ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Helm, Carsten

Book Part — Digitized Version

Umwelt- und Handelspolitik in einer globalisierenden Wirtschaft

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Helm, Carsten (1996) : Umwelt- und Handelspolitik in einer globalisierenden Wirtschaft, In: Udo Ernst Simonis (Ed.): Weltumweltpolitik: Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes, ISBN 3-89404-161-7, Edition Sigma, Berlin, pp. 219-242

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/122396

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

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

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

12. Umwelt- und Handelspolitik in einer globalisierten Wirtschaft

Carsten Helm

»The day has come to replace old mistakes with mistakes more appropriate to our times.«
Richard S. Levine

12.1 Zusammenhang von Handel und Umwelt

Ein großer Teil der Diskussion über den Zusammenhang von Handel und Umwelt müßte eher unter der Überschrift »Wachstumskritik« zusammengefaßt werden. Hierunter fällt die Frage, ob die Wachstumseffekte der Handelsliberalisierung in erster Linie eine Ausdehnung des ökonomischen Subsystems auf Kosten der Natur bewirken, indem der Ressourcenverbrauch steigt und die Schadstoffaufnahmekapazität des Ökosystems Erde durch mehr (verschmutzende) Produktion und Konsumtion zunehmend beansprucht wird (vgl. Daly/Goodland 1993). Oder ob eher der entgegengesetzte Effekt überwiegt, daß mit wachsenden Einkommen die potentiell für den Umweltschutz verfügbaren Mittel und die Präferenzen der Bevölkerung für eine saubere Umwelt zunehmen (vgl. Grossman/Krueger 1993). Internationaler Handel spielt hier nur insofern eine (indirekte) Rolle, als von ihm eine wachstumsfördernde Wirkung erwartet wird.

Nun ist es sicherlich richtig und wichtig zu bemerken, daß quantitatives Wirtschaftswachstum früher oder später an Grenzen stoßen wird und wir andere soziale und ökologische Leitindikatoren brauchen, wobei in diesem Zusammenhang das Konzept der Nachhaltigkeit *(sustainable development)* immer häufiger genannt wird. Ohne solch neue Leitindikatoren wird eine quantitative Wachstumspolitik nicht bereits dadurch umweltfreundlicher, daß sie in weitgehend autarken Volkswirtschaften stattfindet, wie die verbreiteten Umweltschäden in den ehemaligen Ostblockstaaten zeigen.

Daher sollte die Auseinandersetzung über Handel und Umwelt nicht als Ersatzdiskussion für die notwendige Auseinandersetzung mit unserem derzeitigen, nicht zukunftsfähigen Wohlfahrtsmodell geführt werden. Die zentrale Fragestellung lautet vielmehr: Wenn internationaler Handel bisher dem (politisch bestimmten) Ziel des quantitativen Wachstums gedient hat, kann er dann ebenso eine geänderte politische Zielbestimmung, eine umweltgerechte Ent-

wicklung *(sustainable development)* fördern? Hieraus ergibt sich unter anderem die Frage, ob internationaler Handel den Anreiz zur Wahl suboptimaler Umweltstandards erhöht, beispielsweise um die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Industrie in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft zu erhöhen.

Im folgenden Abschnitt 12.2 wird zunächst das ökonomische Freihandelsparadigma bei der Berücksichtigung von Umweltschäden dargestellt. Abschnitt 12.3 beschäftigt sich dann mit der empirischen Relevanz der theoretischen Zusammenhänge. In Abschnitt 12.4 werden die wichtigsten umweltrelevanten Bestimmungen des GATT/WTO-Regimes erläutert und abschließend werden einige darauf abzielende Reformvorschläge vorgestellt (Abschnitt 12.5).

12.2 Eine kritische Betrachtung des Freihandelsparadigmas

Nach der neoklassischen Handelstheorie spezialisieren sich Länder auf die Produktion jener Güter und exportieren diese, bei denen sie einen komparativen Kostenvorteil besitzen.[1] Im Heckscher-Ohlin-Modell sind dies Güter, deren Produktion faktorintensiv in bezug auf den relativ reichlich vorhandenen Produktionsfaktor ist. Lange Zeit wurde die Umwelt in der ökonomischen Theorie (und auch in der politischen Praxis) als freies Gut behandelt, das im Überfluß vorhanden ist und dem daher keine Bedeutung bei der Bestimmung komparativer Kostenvorteile zugemessen wurde. Die begrenzte Aufnahmekapazität der Umwelt für die bei der Produktion entstehenden umweltschädigenden Emissionen ist jedoch inzwischen hinlänglich bekannt. Somit entstehen Opportunitätskosten der Verschmutzung, da diese die Umwelt in ihrer Funktion als öffentliches Gut beeinträchtigt und als *externe Effekte* Auswirkungen auf andere Wirtschaftssubjekte und Länder hat. Insofern müssen auch die Schadstoffaufnahmedienste der Umwelt, ähnlich wie Kapital und Arbeit, als knapper Produktionsfaktor betrachtet werden. Demnach würde sich ein relativ reichlich mit dem »Faktor Umwelt« ausgestattetes Land ceteris paribus auf jene Güter spezialisieren, deren Produktion relativ verschmutzungsintensiv ist, und vice versa. In der neoklassischen Analyse ist diese Spezialisierung effi-

1 Gemäß dem Theorem der *komparativen* Kostenvorteile bringt internationaler Handel selbst dann für *alle* beteiligten Länder Wohlfahrtsgewinne, wenn *ein* Land in der Produktion aller Güter *absolute* Kostenvorteile gegenüber dem Ausland aufweist. Wichtig ist lediglich, daß der Grad der Überlegenheit bei den verschiedenen Gütern divergiert. Jedes Land sollte sich auf die Produktion der Güter konzentrieren, die es im Vergleich zum Ausland *relativ* billiger herstellen kann, das heißt bei denen es einen *komparativen* Kostenvorteil hat.

zient und dient der Steigerung sowohl der globalen als auch der nationalen Wohlfahrt der einzelnen Länder.

Bei dieser Argumentation werden jedoch einige zentrale Aspekte der Umweltpolitik und des internationalen Handels außer acht gelassen. Die Beurteilung des Freihandelsparadigmas fällt wesentlich kritischer aus, wenn beispielsweise berücksichtigt wird, daß zahlreiche Umweltprobleme grenzüberschreitender Natur sind, ein beträchtlicher Teil des internationalen Handels unter Bedingungen des unvollkommenen Wettbewerbs stattfindet und die Wahl der optimalen Umweltpolitik häufig nicht gewährleistet ist. Diese drei Punkte stehen daher im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen (ausführlicher dazu Helm 1995).

12.2.1 Internationaler Handel und grenzüberschreitende Umweltprobleme

Wenn internationaler Handel in Ländern mit vergleichsweise niedrigen Umweltstandards zu einer ungewollten Zunahme der verschmutzungsintensiven Produktion oder Konsumtion führt, dann – so die herrschende Meinung der ökonomischen Zunft – ist dies Ausdruck einer schlechten Umweltpolitik – und nicht etwa Handelspolitik. Denn im nationalen Rahmen kann die Externalisierung der bei der Produktion und beim Konsum von Gütern entstehenden Umweltschäden durch staatliche umweltpolitische Maßnahmen unterbunden werden, etwa durch Ökosteuern, Umweltzertifikate oder ordnungsrechtliche Vorschriften. Internationaler Handel mag zwar die bestehenden Defizite verstärken, er ist jedoch nicht ursächlich für sie verantwortlich.

Bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen stoßen nationale Maßnahmen hingegen an Grenzen, da zumindest ein Teil der Umweltschäden durch Aktivitäten in anderen Ländern verursacht wird. Schlimmer noch, die Wirksamkeit nationaler umweltpolitischer Maßnahmen kann durch internationale Handelseffekte teilweise aufgehoben werden. Beispielsweise bewirken einseitige Abgaben eines Landes auf verschmutzende Produktionsmethoden einen Anstieg der internationalen Produzentenpreise. Dies kann zu einer Ausweitung der verschmutzenden Produktion in Ländern ohne entsprechende Abgaben und somit zu Wohlfahrtsverlusten durch zunehmende grenzüberschreitende externe Effekte führen. So wäre die Einführung einer nationalen CO_2-Steuer in dem Maße unwirksam, in dem energieintensive Produktionszweige in andere Länder ohne entsprechende Regelungen verlagert würden.

In der ökonomischen Theorie wird dieses Ergebnis damit erklärt, daß es nicht mehr nur eine Externalität gibt – durch die Emissionen bei der Produk-

tion im Inland –, sondern eine zweite – durch die grenzüberschreitenden Emissionen. Doch nur wenn *alle* externen Effekte internalisiert sind, ist Freihandel Pareto-optimal.[2] Handelsbeschränkungen in der Form von Importabgaben (Zöllen) auf Güter aus verschmutzungsintensiver Produktion können in diesem Fall eine sinnvolle Politikmaßnahme sein, um die notwendige Internalisierung der grenzüberschreitenden negativen Umwelteffekte zu gewährleisten. Allerdings muß ein solcher Zoll in der Wahl der von ihm betroffenen Produkte und der Höhe des Zollsatzes ausschließlich auf die Internalisierung grenzüberschreitender Verschmutzungseffekte ausgerichtet sein. Er läßt sich daher treffender durch den Begriff »transnationale Verschmutzungsabgabe« beschreiben (vgl. Baumol/Oates 1975).

Diese einseitige Maßnahme beeinflußt jedoch nur die grenzüberschreitenden Emissionen der Produktion im Ausland für den Export, und darin liegt ihre größte Schwäche. Daher ließe sich durch internationale Kooperation eine Pareto-superiore Lösung erreichen. Transnationale Verschmutzungsabgaben sind also immer nur eine zweitbeste Politikmaßnahme und nur dort zu empfehlen, wo kooperative Lösungen nicht erreichbar sind.

12.2.2 Internationaler Handel und Umwelt bei unvollkommenem Wettbewerb

Bisher wurde – wie in den meisten ökonomischen Beiträgen zum Zusammenhang von Handel und Umwelt – von der Annahme des vollkommenen Wettbewerbs auf den internationalen Gütermärkten ausgegangen, auf denen die einzelnen Unternehmen Preisnehmer sind. Ein bedeutender Teil des internationalen Handels ist jedoch eher durch oligopolistische Marktstrukturen gekennzeichnet, so daß die Unternehmen durch ihr Verhalten Einfluß auf die Preise und somit auch auf die Profite anderer Unternehmen haben (vgl. Kierzkowski 1984). Was bedeutet dies für die Analyse des Zusammenhangs von internationalem Handel und Umwelt (vgl. dazu Helm 1995, S. 48–56; Kennedy 1994)?

Das einfachste Beispiel ist ein duopolistisches Modell mit zwei Ländern, in denen jeweils ein Unternehmen ein homogenes Produkt für den Inlandsmarkt und den Export herstellt. In diesem Fall ist der Handel *intra*industrieller Art, denn dasselbe Produkt wird importiert und exportiert. Aufgrund der duopolistischen Marktstruktur sind die Profite höher als in anderen Wirtschaftsberei-

2 Dies ist ein typisches Ergebnis der Theorie des *second best*, derzufolge eine Verringerung der Anzahl der unerfüllten Bedingungen nicht notwendigerweise die Wohlfahrt verbessert, wenn mehr als eine Bedingung der Optimalität nicht erfüllt ist (vgl. Lipsey/Lancaster 1956).

chen. Weiterhin sei angenommen, daß bei der Produktion negative externe Effekte durch schädliche Emissionen auftreten, die von der Regierung durch eine Umweltabgabe internalisiert werden können. Die zentrale Frage lautet, ob eine wohlfahrtsmaximierende Regierung aufgrund des internationalen Wettbewerbs *niedrigere* Umweltabgaben wählt als im Fall ohne internationalen Handel.

Die Wahl einer Umweltabgabe, die die Schäden der Umweltverschmutzung nur unzureichend internalisiert, hat den Effekt einer indirekten Subvention und bewirkt eine Verbesserung der Wettbewerbsposition des betroffenen inländischen Unternehmens. Mit der steigenden Produktion nehmen allerdings die schädlichen Emissionen ebenfalls zu, und es kommt zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten. Gleichzeitig entstehen jedoch Wohlfahrtsgewinne, da sich das inländische Unternehmen im internationalen Wettbewerb einen größeren Anteil der duopolistischen Renten sichern kann. Eine wohlfahrtsmaximierende Regierung wird daher die Umweltabgabe so wählen, daß die Grenzkosten der Verschmutzung dem Grenznutzen durch die verbesserte Wettbewerbsposition des inländischen Unternehmens entsprechen.

Internationaler Handel führt in diesem Fall zur Wahl zu niedriger Umweltstandards. Zudem handelt es sich bei dieser Art der indirekten Subventionierung um eine »beggar thy neighbour«-Politik, die zwar die Umwelt schädigt, aber die Hoffnung auf einen größeren Anteil an den oligopolistischen Renten enttäuschen wird, wenn beide Länder dieselbe Strategie verfolgen.

12.2.3 Externe Effekte und öffentliche Güter: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Handels- und Umweltpolitik

Die Knappheit privater Güter wird durch ihre Preise ausgedrückt, die sich aus dem Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage ergeben. Der Allokationsmechanismus des Marktes versagt jedoch bei der »Allmenderessource« Umwelt. Diese zeichnet sich auf der einen Seite dadurch aus, daß private Eigentumsrechte nicht definiert sind und daher niemand von der Benutzung ausgeschlossen wird. Auf der anderen Seite ist die Schadstoffaufnahmefähigkeit der Umwelt begrenzt, so daß die Verschmutzung als Externalität, das heißt am Marktmechanismus vorbei, Auswirkungen auf andere Wirtschaftssubjekte und auf die Funktion der Umwelt als öffentliches Gut hat. Wenn der einzelne die externen Effekte seines Handelns für die anderen nicht berücksichtigt, kommt es ohne korrigierende Eingriffe zu einer Übernutzung der Umwelt (vgl. Bergstrom et al. 1986).

Wie wird nun angesichts dieses Marktversagens die relative Knappheit der Allmenderessource Umwelt bestimmt? Jene Gruppe von Ökonomen, die staat-

lichen Eingriffen grundsätzlich eher mißtrauisch gegenüberstehen, sehen die Zuteilung eindeutig definierter Eigentumsrechte als eine Hauptaufgabe des Staates. Hierbei berufen sie sich auf das *Coase-Theorem* (Coase 1960), wonach es immer dann, wenn ein vollständiges System einklagbarer Eigentumsrechte existiert, durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Parteien zu einer effizienten Allokation kommt, also auch zu einer effizienten Nutzung bzw. Bewahrung der Umwelt.

Allerdings beruht das Coase-Theorem auf einigen restriktiven Annahmen. Erstens dürfen keine Transaktionskosten vorliegen, das heißt weder die Kosten von Verhandlungen noch der Kontrolle der Vereinbarungen werden berücksichtigt. Zweitens müssen die Verhandlungsparteien vollständige Informationen nicht nur über die eigene Situation, sondern auch über die der anderen Partei haben (vgl. Farrel 1987); denn es besteht für die Verhandlungsparteien ein strategisches Interesse an einer Manipulation der Informationen während der Verhandlungen, um sich die Eigentumsrechte möglichst teuer bezahlen zu lassen. Und drittens stehen sich bei den meisten Umweltproblemen wesentlich mehr als nur zwei Akteure gegenüber – besonders bei der Funktion der Umwelt als öffentliches Konsumgut. Hierdurch steigen nicht nur die Transaktionskosten und das Informationsproblem wird verschärft, sondern zusätzlich befinden sich relativ große und heterogene Gruppen (z.B. die erholungssuchende Bevölkerung) durch die Probleme des kollektiven Handelns gegenüber kleinen und konzentrierten Gruppen (z.B. die verschmutzungsintensiven Industrien) in einer schlechteren Verhandlungsposition (vgl. Olson 1965).

Insgesamt müssen daher die Möglichkeiten einer Zuteilung von Eigentumsrechten an Umweltgütern und einer anschließenden effizienten Allokation über den Markt zurückhaltend eingeschätzt werden. Hieraus ergibt sich – umgekehrt – eine ökonomische Legitimation staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen. Die relative Knappheit des Produktionsfaktors Umwelt wird daher in einem wesentlichen Maße nicht über den Markt, sondern durch die Umweltpolitik bestimmt.[3] Hierdurch verliert das neoklassische Argument an Überzeugungskraft, daß durch Freihandel die verschmutzende Produktion dort stattfindet, wo sie die geringsten Opportunitätskosten verursacht, denn es beruht auf der Annahme funktionierender Märkte. Es kann nur aufrecht erhalten werden, wenn die politischen Entscheidungsträger das Marktversagen bei der Beanspruchung der Umwelt auf »optimale« Weise korrigieren.

Es ist jedoch kaum anzunehmen, daß dies tatsächlich der Fall ist oder sein könnte. Denn letztlich werden weder die Umwelt- noch die Handelspolitik

3 Die Umweltpolitik kann allerdings durchaus auf der Grundlage ökonomischer Bewertungsmethoden festgelegt werden, etwa der Kosten-Nutzen-Analyse.

nach dem der normativen ökonomischen Theorie zugrundeliegenden Kriterium der Wohlfahrtsmaximierung gewählt. Sie sind vielmehr das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse, die in einem Beziehungsgeflecht gegenseitiger Abhängigkeiten stattfinden; und sie hängen von den Interessen und der unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit der einzelnen politischen Akteure ab.

Aus dieser Erkenntnis hat sich ein positiver Erklärungsansatz entwickelt, der die Verteilungseffekte der Handelsliberalisierung betont und meist unter dem Begriff »Politische Ökonomie des Protektionismus« zusammengefaßt wird (vgl. Baldwin 1991). Hierbei wird davon ausgegangen, daß Freihandel zwar die nationale Wohlfahrt eines Landes als ganzes steigert, es jedoch auch Verlierer einer Handelsliberalisierung gibt, die sich für protektionistische Maßnahmen zum Schutz ihrer Interessen einsetzen werden. Hierzu gehören vor allem wettbewerbsschwache, mit Importen konkurrierende Wirtschaftszweige.

Eine Reihe von Gründen spricht dafür, daß gerade die potentiellen Verlierer einer Handelsliberalisierung erfolgreich in der Durchsetzung ihrer Interessen sind. Denn bei ihnen handelt es sich oftmals um relativ konzentrierte Gruppen, die durch Asymmetrien der Informationskosten, der Organisationskosten und der politischen Einflußnahme begünstigt werden und leichter das Trittbrettfahrerproblem des kollektiven Handelns überwinden können (vgl. Olson 1965). So erklärt sich der weitverbreitete Drang von Regierungen zu protektionistischen Maßnahmen, obwohl die meisten Ökonomen seit Adam Smith und David Ricardo stets betont haben, daß Freihandel nicht nur die globale Wohlfahrt maximiert, sondern selbst eine einseitige Handelsliberalisierung dem liberalisierenden Land Wohlfahrtsgewinne ermöglicht, da die Konsumenten durch die Importe bessere und billigere Waren kaufen können.

Diese Tendenz zu protektionistischen Maßnahmen hilft, die Funktion des GATT/WTO-Regimes besser zu verstehen. Zum einen wird der kurzfristigen Verlockung von Handelsbeschränkungen durch völkerrechtlich bindende Bestimmungen weitgehend ein Riegel vorgeschoben. Zum anderen ergeben sich durch die Reziprozität der beschlossenen Handelserleichterungen für exportorientierte Industrien eindeutige Gewinne, so daß es in deren Interesse ist, ihre Regierung gegen den Druck entgegengesetzter, protektionistischer Interessen zu unterstützen (Petersmann 1994, S. 39).

Ähnlich wie bei der Handelsliberalisierung geht es jedoch auch beim Umweltschutz um die Bereitstellung eines Gutes (saubere Umwelt), das hohe Kosten für wenige (vor allem verschmutzungsintensive Industrien) und relativ niedrige Nutzenzuwächse für viele (insbesondere die Bevölkerung) bedeutet. Doch gerade aufgrund der sehr ähnlichen Probleme des kollektiven Handelns kommt es zum Interessenkonflikt. Inländische Unternehmen werden bei steigenden Umweltstandards die Verschlechterung ihrer Wettbewerbsfähigkeit be-

klagen und mit Entlassungen bzw. Standortverlagerung ins Ausland drohen. Zwar ist die Glaubwürdigkeit solcher Drohungen mit Vorsicht zu genießen, zumal sie sich bislang empirisch kaum nachweisen lassen (vgl. Abschnitt 12.3.3). Ebenfalls ist ein eventueller Strukturwandel für die nationale Wohlfahrt im allgemeinen zu befürworten, insbesondere wenn die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Industrien in erster Linie auf einer kostenlosen Verschmutzung der Umwelt beruht. Trotzdem ist der Anreiz für Umweltschutzinteressen groß, den politischen Hauptwidersachern einer strikteren Umweltpolitik Zugeständnisse in der Form von Handelsbeschränkungen zu gewähren, um die Durchsetzbarkeit von Umweltschutzmaßnahmen zu erhöhen.

Eine ähnliche Kritik läßt sich aber auch gegenüber Befürwortern des Freihandels anbringen. Diese kritisieren Handelsbeschränkungen meist mit dem Hinweis, daß sie niemals die beste Politik gegen Umweltschäden sind und statt dessen eine Internalisierung der Umweltkosten über das Verursacherprinzip angestrebt werden sollte. Dabei schenken sie allerdings den oben geschilderten Problemen, eine solche optimale Politik umzusetzen, kaum Beachtung. Es ist daher wichtig, ein Bewußtsein zu schaffen, daß *sowohl* hohe Umweltstandards *als auch* ein liberales Handelsregime die nationale Wohlfahrt mehren und daher beides legitime Ziele sind, die besser miteinander – oder zumindest nebeneinander – als gegeneinander verfolgt werden sollten (vgl. Esty 1995).

In den vorangegangenen drei Abschnitten wurde gezeigt, daß internationaler Handel einen Anreiz zur Wahl suboptimaler Umweltstandards darstellen kann und das Freihandelsparadigma daher kritisch eingeschätzt werden muß. Der sich hieraus ergebende Handlungsbedarf hängt jedoch auch von der empirischen Relevanz der beschriebenen Zusammenhänge ab, die daher im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts steht.

12.3 Nationaler Umweltschutz in einer globalisierten Wirtschaft

Die Globalisierung der Märkte und der hierdurch zunehmende internationale Wettbewerbsdruck sind zu einem zentralen Thema der öffentlichen Diskussion geworden. Sie gelten oft als eine der Hauptursachen steigender Arbeitslosigkeit. Zwar werden zumindest in Deutschland vor allem die Kosten des Sozialstaats und die damit verbundenen hohen Lohnnebenkosten als entscheidende Wettbewerbshindernisse genannt, aber auch strenge Umweltstandards würden die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Industrie verringern – so die gängige Argumentation. Zwei (scheinbare) Lösungsstrategien liegen auf der Hand:

eine Verschiebung des Umweltschutzes auf »bessere Zeiten«, oder die »Kontrolle« der Globalisierung durch Handelsbeschränkungen.

Dieser Auffassung wurde aber von anderer Seite entschieden widersprochen, und es lassen sich mindestens drei prominente Argumentationslinien unterscheiden, die im folgenden kurz diskutiert werden sollen.

12.3.1 Wettbewerbsfähigkeit versus komparative Kostenvorteile

Einer der eloquentesten und bekanntesten Kritiker der zunehmenden Fixierung der Politik auf die nationale Wettbewerbsfähigkeit ist Paul Krugman:

> »That is, it is simply not the case that the world's leading nations are to any important degree in economic competition with each other, or that any of their major economic problems can be attributed to failures to compete on world markets. The growing obsession in most advanced nations with international competitiveness should be seen, not as a well-founded concern, but as a view held in the face of overwhelming contrary evidence« (Krugman 1994, S. 30).

Krugman warnt davor, den Gedanken der Wettbewerbsfähigkeit, wie er für die Ebene der Unternehmen sinnvoll ist, einfach auf ganze Nationen zu übertragen. Sind beispielsweise die Produktivitätszuwächse miteinander konkurrierender Unternehmen sehr unterschiedlich, kann dies für die an Wettbewerbsfähigkeit verlierenden Unternehmen den Konkurs bedeuten. Anders jedoch bei Staaten, denn gemäß der Theorie der komparativen Kostenvorteile ist internationaler Handel selbst für ein solches Land wohlfahrtssteigernd, das in der Produktion aller Güter absolute Kostennachteile gegenüber dem Ausland aufweist. Bei unterschiedlichen Produktivitätszuwächsen ist der Ausgleich der Handelsbilanz demnach in erster Linie eine Frage der Anpassung der Wechselkurse.

Allerdings verringert eine Abwertung ceteris paribus den Wert der Exporte und erhöht die Kosten für Importe. Dies führt zu einer Verschlechterung der *terms of trade* und damit zu sinkender Kaufkraft im Inland, zumindest wenn das Ausland die höheren Produktivitätszuwächse nur teilweise durch niedrigere Preise und bessere Produkte weitergibt. In diesem Fall macht der Begriff der sinkenden nationalen Wettbewerbsfähigkeit zwar im Prinzip Sinn. Empirisch läßt sich eine solche Entwicklung jedoch nicht nachweisen, denn zumindest in den USA, der Europäischen Union und Japan hat sich die nationale Kaufkraft weitgehend parallel zum Bruttoinlandsprodukt entwickelt (Krugman 1994, S. 33).

Entscheidend für die Entwicklung des Lebensstandards sei vielmehr das Wachstum der inländischen Produktivität, nicht der Produktivitätszuwachs im

Verhältnis zum Ausland, wie die Apologeten der nationalen Wettbewerbsfähigkeit suggerieren.[4]

Für einzelne Unternehmen kann die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft dagegen durchaus zu einem stärkeren Wettbewerbsdruck führen. Der Einfluß von Umweltstandards auf deren Konkurrenzfähigkeit steht daher im Mittelpunkt der folgenden zwei Abschnitte.

12.3.2 Hohe Umweltstandards als Innovationsanreiz

Porter und van der Linde (1995) gehören zu den Vertretern der These, daß eine überlegt konzipierte Umweltpolitik die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Industrie eher erhöht als senkt. Sie kritisieren, daß der Debatte über Umweltschutz und Wettbewerbsfähigkeit zumeist eine statische Betrachtungsweise zugrunde liegt, bei der Technologien, Produkte und Bedürfnisse der Konsumenten weitgehend vorgegeben sind. Statt dessen sollte der dynamische Aspekt von Innovationen als zentrales Kriterium der internationalen Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden. Dies gilt besonders für umweltschonende Technologien und Produkte, da die Unternehmen noch relativ unerfahren auf diesem Gebiet sind. Daher nehmen sie eine Reihe von Gelegenheiten nicht wahr, bei denen sich Umweltschutz auch betriebswirtschaftlich rechnen würde, beispielsweise als Kostenersparnis durch effizienteren Ressourcenverbrauch oder als sogenannte *first mover advantages* (Porter 1990).

Porter und van der Linde (1995, S. 99ff.) nennen eine Reihe positiver Funktionen, die überlegt konzipierte Umweltschutzbestimmungen in diesem Zusammenhang erfüllen können: Sie signalisieren den Unternehmen potentielle technologische Verbesserungen, sie erhöhen das Bewußtsein der Unternehmen über von ihnen verursachte Umweltschäden, und von ihnen geht ein Druck zu verstärkten Innovationsanstrengungen aus. Zur Fundierung ihrer These führen Porter und van der Linde (1995) eine Reihe von Fällen an, in denen Umweltschutzbestimmungen tatsächlich zu Nettogewinnen für Unternehmen geführt haben.

So überzeugend diese einzelnen Beispiele auch sind, ihre Verallgemeinerungsfähigkeit und damit die empirische Relevanz der beschriebenen Effekte ist dennoch fragwürdig. Zweifellos lassen sich ohne Schwierigkeiten auch eine

---

4 Für eine kritische Erwiderung auf Krugman (1994) siehe Dunn (1994). Dieser argumentiert, daß *relative* Produktivitätszuwächse wichtig sind und Staaten in ökonomischem Wettbewerb miteinander stehen, weil sie politisch miteinander um regionale und weltweite Macht konkurrieren.

Reihe von Gegenbeispielen finden, bei denen Umweltschutzbestimmungen zu Nettokosten für Unternehmen geführt haben (vgl. Palmer et al. 1995).

Auch ließe sich kritisch fragen, warum die Unternehmen die angeblich vielfältigen Gewinnmöglichkeiten durch Umweltschutzmaßnahmen ohne äußeren Druck ungenutzt liegen lassen. Zumindest teilweise ließe sich dies mit »Denkblockaden« erklären, Umweltschutz traditionell eher als zusätzlichen Kostenfaktor und nicht als Möglichkeit zum effizienteren – und damit kostensparenden – Umgang mit Ressourcen zu sehen. In diesem Zusammenhang kann staatliche Umweltpolitik tatsächlich eine wichtige Funktion übernehmen. Allerdings sollte hierbei eines nicht außer acht gelassen werden: Die zentrale Aufgabe der Umweltpolitik ist der Schutz der Umwelt. Mögliche Kostenersparnisse für Unternehmen sind ein angenehmer Nebeneffekt, aber sie sind nicht notwendig zur Rechtfertigung einer strikten Umweltpolitik.

12.3.3 Zur Empirie von Umweltstandards und Wettbewerbsfähigkeit

Während Porter und van der Linde (1995) ihre Thesen mit einer Reihe von unternehmerischen Fallbeispielen stützen, haben Jaffe et al. (1995) ungefähr 100 empirische Studien systematisch ausgewertet. Insgesamt kommen sie zu dem Ergebnis, daß der Einfluß von Umweltschutzbestimmungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit – unabhängig davon, ob sie nun vor allem steigende Kosten verursachen oder die Innovationstätigkeit stimulieren – relativ gering ist. Hierzu führen sie vor allem drei Gründe an: Erstens machen die Kosten der Umweltschutzmaßnahmen für fast alle Unternehmen nur einen relativ geringen Anteil ihrer Gesamtkosten aus. Zweitens ist die Höhe der Umweltstandards in den meisten OECD-Staaten, die den Großteil ihres Handels untereinander tätigen, sehr ähnlich. Und drittens werden größere Unterschiede in den Umweltstandards von multinationalen Unternehmen meistens nicht ausgenutzt, sei es aus Angst vor imageschädigenden Unfällen (wie bei Union Carbide in Bhopal), sei es aus aufgrund der Vorteile einheitlicher Produktionstechnologien.

Zusammenfassend sollten die Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschaft auf die Möglichkeiten einer strikten nationalen Umweltpolitik daher nicht überbewertet werden. Trotzdem kann für einige Bereiche, insbesondere für Maßnahmen zum Schutz der internationalen Umwelt, eine Reform des GATT/WTO-Regimes sinnvoll sein.

12.4 Die Stellung der Umwelt im GATT/WTO-Regime

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) wurde 1947 mit der Zielvorstellung vereinbart, durch eine Liberalisierung des internationalen Handels das Wirtschaftswachstum zu steigern und die globale Wohlfahrt zu mehren. Der Begriff »Umwelt« taucht an keiner Stelle im Vertragstext auf. Trotzdem erlauben einige der GATT-Bestimmungen handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz der Umwelt. Am wichtigsten sind in diesem Zusammenhang die Artikel III und XX des GATT. Beide werden daher im folgenden erläutert, ebenso wie ihre Auslegung durch die GATT-Panels, die aus unabhängigen Handelsexperten zur Lösung einzelner Streitfälle *ad hoc* gebildet werden und denen eine wichtige Rolle bei der Auslegung der GATT-Artikel zukommt (ausführlich hierzu Helm 1995).

12.4.1 Artikel XX des GATT über Allgemeine Ausnahmen

Mit den allgemeinen Ausnahmen in Artikel XX wurde beabsichtigt, den Vertragsparteien die Möglichkeit zu ansonsten GATT-widrigen Handelsbeschränkungen zu geben, wenn dies zur Erreichung eines übergeordneten öffentlichen Politikziels als unvermeidbar angesehen wird. Die aufgeführten Ausnahmen umfassen Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen (Artikel XX(b)) sowie Maßnahmen zur Erhaltung erschöpfbarer natürlicher Ressourcen (Artikel XX(g)), sofern sie zu keiner verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen. Umweltschutzmaßnahmen werden nicht explizit genannt und sollten daher den übrigen Ausnahmen hinzugefügt werden.

Der Thunfisch-Delphin-Fall

Artikel XX war von zentraler Bedeutung im Bericht zweier GATT-Panels zum sogenannten »Thunfisch-Delphin-Fall« (GATT 1991, 1994b). Gegenstand des Konflikts war ein US-amerikanisches Importverbot für unter mexikanischer Flagge im tropischen Ostpazifik gefangenen Thunfisch. Mexiko wurde vorgeworfen, durch den Einsatz von Beutelnetzen beim Thunfischfang nach US-amerikanischen Standards unverhältnismäßig viele Delphine zu töten.

Das erste Panel beschäftigte sich vor allem mit der Frage, ob Artikel XX auch exterritoriale Schutzmaßnahmen mit einschließt, deren Ziel (in diesem Fall der Schutz der Delphine) außerhalb der Rechtshoheit des handelnden Staa-

tes liegt. Es kam zu dem Ergebnis, daß mit Artikel XX ausschließlich Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen *innerhalb* der Rechtsprechung eines Landes erlaubt werden sollten (GATT 1991, § 5.26), also beispielsweise Importverbote zum Schutz vor einem Übergreifen von Seuchen aus anderen Ländern.

Diese Interpretation berücksichtigt aber weder die bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts zurückreichende Geschichte nationaler Umweltgesetze und internationaler Umweltübereinkommen, die auch die Möglichkeit von Handelsrestriktionen zum Schutz der exterritorialen Umwelt beinhalten (vgl. Charnovitz 1991). Noch wird bedacht, daß Artikel XX(e) Maßnahmen hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren erlaubt, die sich eindeutig und ausschließlich auf Aktivitäten außerhalb der Rechtshoheit des handelnden Landes beziehen. Entscheidend für die sehr enge Auslegung von Artikel XX war die Befürchtung, daß ansonsten ein »slippery slope« betreten würde, weil jede Vertragspartei unilateral die Einhaltung ihrer jeweiligen nationalen Schutzbestimmungen auch von anderen Länder verlangen könnte (GATT 1991, § 5.27).

Der Thunfisch-Delphin-Fall wurde drei Jahre später erneut Gegenstand eines GATT-Panels, das sich diesmal mit den US-amerikanischen Importbeschränkungen für mexikanische Thunfischprodukte, die über Drittstaaten importiert wurden, beschäftigte (GATT 1994b). Auch wenn das Ergebnis des ersten Panels im wesentlichen bestätigt wurde, wirkt die Begründung ausgewogener und überzeugender.

So sieht das zweite Panel keinen Grund mehr, die Bestimmungen in Artikel XX(b) und XX(g) auf den Schutz natürlicher Ressourcen *innerhalb* der Rechtshoheit eines Landes zu beschränken. Weiterhin bemerkt das zweite Panel, daß sich die Vertragsparteien des GATT inzwischen vielfach zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung bekannt haben, worunter auch der Schutz der Delphine fällt. Schließlich nimmt der zweite Panel-Bericht stärker Bezug auf Entwicklungen des internationalen Rechtssystems außerhalb des GATT, insbesondere die zahlreichen internationalen Umweltübereinkommen. Die Ablehnung des Importverbots stützt das Panel diesmal auf ein neues Kriterium, das den USA zwar Maßnahmen zum Schutz der Delphine im tropischen Ostpazifik erlaubt, wenn diese US-amerikanische Fischer oder Boote betreffen, nicht jedoch, wenn diese die Änderung der Umweltpolitik eines anderen Landes verlangen (GATT 1994b, § 5.27).

Man kann den GATT-Panels kaum vorwerfen, einer möglichen Aushöhlung des GATT-Regimes entschieden entgegenzutreten – denn letztlich besteht genau hierin ihre Aufgabe. Zudem beinhalten unilaterale Maßnahmen immer die Gefahr, daß sie sich in der Praxis zu einem »Recht des Stärkeren« entwik-

keln. Allerdings hätte zum einen der Frage nachgegangen werden müssen, ob nicht zulässige exterritoriale Maßnahmen soweit eingegrenzt werden können, daß sie keine allgemeine Bedrohung des GATT-Regimes, sondern lediglich eine begrenzte Ausnahme darstellen – ähnlich wie die anderen in Artikel XX genannten Ausnahmen auch. In diesem Zusammenhang ist zu kritisieren, daß vom GATT-Panel keine Unterscheidung zwischen nationalen und internationalen Umweltproblemen vorgenommen wurde.

12.4.2 Artikel III des GATT über die Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren

Artikel III des GATT erlaubt, auf Importe dieselben Abgaben zu erheben, die – direkt oder indirekt – auch auf gleichartigen inländischen Waren lasten. Durch diese Anpassung von Abgaben (und Rechtsvorschriften) an der Grenze sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen für importierte und inländische Waren gewährleistet werden.

Von zentraler Bedeutung war die Auslegung des Artikel III bisher in drei von einem GATT-Panel entschiedenen Fällen, in denen es um handelsrelevante Maßnahmen zum Schutz der Umwelt ging (vgl. Helm 1995, S. 91–108). Vor allem zwei Formulierungen in Artikel III haben im Vordergrund der Diskussion über dessen Reichweite gestanden: zum einen, wann inländische und importierte Waren *gleichartig* (like products) sind; zum anderen, was genau unter den Begriff *direkte oder indirekte Abgaben auf Produkte* fällt.

Gleichartige Waren

Es gibt keine Definition für »gleichartige Waren« im GATT/WTO-Regime. Daher soll »Gleichartigkeit« fallweise anhand verschiedener Kriterien bestimmt werden: Der Endverwendung eines Produktes in einem bestimmten Markt, den von Land zu Land unterschiedlichen Präferenzen und Gewohnheiten der Konsumenten, sowie den Eigenschaften und der Qualität der Produkte (GATT 1970, § 18). Neuerdings hat jedoch eine andere Auslegung an Bedeutung gewonnen. So hat beispielsweise das Panel zu US-amerikanischen Steuern auf Kraftfahrzeuge (GATT 1994c) argumentiert, daß die Gleichartigkeit von Waren vor allem im Hinblick auf die Zielbestimmung in Artikel III: 1 bestimmt werden soll, derzufolge interne Abgaben nicht zum Schutz der inländischen Produktion angewendet werden dürfen. Hierzu sollen die Ziele und Effekte einer Maßnahme untersucht werden, wobei weniger eine tatsächliche

oder potentielle Veränderung der Handelsströme, sondern vielmehr eine *mögliche Beeinflussung der Wettbewerbsbedingungen* als wichtigstes Kriterium dienen soll. Dementsprechend kam das oben erwähnte Panel zu US-amerikanischen Steuern auf Kraftfahrzeuge zu dem Ergebnis, daß die überdurchschnittliche Betroffenheit von Automobilimporten aus der EU durch die Luxus- und Benzinverbrauchsabgaben nicht hinreichend beweise, daß mit diesen Bestimmungen ein Schutz der inländischen Produktion beabsichtigt war (GATT 1994c, § 5.12).

Direkte oder indirekte Abgaben auf Produkte

Es ist allgemein akzeptiert, daß Abgaben, die *direkt auf Produkte* erhoben werden, an der Grenze angepaßt werden dürfen. Zumindest für produktbezogene Umweltmaßnahmen stellen die Bestimmungen des GATT daher kein ernstes Hindernis dar.[5] Wenn beispielsweise Kraftfahrzeuge relativ zu den aus ihrem Auspuff kommenden verschmutzenden Emissionen besteuert werden, dann gilt dies natürlich unabhängig davon, ob sie im Inland produziert oder importiert wurden.

Über Abgaben, die *indirekt auf Produkte* erhoben werden, herrscht jedoch wesentlich weniger Übereinstimmung. Entsprechend dem US-Superfund-Fall (GATT 1987) umfaßt dies zumindest Abgaben auf *Stoffe, die als Materialien bei der Herstellung oder Produktion eines importierten Produkts verwendet wurden.* Einer anderen, häufig verwendeten Formulierung folgend gilt eine Steuer als indirekt auf ein Produkt erhoben, wenn dieses im gehandelten Produkt *enthalten ist und dessen Eigenschaften verändert* (vgl. Chakarian 1994, S. 113). Was jedoch genau unter diese beiden Begriffe fällt bleibt unklar.

Grundsätzlich basiert die unterschiedliche Behandlung direkter und indirekter Abgaben auf der Annahme, daß direkt auf Produkte erhobene Abgaben auf die Preise der jeweiligen Produkte aufgeschlagen werden, nicht direkt auf Produkte erhobene Abgaben hingegen nicht. Die Berechtigung dieser Unterscheidung ist jedoch fraglich. Beispielsweise sind sowohl eine Einkommenssteuer als auch eine Steuer auf im Endprodukt enthaltene materielle Inputs während des Produktionsprozesses Steuern auf Produktionsfaktoren. Daher beeinflussen beide die Wahl der Produktionsfaktoren und den Preis des Endpro-

5 Produktbezogene Handelsmaßnahmen werden detailliert im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse und im Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen reguliert, die beide Bestandteil des WTO-Regimes sind. Bei einigen ihrer Bestimmungen wurde kritisiert, daß sie ein übermäßiges Hindernis für Umweltschutzmaßnahmen darstellen (vgl. Helm 1995, S. 108–115; Schultz 1995).

dukts; Anpassungsmaßnahmen an der Grenze sind jedoch im ersten Beispiel GATT-widrig und im zweiten GATT-konform (vgl. Demaret/Stewardson 1994, S. 14ff.).

Trotz der Vorbehalte gegenüber der unterschiedlichen Behandlung von direkt und nicht direkt auf Produkte erhobenen Abgaben sprechen vor allem praktische Erwägungen für deren Beibehaltung. Zwar wird kaum mehr bestritten, daß auch nicht direkt auf Produkte erhobene Steuern zumindest teilweise an die Konsumenten weitergegeben werden. Aber es besteht keine Einigkeit darüber, in welchem Ausmaß dies geschieht, und es stehen hierfür keine praktikablen Berechnungsmethoden zur Verfügung (vgl. Jackson 1989). Daher wäre die Gefahr eines protektionistischen Mißbrauchs gegeben.

Nun beziehen sich allerdings Forderungen, auch für produktionsbezogene Abgaben und Verordnungen zum Schutz der Umwelt Anpassungsmaßnahmen an der Grenze zu erlauben, auf einen relativ eng begrenzten Bereich. Eine solche Änderung der GATT-Bestimmungen kann sowohl umwelt- als auch wirtschaftspolitisch sinnvoll sein. Zahlreiche Umweltschäden entstehen bereits bei der Produktion, und effiziente Maßnahmen zur Abhilfe sollten möglichst direkt bei der Ursache, also direkt im Produktionsprozeß ansetzen. So wäre beispielsweise eine Abgabe auf die von einer Industrie emittierten Luftschadstoffe eine umweltpolitisch effektive und ökonomisch effiziente Maßnahme. Weiterhin ist davon auszugehen, daß eine solche produktionsbezogene Abgabe zumindest teilweise auf den Preis des Endprodukts aufgeschlagen würde, ebenso wie eine direkte Abgabe auf das Endprodukt selbst. Beide Arten von Abgaben beeinflussen daher die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Bei produktionsbezogenen Abgaben sind Ausgleichsmaßnahmen an der Grenze jedoch bislang GATT-widrig.

Dies ist nur sinnvoll, wenn die veränderte Wettbewerbsfähigkeit zu einer effizienteren internationalen Arbeitsteilung führt. Wie in Abschnitt 12.2 gezeigt wurde, hängt dies neben einigen anderen Faktoren insbesondere davon ab, ob die Umweltschäden national begrenzter oder grenzüberschreitender Art sind. Hieraus ergibt sich die Forderung, daß zumindest für solche produktionsbezogenen Abgaben und Rechtsvorschriften, die sich auf den Schutz der internationalen Umwelt beziehen, Anpassungsmaßnahmen an der Grenze genauso wie bei produktbezogenen Maßnahmen im GATT/WTO-Regime erlaubt werden sollten. Dadurch würde die Anwendbarkeit von Artikel III um einen eng begrenzten Bereich erweitert, ohne der Möglichkeit eines protektionistischen Mißbrauchs Tür und Tor zu öffnen.

Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen

Die Vereinbarungen der Uruguay-Runde könnten für den Bereich der Energiesteuern einen ersten, allerdings vielleicht unbeabsichtigten Schritt in diese Richtung bedeuten.

An einer eher versteckten Stelle, nämlich in einer Fußnote in Anlage II zum »Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen«, heißt es:

> »Inputs consumed in the production process are inputs physically incorporated, *energy*, fuels and oil used in the production process and catalysts which are consumed in the course of their use to obtain the exported product« (Hervorhebung C. H.).

Dies ist zu lesen in Verbindung mit der in Anlage I aufgeführten Liste von Exportsubventionen, wonach die Abgabenanpassung für »inputs consumed in the production process« – und somit auch für Energie – prinzipiell zulässig ist.

Die potentielle Bedeutung dieser Änderungen gegenüber der alten Fassung des Subventionskodex wurde auch im Bericht des GATT-Sekretariats zur Abgabenanpassung an der Grenze betont. Dort heißt es:

> »[...] presumably this footnote would allow for exemption, remission or deferral of taxes levied on energy, fuel, and/or oil inputs 'consumed in the production of' an exported product. This can have important implications for competitiveness issues that often arise with regard to proposals for such energy taxes« (GATT 1994a, § 34).[6]

12.5 Ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes

12.5.1 Internationale Umweltübereinkommen im GATT/WTO-Regime

Ein großer Teil der bei der Produktion und Konsumtion von Gütern entstehenden Umweltschäden wird nicht von den Verursachern getragen. Im nationalen

6 Allerdings wird teilweise die Auffassung vertreten, daß die besagte Fußnote Teil eines »gentleman's agreement« während der Verhandlungen auf der Uruguay-Runde gewesen sei (vgl. Demaret/Stewardson 1994, S. 30). Demnach wurde die Fußnote für eine geringe Anzahl von Ländern eingeführt, die ein System kumulativer indirekter Steuern anwenden. Mit ihr wurde hingegen nicht beabsichtigt, eine Abgabenanpassung für verschiedene Arten von Energiesteuern, insbesondere die im Zusammenhang mit der Klimaänderung diskutierte CO_2-Abgabe, zu legitimieren. Auf jeden Fall besteht hier ein erhebliches Konfliktpotential und es bleibt abzuwarten, wie die Fußnote von GATT/WTO-Panels in konkreten Streitfällen zukünftig ausgelegt wird.

Rahmen kann dieses Abwälzen externer Kosten im Prinzip durch staatliche umweltpolitische Maßnahmen unterbunden werden, etwa durch Ökosteuern, Umweltzertifikate oder ordnungsrechtliche Vorschriften. Bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen reichen nationale Maßnahmen hingegen nicht aus, da zumindest ein Teil der Umweltschäden durch Aktivitäten in anderen Ländern verursacht wird. Weil eine »Weltregierung« fehlt, müssen Lösungen statt dessen durch internationale Verhandlungen gesucht werden. Dementsprechend haben die zunehmenden grenzüberschreitenden Umweltprobleme zu zahlreichen internationalen Umweltübereinkommen geführt.

Einige von ihnen enthalten Handelsbeschränkungen, deren GATT-Konformität nicht endgültig geklärt ist. Mit einer Zweidrittelmehrheit könnten die GATT-Mitglieder einen *Waiver* (Artikel XXV: 5) für internationale Umweltübereinkommen gewähren und diese hierdurch ausdrücklich dem GATT voranstellen. Dies sollte zumindest für die wichtigsten Übereinkommen geschehen. Da die *Waiver*-Bestimmung jedoch für außergewöhnliche, im GATT nicht anderweitig vorgesehene Umstände gedacht ist, wäre es besser, diese Voranstellung analog zu den Bestimmungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) in einem eigenständigen Artikel festzuhalten.

Gegen diese beiden Ex-post-Ansätze läßt sich jedoch kritisch einwenden, daß sie eine Art nachträgliche Schiedsrichterfunktion für die von Handelsexperten dominierte WTO über die zumeist von Umweltexperten ausgehandelten internationalen Umweltübereinkommen implizieren würde. Alternativ könnte daher eine kollektive Auslegung des Artikel XX durch die Mitglieder des GATT vorgenommen werden, indem allgemeine Bedingungen für die GATT-Konformität von Handelsbeschränkungen im Rahmen internationaler Umweltübereinkommen festgelegt würden. Als Kriterien könnten die geographische Reichweite eines Umweltproblems, die Anzahl der Ratifikationen des Übereinkommens sowie die Effektivität und Transparenz der getroffenen Maßnahmen dienen. Dieser Ex-ante-Ansatz wurde auch im Ausschuß über Handel und Umwelt als Einrichtung eines »environmental window« im GATT/WTO-Regime diskutiert.

12.5.2 Unilaterale Handelsbeschränkungen zum Schutz der internationalen Umwelt

Insgesamt scheint eine wie auch immer geartete Ausnahmeregelung für internationale Umweltübereinkommen keineswegs unrealistisch, da sich das GATT in erster Linie gegen das unilaterale Vorgehen einzelner Länder richtet. Es hat sich in der politischen Praxis allerdings als schwierig oder zumindest langwie-

rig erwiesen, bei internationalen Umweltproblemen eine umfassende Kooperation der beteiligten Staaten zu erreichen.

Wenn kooperative Lösungen nicht zustande kommen, können die geschädigten Länder die verschmutzende Industrie der anderen Länder durch eine transnationale Verschmutzungsabgabe (»Ökozoll«) auf deren Exportprodukte zumindest zu einer teilweisen Übernahme der von ihr verursachten grenzüberschreitenden Umweltschäden zwingen. Es erscheint daher in solchen Fällen durchaus gerechtfertigt, den umweltpolitisch progressiven Ländern begleitende Handelsbeschränkungen zu erlauben, beispielsweise bei unilateralen Maßnahmen gegen die durch den anthropogenen »Treibhauseffekt« bewirkten Klimaänderungen.

Dies könnte durch eine Erweiterung von Artikel III des GATT geschehen, so daß er nicht nur für produktbezogene sondern auch für *produktionsbezogene* Maßnahmen eine Anpassung an der Grenze erlaubt, sofern diese sich auf den Schutz der internationalen Umwelt beziehen. Ähnlich sollten in Erweiterung von Artikel XX bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen Handelsbeschränkungen auch dann erlaubt sein, wenn hierdurch auf die Umweltpolitik anderer Länder Einfluß genommen wird.

Allerdings muß einem protektionistischen Mißbrauch vorgebeugt werden; als Orientierung könnten daher die folgenden fünf Kriterien für die Zulässigkeit unilateraler Handelsbeschränkungen dienen (Helm 1995, S. 132–134):

1. *Es muß ein berechtigtes Interesse an den Aktivitäten der von den Handelsmaßnahmen betroffenen Staaten bestehen.* Hierunter fallen prinzipiell alle internationalen Umweltprobleme; entscheidend ist das Vorliegen grenzüberschreitender Effekte. In Einklang mit der »Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung« von 1992 anerkennt dieses Kriterium den Grundsatz der nationalen Souveränität, die eigene Umweltpolitik zu bestimmen, jedoch mit der Einschränkung, die Umwelt in anderen Staaten nicht zu schädigen.
2. *Es sollte ein angemessener eigener Beitrag zur Bewältigung des jeweiligen Umweltproblems geleistet werden.* Hierdurch soll vermieden werden, daß Staaten Maßnahmen derart gestalten, daß die Kosten überproportional von anderen Staaten zu tragen sind. Beispielsweise ließe sich der Schutz der Regenwälder als »gemeinsames Interesse der Menschheit« einstufen. Maßnahmen in diese Richtung, also insbesondere ein (teilweiser) Verzicht auf wirtschaftliche Nutzung, dürften aber nicht einseitig den Regenwaldländern aufgelastet werden. Diese sollten daher für den Verzicht auf den Export von Tropenhölzern durch Kompensationszahlungen entschädigt werden.
3. *Handelsmaßnahmen sollten sich direkt auf das Umweltproblem beziehen, angemessen in ihrem Umfang und nicht-diskriminierend sein.* Diese drei

grundlegenden Prinzipien sind bereits jetzt im GATT/WTO-Regime verankert und sollten auch auf Maßnahmen zum Schutz der internationalen Umwelt Anwendung finden.

4. *Staaten sollten Bereitschaft zu kooperativen Lösungen zeigen.* Hierdurch würde berücksichtigt, daß im Interesse eines umfassenden internationalen Schutzes der natürlichen Umwelt kooperative Lösungen generell gegenüber unilateralen Maßnahmen vorzuziehen sind.
5. *Die Erlöse aus transnationalen Verschmutzungsabgaben sollten zur Bewältigung desjenigen Umweltproblems eingesetzt werden, in dessen Zusammenhang sie erhoben wurden.* Durch eine solche Zweckbindung würde zum einen der Anreiz eines Mißbrauchs vermindert, da protektionistische Maßnahmen nicht noch durch steigende Zolleinnahmen belohnt würden. Zum anderen könnten so zusätzliche Gelder zur Lösung von Umweltproblemen verfügbar gemacht werden.

12.5.3 Streitschlichtung und Beteiligung der Öffentlichkeit

Der US-amerikanische Handelsbeauftragte Mickey Kantor hat die GATT-Panels beschrieben als

> »star chamber proceedings that are taking the most important decisions that affect the lives of all of our citizens – especially in the environmental area – and there is no accountability whatsoever, because no one knows what those decisions are, what the basis was, who is making the decision, how they're being made, [and] what pieces of paper were put in front of them.«[7]

Zwar ist diese Kritik etwas zugespitzt, aber es bedarf neben den oben beschriebenen Elementen einer *substantiellen* Reform des GATT/WTO-Regimes auch einiger *prozedualer* Änderungen. Die auf der Uruguay-Runde beschlossene Stärkung des Streitschlichtungsverfahrens ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, für Konflikte zwischen Umwelt und Handel aber unzureichend.

Zum einen sollte die Beweislast umgekehrt werden, so daß jene Partei, die eine handelsbeschränkende Umweltschutzmaßnahme juristisch angreift, einen Verstoß gegen die GATT-Bestimmungen nachweisen muß. Ähnlich dem Grundsatz »im Zweifel für den Angeklagten« würde so in Zweifelsfällen zugunsten der Umwelt entschieden. Zum anderen sollte eine stärkere Beteiligung von Umweltexperten an den Streitschlichtungsverfahren gewährleistet werden, was bisher nur durch einheitlichen Beschluß des jeweiligen Streitschlichtungs-

7 Rede vor der Global Legislators Organization for a Balanced Environment (GLOBE), zitiert nach Charnovitz (1995, S. 74).

panels möglich ist. Beide Punkte wurden im NAFTA-Vertrag bereits berücksichtigt (vgl. Schultz 1995).

Weiterhin sollte eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit und von Umweltgruppen angestrebt werden. Zur Zeit werden die Berichte der Streitschlichtungspanels vor allem durch den vorsätzlichen Bruch geltender Geheimhaltungsbestimmungen seitens des Büros des US-amerikanischen Handelsbeauftragten in der Öffentlichkeit bekannt. Auch hier haben die Beschlüsse der Uruguay-Runde einen ersten Fortschritt gebracht. In Streitfällen müssen die Parteien nun auf Anfrage eines Mitglieds der WTO zumindest eine nicht-vertrauliche Zusammenfassung ihrer Position bereitstellen, die an die Öffentlichkeit weitergegeben werden darf. Neben einem erweiterten Informationsrecht sollte auch ein Anhörungsrecht für Umweltgruppen in Streitschlichtungsfällen eingeführt werden. Dies gilt besonders für zukünftige GATT/WTO-Verhandlungsrunden, zumal internationale Handelsübereinkommen angesichts der zunehmenden internationalen Interdependenz der Wirtschafts- wie der Umweltpolitik in Zukunft ohne einen breiten politischen Konsens kaum noch durchsetzbar sein werden.

12.5.4 Positive Anreize zur Erhöhung nationaler Umwelt- und Sozialstandards

Unterschiedliche Umwelt- und Sozialstandards in den einzelnen Staaten werden in der Regel damit gerechtfertigt, daß sie Unterschiede in dem Grad der Umweltbelastung und im erreichten Entwicklungsstand widerspiegelten. Eine Vereinheitlichung der Standards würde vielen Entwicklungsländern die Grundlage ihrer Wettbewerbsfähigkeit entziehen, nämlich verhältnismäßig geringe Kosten. Allerdings ist zu überlegen, inwieweit grundlegende Menschenrechte oder Arbeitsstandards explizit im Vertragstext der WTO berücksichtigt werden sollten – beispielsweise das Recht auf Gewerkschaftsfreiheit oder das Verbot von Kinderarbeit und der Diskriminierung von Frauen.

Ähnlich sollten positive Anreize zur Erhöhung von Umwelt- und Sozialstandards in Erwägung gezogen werden. Ein mögliches Instrument sind Öko-Labels, wobei jedoch vermieden werden muß, daß diese den inländischen Unternehmen auf den Leib geschnitten werden und so zu verstecktem Protektionismus führen. In Entwicklungsländern sollte außerdem finanzielle und technische Unterstützung sowie Hilfe beim »capacity building« geleistet werden. Ein positives Beispiel ist die Vereinbarung zur Abschaffung der Kinderarbeit, die im Juli 1995 von der Textilindustrie in Bangladesch, der ILO und UNICEF unterzeichnet wurde. Diese verbindet die Bestimmungen gegen Kinderarbeit

mit einer Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten für die Kinder, statt sich auf Importverbote zu beschränken, die allein die Lage der Kinder kaum verbessert hätten (vgl. WTO-Focus 1995, Nr. 6). Schließlich ist zu überlegen, ob besonders strikte Anforderungen für ausländische Direktinvestitionen gelten sollten. Als Orientierung könnten hierbei wiederum die NAFTA-Bestimmungen dienen, wonach es Regierungen untersagt ist, bestehende Umweltvorschriften zu senken oder nicht durchzusetzen, um Investitionen anzuziehen.

Es ist aber fraglich, inwieweit eine Überfrachtung des GATT/WTO-Regimes mit Aufgaben, die traditionell eher in den Bereich anderer Organisationen fallen – z.B. der ILO – erfolgversprechend ist. Schließlich ist die Wahrung eines liberalen Welthandels eine anspruchsvolle und zeitraubende Aufgabe. Daher sollte die Gründung einer eigenständigen internationalen Umweltinstitution erwogen werden. Diese müßte ökologische Prinzipien wie das Verursacherprinzip in ähnlicher Weise durchsetzen, wie das GATT die Prinzipien des Freihandels überwacht (Esty 1995). Dagegen würde die vereinzelt vorgeschlagene Umwandlung des GATT in ein General Agreement on Sustainable Trade (GAST) bzw. ein General Agreement on Trade and the Environment (GATE) im besten Falle eine Überforderung bedeuten und daher kaum gelingen (vgl. Charnovitz 1995, S. 69).

12.6 Schlußbetrachtung

In der Präambel der 1994 gegründeten Welthandelsorganisation (WTO) wurde festgelegt, daß die optimale Nutzung der Weltressourcen in Einklang mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung und dem Streben, die Umwelt zu schützen und zu bewahren, geschehen soll. Außerdem wurde ein ständiger »Ausschuß für Handel und Umwelt« geschaffen und ihm ein Zehn-Punkte-Katalog mit auf den Weg gegeben. Der Schutz der Umwelt ist somit auch für das GATT/WTO-Regime zu einem wichtigen Thema geworden. Welche inhaltlichen Konsequenzen sich hieraus ergeben, ist jedoch noch unklar.

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, daß ein ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes besteht und aufgezeigt, wie mögliche erste Schritte in diese Richtung aussehen könnten. Das Primat einer umweltgerechten, zukunftsfähigen Entwicklung bedeutet dabei keineswegs eine grundlegende Abkehr von einem liberalen internationalen Handelsregime. Allerdings ist der notwendige konstruktive Dialog zwischen der Handels- und Umweltpolitik in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und globaler Märkte kein einfaches Unterfangen.

Literatur

Baldwin, Robert E. (1991): »The Political-Economy Perspective on Trade Policy.« In: Ayre L. Hillman (Hg.): *Markets and Politicians: Politicized Economic Change*. Norwell, S. 263–282.

Baumol, William J. & Wallace E. Oates (1975): *The Theory of Environmental Policy*. Englewood Cliffs.

Bergstrom, Theodore, Lawrence Blume & Hal Varian (1986): »On the Private Provision of Public Goods.« In: *Journal of Public Economics*, Vol. 29, Nr. 1, S. 25–29.

Chakarian, Janet (1994): »PPMs and the GATT.« In: OECD (Hg.): *Trade and Environment: Process and Production Methods*. Paris, S. 113–120.

Charnovitz, Steve (1991): »Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX.« In: *Journal of World Trade*, Vol. 25, Nr. 5, S. 37–55.

Charnovitz, Steve (1995): »Improving Environmental and Trade Governance.« In: *International Environmental Affairs*, Vol. 7, Nr. 1, S. 59–91.

Coase, Ronald H. (1960): »The Problem of Social Cost.« In: *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, Nr. 1, S. 1–44.

Daly, Herman E. & Robert Goodland (1993): »An Ecological-Economic Assessment of Deregulation of International Commerce under GATT.« In: *International Journal of Sustainable Development*, Vol. 1, Nr. 4, S. 54–82.

Demaret, Paul & Raoul Stewardson (1994): »Border Tax Adjustments under GATT and EC Law and General Implications for Environmental Taxes.« In: *Journal of World Trade*, Vol. 28, Nr. 4, S. 5–65.

Dunn, Malcom H. (1994): »Do Nations Compete Economically?« In: *Intereconomics*, November/Dezember, S. 303–308.

Eglin, Richard (1995): »Trade and Environment in the World Trade Organisation.« In: *World Economy*, Vol. 18, Nr. 6, S. 769–779.

Esty, Daniel C. (1995): »Ökologisierung des GATT – oder ein 'GATT' für die Umwelt.« In: *Jahrbuch Ökologie 1996*. München, S. 89–95.

Farrel, Joseph (1987): »Information and the Coase Theorem.« In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, S. 113–129.

GATT (1970): *Border Tax Adjustments*. Report of the Working Party. Angenommen am 2. Dezember 1970, L/3464, abgedruckt in BISD/18S.

GATT (1987): *Dispute Settlement Panel Report on United States Superfund Excise Taxes*. Angenommen am 17. Juni 1987, abgedruckt in BISD/34S.

GATT (1991): *Dispute Settlement Panel Report on United States Restrictions on Imports of Tuna*. Übermittelt an die Parteien am 16. August 1991, GATT Doc. DS21/R, abgedruckt in 30 ILM 1594.

GATT (1994a): *Border Tax Adjustment*. Note by the Secretariat, 11. Januar 1994, TRE/W/20, restricted.

GATT (1994b): *Dispute Settlement Panel Report on United States Restrictions on Imports of Tuna*. Übermittelt an die Konfliktparteien am 20. Mai 1994, abgedruckt in 33 ILM 839.

GATT (1994c): *Dispute Settlement Panel Report on United States Taxes on Automobiles*. Übermittelt an die Konfliktparteien am 29. September 1994, DS31/R, restricted; in Auszügen abgedruckt in »Inside U.S. Trade», Special Report, 4. Oktober 1994.

Grossman, Gene M. & Alan B. Krueger (1993): »Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement.« In: Peter Garber (Hg.): *The U.S.-Mexico Free Trade Agreement*. Cambridge, MA, S. 13–56.

Helm, Carsten (1995): *Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar? Ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes*. Berlin.

Jackson, John H. (1989): *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge, MA.

Jaffe, Adam B., Steven Peterson, Paul R. Portney & Robert Stavins (1995): »Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing.« In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, Nr. 1, S. 132–163.

Kennedy, Peter W. (1994): »Equilibrium Pollution Taxes in Open Economies with Imperfect Competition.« In: *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27, Nr. 1, S. 49–63.

Kierzkowski, Henryk (Hg.) (1984): *Monopolistic Competition and International Trade*. Oxford.

Krugman, Paul (1994): »Competitiveness: A Dangerous Obsession.« In: *Foreign Affairs*, Vol. 73, Nr. 2, S. 28–44.

Kulessa, Margareta E. (1995): *Umweltpolitik in einer offenen Volkswirtschaft. Zum Spannungsverhältnis von Freihandel und Umweltschutz*. Baden-Baden.

Lipsey, Richard G. & Kelvin Lancaster (1956): »The General Theory of Second Best.« In: *Review of Economic Studies*, Vol. 24, Nr. 7, S. 11–32.

Olson, Mancur Jr. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA.

Palmer, Karen, Wallace E. Oates & Paul R. Portney (1995): »Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm?« In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, Nr. 4, S. 119–132.

Petersmann, Ernst-Ulrich (1991): »Beilegung internationaler Handelsstreitigkeiten durch das GATT.« In: *Europa Archiv*, Jg. 46, Nr. 8, S. 265–274.

Petersmann, Ernst-Ulrich (1994): »Why Do Governments Need the Uruguay Round Agreements, NAFTA and the EEA?« In: *Außenwirtschaft*, Jg. 49, Nr. 1, S. 31–55.

Porter, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York.

Porter, Michael E. & Claas van der Linde (1995): »Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship.« In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, Nr. 4, S. 97–118.

Schultz, Jennifer (1995): »The GATT/WTO Committee on Trade and the Environment – Toward Environmental Reform.« In: *The American Journal of International Law*, Vol. 89, S. 423–439.

Simonis, Udo E. (1990): *Beyond Growth. Elements of Sustainable Development*. Berlin.

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) (1996): *Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme*. Jahresgutachten 1995. Berlin.