, wenn die Produktion mit Importen konkurriert oder exportorientiert ist bzw. wenn der Konsum vom Import abhängt.

Entwicklungszusammenarbeit und ausländische Direktinvestitionen können mehr zur Änderung der Produktionsstrukturen beitragen als die Handelspolitik. Sie können Anpassungen finanzieren, sich an den Anpassungskosten und an den einzelwirtschaftlichen Kosten internalisierter Umweltlasten beteiligen, Nicht-Regierungsorganisationen und Regierungen beraten und beim Umweltschutz unterstützen. Im Rahmen internationaler Produktionsverbünde erwarten bereits heute die Mutterunternehmen von ihren Zulieferern und Töchtern im Ausland, daß sie bestimmte Umweltstandards erfüllen. Denn nur so können sie ihre Endprodukte in stärker geregelten Absatzmärkten verkaufen. Aber nicht nur die Entwicklungsländer können und müssen sich anpassen, sondern auch und vor allem die Industrieländer selbst, die die größten Umweltsünder sind. Schonen sie weiter ihre heiligen Kühe (Tempolimit, Gemeinsame Agrarpolitik, usw.), so können sie von den armen Ländern keine größeren Opfer erwarten.

5. WELTWIRTSCHAFTSPOLITIK AN DEN GRENZEN DER LIBERALISIERUNG

Sozial- und Umweltklauseln erweisen sich bei näherem Hinsehen als **zwiespältig**. Ohne starke flankierende Maßnahmen würde ihre Anwendung in einigen Bereichen die Lage verschlimmern (z.B. Kinderarbeit). Beschränken sie sich darauf, den Handel mit Produkten zu erschweren, die durch ihre Eigenschaften oder durch die Art ihrer Produktion Umwelt oder Arbeitnehmer gefährden, so erfassen sie nur einen Teil und oft den weniger gravierenden Teil der Problemproduktion. Denn die Exportproduktion ist oft der modernste Sektor in den armen Ländern, in dem häufig multinationale Unternehmen arbeiten, die internationale Standards anwenden.

Sozial- und Umweltklauseln schützen auch die **reichen Länder** nur beschränkt vor internationaler Konkurrenz und den mit ihr einhergehenden Anpassungszwängen. Wie jede Handelsbarriere schützen sie lediglich den heimischen Markt. Die Wettbewerbsfähigkeit auf Drittmärkten beeinflussen sie – wenn überhaupt – negativ, da sie Importe bzw. konkurrierende einheimische Produkte verteuern, die als Inputs auch in die Exportproduktion eingehen. Bei wachsender Kapitalmobilität verlagern Produzenten, die mit weniger geschützter Umwelt oder Arbeit produzieren wollen, ihre Tätigkeit an Standorte mit geringeren Auflagen. Handelsbarrieren hindern sie nur, von diesen für sie günstigeren Standorten ihre bisherigen Gastländer zu beliefern. Praktisch verlagern Investoren allerdings erheblich öfter, um Lohnkosten zu sparen, als um Umweltauflagen auszuweichen.

Gegen diese Konkurrenz könnte nur eine **weltweite Angleichung der Umwelt- und Sozialstandards** helfen. Geht man also weiter und versucht, mit der Drohung von Handelsanktionen die gesamte Sozial- oder Umweltpolitik in den Exportländern zu verändern, so öffnet man eine außenpolitische Pandorabüchse. Sanktionen sind notorisch schwach, treffen meist Opfer und Täter gleichermaßen, sind daher moralisch-politisch kaum zu legitimieren und kollidieren mit zahlreichen übergeordneten wirtschaftlichen und politischen Interessen.

a) Der schwierige Konsens für internationale Regulierung

Die Chancen für globale Standards sind also gering, die **absehbaren Konflikte enorm**. Schon in der viel homogenen EU ist Großbritannien nicht bereit, die Sozialcharta zu akzeptieren. Wirtschaftlich schwächere Länder mit erheblich abweichenderen gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen werden gemeinsame und relativ hohe Standards noch viel weniger hinnehmen können. Sie sähen solche Standards als den Versuch, ihre komparativen Vorteile und Wachstumschancen zu vernichten.

Freihandel und immer weitergehende Liberalisierung bieten jedoch auch **keine realistische Alternative**. Der grassierende Protektionismus und Neomerkantilismus praktisch aller Länder zeigt, daß ein dereguliertes, gänzlich liberales Welthandelssystem nur rhetorisch erwünscht ist. Selbst die Länder, die wenig zum Schutz der eigenen Wirtschaft vor Importkonkurrenz unternehmen, sind eifrig dabei, ihre Exporte zu fördern, indem sie alle möglichen Faktoren wirtschafts- und gesellschaftspolitisch manipulieren, die deren Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Die sozial und ökologisch sensiblen Konsumenten und Wähler werden zusätzlich über den Markt und ihre politischen Repräsentanten versuchen, die Produktionen (oder zumindest den Import von Produkten daraus) zu unterbinden, die der Umwelt bzw. den Arbeitnehmern zu sehr schaden.

Eine **realistische Handelspolitik** muß diesen Gegebenheiten Rechnung tragen. Sie kann nicht blauäugig, mit Ricardo unterm Arm, Freihandel in der Überzeugung fordern, damit sei allen Beteiligten am besten gedient. Umgekehrt sollten die Gesinnungsethiker davon ablassen, das vom täglichen Protektionismus angeknackste Handelssystem mit ständig neuen sozialen und ökologischen Anforderungen zu überlasten, die ihre Zwecke auch mehr schlecht als recht erfüllen. Beide erweisen dem internationalen Handel mit seinen unzweifelhaften Wohlfahrtseffekten einen schlechten Dienst.

Um ein weiteres Wachstum des Welthandels politisch abzusichern, bedarf es einer **Demokratisierung der Handelspolitik**. Die betroffenen sozialen und ökologischen Interessen müssen ein Mitspracherecht in den Entscheidungsprozessen erhalten. Die Sozial- und Umweltkonkurrenz konfrontiert unterschiedliche Präferenzen und Risikoperzeptionen miteinander, die das Markt- und Preissystem nur unvollkommen abbilden. Nur wenn die Betroffenen mitwirken, bleiben die Ergebnisse akzeptabel.

Freie Märkte brauchen klare Regelsysteme, die den Wettbewerb in einer Weise ordnen,

der die Effizienz des Marktes als Informations- und Allokationssystem optimiert. Im nationalen Rahmen schaffen Regierungen, Verwaltungen oder Zweckverbände derartige Ordnungen, wobei in Demokratien gesellschaftliche Organisationen beteiligt sind. Im internationalen Raum herrscht ein Regelungsdefizit, das schwer zu schließen ist, da statt einer Regierung immer viele im Konsens beschließen müssen. Ein zweites Hindernis, das allerdings auch auf nationaler Ebene besteht, liegt in der überlappenden Wirkung verschiedener Politikbereiche.

Regelsysteme sind nie unparteiisch, auch wenn sie diesen Anspruch erheben. Sie beginnen nicht auf einer tabula rasa, sondern mit Spielern, die schon bestimmte Ausgangsvoraussetzungen (Faktorausstattung etc.) mitbringen. **Gleiches Recht für alle ist somit schon Unrecht.** Entsprechend hart kämpfen Regierungen und Interessengruppen bei der Einführung von Ordnungen. Die EU und ihr Binnenmarktprojekt bieten ein Lehrstück, wie Regelung und Liberalisierung im Gleichschritt erfolgen muß und welche Schwierigkeiten dies mit sich bringt. Den Fortfall der letzten fiskalischen, technischen und sonstigen nicht-tarifären Barrieren erkaufte die EU mit fast 300 Regelvorschriften, die alle Mitgliedsstaaten national umzusetzen hatten.

Ein Ansatz wären **internationale Mindeststandards**. Ihr Nachteil liegt darin, daß sie, um für alle akzeptabel zu sein, so niedrig sein müssen, daß sie keinen ausreichenden Schutz mehr bieten. Legt man sie höher, müßten die Länder oder Gruppen mit Schutzbedürfnis den anderen helfen, sich an die höheren Standards anzupassen, um deren Einverständnis zu erhalten. Eine Harmonisierung nationaler Standards ginge in die gleiche Richtung, wäre aber erheblich aufwendiger.

Eine andere Möglichkeit liegt in der **gegenseitigen Anerkennung nationaler Standards**. Sie setzt aber ein erhebliches Vertrauen in die jeweiligen Herkunftsländer, ihre Regierung und Verwaltung voraus. Sie müßten nicht nur einen angemessenen Standard setzen,

sondern auch seine Einhaltung durch gründliche und unbestechliche Kontrollen garantieren. Für Konflikte benötigt ein solches System ein Schlichtungsverfahren, z.B. in Gestalt eines internationalen Gerichtshofs oder eines GATT-Panels.

Der FCKW-Fall zeigt, daß **international verhandelte Regelungen** möglich sind. Sie müssen ein Paket unterschiedlicher Maßnahmen von der Handelspolitik bis zur Hilfe umfassen. Leider kommt es zu solchen Lösungen nur fallweise unter dem Druck von Katastrophen, die schon hereingebrochen sind und nicht im Zuge präventiver Politik. Investitionsprogramme sind auch institutionell und organisatorisch schwerer umzusetzen als Handelserleichterungen. So fließen z.B. die für die Umrüstung aus FCKW-abhängiger Produktion vorgesehenen Mittel äußerst träge ab.

b) Gegen die Segmentierung globaler Wirtschaftspolitik

Eine Reihe **internationaler Organisationen** kümmern sich um weltwirtschaftliche Fragen mit umwelt- und sozialpolitischen Konsequenzen. Allerdings ist die Arbeitsteilung dem realen Zusammenhang der Probleme nicht immer angemessen:

- So fällt die **Währungspolitik** in die Zuständigkeit des IWF. Eine Über- oder Unterbewertung einer Währung ist im Zweifelsfall ein erheblich wirksames Mittel der Handelspolitik als Zölle. Der IWF kann aber nur Druck auf Defizitländer ausüben.
- Die WTO tritt die GATT-Nachfolge an. Das Mandat der WTO reicht über reine **Handelsfragen** hinaus und schließt Umweltfragen mit ein, während Sozialaspekte ausgeklammert bleiben.
- Die WIPO (World Intellectual Property Organization) befaßt sich mit dem **Schutz geistigen Eigentums**, bis zur Uruguay-Runde aber ohne großes Durchsetzungsvermögen. Erst das Engagement der USA im Bereich der TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights) hat hier Fortschritte handelspolitisch erzwungen.

- UNCTAD befaßt sich mit **Handel und Entwicklung**. 1994 unternahm sie einen Vorstoß zur Förderung von Handelseffizienz („trade efficiency“), wodurch die Entwicklungsländer mehr vom offeneren Welthandel profitieren sollen.
- Die ILO befaßt sich mit den **Arbeitsbedingungen**, aber nicht mit dem Handel. Sie hat Standards entwickelt, aber keine Durchsetzungsmöglichkeiten. Im Herbst 1994 veröffentlichte die ILO einen Bericht über die möglichen Verbindungen von Handels- und Sozialpolitik.
- UNEP, das UN-Programm für die **Umwelt**, führt zwar umweltorientierte Projekte durch, hat aber kaum Kompetenzen für eine globale Umweltpolitik.
- Die Weltbank ist für zahlreiche Projekte und Programme verantwortlich, die direkt den **Außenhandel** betreffen. Zu ihrer Gruppe zählen auch MIGA (Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur) und IFC (International Finance Corporation), die beide **Direktinvestitionen** in Entwicklungsländern fördern.

Es gibt jedoch keine Gremien, die versuchen würden, die **Verbindungen zwischen diesen Politikfeldern** zu berücksichtigen. Unter den Industrieländern übernimmt die G7 (USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien und Kanada) diese Aufgabe in Ansätzen, indem sie mit den Wirtschaftsgipfeln ein Forum bietet, auf dem die Regierungschefs globale ökonomische Fragen im Zusammenhang besprechen können. Die OECD bietet einen kontinuierlichen und institutionalisierten, aber weniger machtvollen Abstimmungsmechanismus an.

Die meisten der hier relevanten Fragen sind jedoch sinnvoll nur unter **Beteiligung der Entwicklungsländer anzugehen**. Geht man von den Volkseinkommensvergleichen des IWF auf der Grundlage von Kaufkraftparitäten aus, so zählen neben den G7 zu den 15 größten Volkswirtschaften schon sechs sog. Entwicklungsländer (China, Indien, Brasilien, Mexiko,

Indonesien und Südkorea) sowie Rußland und Spanien. Der ehem. Präsident der EU-Kommission, Delors, hat vor diesem Hintergrund einen Sicherheitsrat für Wirtschaft (Economic Security Council) vorgeschlagen, auf dem der Norden und der Süden vertreten sind und dessen Aufgabenbereich die verschiedenen Politikfelder übergreifen soll.

Die umwelt- und sozialpolitische Agenda eines solchen Gremiums ist schon voll und vorgezeichnet:

- **Internationale Arbeitsteilung:** Anpassungsmanagement durch Kontrolle von Unterbewertung und durch Koppelung von Produktivitätsfortschritt und Lohnentwicklung.
- **Schutz der „global commons“** (Regenwald, Arten, Aufnahmekapazität für CO₂ usw.) durch geregelte internationale Verteilung der Nutzungsrechte; eine Marktlösung wären z.B. handelbare Nutzungsrechte, deren Verkaufserlöse Projekte zum Schutz der „commons“ finanzieren könnte.
- **Internationale Rohstoffpolitik;** die gegenwärtige Pseudomarktlösung bildet zwar in den Preisen die politischen Eingriffe verschiedener Regierungen und die ungleiche Kaufkraftverteilung auf dem Planeten ab, aber nicht die Bedürfnisse künftiger Generationen oder nachholender Industrialisierer ohne aktuelle Kaufkraft.
- **Partizipative, multilaterale Definition ökologischer Anforderungen** an Produkte durch Mindeststandards, Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung.

Für viele ist eine solche **neue internationale Institution** an sich ein Schrecken. In der Tat kann man keine allzu großen Hoffnungen auf ihre Leistungsfähigkeit setzen, wie schon der mühselige Fortschritt supranationaler Politik in der relativ homogenen EU zeigt. Im Gegenteil, sie droht wie viele andere derartige Institutionen ein Selbstdarstellungsforum für Amtsinhaber, ein teures Reisebüro für Bürokraten und ein kostspieliges Ruhepöstchen für gescheiterte nationale Politiker zu werden.

Aber die **Alternative einer unregulierten Entwicklung** hat auch wenig Charme: Der Ad-hoc-Protektionismus der wettbewerbsschwächeren reichen Länder wird sich mit der rücksichtslosen Aufholpolitik einiger armer Aufholer auf Kosten von Umwelt und Gesellschaft verbinden. Das leistet dem offiziellen und dem gesellschaftlichen Protektionismus Vorschub. Die wohlhabenderen Konsumenten in den reichen Ländern leisten es sich, auf

„schlechte“ Produkte zu verzichten. Aber die Verlagerung der weniger qualifizierten Tätigkeiten aus den reichen Ländern vergrößert den armen Bevölkerungsanteil der Zweidrittelgesellschaften. Diese Armen sind immer mehr auf billige Güter angewiesen, auch wenn sie zur Umweltvernichtung und Ausbeutung beitragen. So dreht sich der Teufelskreis von Armut und Umweltvernichtung im Norden wie im Süden weiter.

Bisher erschienen in der Reihe Eurokolleg:

Nr. 1 (1989): Winfried Veit (*vergriffen*)
Souveränität '93: Europa zwischen Integrationsdruck und Demokratiedefizit

Nr. 2 (1989): Michael Ehrke/ Gabriele Thumser
Warum in Europa die Umwelt zu kurz kommt

Nr. 3 (1990): Michael Dauderstädt (*vergriffen*)
Entwicklungspolitik '92: Abkehr von der Dritten Welt

Nr. 4 (1990): Alfred Pfaller (*vergriffen*)
Europäischer Binnenmarkt und Arbeitnehmerrechte: Bedrohungen, Chancen, Strategien

Nr. 5 (1990): Eckhard Lübke-meier
Europas Sicherheit nach dem Kalten Krieg

Nr. 6 (1991): Dirk Buda (*vergriffen*)
Auf dem Weg zum europäischen Betriebsrat

Nr. 7 (1991): Alfred Pfaller (*vergriffen*)
Wirtschaftspolitik in einer europäischen Währungsunion

Nr. 8 (1991): Roland Bunzenthall/ Alfred Pfaller
Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa: EFTA-Länder erfolgreicher als die EG

Nr. 9 (1991): Michael Dauderstädt (*vergriffen*)
Zukunft ohne Kredit – Die Überforderung der Internationalen Kapitalmärkte

Nr. 10 (1991): Gabriele Thumser/ Michael Ehrke (*vergriffen*)
Energie und Umwelt im Europäischen Binnenmarkt

Nr. 11 (1991): Wolfgang Renzsch (*vergriffen*)
Europa der Regionen: Institutionelle Grenzen, aber politische Spielräume

Nr. 12 (1991): Jörg Huffscheid
Friedensdividende durch Rüstungskonversion – Chancen, Probleme, Handlungsmöglichkeiten

Nr. 13 (1991): Horst Tomann (*vergriffen*)
Technologiegefälle in Europa und Europäische Technologiepolitik: Was kann Europa zum Abbau der Strukturunterschiede leisten?

Nr. 14 (1991): Eckhard Lübke-meier (*vergriffen*)
Transatlantische Beziehungen nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation

Nr. 15 (1992): Michael Dauderstädt
Umbruch in Osteuropa: Herausforderung für die EG

Nr. 16 (1992): Hazel Rosenstrauch
Kulturpolitik: Ein Schalk in Europas Nacken

Nr. 17 (1992): Eschel Claus Alpermann/ Christian Uhlig (*vergriffen*)
Bildung von Humankapital als ein Instrument europäischer Regionalpolitik

Nr. 18 (1992): Horst Tomann
Chancen und Risiken neuer Technologien für die regionale Entwicklung in Europa

Nr. 19 (1992): Heiko Körner
Immigration aus Afrika: Herausforderung für Europa

Nr. 20 (1992): Brigitte Deja-Löhlhöfel
Frauen in Europa: Chancen und Defizite in einem sich vergrößernden Europa

Nr. 21 (1992): Otto Jacobi
Soziale Demokratie als gewerkschaftliche Perspektive in Europa – Ein Plädoyer

Nr. 22 (1993): Wilgart Schuchardt
Europäische Güterfernverkehrspolitik – Zwischen Deregulierung und umweltpolitischem Handlungsbedarf

Nr. 23 (1993): Michael Dauderstädt
EG und Osteuropa: im Leuchtturm geht das Feuer aus

Nr. 24 (1993): Reiner Luyken/ Christof Riegert
Europäische Agrarpolitik – Elemente für ihre Reform

Nr. 25 (1993): Otto Schmuck
Demokratiedefizit in Europa – Neue Herausforderung für eine politische Union

Nr. 26 (1993): Karl-Dieter Keim/ Peter Busch
Stadt 2000 – Metropolen- und Großstadtentwicklung

Nr. 27 (1994): Michael Dauderstädt/ Christiane Kesper
Zwischen Lomé und Maastricht: Neue Wege der EU-Südpolitik

Nr. 28 (1994): Michael Dauderstädt
Europas schwieriger Osten: Konkurrent oder Armenhaus

Nr. 29 (1994): Axel Schulte
Staatliche Maßnahmen gegen Diskriminierung – Für ein vereintes und multikulturelles Europa

Nr. 30 (1994): Heinz-Jürgen Axt
Zypern und die Europäische Union – Beitritt einer geteilten Insel?

Die **Reihe Eurokolleg** greift wichtige Aspekte des europäischen Einigungsprozesses auf, mit dem Ziel, die verschiedenen, miteinander verzahnten Dimensionen der jeweiligen Problematik sichtbar zu machen und die zugehörigen Politikoptionen zu diskutieren. Die **Reihe Eurokolleg** sucht Klarheit in komplexe Sachverhalte zu bringen und will nicht für bestimmte politische Vorgehensweisen plädieren. Die einzelnen Titel der **Reihe Eurokolleg** werden jeweils im Anschluß an die von der Friedrich-Ebert-Stiftung in verschiedenen europäischen Hauptstädten durchgeführten Konferenzen des Typs „Eurokolleg“ verfaßt und basieren auf deren Ergebnissen. Das Eurokolleg-Seminar zu dieser Broschüre fand in Brüssel statt und wurde vom dortigen Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt. Die **Reihe Eurokolleg** erscheint unregelmäßig.
Copyright bei Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Bezug kostenlos durch die Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Industrieländer, Redaktion Eurokolleg,
Joachim Gottschalk, D-53170 Bonn**

Druck: DCM Druck Center Meckenheim, 1995

ISBN 3-86077-352-6

ISSN 0939-7493