

Kulesa, Margareta Elisabeth

Article — Digitized Version

Freihandel und Umweltschutz - ist das GATT reformbedürftig?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kulesa, Margareta Elisabeth (1992) : Freihandel und Umweltschutz - ist das GATT reformbedürftig?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 6, pp. 299-307

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136890>

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.

Margareta E. Kulesa*

Freihandel und Umweltschutz – ist das GATT reformbedürftig?

Die GATT-Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde stehen vor ihrem Abschluß. Für eine Fortführung der Beratungen scheint jedoch schon gesorgt, denn Kritiker halten die GATT-Regelungen im Bereich des Umweltschutzes für unzureichend. In welchen Punkten liegt Reformbedarf vor, und wie könnten erste Reformschritte aussehen?

Das traditionelle Freihandelsprinzip besagt, daß der ungehinderte Warenverkehr sowohl die internationale Wohlfahrt als auch die soziale Wohlfahrt der einzelnen beteiligten Länder maximiere. Die reine Theorie des Freihandels fußt allerdings auf einem Bündel restriktiver Prämissen, die weder in der Realität alle gegeben noch uneingeschränkt erwünscht sind. Folglich wurde das ursprüngliche Theorem weiterentwickelt, modifiziert und relativiert¹. Einige neuere Ansätze plädieren zwar für die Abkehr vom Freihandelsprinzip zugunsten einer gezielten strategischen Handelspolitik, mehrheitlich herrscht in den Wirtschaftswissenschaften jedoch nach wie vor Konsens darüber, daß vom Freihandel – auch auf unvollkommenen Märkten – die relativ höchsten Wohlstandssteigernden Effekte ausgehen².

In jüngster Zeit wurde jedoch eine andere Kritik zusehends heftiger. Die einseitige Orientierung an der Theorie des Freihandels, so die Kritiker, vernachlässige umweltpolitische Notwendigkeiten; das Freihandelsprinzip sei ökologisch blind und wirke in praxi umweltzerstörerisch. Die Zunahme dieser ökologisch motivierten Infragestellung der Freihandelslehre ist u. a. als Reaktion auf die laufende achte Verhandlungsrunde im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (Uruguay-Runde) zu verstehen und auch im Zusammenhang mit der UN-Konferenz „Umwelt und Entwicklung“ im Juni dieses Jahres zu sehen³.

In der Realität zeigt sich, daß das Umweltschutzniveau in den einzelnen Ländern erheblich divergiert. Von effektivem Umweltschutz auf multilateraler Ebene kann gar nur in den allerwenigsten Fällen gesprochen werden, obwohl es eine ganze Reihe internationaler Umweltschutzabkommen gibt⁴. Aus diesem Grunde greifen Staaten zu handelsrelevanten umweltpolitischen Praktiken (soge-

nannter Öko-Protektionismus), um erstens internationale Wettbewerbsnachteile zu kompensieren und zweitens die ökologische Zielwirksamkeit der originären Umweltschutzmaßnahme zu sichern. Inwiefern solche Praktiken im Konflikt zu den Regeln eines freien Welthandels stehen bzw. den Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) widersprechen, soll in diesem Beitrag untersucht werden.

Die Absicht der Gründerstaaten des GATT, das 1948 in Kraft trat, war es, ein nach freihändlerischen Prinzipien geordnetes Welthandelssystem zu schaffen. Das GATT sollte jenen Rahmen für die internationalen Handelsbeziehungen bilden, der verhindert, daß die Welt wieder zu den (neo)merkantilistischen Handelspolitiken der zwanziger und dreißiger Jahre zurückkehrt. Laut Präambel des GATT sollen „die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Verwirklichung der Vollbeschäftigung, auf ein hohes und ständig steigendes Niveau des Realeinkommens und der wirklichen Nachfrage, auf die volle Verwertung der Hilfsquellen und auf eine Steigerung der Produktion und des Warenaustausches gerichtet sein ...“. Diese Ziele sollen durch Vereinbarungen erreicht werden, „die auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen auf einen wesentlichen Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken sowie auf die Beseitigung der

* Den Herren Prof. Werner Zolnhöfer, Dr. Paul-Günther Schmidt und Diplom-Volkswirt Carsten Kühl bin ich für zahlreiche wertvolle Hinweise zu Dank verpflichtet. Die Verantwortung liegt indes allein bei der Verfasserin.

¹ Zur Darstellung der klassischen Theorie und ihrer Modifikationen vgl. z. B. K. Rose: Theorie der Außenwirtschaft, 10. Aufl., München 1989, S. 271 ff.

² Vgl. W. Kösters: Freihandel versus Industriepolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. JG. (1992), H. 1, S. 56.

³ Vgl. zum GATT: N. Dunne: Fears over „GATTzilla the trade monster“, in: Financial Times v. 30. 1. 1992; C. Arden-Clarke: The GATT, Environmental Protection and Sustainable Development, WWF Discussion Paper, 1991. Vgl. zur UNCED: E. Daly: Free Trade, Sustainable Development and Growth, in: Independent Sectors Network '92, Reviews of Agenda 21, Nr. 1, 1992, S. 1 ff.

⁴ Zum Beispiel das Washingtoner Artenschutzabkommen, das Montrealer Protokoll zur Erhaltung der Ozonschicht und die Baseler Giftmüllkonvention.

Margareta E. Kulesa, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz.

Diskriminierung auf dem Gebiete des internationalen Handels abzielen ...⁴⁵.

Die in diesem Zusammenhang wichtigsten ordnungspolitischen Prinzipien des GATT sind die Meistbegünstigungsklausel (Art. I), das Gebot der Gleichbehandlung in- und ausländischer Güter gleicher Art (Art. III), das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Art. XI) sowie die Anmeldepflicht von handelsfördernden/-beschränkenden Subventionen (Art. XVI) bzw. das weitgehende Verbot von Exportsubventionen für verarbeitete Güter (Subventionskodex). Im GATT spiegelt sich jedoch nicht nur das Freihandelsgebot, sondern stellenweise auch dessen Relativierung wider, wie die sogenannten Ausnahmeartikel belegen. Handelsbeschränkende Maßnahmen sind zum einen explizit erlaubt, wenn sie einer Anforderung des Artikels zu den Allgemeinen Ausnahmen (Art. XX) genügen. Hierunter fallen u. a. internationale Güterabkommen (beispielsweise Rohstoffabkommen, Welttextilabkommen), die explizit von den allgemeinen Grundsätzen des GATT ausgenommen werden können (Art. XX(h)). Zum anderen sind spezielle Ausnahmen vorgesehen, u. a. zum vorübergehenden Schutz der Zahlungsbilanz (Art. XII) oder zur Behebung von Nahrungsmittelmangel in Krisenzeiten (Art. XI, Abs. 2). Arme Entwicklungsländer genießen darüber hinaus insofern eine Sonderposition, als daß die grundsätzlichen Gebote zu ihren Gunsten („special & differential treatment“) aufgehoben werden können (Art. XVIII und Teil IV des GATT)⁶.

Das GATT kennt nur wenige Ausnahmen, die direkt Umweltschutzbelange berücksichtigen: Protektionistische Maßnahmen sind dann zulässig, wenn sie zum Schutze menschlichen, tierischen oder pflanzlichen Lebens oder der Gesundheit (Art. XX(b) und Art. 2, Abs. 32 des Normenkodexes) ergriffen werden. Sie sind auch erlaubt, wenn sie dem Erhalt natürlicher Ressourcen (Art. XX(g)) dienen und simultan der inländische Verbrauch gesenkt wird. Umweltschutzsubventionen sind zulässig, wenn sie erstens zur Beseitigung einer gravierenden Umweltbelastung beitragen und wenn sie zweitens das geeignetste umweltpolitische Instrument darstellen (Art. 11, Abs. 1 (f) des Subventionskodexes).

Manche Kritiker halten diese GATT-Regelungen für unzureichend und plädieren für die inhaltliche Neuformulierung alter bzw. die Einfügung neuer Artikel. Andere for-

dern überdies eine gänzliche Umorientierung des GATT, d. h. eine Abkehr vom Freihandelsprinzip an sich⁷. Daher wird die Kontroverse zwischen Umweltschützern und Anhängern des reinen Freihandels im folgenden auf zwei Ebenen untersucht.

Die Darstellung der grundsätzlichen Zusammenhänge zwischen Außenhandel und Umweltschutz bildet die erste Ebene. Es ist das Ziel, zu prüfen, inwieweit die Prinzipien des Freihandels tatsächlich umweltpolitischen Zielvorgaben zuwiderlaufen. Die zweite Ebene beschäftigt sich mit der Ausgestaltung des GATT. Das Ziel dieser Untersuchungsebene ist es, konkrete ökologisch motivierte außenhandelspolitische Maßnahmen auf ihre GATT-Konformität hin zu untersuchen.

Auswirkungen der Umweltpolitik

Bei der Interdependenz zwischen Außenhandel und Umweltschutz können die Wirkungen der Umweltschutzpolitik auf den Außenhandel einerseits und die Folgen des Handels für den Zustand der natürlichen Umwelt andererseits analytisch getrennt werden. Haberler hat bereits 1950 darauf aufmerksam gemacht, daß das Auftreten externer Effekte die wohlfördernden Wirkungen des Freihandels verändern und unter Umständen umkehren kann⁸. Mitte der siebziger Jahre stützte sich die Wirtschaftswissenschaft u. a. auf diesen Ansatz, um die außenwirtschaftstheoretischen Effekte nationaler Umweltschutzpolitik aufzuzeigen. Die Diskussion wurde seitdem mehrfach verfeinert und weiterentwickelt. Überwiegend wird in den Ansätzen von einem komparativ-statischen Zwei-Länder-Modell mit zwei Gütern und zwei Produktionsfaktoren ausgegangen⁹. Die klassischen Annahmen der reinen Außenwirtschaftstheorie werden zwar grundsätzlich beibehalten, jedoch durch ökologische Elemente (externe Effekte, staatliche Umweltpolitik, Produktionsfaktor Umwelt) ergänzt¹⁰. Eines der gehandelten Güter gilt gemeinhin als vergleichsweise umweltintensiv. Die Modelle divergieren bezüglich der ursprünglichen Umweltausstattung in den beiden Ländern, der Mobilität des Faktors Kapital, der Art des Umweltschutzes (in einem oder beiden Ländern), des nationalen und/oder grenzüberschreitenden Charakters der Umweltbela-

⁸ G. Haberler: Some Problems in the Pure Theory of International Trade, in: Economic Journal, Bd. 60, 1950, S. 223 ff. Vgl. auch H. G. Johnson: Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortion, in: Trade, Growth and the Balance of Payments, Chicago, Amsterdam 1965, S. 14 ff.

⁹ Für eine Zusammenfassung bisheriger theoretischer Ergebnisse vgl. H. J. Leonard: Pollution and the Struggle for the World Product. Multinational Corporations, Environment, and International Comparative Advantage, Cambridge, Mass., 1988.

¹⁰ Vgl. J. Altmann: Das Problem des Umweltschutzes im internationalen Handel, in: Umwelt und Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 215, Berlin 1992 (erscheint demnächst).

⁵ Präambel des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens.

⁶ Beispielsweise können ihnen Zollpräferenzen – wie im Lomé-Abkommen zwischen EG und AKP-Staaten – eingeräumt werden.

⁷ Zu Beginn dieses Jahres formierte sich in den USA gar eine Allianz aus Umweltschutzgruppen und Kongreßabgeordneten, die – zumindest offiziell – aus Gründen des Umweltschutzes das Scheitern der Uruguay-Runde wünschten. Vgl.: Amerikanische Umweltschützer wollen GATT-Verträge blockieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11. 2. 1992.

stung, der umweltpolitischen Präferenzen (Einkommen) oder in bezug auf die Art und Weise, wie der spezifische Einbau des Faktors Umwelt erfolgt¹¹. Untersuchungsgegenstände sind der Vergleich der Handelsströme und der Wohlfahrtsniveaus nach und vor Verlassen des umweltpolitischen Laissez-Faires (in einem/beiden Ländern) und der Vergleich der Auswirkungen alternativer (handelspolitischer) Maßnahmen zwecks Kompensation etwaiger Wohlfahrtsverluste, die sich durch die originäre Umweltschutzmaßnahme infolge der außenwirtschaftlichen Verflechtungen ergeben haben.

Die theoretischen Ergebnisse variieren je nach Prämissensetzung. Die meisten der einfacheren Modelle kommen zu vergleichbaren Tendenzaussagen: Die Produktion des relativ umweltintensiven Gutes verlagert sich gemäß dem Theorem der komparativen Kostenvorteile grundsätzlich in das Land B, das keinen oder einen kostenniedrigeren Umweltschutz betreibt. Die Herstellung des vergleichsweise umweltschonend hergestellten Gutes indes wird verstärkt vom umweltstrengen Land A übernommen. Somit verändert der Umweltschutz die Struktur der Handelsströme. Das Wohlstandsniveau – wohl gemerkt werden externe Effekte hier noch nicht als wohlfahrtsrelevant eingerechnet – im umweltschutzintensiven Land A sinkt im Vergleich zu vorher, in der Regel aufgrund der gesunkenen internationalen Wettbewerbsfähigkeit, während es im Land B steigt. In den meisten Fällen ist insgesamt mit einer weltweiten Abnahme des Handels und der Produktion zu rechnen¹². Allerdings muß dies nicht einseitig zu Lasten der Bevölkerung des vergleichsweise ökologisch orientierten Landes A gehen, sondern kann auch die Bewohner des Landes B über steigende Importpreise für das weniger umweltintensive Gut treffen.

Im folgenden ist es nicht notwendig, die zahlreichen Modelle und ihre Ergebnisse näher zu beschreiben. Es bleibt festzuhalten, daß Umweltschutzmaßnahmen sowohl Struktur und Höhe der internationalen Handelsströme als auch die Wohlfahrt(sverteilung) verändern.

Ökologische Wirkungen des Handels

Der grenzüberschreitende Handel umfaßt Waren, Dienstleistungen und darüber hinaus Patente, Lizenzen

sowie im weiteren Sinne Kapital (Direktinvestitionen, Technologietransfer). Hier soll hauptsächlich auf den Warenhandel eingegangen werden, obgleich auf Dienstleistungen mittlerweile 25% des gesamten Welthandels mit Waren und Dienstleistungen entfallen (Tendenz zunehmend) und ihre ökologischen Implikationen stellenweise ganz andere sind¹³. Das Weltexportvolumen stieg während der letzten 20 Jahre mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 5,2% pro Jahr und wird mittlerweile auf nominal 3200 Mrd. US \$ geschätzt¹⁴. Der Zugang zum Weltmarkt gilt indes als Motor für die Produktion, welche weltweit in dem genannten Zeitraum real um durchschnittlich 3,4% pro Jahr wuchs und für das Jahr 1991 mit rund 20000 Mrd. US \$ beziffert wird.

Somit gelangt man zu der ersten ökologischen Implikation. Da der (freie) Außenhandel anerkanntermaßen als Wachstumsmotor gilt, wirkt er über den reinen Mengeneffekt der induzierten Produktionsausdehnung potentiell umweltzerstörerisch. Dieses Ergebnis muß allerdings relativiert werden. Bei dieser Aussage wird umweltpolitisches Laissez-Faire unterstellt. Wießner hat belegt, daß, wenn alle externen Umweltkosten weltweit internalisiert werden, der internationale Handel zur umweltökonomisch optimalen Faktorallokation beiträgt¹⁵. Die Kausalität ist einfach. Wenn es keine Handelsbarrieren gibt und alle externen Kosten des Konsums bzw. der Produktion den Verursachern tatsächlich angelastet werden, so sorgt der internationale Preismechanismus dafür, daß Güter immer dort produziert werden, wo der jeweils benötigte Umweltfaktor am wenigsten knapp ist, und zwar so lange, wie die (weltweiten) Kosten des Umweltverbrauchs seinen (weltweiten) Nutzen nicht übersteigen. Diese Annahme ist freilich ebenso realitätsfern wie die des völligen Laissez-Faires.

Komparative Kostenvorteile entstehen nicht nur aufgrund besserer Umweltausstattung, sondern auch aufgrund laxerer Umweltvorschriften in einem Land gegenüber einem anderen. Ist letzteres der Fall, so ergeben sich unter Umständen negative Auswirkungen des Handels auf die Umwelt. Mangelnder Umweltschutz wird zum Kosten- und Standortvorteil. Das Ergebnis ist, daß besonders umweltschädliche Produktionen (einschließlich Abfälle) in die Länder mit dem geringsten Umweltschutz verlagert werden. Summa summarum mag dadurch zwar die

¹¹ Wießner erklärt Umweltbelastung als Kuppelprodukt aus Arbeit und Kapital. Vgl. E. Wießner: Umwelt und Außenhandel. Der Einbau von Umweltgütern in die komparativ-statische und dynamische Außenwirtschaftstheorie, Baden-Baden 1991, S. 64 ff.

¹² Zu der empirischen Relevanz der theoretischen Ergebnisse vgl. J. A. Tobey: The Effects of Domestic Environmental Policies on Patterns of World Trade: An Empirical Test, in: *Kyklos* 43, 2/1990, S. 191-209. Zu den geschätzten Wirkungen eines zukünftig zunehmenden Umweltschutzes vgl. J. Whalley: The Interface between Environmental and Trade Policies, in: *The Economic Journal* 1991, S. 180-189.

¹³ Vgl. M. E. Kulesa: Welthandel, Ökologie und GATT, in: Projektstelle UNCED (Hrsg.): *Ökologische Dimensionen weltwirtschaftlicher Beziehungen*, Bonn und Mainz 1992, S. 75-79 sowie 88-96.

¹⁴ International Financial Statistics, IWF, Washington, DC, verschiedene Ausgaben.

¹⁵ Wießner zeigt dies strenggenommen nur für den Fall, daß es keine grenzüberschreitende Umweltverschmutzung und keine „global common goods“ gibt. Vgl. E. Wießner, a. a. O.

Umweltqualität in den Umweltschutzländern steigen, aber weltweit bleibt der Verschmutzungsgrad suboptimal. Durch den Export externer Effekte (ökologische „beggar-thy-neighbour policy“) kann die Umweltzerstörung sogar global betrachtet zunehmen.

Das Problem verschärft sich bei zusätzlicher Betrachtung grenzüberschreitender Umweltbelastungen. Am Beispiel des Einsatzverbots von DDT in der Bundesrepublik Deutschland wird deutlich, daß der Außenhandel umweltpolitische Maßnahmen aushöhlen kann, denn belastete Lebensmittel landen als Importwaren dennoch auf deutschen Tischen. Noch kritischer gestalten sich Maßnahmen zur Reduktion produktionsbedingter CO₂-Emissionen. Werden diese in einem generell umweltschutzintensiven Land eingeführt, wandert die Produktion womöglich in Länder mit einem geringeren Grad an Energieeffizienz, so daß die globalen CO₂-Emissionen ansteigen¹⁶. Wenn also verschiedene Länder externe Kosten in unterschiedlichem Maße internalisieren, dann kann nationale Umweltschutzpolitik wegen der Möglichkeit des Außenhandels unwirksam oder sogar ökologisch kontraproduktiv sein.

Differenzierte Umwelteffekte

Die Aussage, daß der Außenhandel als Wachstumsmotor umweltzerstörerisch wirkt, unterstellt auch, daß Wachstum per se ökologisch umweltschädigend wirkt. Inwiefern Wachstum und Umweltschutz vereinbar sind, ist – zumindest in den Industrieländern – noch immer Gegenstand erhitzter Diskussionen zwischen „Wachstumsoptimisten“ und „Wachstumspessimisten“. Die Kontroverse, ob die Umwelt bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum wirksam geschützt werden kann, ist allgemein zwar nicht entschieden, aber aus Sicht der ärmeren Entwicklungsländer müßig. Vor allem für die wirtschaftlich schwachen Länder gilt meines Erachtens der Grundsatz, daß wirksamer Umweltschutz ohne wirtschaftliche Entwicklung gar nicht möglich ist¹⁷. In der Dritten Welt ist Armut oftmals die primäre Umweltzerstörer. Wenn daher der Außenhandel wachstumsfördernd wirkt, dann schafft er eine notwendige Voraussetzung für umweltpolitische

Maßnahmen in der Dritten Welt. Der freie Welthandel kann also gerade wegen seiner Wachstumswirkung potentiell umweltschutzfördernd wirken¹⁸.

Der internationale Handel trägt aber auch zur grenzüberschreitenden Verbreitung vergleichsweise umweltschonender Produkte und sogenannter Umweltschutztechnologien bei. Es hat sich gezeigt, daß strengere Umweltschutzbestimmungen nicht zwingend mit Produktionskostensteigerungen verbunden sein müssen, sondern mitunter dazu beitragen können, die Wettbewerbsfähigkeit des betreffenden Landes zu erhöhen¹⁹. Das ist dann der Fall, wenn durch die Umweltschutzpolitik Innovationsanreize geschaffen werden, die im Ergebnis zur Entwicklung neuer Produkte und Verfahren beitragen, welche über ihre geringere Umweltintensität hinaus an Qualität – sprich: Konkurrenzfähigkeit – gewinnen. Hat das betreffende Land eine Vorreiterfunktion auf dem Gebiet der Umweltschutzpolitik, so hat die einheimische Industrie außerdem einen Innovationsvorsprung gegenüber den Produzenten aus jenen Ländern, die im umweltpolitischen Feld lediglich nachziehen. Wenn viele Länder einen effektiven Umweltschutz betreiben und wirksame Umweltschutztechnologien nachfragen, bietet der internationale Markt die Möglichkeit, daß einzelne Länder sich auf verschiedene Umweltschutztechnologien spezialisieren und somit der internationale Wettbewerb zur quantitativen und qualitativen Verbesserung umweltschützender Technologien beiträgt (Mengen- bzw. Spezialisierungseffekte der umwelttechnischen Arbeitsteilung)²⁰.

Rund ein Fünftel der Weltproduktion wird über den Weltmarkt abgesetzt. Diese quantitative Dimension läßt auf die beträchtliche Höhe der Frachtkilometer schließen, die sich im Zuge des zwischenstaatlichen Warenaustauschs ergeben. Der Transportverkehr ist jedoch eine der Ursachen der weltweit zunehmenden Luftverschmutzung einschließlich der Verstärkung des Treibhauseffekts. Es ist umweltpolitisch geradezu absurd, wenn auf deutschen Märkten nur deshalb kolumbianische Schnittblumen oder kanadische Cornflakes zu den gleichen Preisen wie deutsche oder niederländische Produkte angeboten werden können, weil die ökologischen Kosten ihres Transports nicht in den Preis eingehen. Um diesen

¹⁶ Weil es bei CO₂ keine Hot-Spot-Problematik gibt, ist auch nur der weltweite Ausstoß von direktem umweltpolitischen Interesse.

¹⁷ Vgl. U. E. Simonis: Poverty, Environment and Development, in: *Intereconomics*, March/April 1992, S. 84; M. E. Kulesa: Schulden- und Umweltkrise, Auswirkungen der Schuldenkrise auf den umweltpolitischen Spielraum des Südens, in: *Politische Ökologie*, Mai 1992.

¹⁸ Das setzt natürlich voraus, daß der Welthandel tatsächlich auch wachstumsfördernde Wirkungen auf Länder mit vergleichsweise niedrigerem wirtschaftlichen Entwicklungsstand hat. Vgl. hierzu P. R. Krugman: *Rethinking International Trade*, Cambridge, Mass., 1990, S. 93 ff.

¹⁹ Vgl. L. Wicke: Europa '92 – Umweltbedeutende Maßnahmen und ihre Konsequenzen für Umwelt und Wirtschaft, in: *Umwelt und Energie, Handbuch für die betriebliche Praxis*, 1991, S. 353. Hierdurch relativiert sich auch die Aussage, daß Länder mit vergleichsweise hohem Internalisierungsgrad außenwirtschaftlich bedingte, materielle Wohlstandseinbußen hinnehmen müssen. Vgl. hierzu J. Altmann, a. a. O.

²⁰ Der Bereich Umweltschutztechnologie ist somit ein Beispiel dafür, daß von Umweltschutzmaßnahmen (sektoral) handelsfördernde Effekte ausgehen können.

umweltökonomisch ineffizienten Warenaustausch zu reduzieren, müßten die externen Kosten des Verkehrs internalisiert, d. h. anteilig auf die Transportkosten aufgeschlagen werden²¹.

„Global Common Goods“

Die sogenannten „global commons“ stellen ein umweltpolitisches Problemfeld besonderer Art dar. Global commons im engeren Sinne sind solche (internationalen) Umweltgüter, deren Eigentums- bzw. Nutzungsrechte keinen bestimmten Ländern geschweige denn Einzelpersonen zugeordnet sind. Zu diesen öffentlichen Gütern zählen u. a. Erdatmosphäre und Weltall, Ozeane, Arktis und Antarktis ebenso wie dort lebenden Arten (z. B. Wale, Delphine). Prinzipiell fühlt sich kein Beteiligter für den Schutz und Erhalt dieser global commons verantwortlich, obwohl es sich dabei oft um lebenswichtige Ressourcen handelt. Es schadet einem bisherigen Nutzer einzelwirtschaftlich, wenn er auf die Ausbeutung der Ressource verzichtet, wohingegen der Verzicht ihm kaum einen spürbaren ökologischen Nutzen bringt, da andere Länder die Ressource weiterhin zerstören und gleichzeitig von dem Nutzungsverzicht des anderen profitieren (free-rider).

Insofern wird sich die Weltgemeinschaft nur dann „freiwillig“ auf eine schonende, d. h. dauerhafte Bewirtschaftung des globalen Gutes einigen, wenn sichergestellt ist, daß sich alle Nutzerländer an entsprechende internationale Vereinbarungen halten. Im Zusammenhang mit freihändlerischen Prinzipien ist hierbei zum einen relevant, daß ein Land bei Freihandel nicht via Handelssanktionen zur Einhaltung internationaler Konventionen gezwungen werden kann, und zum anderen, daß Länder, welche selber auf den Raubbau an der Ressource verzichten, den Import von zu Lasten der global commons erstellten Gütern nicht verhindern können²².

Außer den global commons im engeren Sinne gibt es auch Umweltgüter, die zwar geographisch eindeutig in das Hoheitsgebiet eines bestimmten Landes fallen, die aber über ihren Standort hinaus hohen externen Nutzen stiften (z. B. Tropenwald). Die Frage nach den Nutzungsrechten an diesen – hier im folgenden als global commons im weiteren Sinne bezeichneten – Produktionsfaktoren wirft zusätzliche Probleme auf. Die Eigentumsrechte an der jeweiligen Ressource sind zwar – zumindest das Standortland betreffend – eindeutig zugeordnet,

aber die Interessen der in- und ausländischen Nutznießer divergieren mitunter erheblich²³. Wenn nun potentielle Importländer die Einfuhr oder unmittelbar die Erstellung von Gütern, die zu Lasten der Interessen des Importlandes an der natürlichen Ressource, wie z. B. an dem Tropenwald, produziert wurden, handelspolitisch zu reglementieren suchen, greift dies in die Souveränität des Exportlandes über dessen eigenes Hoheitsgebiet ein.

Es kann somit festgehalten werden, daß Freihandel und Umweltschutz weder uneingeschränkt harmonieren, noch in einer permanenten Konfliktbeziehung zueinander stehen. Wenn indes Konflikte auftreten, ergreifen nationale Regierungen mitunter handelsbeschränkende Maßnahmen, z. B. ökologisch motivierte Export-/Importmengenbeschränkungen und Zölle, oder vereinbaren internationale Umweltschutz- bzw. Handelsabkommen. Die Frage, ob solche Maßnahmen mit den Bestimmungen des GATT kollidieren, ist Gegenstand der weiteren Ausführungen (zweite Untersuchungsebene) und wird ausgehend von dem konkreten Beispiel des Thunfischstreits beleuchtet.

Der Thunfischstreit

In den USA existiert seit 1972 der sogenannte „Marine Mammal Protection ACT“ (MMPA). Er sieht unter anderem vor, daß Thunfisch nur dann gefangen und in den USA verkauft werden darf, wenn beim Fischfang auf delphintötende Fischereimethoden (insbesondere Treibnetzfisherei) verzichtet wird. Der MMPA wurde 1990 auf Thunfischimporte ausgedehnt. Darin sah Mexiko, als betroffenes Exportland, einen Verstoß gegen die GATT-Bestimmungen und rief im selben Jahr ein GATT-Panel (Schiedsstelle) an. Anderthalb Jahre später (September 1991) gab das GATT-Panel Mexiko Recht²⁴. Die Ablehnung des MMPA wurde damit begründet, daß das Importverbot dem Meistbegünstigungsprinzip (Art. I) und dem Gleichbehandlungsgebot (Art. III) widerspräche, denn „Thunfisch sei ja schließlich gleich Thunfisch“. Und überhaupt führe der MMPA zu einer eindeutigen Importbeschränkung, die es gemäß Artikel XI zu beseitigen gelte.

Die Befürworter des Importverbots für „non-dolphin-safe tuna“ hingegen argumentieren mit Hilfe des Ausnahmeartikels XX(b, g) des GATT. Schließlich gehe es bei der Importrestriktion vor allem um den Schutz und die Gesundheit tierischen Lebens bzw. den Schutz natürlicher Ressourcen. Also sei das MMPA durchaus GATT-konform. Das GATT-Panel jedoch geht in seiner Begründung

²¹ Die Internalisierung der externen Transportwegkosten ist wiederum ein Beispiel dafür, daß Umweltschutz handelssenkende Effekte hervorrufen kann.

²² Die handelspolitische Relevanz dieser Problematik wird weiter unten an dem Beispiel des Thunfischstreits illustriert.

²³ Zu den divergierenden Interessen am Tropenwald vgl. M. E. Kulesa: Welthandel, Ökologie und GATT, a. a. O., S. 51 f.

²⁴ Vgl. Focus, GATT Newsletter, März 1988, S. 5 f.

nicht näher auf den Artikel XX ein. Aber auch wenn es die Anwendbarkeit des Ausnahmerechts geprüft hätte, wäre das Urteil kaum anders ausgefallen. Der Schutz natürlicher Hilfsquellen, der Gesundheit und des Lebens von Mensch, Tier und Pflanze bezieht sich nämlich nach mehrheitlicher Auffassung auf das eigene Hoheitsgebiet des Landes, das Importbeschränkungen erläßt. Die Meere (oder „ausländische“ Umwelt) zählen nicht dazu²⁵.

Die Entscheidung des GATT-Panels läuft darauf hinaus, daß es u. a. keinem Land möglich ist, umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz der global commons einzusetzen, sobald der Handel hiervon betroffen ist²⁶. Von dieser entmutigenden Feststellung sind also nicht nur Delphine betroffen, sondern u. a. auch der Tropenwald, zu dessen Schutz ein „qualifiziertes Tropenholzimportverbot“²⁷ seitens der EG angestrebt wird, das von der Bundesrepublik bereits auf freiwilliger Basis angekündigt wurde²⁸.

Öko-Importzölle

Wie hätte das GATT-Panel wohl entschieden, wenn die USA nicht ein Importverbot für „non-dolphin-safe tuna“ erlassen hätte, sondern Importzölle? Dieser umweltschutzprotektionistische Vorstoß hätte sowohl gegen das Meistbegünstigungs- als auch gegen das Gleichbehandlungsgebot verstoßen. Denn da der terminus technicus „gleichartiges Erzeugnis“ die Beschaffenheit des Produktes und nicht die Herstellungsweise betrifft, wird das gleiche Produkt, der gleiche Thunfisch tarifär ungleich behandelt, d. h., betroffene Handelspartner werden ausschließlich wegen ihrer Produktionsverfahren (hier: Fischfangmethoden) diskriminiert.

Zu prüfen ist noch, ob Öko-Zölle dieser Art als Ausgleichszölle (Dumpingspanne) doch GATT-konform wären. Die Anti-Dumpingbestimmungen (Art. VI und Art. 2, 3 und 8 des Anti-Dumping-Kodexes) enthalten explizit keinen Hinweis darauf, daß die unterlassene Internalisie-

rung externer Kosten als handelsverzerrende Subvention zu bezeichnen wäre. Das läßt sich vermutlich dadurch erklären, daß das GATT grundsätzlich von der weitgehenden Internalisierung externer Produktionskosten ausgeht bzw. deren Unterlassung als alleiniges Problem des jeweiligen Landes betrachtet, sprich die Phänomene grenzüberschreitender Umweltverschmutzung und global commons vernachlässigt.

Dennoch interpretieren einige Autoren das GATT derart, daß Umweltdumping unter bestimmten Bedingungen implizit als Berechtigung für Anti-Dumping-Zölle gelten kann²⁹. Dies ist meines Erachtens nicht der Fall: Dumping liegt gemäß Artikel VI des GATT dann vor, wenn Waren eines Landes unter ihrem „normalen“ Wert auf den Markt eines anderen Landes gebracht werden. Als Anhaltspunkte für den „normalen Wert“ gelten entweder Preise gleichartiger Güter im Exportland oder – wenn nicht vorhanden – Preise gleichartiger Güter in Drittländern bzw. Produktions- und Vertriebskosten plus Gewinnaufschlag³⁰. Gefährdet Dumping einen Wirtschaftszweig des Importlandes ernsthaft, darf dieses laut GATT (Art. VI) „Ausgleichszölle“ auf gedumpte Güter erheben, um die nicht leistungsbezogenen Preisvorteile auszugleichen. Die Höhe des Ausgleichszolls ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Dumpingpreis und dem „normalen“ Wert gleicher bzw. gleichartiger Güter.

Aufgrund der Definition des „normalen“ Wertes ist in der überwiegenden Zahl der Fälle die Produktbeschaffenheit und nicht die – umweltschonende oder umweltintensive – Herstellungsweise eines Importgutes relevant. Selbst in dem Falle, in dem fiktive Preise als Ersatz für die Berechnung herangezogen werden dürfen, bleiben ökologisch motivierte Anti-Dumpingzölle unzulässig. Denn obwohl sich die zugrunde liegenden Produktionskosten abzüglich etwaiger Subventionen verstehen, enthält gerade der Subventionsbegriff des GATT (Art. XVI bzw. Subventionskodex) keine indirekten Subventionen, die auf unzureichende Umweltschutzbestimmungen zurückzuführen sind. Außerdem wird in der Literatur darauf hingewiesen, daß der Tatbestand des Dumpings das Merkmal der räumlichen Preisdiskriminierung aufweisen muß³¹. Die Erfüllung dieser Bedingung ist hinsichtlich des Öko-Dumpings ebenso unwahrscheinlich wie sie es übrigens auch hinsichtlich des Sozial-Dumpings ist³².

²⁵ Wegen öffentlicher Proteste haben sich die USA vorerst nicht dem Schiedsspruch untergeordnet, sondern statt dessen im Februar dieses Jahres das Importverbot für bestimmte Thunfischsorten auf 30 Herkunftsländer ausgedehnt. Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 3. 2. 1992. Übrigens befinden sich nun auch EG-Staaten (Portugal, Spanien) unter den Betroffenen.

²⁶ Vgl. B. Britton, zitiert in: America Cetacan Society et al.: Trade Panel Declares U. S. Dolphin Protection Law Must Go, Washington, August 1991.

²⁷ Qualifiziertes Importverbot bedeutet, daß Tropenholz aus sog. dauerhafter Bewirtschaftung importiert werden darf bzw. tarifär bevorzugt wird gegenüber Importen aus unreglementiertem Holzabschlag. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Rolle der Gemeinschaft zur Erhaltung der Tropenwälder, Amtsblatt der EG, C 264, Brüssel 1989.

²⁸ Vgl. Bundeswirtschaftsministerium: Tagesnachrichten Nr. 9832 v. 11. 2. 92, S. 1 f. Zur Kritik vgl. Tropenholzimport verbieten, SPD: Selbstverpflichtung der Industrie ist nur Heuchelei, in: Frankfurter Rundschau v. 18. 2. 1992.

²⁹ Vgl. J. Altmann, a. a. O.

³⁰ Vgl. Dumping, in: Gablers Wirtschaftslexikon, 3. Aufl., Wiesbaden 1990, S. 170 f.

³¹ Vgl. Dumping, in: A. Woll: Wirtschaftslexikon, 6. Aufl., München 1992, S. 139.

³² Vgl. Sozial-Dumping, in: Gablers Wirtschaftslexikon, a. a. O., S. 726.

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen beschloß im Dezember 1991, daß Treibnetzfischerei ab 1993 verboten werden soll. Die Entscheidung ist allerdings nicht bindend. Dennoch stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern internationale Umweltschutzvereinbarungen vom GATT tangiert werden.

Der Generaldirektor des GATT, Arthur Dunkel, selbst machte darauf aufmerksam, daß multilaterale Umweltschutzmaßnahmen den Handelsbestimmungen des GATT zuwiderlaufen können³³. Zum einen seien Handelsverbote grundsätzlich nicht zulässig. Zum anderen machen die GATT-Regelungen es formal unmöglich, die Verletzung internationaler Umweltschutzbestimmungen durch Handelssanktionen zu ahnden³⁴. Das GATT-Sekretariat weist in seiner jüngsten Veröffentlichung zu Umwelt und Handel darauf hin, daß es ja immer die Möglichkeit gäbe, von der Vollversammlung für die Fälle eine Suspendierung („waiver“) zu erwirken³⁵. Das heißt, wenn zwei Drittel der GATT-Vertragsparteien wünschen, daß Handelssanktionen aus umweltpolitischen Gründen erlaubt sein sollen, dann wäre auch formal kein Einwand möglich. Folglich hat ein internationales Umweltschutzabkommen in der Regel nur dann Bestand, wenn sich unter den Unterzeichnerstaaten gleichzeitig zwei Drittel der GATT-Vertragsparteien befinden³⁶.

Weitergehender Umweltschutz

Exportmengenbeschränkungen zum Schutze natürlicher Rohstoffquellen können laut Artikel XX(g) des GATT nur ergriffen werden, wenn simultan der inländische Verbrauch der Ressource sinkt. Nur ein Land, das selber zu einzelwirtschaftlichen Einbußen bereit ist, darf die Weltmarktverwertung seiner natürlichen Ressourcen beschränken. Aus der Sicht eines Vertreters der reinen Freihandelslehre ist diese Einschränkung verständlich, aus der Sicht eines Ökologen hingegen nicht. Unter umweltpolitischer Zielsetzung erscheinen Exportmengenbeschränkungen dann positiv, wenn der Verbrauch der Ressource insgesamt sinkt. Oder anders gewendet: Die Exportrestriktion ist umweltökonomisch so lange sinnvoll, wie die Kosten des (Welt-)Marktverzichts auf diese Ressource den Nutzen des Ressourcenerhalts nicht übersteigen.

³³ Vgl. N. Dunne, a. a. O.

³⁴ Das Montrealer Protokoll zur Reduzierung des FCKW-Ausstoßes sieht allerdings diese Möglichkeit vor. Ein anderes Beispiel ist das internationale Abkommen zum Schutz der Wale, aus dem Island Ende 1991 ausgetreten ist. Island wäre früher ausgesichert und Japan und Norwegen täten vielleicht dasselbe, wenn die USA nicht mit Handelssanktionen drohen würden.

³⁵ Vgl. GATT: Trade and the Environment, Genf 1992, S. 6 (wiederabgedruckt in: GATT Activities 1991).

³⁶ Ein Waiver erfordert die Zweidrittelmehrheit der anwesenden, mindestens aber die absolute Mehrheit aller Vertragsparteien.

In vielen Fällen sind Entwicklungsländer die Hauptexporteure von Rohstoffen. Insofern muß bei der Beurteilung des Artikel XX(g) des GATT auch ein entwicklungspolitisches Kriterium herangezogen werden. Das Beispiel Tropenholz veranschaulicht die Problematik. Die wenigsten Tropenwaldländer werden Exportrestriktionen aus rein umweltpolitischen Erwägungen heraus ergreifen, da es sich um Entwicklungsländer handelt, die sich solch einen „Luxus“ nicht leisten können bzw. wollen. Vielmehr werden ökonomische Überlegungen auch eine Rolle spielen. Das könnte sich darin äußern, daß simultan zur quantitativen Exportbeschränkung die einheimische Holzverarbeitende Produktion gefördert wird³⁷. Gelingt dies, verbessern sich die wirtschaftlichen Bedingungen im Land und die Deviseneinnahmen steigen eventuell³⁸. Das kann umweltpolitisch sogar sinnvoll sein, da ökologische Verbesserungen in der Dritten Welt nur dann Bestand haben, wenn sich begleitend die ökonomischen Bedingungen verbessern.

Allerdings sollten diese protektionistischen Maßnahmen nur dann akzeptiert werden, wenn – um beim Beispiel des Waldes zu bleiben – die Waldvernichtung tatsächlich auch zurückgeht³⁹. Das Tropenwaldland könnte aus den gleichen Überlegungen heraus Exportzölle auf Tropenholz erheben⁴⁰. Ein Exportzoll zur Eindämmung der Ausfuhren jedoch widerspricht ebenfalls dem GATT, weil er eine (nunmehr) verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellt.

Ausgleich durch Umweltschutzsubventionen

Anhand der bisherigen Ergebnisse ist zu folgern, daß ökologisch motivierte quantitative Importbeschränkungen oder Zölle so lange mit dem GATT vereinbar sind, wie sie sich auf die Beschaffenheit des Produkts beziehen. Externe Kosten, welche durch den Konsum eines importierten Produktes im Inland entstehen, können somit

³⁷ Indonesien praktiziert Exportbeschränkungen auf Tropenholz, praktiziert und fördert aber simultan die Verarbeitung von Tropenholz (gerade zu Exportzwecken). Japan als größter Importeur tropischer Rohhölzer (1986: 54 % des Weltimports) legte deswegen Beschwerde beim GATT-Sekretariat ein.

³⁸ Höhere Deviseneinnahmen können deshalb eintreten, weil die Preise bzw. die Gewinnspanne bei verarbeiteten Produkten häufig größer ist als bei Primärgütern. Vgl. z. B. die Studie des Netherlands Committee for IUCN: The Economic Value of Non-Timber Forest Products in Southeast Asia, Amsterdam 1989.

³⁹ Im Grunde müßte die „Billigung“ solch einer ökologisch und wirtschaftlich motivierten Maßnahme an eine insgesamt initiierte Umweltverbesserung geknüpft werden. Das heißt, daß verminderte Waldschäden nicht mit gravierenden Umweltbelastungen anderer Art infolge der gesteigerten inländischen Holzverarbeitung einhergehen dürften.

⁴⁰ Inwiefern dieses Instrument direkt (Wirkung auf die Höhe des Exports) oder indirekt (Erzielung von Einnahmen, die umweltpolitisch eingesetzt werden könnten) ökologisch effektiv ist, sei hier dahingestellt.

internalisiert werden. Voraussetzung ist, daß Handelspartner weder untereinander noch gegenüber inländischen Produzenten diskriminiert werden. Ein Land schützt dadurch seine Wirtschaft auf den Inlandsmärkten. Auf dem Weltmarkt indes konkurrieren unter Umständen heimische „umweltfreundliche“ Produkte weiterhin mit vergleichsweise billigeren Produkten von einzelwirtschaftlich gleichem Nutzen⁴¹.

Allerdings bleiben Wettbewerbsnachteile sowohl auf Auslands- als auch Inlandsmärkten bestehen, falls umweltpolitisch induzierte Kostenerhöhungen lediglich die Herstellungsweise eines gegenüber Auslandsgütern ansonsten gleichartigen Produkts betreffen, wenn also die externen Kosten des Importgutes bei dessen Produktion anfallen. Die resultierenden Wettbewerbsnachteile dürfen selbst auf dem Inlandsmarkt – wie bereits dargelegt – nicht durch handelsbeschränkende Maßnahmen kompensiert werden. Es stellt sich dann die Frage, ob das Land nicht zum Zwecke des Ausgleichs von Wettbewerbsnachteilen auf dem Inlands- und/oder Weltmarkt die heimische Produktion subventionieren darf und soll.

Umweltschutzsubventionen sind grundsätzlich ein höchst fragwürdiges Instrumentarium, sowohl was ihre ökonomische Effizienz als auch was ihre ökologische Zielwirksamkeit betrifft⁴². Werden aufgrund der grundsätzlichen Schwäche der allgemeinen Subventionierung spezielle Exportsubventionen lediglich zum Ausgleich umweltpolitisch bedingter Kostennachteile auf den Auslandsmärkten ergriffen, besteht prinzipiell die Gefahr des Reimports exportsubventionierter Produkte. Das heißt, das Land müßte aufgrund des Reimports praktisch die gesamte Produktion (inländische Absorption und Export) subventionieren, was wiederum weder budget- noch umweltpolitisch wünschenswert wäre.

Selbst wenn es gelänge, Reimporte wirksam zu unterbinden und somit spezielle Exportsubventionen praktikabel zu machen, wird der Widerstand in der Bevölkerung sehr hoch sein. Zum einen werden die einheimischen Steuerzahler kaum bereit sein, dafür aufzukommen, daß die externen Kosten des Verbrauchs im Ausland sinken. Zum anderen kommt das psychologische Moment hinzu, daß inländische Konsumenten Neidgefühle entwickeln werden, wenn die Verbraucher im Ausland für das gleiche

einheimische Produkt – sei es nun im Konsum oder in der Produktion umweltschonend – niedrigere Preise als die Inländer bezahlen. Der Subventionskodex erlaubt zwar unter bestimmten Bedingungen umweltpolitische Subventionen, selbst wenn sie handelsbeeinflussend wirken⁴³. Es ist meines Erachtens aber gar nicht notwendig zu prüfen, in welchen wenigen Fällen ökologisch motivierte (Export-)Subventionen GATT-konform sein könnten, da ihr Einsatz nicht nur dem Freihandelsprinzip, sondern ebenso den Erfordernissen einer effizienten Umweltschutzpolitik widerspricht.

Reformbedürftigkeit des GATT

Die bisherigen Ausführungen haben verdeutlicht, daß das GATT aus ökologischer Sicht reformbedürftig ist. Allerdings ergeben sich hinsichtlich der konkreten Neuformulierung einige Schwierigkeiten, die im weiteren nur angedeutet werden können:

□ *Präambel.* Die Präambel des GATT sollte – wie beispielsweise der EWG-Vertrag – um das Ziel des Umweltschutzes erweitert werden. Besonders die Zielformulierung „volle Verwertung natürlicher Hilfsquellen“ bedarf der Relativierung. Denkbar wäre statt dessen der Wortlaut „dauerhafte Verwertung natürlicher Hilfsquellen“.

□ *Güter gleicher Art (Art. I, III, VI sowie Dumpingkodex).* Der Begriff des „gleichartigen Gutes“ bedarf einer expliziten Erweiterung. Der Begriff sollte derart definiert werden, daß die ökologischen Kosten der Herstellung als Unterscheidungskriterium zugelassen werden. Eine solche Neudefinition würde auch den Dumping-Begriff erweitern. Allerdings eröffnet eine unvorsichtige Formulierung dem „neuen Öko-Protektionismus“ Tür und Tor. Es stellt sich die Frage, wer die Höhe der nicht internalisierten Kosten festlegen und somit den Ausgleichszoll bestimmen soll. Geschieht dies durch das Importland, werden die Kosten je nach protektionistischer Zielsetzung zu hoch (Konkurrenzprodukte) oder zu niedrig (Vorleistungen) angesetzt. Fällt diese Kompetenz hingegen dem Exportland zu, werden die Kosten im Regelfall zu niedrig bewertet⁴⁴.

□ *Schutz der Umwelt (Art. XX(b)).* Bisher sind handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze grundsätzlich möglich. Damit die umweltschutzpolitische Anwendung des Ausnahmeartikels vorhersehbarer als bisher wird, sollte explizit der Schutz der natürlichen Umwelt als Erlaubniskriterium aufgenommen werden.

⁴¹ Wenn die einheimische Industrie beispielsweise gezwungen wird, nur noch Kraftfahrzeuge mit Drei-Wege-Katalysator zu produzieren, konkurrieren diese Automobile gegen vergleichsweise billigere Produkte des gleichen einzelwirtschaftlichen Nutzens auf den Auslandsmärkten, die keinerlei Katalysatorpflicht kennen. (Dieser Wettbewerbsnachteil ist um so höher, je kleiner die Nachfrage aus Ländern mit ähnlichen Produktbestimmungen und je größer die Nachfrage aus Ländern ohne ähnliche Regelungen ist.)

⁴² Vgl. H. Siebert: Das produzierte Chaos. Ökonomie und Umwelt, Stuttgart 1973, S. 172 f.

⁴³ Siehe Darstellung des GATT weiter oben im Text.

⁴⁴ Hier spiegelt sich die Unmöglichkeit wider, Umweltschäden exakt zu bewerten.

□ *Schutz natürlicher Hilfsquellen (Art. XX(g)).* Exportrestriktionen sollten zum Schutze inländischer Ressourcen zumindest in Entwicklungsländern dann zulässig sein, wenn der gesamte Verbrauch der Ressource dadurch abnimmt. Will man darüber hinaus vermeiden, daß durch die Zunahme des inländischen Verbrauchs andere Umweltschäden den ökologischen Nutzen des Ressourcenschutzes überwiegen, stellt sich erneut das Problem der (monetären) Bewertung externer Effekte.

□ *Internationale Umweltschutzabkommen.* Genauso wie internationale Grundstoffabkommen (Art. XX(h, i)) zu den allgemeinen Ausnahmen des GATT zählen, sollten auch internationale Umweltschutzabkommen einschließlich potentieller Handelssanktionen von den GATT-Bestimmungen ausgenommen werden.

□ *Global Commons.* Es ist überlegenswert, ob der Artikel XX(b) zum Schutze menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens (Gesundheit) nicht explizit auf die global commons ausgedehnt werden sollte. Handelt es sich um sogenannte global commons im weiteren Sinne (Tropenwald), steht solch einer Ausnahmeerlaubnis allerdings das Souveränitätsrecht der Exportstaaten im Wege. Überdies muß in jedem Einzelfall geprüft werden, ob quantitative Importbeschränkungen – um die es in aller Regel geht – tatsächlich ökologisch zielwirksam sind⁴⁵.

□ *Produkt- und Produktionsstandards.* Nicht nur (vermeintliches) ökologisches Dumping, sondern auch Produktstandards können zu umweltökonomisch unbegründetem Protektionismus führen. Zum einen werden Auflagen derart speziell auf das Importland zugeschnitten, daß andere Länder sie nicht oder nur zu hohen Kosten erfüllen können, zum anderen sind die Regelungen aufgrund ihrer Vielzahl in hohem Maße intransparent⁴⁶. Um den Mißbrauch eines „ökologisierten“ GATT zu begrenzen, sollte es bei allen handelsbeschränkenden Maßnahmen zum Schutze der Umwelt zur Auflage gemacht werden,

daß diese transparent, wissenschaftlich begründet und ökologisch zielwirksam sind. Auf mittlere Sicht ist es allerdings notwendig, internationale Regeln für die Formulierung und den Inhalt umweltpolitischer Standards aufzustellen⁴⁷.

Ausblick

Die Wirkungszusammenhänge zwischen Außenhandel und Umweltschutz(politik) sind vielfältig. Ob zwischen den Zielen Freihandel und Umweltschutz eine antinomistische, indifferente oder harmonische Beziehung herrscht, ist von den jeweiligen (umweltschutzpolitischen) Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene ebenso wie von den konkreten umweltschutz- bzw. handelspolitischen Instrumenten abhängig. Freihandel und Umweltschutz sind uneingeschränkt nur dann kompatibel, wenn weltweit die externen Kosten der Umweltverschmutzung in hohem Maße internalisiert werden⁴⁸. Davon ist die nationale und internationale Umweltpolitik weit entfernt. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, das im Prinzip auf der Theorie des Freihandels beruht, ist deshalb reformbedürftig.

Im Jahre 1948 hatte Umweltschutz keine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Priorität. Das hat sich mittlerweile geändert. Dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen wurde 1964 der Teil IV „Handel und Entwicklung“ angefügt. Damit wurde den Ergebnissen einer weiterentwickelten Freihandelstheorie Rechnung getragen, die die Bedeutung stark divergierender Entwicklungsniveaus zwischen den Vertragsparteien für die Verteilung der Wohlfahrt berücksichtigt.

Es ist nun an der Zeit, sobald die Uruguay-Runde abgeschlossen ist, eine „grüne Runde“ einzuläuten⁴⁹. Das GATT-Sekretariat hat auf Antrag der EFTA-Staaten⁵⁰, der u. a. von der EG unterstützt wurde, im Januar dieses Jahres die Arbeitsgruppe „Handel und Umwelt“ erneut ins Leben gerufen⁵¹. Ihre Aufgabe sollte es in Zusammenarbeit mit anderen Experten und den Vertragsparteien sein, einen Teil „Handel und Umwelt“ zu formulieren. Der Umweltschutz, so auch Bundeswirtschaftsminister Möllemann, solle zum horizontalen Thema für die neunte Verhandlungsrunde des GATT werden⁵². Die Herausforderung wird indes nicht leicht zu bewältigen sein.

⁴⁵ Gerade ein Tropenholzimportverbot ist in diesem Zusammenhang eher negativ zu beurteilen. Vgl. M. E. Kulessa: Welthandel, Ökologie und GATT, a. a. O., S. 52 ff.

⁴⁶ Entwicklungsländer beklagen die Zunahme öko-protektionistischen Mißbrauchs in besonderem Maße. Vgl. Umweltminister Salim: Ohne Entwicklung keinen Umweltschutz, in: Evangelische Information 5/92, S. 14.

⁴⁷ Eine Verhandlungsgruppe in der Uruguay-Runde beschäftigt sich mit der Harmonisierung von handelsrelevanten sanitären und phytosanitären Normen. Allerdings stünden der angestrebten Minimalharmonisierung – kein Land soll den Import/Export von Gütern beschränken, welche die Normen erfüllen – nicht selten umweltpolitische Zielsetzungen entgegen.

⁴⁸ Diesem Nirwana-Approach folgen meines Erachtens einige Autoren, die eine grundlegende „ökologische“ Reform des GATT als nicht notwendig erachten. Vgl. u. a. E. U. Petersmann: Trade Policy, Environmental Policy and the GATT, in: Aussenwirtschaft, 46. Jg., 1991, H. II, S. 197-221.

⁴⁹ Vgl. Aussagen des US-Senators Baucus, zitiert in: Die nächste GATT-Runde soll „grün“ werden, in: Handelsblatt v. 7. 11. 1991.

⁵⁰ EFTA Statement on Trade and the Environment to the Trade Negotiations Committee, Dezember 1990.

⁵¹ Die Arbeitsgruppe existiert offiziell seit 1972. Sie tagte in den letzten 20 Jahren jedoch nicht. Vgl. Focus, GATT Newsletter, Jan./Feb. 1992, S. 8.

⁵² Bundeswirtschaftsministerium: Tagesnachrichten Nr. 9722 v. 5. 6. 1991, S. 4.