

Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

Alois Basler

**Begrenzung der Agrarimporte aus Entwicklungsländern
im Interesse des Umweltschutzes?**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Published in: Landbauforschung Völkenrode 51(2001)1/2,
pp. 61-75

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001**

Begrenzung der Agrarimporte aus Entwicklungsländern im Interesse des Umweltschutzes?

Alois Basler ¹

Zusammenfassung

Zur Durchsetzung von Zielsetzungen des Umwelt- und Ressourcenschutzes werden häufig auch Maßnahmen des internationalen Handels genannt. Ihre mögliche Rolle sowie die Wirkungen hängen von der verfolgten umweltpolitischen Zielsetzung und dem abgeleiteten Konzept ab. Die Anwendung von weniger umweltschädigenden Produktionsverfahren in der Landwirtschaft der Entwicklungsländer ist eines der möglichen Konzepte. Die begleitende handelspolitische Maßnahme könnte die Belastung der Agrarimporte aus diesen Ländern sein. Diese Hypothese wird in dem vorliegenden Beitrag nach folgenden Kriterien untersucht: marktpolitische Effizienz, umweltpolitische Wirksamkeit, Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln, Durchsetzbarkeit und Chance auf Erreichung eines internationalen Konsens.

Die Maßnahme kann marktpolitisch effizient sein. Die dann notwendigen Voraussetzungen sind allerdings nur durch hohen Kontrollaufwand zu erreichen. Der umweltpolitische Zweck kann mit Importbegrenzungen nur in den seltensten Fällen tatsächlich erreicht werden. Es gibt zu viele Möglichkeiten des Ausweichens.

Importbegrenzungen, die aus Effizienzgründen nach Herkünften zu differenzieren wären, sind mit WTO-Grundsätzen nicht vereinbar. Allerdings werden diese fortlaufend neuen Problemlagen angepaßt. Eine gewisse Öffnung für Anliegen des Umwelt- und Ressourcenschutzes ist feststellbar. Dennoch wird die Handelspolitik aufgrund der in der WTO verankerten Grundsätze nicht zu einem umweltpolitischen Instrument umfunktioniert werden können.

Handelspolitische Maßnahmen sollten nicht am Anfang der Lösung der Umweltprobleme in vielen Entwicklungsländern stehen. Zunächst sollten umweltpolitische Verfahren entwickelt und verbreitet werden. Diese sollten sodann Gegenstand von internationalen Vereinbarungen zum Schutze der Umwelt sein. Die Umweltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahre 1992 hat hier Richtungen gewiesen, die inzwischen Grundlage für Verhandlungsinitiativen zwischen Export- und Importländern bestimmter Güter sind. Wenn dann handelspolitische Maßnahmen für sinnvoll und hilfreich angesehen werden, sollte allerdings auch nicht gezögert werden, sie einzusetzen.

Schlüsselworte: Handel, Umwelt, Landwirtschaft, Importbelastungen, Entwicklungsländer

Abstract

Tariffs on agricultural imports from developing countries for protecting their environment and resources?

International trade measures are frequently mentioned as instruments for meeting environmental objectives. Their potential role and their effects depend on environmental concepts which are really pursued. One of these concepts is to apply environmentally sound agricultural production systems and procedures in developing countries. The accompanying trade measure could be establishing import tariffs on environmentally harmful products from these countries. This hypothesis is analysed along five criteria: market efficiency, environmental effects of trade barriers, compatibility with WTO rules, procedural problems and probability of achieving international consensus.

Trade measures may be efficient under certain conditions. Yet, in practices, such a set of necessary conditions can be realized only through high control interventions.

With respect to effectiveness of such a measure evaluation has shown that import duties will rarely give incentives in the exporting country to introduce or to adopt environmentally more friendly production procedures. There are a great deal of possibilities to circumvent such constraints.

Import restrictions differentiated by product origin is not consistent with WTO rules. But some details of these rules and procedures are in an evolving process in order to respond to new problems and challenges. In recent years some decisions of the Dispute Settlement Body have opened the way for a more environmentally oriented interpretation. Nevertheless, taking into account the fundamental WTO principles, trade policy could not be transformed in an instrument for pushing environmental protection and resources conservation.

Trade measures are not the first step for coping with environmental problems in developing countries. First, environmental friendly production procedures should be tested, adopted and spread over these countries. As second step such initiatives should be covered by international agreements upon resource and environment protecting measures. The environmental summit in Rio de Janeiro in 1992 adopted a set of principles which have been used since as basis for negotiation initiatives between exporting and importing countries. If, after these steps, trade measures are considered as useful or necessary the international community should not hesitate to take such steps.

Keywords: Trade, Environment, Agriculture, Import Tariffs, Developing Countries

¹ Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

1 Das Problem

Der Schutz der Umwelt und der Ressourcen hat sich in den vergangenen Jahren zu einem zentralen Problemfeld der Politikgestaltung entwickelt. Unter den verschiedenen Facetten von Zielsetzungen und Aktionsprogrammen der Umweltpolitik kommt agrarrelevanten Umweltaspekten in Entwicklungsländern eine große und weittragende Bedeutung zu. Es handelt sich um den direkten Schutz und die Erhaltung der landwirtschaftlich nutzbaren Ressourcen, wie auch um alle weiteren Umweltgüter, die mit der fortlaufenden Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion in Anspruch genommen werden, also die Qualität von Boden, Wasser und Luft. Ihre Erhaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Gesundheit der Menschen in diesen Ländern.

Mit dem starken Wachstum der Bevölkerung in vielen Ländern steigt auch der Anspruch an die verfügbaren landwirtschaftlichen Nutzflächen stark an. Dies hat zwangsläufig eine weitere Verknappung der Landressourcen zur Folge. Die daraus erwachsenden Probleme für die Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln werden durch den Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen aufgrund unsachgemäßer und nicht nachhaltiger Bewirtschaftung gravierend verstärkt (Vitale 1990, Wöhlcke 1987). Beispiele für die Beeinträchtigung der Umwelt und der Ressourcen in Entwicklungsländern sind:

- die Erzeugung von beliebigen Produkten nach Verfahren mit extrem hohem Energieeinsatz und den entsprechenden Konsequenzen für den CO₂-Ausstoß, der nachteilige Folgen für die Qualität der Luft im Erzeugerland, aber auch für das Weltklima hat,
- die räumlich konzentrierte und auf hohem Einsatz von Pestiziden beruhende Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte, welche die Qualität des Wasserhaushaltes einer Region beeinträchtigen oder die langfristige Nutzung der Gebiete für die Agrar- und Nahrungsmittelproduktion gefährden können, wie beispielsweise der Baumwollanbau am Aral-See, der Sojaanbau in Brasilien oder die intensive Tierhaltung auf räumlich engem Raum in Europa,
- die intensive Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte an Standorten mit starker Hanglage, die der Gefahr der Erosion und somit des Verlustes an landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgesetzt sind,
- der Anbau von Kulturen (vor allem Gemüse) mit einem hohen Wasserbedarf in Ländern und Gebieten mit starker Wasserknappheit, was die Wasserversorgung der Haushalte stark beeinträchtigen und dadurch gesundheitliche Risiken für die Bevölkerung hervorrufen kann,
- die Erzeugung von Rundholz durch einen unkontrollierten Einschlag in tropischen Regenwäldern, die den Bestand der Wälder gefährdet,

- die massive Papiererzeugung in rohstoffarmen Ländern, die zu einer schrittweisen Reduzierung des Waldbestandes führt,
- der Fischfang nach Verfahren, welche die Nachzucht gefährden oder welche den Bestand solcher Fischarten in Gefahr bringen, die gar nicht Fangziel sind, aber durch den Fang anderer Fische gefährdet werden.

Die Ursachen dieses beängstigenden Verbrauchs von Ressourcen sind in den zitierten - und weiteren in der landwirtschaftlichen Praxis der Entwicklungsländer anzutreffenden - Fällen von Umweltbeeinträchtigungen äußerst vielgestaltig und komplex. Als eine der Ursachen wird häufig der internationale Handel angeführt, der in einem umfangreichen Netz von Beziehungen zur Umwelt steht (Wiessner, 1991, Esty, 1994, Beghin 1994 und Kulesa 1995). Es wird argumentiert, daß durch die exportorientierte Produktion in Entwicklungsländern die Ressourcen in unverantwortlichem Maße in Anspruch genommen und in vielen Fällen unwiederbringlich verbraucht werden. Dieser These zufolge exportieren diese Länder mit den landwirtschaftlichen Produkten auch die Ressourcen, die zukünftige Generationen dringend brauchen.

Der Schluß liegt nahe, vor allem den Entwicklungsländern mit knappen Ressourcen zu raten, die exportorientierten Produktionen im Interesse des Ressourcenschutzes schrittweise abzubauen. Die Umsetzung eines solchen Politikkonzeptes erweist sich jedoch in der Praxis aufgrund machtpolitischer Einflüsse und wirtschaftlicher Interessen in den Ländern selbst, aber auch durch Auflagen der internationalen Gemeinschaft von Staaten - wie etwa die Verpflichtung der Entwicklungsländer zur Steigerung der Exporte als Voraussetzung für neue Kredite - als äußerst schwierig und in vielen Fällen als unwahrscheinlich. Es wird deshalb argumentiert, dass solche Initiativen auch oder gar hauptsächlich von den Ländern ausgehen müßten, welche die in Frage stehenden Produkte importieren. Es wird gefordert, dass die Importländer Zollbelastungen oder mengenmäßige Begrenzungen der Importe von solchen Agrargütern aus Entwicklungsländern verfügen, deren Erzeugung im exportierenden Entwicklungsland Umweltkosten verursacht, die den Verursachern nicht zugerechnet werden. Die Belastung würde ausschließlich auf das Ziel ausgerichtet sein, umweltbelastenden Produktionen alle entstehenden Kosten, also auch der Umweltkosten, anzulasten. Dadurch könnten Länder und Produzenten veranlaßt oder gezwungen werden, die Agrarproduktion stärker als bisher an Zielen der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt und der Ressourcen auszurichten.

Dieses Politikkonzept, das eine Unterstützung der Umweltpolitik in Entwicklungsländern durch handelspolitische Maßnahmen der Abnehmer ihrer Produkte zum Ziele hat, wird nachfolgend einer Analyse und Prüfung unterzogen. Dabei werden folgende Wirkungsfelder und Kriterien zugrunde gelegt:

- **Effizienz:** In welchem Verhältnis stehen die möglichen Kosten einer handelspolitischen Maßnahme zu den umweltpolitischen Erträgen. Gibt es andere, billigere Lösungen?
- **Effektivität der Maßnahme oder Ziel-Mittel-Bezug:** Dient der Einsatz des vorgeschlagenen Instrumentes tatsächlich dem Ziele der Umweltpolitik oder werden absichtlich oder ungewollt andere Ziele verfolgt und stellt der Umweltschutz nur ein vorgeschobenes Argument dar?
- **Durchsetzungskriterium:** Sind die handelspolitischen Maßnahmen unter Berücksichtigung des Organisations- und Kontrollaufwandes tatsächlich durchsetzbar?
- **WTO-Vereinbarkeit:** Gehen mögliche handelspolitische Flankierungen mit den Grundsätzen der WTO konform, bzw. ist dieses Regelwerk in einer Richtung entwicklungsfähig, daß Vereinbarkeit hergestellt werden kann?
- **Legitimation:** Ist innerhalb des Landes, das die Maßnahme vornimmt, und international auf lange Sicht eine Akzeptanz der Maßnahme zu erwarten? Kann mit einer Legitimation dieses Politikkonzeptes gerechnet werden, bzw. ist zu erwarten, dass es in eine Phase der wachsenden Legitimation hineinwachsen wird?

Die Fragen nach der Durchsetzung und der Legitimation von Maßnahmen sind eng mit der Untersuchung der Ziel-Mittel-Beziehungen sowie mit der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und dem Regelwerk der WTO verbunden. Sie werden deshalb auch im Zusammenhang mit der Prüfung dieser Kriterien angesprochen.

2 Zur Frage der Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Länder

Unabhängig von dem Ergebnis der Analyse ist vorab auf einen grundsätzlichen Einwand gegenüber eines so ausgeprägten wirtschaftspolitischen Konzeptes einzugehen. Es handelt sich um das Argument, dass Maßnahmen dieser Art eine Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten und eine direkte Beeinflussung des Entscheidungsverhaltens der politischen Instanzen bedeuten. Handelsinstrumente dieses Zuschnitts würden tendenziell von Ländern mit ausgeprägtem Umweltbewußtsein und hohen Standards gegenüber anderen Ländern zur Anwendung kommen, die solche Zielsetzungen mit deutlich geringerer Priorität verfolgen. Mit der Anwendung eines handelspolitischen Konzeptes dieser Zielsetzung wird somit ein Konflikt zwischen reichen Industrieländern und den Schwellen- und Entwicklungsländern hervorgerufen. Tatsächlich ist deren Bewußtsein für den Umwelt- und Ressourcenschutz einstweilen noch weniger stark ausgeprägt oder nimmt aufgrund der wirtschaftlichen Situation und der daraus erwachsenden Zwänge nicht dieselbe Priorität ein wie in Industrieländern.

Unterstellt man, dass die Zwecksetzung einer solchen Politik nicht nur als Vorwand für die Anwendung von

Schutzmaßnahmen des Importlandes verwendet wird, sondern tatsächlich die Wirtschaftspolitik des Exportlandes zu beeinflussen beabsichtigt, zielt die Maßnahme tatsächlich auf die Beeinträchtigung der staatlichen Autonomie des Exportlandes ab. Dass viele andere wirtschaftspolitische Maßnahmen vor allem gegenüber den Entwicklungsländern ähnliche Absichten in weit stärkerem Maße verfolgen, ist noch keine Rechtfertigung für eine Umweltpolitik mit solchen Begleiteffekten.

Das Argument der kurzfristigen Einmischung ist andererseits aber auch nicht das einzig Kriterium, an dem die Geeignetheit des Einsatzes eines solchen Instrumentes zu prüfen und zu messen ist. Unterwirft man das Problem der Nutzung der Bodenressourcen und der Umwelt einer langfristigen Betrachtung, dann wird deutlich, dass ihre Erhaltung und ihr Schutz gerade in Entwicklungsländern nicht mehr ein ausschließlich internes Problem darstellen, sondern früher oder später eine weltumspannende Dimension annehmen:

- Wasserverschmutzungen, Geruchsbelästigungen oder durch ein mangelhaftes Abfallmanagement verursachte Epidemien haben einen Wirkungskreis, der die Nachbarländer nicht unberührt läßt. Die Bevölkerung ist direkt betroffen. Die Dringlichkeit, solche Umweltschäden zu beseitigen, ist dieselbe, wie wenn es sich um Schäden im eigenen Lande handeln würde.
- CO₂-Emissionen, die in einer Region durch industrielle und in geringerem Umfange auch landwirtschaftliche (Methanausstoß) Produktionsverfahren hervorgerufen sind, werden über den Luftaustausch in der Atmosphäre in andere Regionen übertragen und verändern auch dort das Klima.
- Der Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen in Afrika, Asien oder Lateinamerika aufgrund der Anwendung unsachgemäßer Produktionsverfahren hat auf lange Sicht die Einschränkung der wirtschaftlichen Leistungskraft dieser Länder zur Folge. Dies hat negative Auswirkungen auf die Deckung des lokalen Nahrungsbedarfs und die Position dieser Länder als Handelspartner im Rahmen des internationalen Güteraustausches. Aus ethisch-humanitären Gründen erwachsen den Industrieländern Verpflichtungen zur kurativen Hilfe für diese Regionen. Präventive Maßnahmen, wie z. B. die Einführung umweltverträglicher und auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Verfahren, wäre besser für beide Seiten.
- Großflächiger monokultureller Anbau von Exportprodukten können den Boden auf lange Sicht für die landwirtschaftliche Nutzung unbrauchbar machen. Als Beispiel wird u. a. der Sojaanbau genannt, wie er in Brasilien betrieben wird. Er stützt sich auf einen massiven und zum Teil mit Flugzeugen ausgebrachten Einsatz chemischer Produkte. Andere, kleinflächig betriebene Kulturen haben in diesen Gebieten wenig Überlebenschancen. Nach Untersuchungen von Bodenkundlern (Fittkau, 1991) tritt dadurch und durch den massiven Maschineneinsatz eine schrittweise Degradierung der

wesentlich empfindlicheren Böden ein, so dass sie nach 20 oder 30 Jahren intensiver Nutzung vermutlich aus der landwirtschaftlichen Produktion schlechthin ausscheiden. Es ist mit einem Verlust an Anbauflächen zu rechnen. „Die Anlage von riesigen Soja-, Reis- und Zuckerrohrplantagen oder Weiden für Rinderzucht im südlichen Amazonasgebiet (sind) nicht zu verantworten (.....). Es werden dort in wenigen Jahren mit dieser modernen Form des Wanderfeldbaus grüne Wüsteneien entstehen, vermutlich eine Erblast für die ganze Welt.“ (Fittkau, 1991, S. 145).

- Die Inanspruchnahme der Wasserreserven für die Produktion in der Bewässerungslandwirtschaft kann in Gebieten, Ländern und Regionen mit knappen Wasserressourcen die ausreichende Versorgung der Haushalte mit Trinkwasser gefährden. Entweder steht nicht mehr genügend Wasser zur Verfügung oder der Wasserpreis steigt aufgrund der Nachfrage der Landwirtschaft auf ein Niveau an, das für die Familien mit niedrigen Einkommen zu hoch ist. In Tunesien absorbiert die Landwirtschaft 83 % des Wasserdargebotes. Nicht genutzte Grundwasserquellen sind nicht mehr verfügbar. In Marokko nutzt die Landwirtschaft 91 % des Wasserdargebotes, wobei noch ungenutzte Reserven verfügbar sind. Exportprodukte werden überwiegend mit Bewässerung angebaut. Ein weiterer Ausbau dieser Produktionszweige kann für Teile der Bevölkerung die Gesundheit gefährden und ihr die Lebensgrundlage entziehen (Mubarak, 1998, S. 880 ff). Emigration ist die Folge. Zielorte sind die europäischen Länder.
- Der Verlust an tropischen Regenwäldern, der sich nach Angaben der Vereinten Nationen jährlich auf 11 bis 12 und nach Schätzungen von Gale (1998, S. 53) auf 15,4 Millionen Hektar (oder 0,8 % des gesamten Bestandes an tropischen Regenwäldern) beläuft, hat vielfache Rückwirkungen auf den Lebensraum zukünftiger Generationen in allen Regionen der Welt. Es tritt eine Verstärkung des Treibhauseffektes und eine Beeinträchtigung der Artenvielfalt der Flora und Fauna und dadurch ein Verlust von genetischen Ressourcen ein. Die Zerstörung der Regenwälder beeinflusst die Natur, die Umwelt und die landwirtschaftliche Produktion in allen Erdteilen und Zonen und somit auch in den nördlichen Ländern der Hemisphäre. Darüber hinaus treten vor allem für die reichen Länder ähnliche ökonomische und soziale Wirkungen und Verpflichtungen gegenüber den unmittelbar betroffenen Ländern ein, wie sie im vorhergehenden Absatz schon genannt wurden.

Die Entwicklung der Umwelt und der Ressourcen hat somit auf lange Sicht Implikationen für die ökonomische und soziale Lage in allen Regionen der Welt, auch wenn sie zunächst nur als lokales Problem eines Landes auftreten. Umweltbelastungen haben keine nationale Grenzen. Bei der Suche nach einer geeigneten programmatischen Gestaltung und der Finanzierung von Lösungen tragen deshalb alle Länder Verantwortung. Einmischung in die

souveränen Rechte anderer Länder kann unter einer solchen Problemkonstellation notwendig werden.

3 Analyse der einzelnen Wirkungsfelder

3.1 Wirkungen auf die Effizienz

Die ökonomische Effizienz einer wirtschaftspolitischen Maßnahme misst sich zunächst nach dem Kriterium der Optimalität im Sinne der Allokationstheorie. Danach ist eine gegebene Struktur von Produktion und Handel dann optimal (Pareto-Optimum), wenn keiner der beteiligten Marktpartner seine Position verbessern kann, ohne einem anderen Teilnehmer zu schaden. Diese nach Maßgabe der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik beste Lösung des Standort- und Handelsproblems ist erreicht, wenn sich bei freier Preisbildung und freier Standortwahl eine regionale Verteilung der Produktion und der Handelsströme herausgebildet hat, die eine Minimierung der Kosten der Produktion und des Transports aller Güter und somit auch der Agrargüter garantiert. Ist ein solcher Zustand erreicht, ist eine handelspolitische Maßnahme wie die oben genannte, also die Erhebung eines Importzolls, als suboptimale Lösung zu betrachten. Es würden Effizienzverluste entstehen, die zunächst durch den Konsumenten zu tragen sind, dann aber auch Verzerrungen der Preise und der Standortstruktur hervorrufen, die gesamtwirtschaftliche Verluste erzeugen würden. Die Effizienzwirkungen einer umweltpolitisch motivierten Importbelastung unterscheiden sich nicht von einer aus anderen Gründen (fiskalischen, Schutz für bestimmte Wirtschaftszweige) erlassenen Zollbelastung.

Diese Wirkungsaussage ist allerdings nur dann zutreffend, wenn ein Produktionszweig keine Umweltkosten verursacht oder diese in voller Höhe durch den Verursacher getragen werden und damit im Produktpreis schon enthalten sind. Unterstellt man dagegen, dass, wie oben beispielhaft und auszugsweise ausgeführt, solche Umweltkosten entstehen, im Entstehungsland jedoch nicht erfaßt und durch die Preise nicht abgedeckt sind, wäre die so erreichte Marktlösung nicht optimal. Um diesen ökonomischen Nachteil zu beheben, bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. Die nächstliegende würde darin bestehen, dass die Exportländer die Umweltkosten den Verursachern anlasten. Diese wären gezwungen, die Kosten auf die Preise abzuwälzen. Ökonomische Zwänge und die machtpolitischen Verhältnisse und Interessenlagen vereiteln jedoch häufig solche Lösungen. Einen Ersatz könnten Handelsmaßnahmen der Länder darstellen, die solche Produkte importieren. Importbelastungen wären danach ein Mittel, die Umweltkosten im Nachhinein und indirekt in das Marktgeschehen zu internalisieren und eine optimale Allokation der Ressourcen herbeizuführen. Die Importbelastung wäre bei einer komparativ-statischen Betrachtung auf lange Sicht für beide Handelspartner nicht mehr die *second best*-, sondern die *first best* Lösung, da sie die Ver-

zerrungen abbaut, die durch die Nichtberücksichtigung der Umweltkosten entstanden sind.

Der Sachverhalt ist in der Abbildung 1 schematisch dargestellt. AT^1 stellt die Angebotskurve für ein Produkt oder einen Produktionszweig dar, in dessen Kostenstruktur die Umweltkosten nicht berücksichtigt sind. Bei gegebener Nachfragekurve NE^1 ergibt sich ein Marktgleichgewicht bei dem Preis P^1 und der Menge X^1 . Die durch den Punkt MG^1 realisierte Marktlösung ist wegen der Vernachlässigung der Umweltkosten suboptimal. Werden auf dieser Basis Entscheidungen über die Produktion von Gütern, über die Wahl des Produktionsstandortes und über die internationalen Handelsverflechtungen getroffen, stellt die Lösung keine effiziente Allokation der Ressourcen dar, da die Güterpreise nicht alle Kosten der Produktion enthalten (Runge 1998, S. 5).

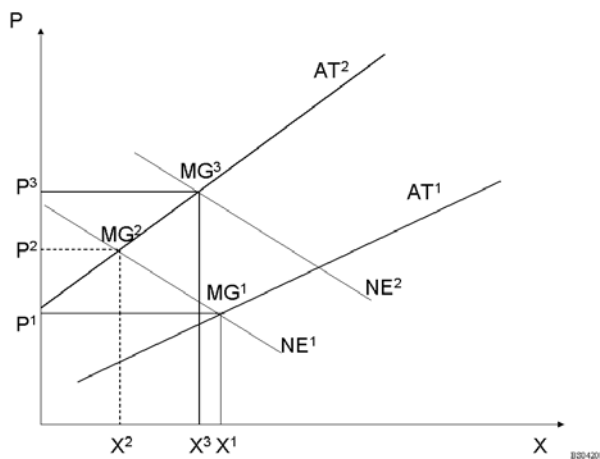


Abb. 1:
Lage der Marktgleichgewichte ohne und mit Einrechnung der Umweltkosten

Werden Umweltkosten - bzw. die Kosten für die Vermeidung von Umweltbelastungen - in die Produktionskosten eingerechnet, ergibt sich bei einer gegebenen Produktmenge eine Kostensteigerung. Die Angebotskurve, die aus dem Verlauf der Grenzkosten abgeleitet ist, verschiebt sich nach links. Das neue Marktgleichgewicht stellt sich bei dem Punkt MG^2 ein.

Die Einrechnung der Umweltkosten in den Angebotspreis ist ein Prozeß, im Verlauf dessen auch eine Veränderung des Nachfrageverhaltens eintreten kann. Die Stärkung des Bewußtseins der Bevölkerung für die Erhaltung einer gesunden Umwelt kann zur Folge haben, dass die Konsumenten für umweltfreundlich erzeugte Güter einen höheren Preis zu zahlen bereit sind. Die Nachfragekurve verschiebt sich nach rechts. Ein neues Marktgleichgewicht stellt sich bei dem Punkt MG^3 ein. Im Vergleich zur Ausgangssituation wird der Markt bei Einrechnung der Umweltkosten mit weniger Produkten versorgt. Die Produktpreise liegen höher.

Nun wird zurecht eingewendet, daß diese Kosten monetär schwer zu beziffern sind. Die sie verursachenden Leistungen werden nicht am Markt gehandelt und erworben und haben deshalb auch keinen Preis, der sich über den Marktprozeß gebildet hat. Fiktive Kosten zu unterstellen und sie als Grundlage der monetären Bemessung von allgemeinen Importbelastungen für bestimmte Güter heranzuziehen, wäre kaum vertretbar. Tatsächlich sind Umweltkosten der Produktionsverfahren eines selben Produktes von Land zu Land und von Standort zu Standort unterschiedlich und im Zeitablauf variabel. Würde man für ein bestimmtes Produkte eine einheitliche Importbelastung erheben, würden angesichts der Unterschiede der tatsächlichen Umweltkosten bei der Produktion Exportländer und Produzenten bestraft werden, die erfolgreich Anstrengungen hinsichtlich des Abbaus der Umweltbelastungen unternommen haben oder deren Umweltlasten aufgrund natürlicher Voraussetzungen ohnehin nur gering sind. Um einen den Effizienzkriterien angemessenen Einsatz dieses Instrumentes sicherzustellen, müßte eine Differenzierung nach Herkunftten vorgenommen werden.

Bei handelspolitischen Interventionen mit umweltpolitischen Zielsetzungen sind nicht nur Handlungswirkungen und gegebenenfalls Allokationsverluste zu berücksichtigen. Auch die Umwelterträge - im vorliegenden Falle die Erhaltung der Landschaft - müssen monetär bewertet und mit Handelsverlusten verglichen werden. Dabei ist ein sehr langer Zeitraum anzusetzen. Die Ermittlung des Nutzwertes der Landschaftserhaltung ist ein Problem, das sehr stark individuellen Nutzenmessungen unterliegt und dessen Ergebnis standortabhängig ist.

3.2 Die Effektivität von Handelsinterventionen

Handelspolitische Maßnahmen der genannten Zwecksetzung verfolgen das Ziel, das Exportland und die Erzeuger von Exportprodukten durch eine Belastung der Importe zu einer Veränderung ihrer Produktionsverfahren zugunsten einer geringeren Umweltbelastung zu veranlassen. Dem Importzoll wird nach einer solchen Konzeption die Funktion eines Erziehungszolls besonderer Art übertragen. Er wäre ein umweltpolitisches Instrument auf internationaler Ebene, um bestimmte Verhaltensweisen bei den Produzenten in den Exportländern hervorzurufen, in denen Umweltbelastungen mit den genannten internationalen Implikationen eine besonders gravierende Form angenommen haben. Es stellt sich die Frage, ob und bis zu welchem Grade die umweltpolitisch erhofften Effekte einer solchen Importbelastung tatsächlich auftreten. Die Antwort hängt von mehreren Faktoren ab.

(1) Spezifizierung der Belastung nach Herkunftten:

Aus der Ziel-Mittel-Konstellation dieses wirtschaftspolitischen Instrumentes erwächst dem Importland oder der Gruppe von Importländern die Notwendigkeit, das importierte Produkt selbst und seine Herkunftten genau zu

bestimmen und abzugrenzen. Es sind die Produktmärkte zu bestimmen, auf denen solche Interventionen zur Anwendung kommen sollen. Welche Ausformung solche Restriktionen auch annehmen, sie müssen auf eindeutig abgrenzbare Produkte oder Produktkategorien anwendbar sein. Die produktspezifische Abgrenzung allein reicht nicht aus. Es muss eine Aussage über die restriktiv zu behandelnden Herkünfte getroffen werden, um die Importbelastung von Gütern zu vermeiden, die aus umweltfreundlichen Produktionsverfahren kommen. Ein in diesem Zusammenhang häufig genanntes Produkt ist Holz. Zielsetzung einer Importrestriktion wäre der Schutz der Tropenwälder, ein Ziel, das aus umweltpolitischen Gesichtspunkten weltweit auf eine breite Zustimmung trifft. Um das Ziel zu treffen, muss die Produktkategorie Holz jedoch auf „Holz aus den Tropenwäldern“ und mehr noch auf „Holz aus Tropenwäldern ohne nachhaltige Bewirtschaftung“ eingeschränkt werden.

Es gibt weitere Produkte, die Gegenstand von Handelsbeschränkungen aus Gründen des Umwelt- und Ressourcenschutzes sein könnten, wie etwa Baumwolle und Kautschuk. Hier ist nicht der Verlust von Beständen das umweltpolitische Problem, sondern vielmehr das im Exportland praktizierte Produktionsverfahren (Düngung, Pflanzenschutz), das die Qualität der Nahrungskulturen beeinträchtigt, die im System von Mischkulturen oder der Fruchtfolge mit diesen Produkten angebaut werden. Werden handelspolitische Maßnahmen in Erwägung gezogen, muss eine Spezifizierung der Produkte nach Herkünften und eine Unterscheidung nach umweltschonenden und umweltbelastenden Produktionsverfahren getroffen werden.

Eine nach den genannten Kriterien differenzierte Behandlung der Warenströme ist eine bedingende Voraussetzung für einen zielkonformen Einsatz eines handelspolitischen Instrumentes. Ohne Differenzierung würden wirtschaftliche Aktivitäten behindert werden, die umweltpolitisch unbedenklich sind. Die Maßnahme hätte eine umweltpolitisch nachteilige Wirkung.

(2) Begrenzung der unterstellten Anreize auf Exportländern:

Eine Begrenzung des internationalen Handels kann nur dann die gewünschten umweltpolitischen Folgen haben, wenn in den Produzentenländern die in Frage stehenden Produktionszweige tatsächlich in größerem Maße exportorientiert sind. Wenn etwa durch den Baumwollanbau die oben thesenhaft erwähnten Umweltgefahren entstehen, kann diese Bedingung tendenziell als gegeben angenommen werden. Viele Erzeugerländer von Baumwolle exportieren einen Teil der Produktion als Rohbaumwolle (in entkerntem Zustand). Für Tropenholz sehen Amelung und Diehl (1992, S. 22 ff) diese Bedingung nur in wenigen Ländern - genannt werden Gabun, Malaysia und Indonesien - als gegeben an. In vielen Ländern mit gravierenden Verlusten an tropischen Regenwäldern wird dagegen nur

ein geringer Teil (weniger als 10 %) als Stammholz exportiert. Der größte Teil des Holzes wird lokal verarbeitet und verbraucht oder als Verarbeitungsprodukt exportiert. Solchen Umweltbelastungen kann mit einer Begrenzung des internationalen Handels des jeweiligen Rohproduktes nicht begegnet werden. Die Handelsmaßnahme könnte nur in den Ländern umweltpolitische Signale setzen, die relativ stark im Export des Rohproduktes engagiert sind. Das umweltpolitische Ziel mit der oben angesprochenen Begründung würde nur nach Maßgabe des Anteiles der Exporte an der gesamten lokalen Erzeugung erreicht werden. Länder, deren Exportanteil an der Produktion gering ist, würden kaum Signale erhalten.

Eine besondere Würdigung bedarf indessen die Brandrodung zur Gewinnung ackerbaulich nutzbarer Flächen. Viele facheinschlägigen Untersuchungen sehen in ihr die wichtigste Ursache für den Verlust an Tropenwald. Die Brandrodung als Ausdruck des in den Traditionen verankerten Wanderfeldbaus (*shifting cultivation*) ist weder unmittelbare Folge von Holzexporten, noch werden die auf diesen gewonnenen Flächen erzeugten Produkte exportiert. Die Ackerflächen dienen vielmehr der Versorgung der eher ärmeren Bevölkerungsschichten mit Grundnahrungsmitteln. Somit kann mit einer Belastung der Tropenholzexporte keinen Einfluß auf diesen Prozeß genommen werden. Die Argumentationskette findet sich in vielen Analysen und Stellungnahmen zur vorliegenden Fragestellung. Sie ist zutreffend, faßt jedoch die Ursachenanalyse zu eng. Die Brandrodung ist inzwischen nur noch zu einem kleinen Teil Ausdruck des Wanderfeldbaus. Er war vor allem in Südamerika und Afrika stark in den Anbautraditionen verankert. Sein Umfang und seine Tragweite hat jedoch vor allem in Afrika aufgrund des wachsenden Mangels an verfügbaren und nutzbaren Flächen sowie einer Reihe von gesetzlichen Begrenzungen in den vergangenen zwei Dekaden an Bedeutung verloren. Weit häufiger liegen die Gründe der Rodung in einem wachsenden Mangel an landwirtschaftlich nutzbaren Flächen für die ländliche Bevölkerung, der in einer Reihe von Fällen die Folge von großflächig betriebenen Anbau von Produkten ist, die einer industriellen Verwertung zugeführt und/oder exportiert werden. Kleinbauern werden von ihren angestammten Flächen verdrängt und sind gezwungen, über Brandrodung neue Flächen zu gewinnen. Saint (1982) hat diese Zusammenhänge anhand des brasilianischen Programms der Treibstoffherzeugung aus landwirtschaftlichen Rohstoffen analysiert. Brandrodung und internationaler Handel sind somit indirekt über einen anderen Produktionszweig und über ein bestimmtes Politikkonzept der jeweiligen Regierung eng miteinander verflochten. Mit der Beeinflussung des Handels der Exportprodukte kann daher Einfluss auf die Intensität der Brandrodung genommen werden.

(3) Relation zwischen den Kosten der Umstellung und der Höhe der Importbelastung:

Eine weitere Voraussetzung für die Wirksamkeit von Importbelastungen im Interesse des Umweltschutzes und der Erhaltung der Ressourcen in exportierenden Entwicklungsländern ist in der Höhe der so motivierten Zollbelastung durch das Importland zu sehen. Wenn die Exportländer veranlaßt werden sollen, ihre Produktion zugunsten umweltfreundlicherer Verfahren anzupassen, muss die Belastung im Importland höher sein als die Kosten der Umstellung im Exportland. Liegen die Importabgaben niedriger, kann es sich für das Exportland bzw. den Erzeuger von Exportprodukten als vorteilhaft erweisen, auf die Umstellung zu verzichten und dafür den Exportpreis soweit zurückzunehmen, daß sein Angebotspreis im Importland trotz Zollbelastung auf dem bisherigen Niveau bleibt. Voraussetzung ist natürlich, daß sich das betroffene Unternehmen in einer wirtschaftlichen Situation befindet, die ihm genügend Spielraum für Anpassungen läßt, so dass die Belastung anders als durch das Importland intendiert abgefangen werden kann. Ob sich der Produzent dabei an Grenzkosten oder mittelfristigen Durchschnittskosten orientiert, hängt von der Unternehmensstrategie ab. Verfolgt der Unternehmer der Exportgüterbranche in einem Entwicklungsland eine langfristige Strategie der Behauptung am Markte des Importlandes, wird er auch bei einer niedrigeren Importbelastung oder auch nur als Folge der Diskussionen über Umweltstandards veranlaßt sein, seine Produktionsverfahren bestimmten Umweltstandards anzupassen.

(4) Vereinbarung unter Importländern:

Eine vierte Voraussetzung zur Herstellung der Ziel-Mittel-Konformität von handelspolitischen Maßnahmen zur Absicherung von umweltpolitischen Programmen ist im Prinzip der Allgemeinverbindlichkeit zu sehen. Um über Importbegrenzungen die Exportländer zur Anwendung umweltverträglicher Produktionsverfahren bzw. zum Übergang auf andere, umweltfreundlichere Produktionszweige zu veranlassen, müssen sich die wichtigsten Importländer einer solchen Maßnahme anschließen. Die Wirksamkeit von Importbelastungen ist erheblich eingeschränkt oder tritt überhaupt nicht ein, wenn sie nur durch einige Länder oder gar nur durch ein einziges Land angewandt werden. Die Exportländer haben dann nämlich die Möglichkeit, Absatzmärkte in Ländern zu suchen, die sich dieser Politik nicht anschließen. Es kommt unter solchen Bedingungen zu Handelsumlenkungen, ohne daß dem umweltpolitischen Ziel gedient ist.

Voraussetzung der Wirksamkeit ist somit ein breiter Konsens unter den wichtigsten Importländern. Es gibt gegenwärtig keinen potentiell umweltschädigenden Produktionsbereich bzw. kein so zu charakterisierendes Produkt, bei dem ein solcher Konsens unter wichtigen Importländern tatsächlich zu erkennen ist. Es genügt nicht, daß sich einzelne Importeure zum Import von Produkten ver-

pflichten, die umweltschonend hergestellt werden. Die gesamte Importpolitik eines Landes muss nach einem solchen Prinzip ausgelegt sein, damit der notwendige Mengeneffekt entsteht. Gleichwohl können individuelle Initiativen zum Grundstein einer solchen Politik werden. Der Gedanke ist weiter unten in anderen Bezügen deshalb weiterzuverfolgen.

(5) Anwendung auf Roh- und auf Verarbeitungsprodukte:

Belastungen oder Restriktionen der Importe können durch das Exportland unter anderem auch durch die lokale Verarbeitung der Rohprodukte und deren Export in verarbeiteter Form aufgefangen werden. Die dem Ressourcenschutz abträglichen Verfahren der Erzeugung des Rohproduktes werden beibehalten. Stammholz kann zu Schnittholz, Paneelen oder Rohparkett, Rohbaumwolle zu gekämmter Wolle oder zu Stoffen und Ölsaaten oder Bohnen zu Öl und Schrotten verarbeitet und als Verarbeitungsprodukt exportiert werden. Ein solcher Prozeß ist entwicklungspolitisch wünschenswert und wird in allen Entwicklungsländern angestrebt, da er die lokale Wertschöpfung steigert und Arbeitsplätze schafft. Eine Belastung der Importe der Rohprodukte wird damit jedoch umweltpolitisch unwirksam, es sei denn die Importbelastung wird auf Verarbeitungsprodukte ausgedehnt. Das Verfahren würde sich jedoch zumindest für einen Teil der fraglichen Produkte erheblich komplizieren, da auch Mischprodukte einbezogen werden müßten, in denen die entsprechenden Rohprodukte als Teilkomponenten Verwendung finden. Ein hoher Verwaltungs- und Kontrollaufwand wäre die Folge, wie die EU-Importpolitik bezüglich der Berücksichtigung der Getreide- und Zuckerinzidenz beim Import von Verarbeitungsprodukten mit Inhaltsstoffen aus Getreide und Zucker zeigt. Eine Ausdehnung der Importbelastungen auf verarbeitete Produkte der entsprechenden Kategorien würde aus Gründen der Praktikabilität und der hohen Kosten kaum zu vertreten sein und den Ansprüchen an die Rationalität der Gestaltung einer wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht genügen. Die Anwendung einer Importbelastung müßte auf das Rohprodukt beschränkt bleiben. Wegen der Ausweichmöglichkeiten auf die Verarbeitung im Erzeugerland könnte jedoch die umweltpolitische Wirkung verfehlt, zumindest aber deutlich vermindert werden.

(6) Umweltbelastungen als zonales und regionales Problem:

Eines der Probleme der Importkontrolle zur Durchsetzung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Exportland liegt im Sachverhalt begründet, daß am Produkt selbst die Beeinträchtigung der Umwelt im Exportland nicht zu erkennen ist. Gleichwohl gibt es einige Produkte, bei denen der Verdacht auf umweltschädigende Erzeugungsverfahren aus der Natur des Produktes heraus und der auf diesem Produktionszweig allgemein zur Anwendung kommenden Verfahren vermutet werden kann. Dazu zählen

Holz, Baumwolle oder Gemüse aus dem Bewässerungsanbau.

Darüber hinaus liegen weltweit und insbesondere in Entwicklungsländern jedoch auch Beeinträchtigungen der Umwelt und der Ressourcen vor, die nicht an spezifische und klar abgrenzbare Produktionszweige gebunden sind. Sie rühren vielmehr aus besonderen Bedingungen des Standortes her. Gemeint sind:

- die ackerbauliche Nutzung von Hanglagen mit erheblichen Gefahren der Erosion durch Bodenabtrag,
- die Konzentration der Agrarerzeugung auf Wassereinzugsgebiete und die dadurch verursachte Wasserverschmutzung,
- die ackerbauliche Nutzung von Gebieten, die besonders stark der Wind- und Sonnenerosion ausgesetzt sind,
- die intensive landwirtschaftliche Nutzung von Flächen in und um die Städte, die eine Belastung der Wasserläufe und Wasseradern zur Folge hat und somit die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit sauberem Wasser gefährdet.

Werden an solchen Standorten Produkte für den Export erzeugt, könnten die Importländer einen Anhaltspunkt sehen, über Importrestriktionen diese umweltschädigenden Produktionsverfahren durch Importbelastungen zu sanktionieren. In vielen Diskussionen über handels- und entwicklungspolitische Fragen und Konflikte, werden solche Vorstellungen und Forderungen geäußert.

Prüft man diesen nach dem Kriterium der Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion durchaus begründeten Ansatz einer handelspolitischen Maßnahmen auf seine Möglichkeiten der praktischen Umsetzung, wird der äußerst eng begrenzte Spielraum deutlich. Die Anwendung eines so ausgerichteten Instrumentes würde nämlich bedeuten, alle importierten Agrarprodukte aus Entwicklungsländern in zwei Kategorien einzuteilen: solche die umweltverträglich und solche die umweltschädigend erzeugt wurden. Die Unterscheidung müßte bei der Grenzüberschreitung im Importland durch die Zollbehörde erfolgen. Da die Differenzierung selbst bei hohem Verwaltungsaufwand aufgrund nicht vorliegender Informationen nicht annäherungsweise verlässlich vorzunehmen ist, scheidet eine solche Maßnahmen aus Gründen einer unzureichenden umweltpolitischen Ziel-Mittel-Kohärenz aus.

Aus diesen Überlegungen zeichnen sich einige *Schlußfolgerungen* ab. Das Ziel der Belastung von Importen aus Produktionsverfahren, die der Umwelt und der Erhaltung von Ressourcen für künftige Generationen abträglich sind, ist nicht einfach die Sanktionierung der Produktion in der Absicht, sie zu unterbinden. Vielmehr zielt die unterstellte Intervention darauf ab, den Produzenten des Exportproduktes Anreize zu vermitteln oder sie zu zwingen, die Verfahren umweltfreundlicher zu gestalten. Dies ist das Ziel der Maßnahme. Mittel dazu ist die Importbelastung, die überflüssig würde, wenn sich die exportierenden Produzenten zu einer Anpassung ihrer Verfahren entschlossen.

Sieht man die oben behandelten Voraussetzungen der Wirksamkeit im Zusammenhang, muss die Wahrscheinlichkeit, daß die gezielten Wirkungen auf dem Gebiete des Umwelt- und Ressourcenschutzes eintreffen, als gering eingeschätzt werden. Handelspolitische Maßnahmen auf der Seite der Importländer sind unter den verschiedenen Gesichtspunkten der Effektivität nicht geeignet, umweltpolitische Ziele in Exportländern von Agrarprodukten durchzusetzen. Es gibt zu viele Möglichkeiten, die notwendigen Anpassungen zu umgehen.

3.3 Bewertung vor dem Hintergrunde der WTO-Regeln

3.3.1 GATT, WTO und Umwelt

Die ökonomische Theorie hat den Nachweis erbracht, daß der internationale Güteraustausch die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum einer Volkswirtschaft fördert. In dem 1947 zwischen einer großen Zahl von Ländern geschlossenen *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) wurde deshalb dem Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen eine zentrale Rolle bei der internationalen Zusammenarbeit zugesprochen. In verschiedenen Handelsrunden wurden diesbezüglich substantielle Fortschritte erzielt. Es war deshalb verständlich, daß das Sekretariat des GATT bislang allen Absichten zur Einführung von umweltpolitisch motivierten Handelsrestriktionen mit Skepsis begegnete, wie in einer 1991/92 erstellten Studie (GATT, 1992) deutlich zum Ausdruck gekommen ist. Vorschläge mit dieser Zielrichtung hatten sich häufig nur als Vorwand zum Schutze der eigenen Wirtschaft erwiesen. Gleichwohl haben Länder und Aktionsgruppen immer wieder auf besorgniserregende Umweltbeeinträchtigungen vor allem in Entwicklungsländern hingewiesen, die durch die Liberalisierung des Handels, entgegen der häufig postulierten These, nicht behoben, sondern verschärft werden. Die bei Abschluß der Uruguay-Runde gegründete *World Trade Organisation* (WTO) hat deshalb in der Präampel des Gründungsdokumentes unter den angestrebten Absichten der WTO Umweltziele ausdrücklich genannt. Handel und die ihn begründenden wirtschaftlichen Aktivitäten sollen:

- den Lebensstandard der Bevölkerung erhöhen,
- einen optimalen Gebrauch der für das Leben der Menschen notwendigen Ressourcen der Welt nachhaltig gewährleisten und
- den Schutz und die Erhaltung der Umwelt sichern.

Die WTO und die Mitgliedsländer wurden aufgerufen, Mittel und Wege zu finden, um diese Ziele unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungsstandes der einzelnen Volkswirtschaften zu erreichen.

Die Handelsvereinbarung ist ein juristisches Korsett, das, getragen durch den politischen Willen der Teilnehmer, Spielregeln für den internationalen Handel vorgibt. Wie jede juristische Grundregel entwickelt sich mit neu aufkommenden Problemlagen und mit der Entwicklung

der politischen Vorstellungen der Mitgliedsländer auch die Auslegung des GATT. Nach den gegenwärtig gültigen Prinzipien und Auslegungen gibt es keinen Spielraum für Handelsrestriktionen mit der oben genannten Zielsetzung. Umweltpolitisch begründete Beschränkungen der Importe oder der Exporte bestimmter Güter sind aufgrund der in den Artikeln I, III und XI gezogenen Grenzen grundsätzlich untersagt. Besondere Ausprägungen solcher Interventionen lassen sich jedoch durch einige der Ausnahmeklauseln rechtfertigen, die sich auf den Art. XX des Vertrages gründen, ohne daß jedoch die Prinzipien der Meistbegünstigung und des Diskriminierungsverbots in Frage gestellt werden. Umweltpolitisch von Belang können vor allem sein:

- der Abs. (b), Importe von Gütern, die Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen gefährden, wenn dies erwiesen und darüber ein Konsens erreicht worden ist, und
- der Abs. (g), Maßnahmen, die dem Erhalt von erschöpfbaren (*exhaustible*) natürlichen Ressourcen dienen, wenn solche Maßnahmen Begrenzungen der heimischen Produktion und des Verbrauchs zum Gegenstand haben.

Die unter (b) angesprochenen Interventionen betreffen hauptsächlich Produkte, die der Gesundheit der Lebewesen abträglich sind. Um Importbegrenzungen WTO-konform zu gestalten, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, die sich hauptsächlich aus der Beschaffenheit und den Inhaltsstoffen der Produkte bzw. ihrer Verpackung ableiten.

3.3.2 *WTO-Regeln und der konkrete Sachverhalt*

Die im Zusammenhang mit der vorliegenden Fragestellung wichtigere Ausnahmeregelung ist in Abschnitt (g) begründet. Wenngleich diese Regelung im Ursprung als Klausel für Exportländer vorgesehen war, den Export von ressourcenverbrauchenden oder für die heimische Bevölkerung lebenswichtigen Produkten beschränken zu dürfen, wurde die Auslegung inzwischen stark erweitert. Die Klausel deckt inzwischen auch Begrenzungen von Importen von Produkten ab, die dem Prinzip der Erhaltung der Biodiversität entgegenstehen. Vor allem das Artenschutzabkommen hat Begründungen für Importverbote geliefert. Das Importverbot für Garnelen aus Südostasien, das durch die USA erlassen wurde, und jüngst Gegenstand der Beratungen und Entscheidungen des *Dispute Settlement Body* (DSB) der WTO war, stützt sich u.a. auch auf diese Vereinbarung. Die Erzeugung bzw. der Fang von Garnelen gefährde den Lebensraum von seltenen Schildkröten (WTO, 1999, S. 77/78). Im Interesse ihrer Erhaltung gemäß des internationalen Abkommens über den Artenschutz könne deshalb u. a. auch der Import von Schalentieren untersagt werden, da deren Fang eben eine seltene Art von Tieren in Gefahr bringt.

Die Maßnahme leitet sich allerdings aus dem genannten Abkommen ab und ist nicht Ausfluß der spezifischen

umweltpolitischen Vorstellungen oder Konzeptionen eines einzigen Landes, in dem vorliegenden Falle der USA. Für Importrestriktionen zur Durchsetzung von Zielen des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Exportland, die nicht durch dieses Abkommen gedeckt sind, gibt es gegenwärtig keine international abgesicherte rechtliche Grundlage. Allerdings werden gegenwärtig entsprechende Sachverhalte anders bewertet als noch vor 20 Jahren. Gramlich (1995, S. 151) weist in seiner juristischen Würdigung auf solche neuen Sichtweisen hin. Wenngleich gegenwärtig die Interpretation des Absatzes (g) relativ engen Grenzen unterworfen ist, kann man sich vorstellen, daß er Erweiterungen der Interpretation zuläßt. Seine Gültigkeit kann auf eine Reihe von umweltpolitischen Sachverhalten ausgedehnt werden, die auch den Import von Gütern betreffen, die aus stark umweltschädigenden Produktionsverfahren kommen. Es besteht durchaus ein Spielraum für mehr oder weniger stark ausgeprägte "grüne" Auslegungen der WTO-Vereinbarungen.

Von den WTO-Regeln unberührt ist jedoch das Recht von Ländern, bilaterale Vereinbarungen zugunsten einer nachhaltigen Bewirtschaftung von land-, vieh- oder forstwirtschaftlichen Nutzflächen zu treffen. Die Übereinkunft kann sich auch auf den grenzüberschreitenden Handel mit Produkten aus nachhaltiger und umweltfreundlicher Bewirtschaftung erstrecken und insofern handelspolitische Implikationen haben. Ein Beispiel dafür ist das Tropenholzabkommen (*International Tropical Timber Agreement*, ITTA) aus dem Jahre 1983, das im Jahre 1994 verlängert wurde (Abl. D. EG, L 208/4, 1996). Es hat nach Art. 1 „die Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Waldarten, ... die Förderung nicht diskriminierender Praktiken im Bereich des Holzhandels ... und die Ausweitung und Diversifizierung des Handels mit Tropenholz aus nachhaltig bewirtschafteten Beständen“ zum Ziel. Würden sich die Unterzeichner des Abkommens (dazu zählen Export- und Importländer) darauf einigen, den Handel mit Holz aus nicht nachhaltiger Bewirtschaftung unter sich zu unterbinden, würden vermutlich Rechtssachverständige keinen Widerspruch zu den in dem GATT verankerten Grundsätzen sehen. Es würde sich ja nicht um eine einseitige, diskriminierende Beschränkung, sondern um eine Vereinbarung zwischen betroffenen Export- und Importländern handeln, die mit dem Regelwerk der WTO vereinbar sind. Obwohl das ITTA häufig wegen der zu wenig bindenden Bestimmungen kritisiert wird (Gale, 1998, S. 95 f), können aus den daraus gewonnenen Erfahrungen Hinweise zur Lösung von Problemen gewonnen werden, die im Konfliktfeld zwischen der Handels- und der Umweltpolitik angesiedelt und im Interesse der Sicherung der Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen ernst zu nehmen sind.

Obwohl die Position der WTO bei der Anwendung des Regelwerkes auf die hier diskutierte Konstellation eindeutig ist, muss auf Panel-Entscheidungen der letzten Jahre hingewiesen werden, die gewisse Öffnungen vermuten

lassen. Senti (1998, S. 70 f) leitet aus dem Entscheid US-Thunfisch/Delphine II (1994) solche Entwicklungen ab. Im Entscheid wird festgestellt, daß Art XX(b) des GATT „keine geographische Einschränkung des Schutzes von Umweltgütern enthalte. Ein Land sei daher berechtigt, Maßnahmen zum Schutze exterritorialer Umweltgüter zu ergreifen, sofern diese Maßnahmen notwendig wären.“ Ein Land kann zwar nicht in die Rechtsetzungsbefugnis eines anderen Landes eingreifen. Wohl aber steht es ihm zu, ein Handelsprodukt auch nach umweltpolitischen Kriterien zu definieren. Dass das Panel im vorliegenden Falle gegen die USA entschieden hat, wurde dadurch begründet, daß es im konkreten Fall eine Notwendigkeit für die Maßnahme der Importbeschränkung nicht gesehen hat.

4 Schlußfolgerungen: Handelspolitik als komplementäre Komponente der Umweltpolitik in Entwicklungsländern

4.1 Das Konzept der Verflechtung von Politikbereichen

Die Belastung von Importen bestimmter Güter mit Abgaben erweist sich als wenig geeignetes Instrument, die exportorientierten Entwicklungsländer zur Anwendung von umweltschonenden Verfahren bei der Erzeugung der Produkte zu veranlassen, die durch einen hohen Verbrauch von Umweltgütern gekennzeichnet sind. Zumindest kann der Einsatz des handelspolitischen Instrumentes nicht der erste und entscheidende Schritt zur Lösung der anstehenden umweltpolitischen Probleme der gegenwärtigen Landnutzung und der angewandten Produktionsverfahren darstellen. Die meisten Entwicklungsländer wären weder technisch noch finanziell in der Lage, diesen Ansprüchen in kurzer Zeit zu genügen. Im Interesse eines dauerhaften Wachstums ihrer Agrarproduktion und der Sicherstellung der Nahrungsversorgung insbesondere zukünftiger Generationen sind andererseits umweltpolitische Bemühungen dringend erforderlich. Der Schwerpunkt sollte auf vier nachfolgend umrissene Aktionen gelegt werden. Grundlagen sind:

- die Entwicklung von Produktions- und Verfahrensstandards für bestimmte, ausgewählte Produktionszweige in den Entwicklungsländern, die den Anforderungen des Umwelt- und Ressourcenschutzes besser entsprechen als die bislang angewandten, und
- die Förderung und Verbreitung umweltschonender Produktionsverfahren in den Entwicklungsländern unter Einsatz der dazu geeigneten Instrumente.

Es handelt sich um Aufgaben, die in und durch die Entwicklungsländer zu bewältigen sind. Sie selbst haben agrarpolitische Konzepte und Produktionsverfahren zu entwickeln, die den Anforderungen des Schutzes der Umwelt und der Ressourcen besser entsprechen.

Agrarbezogene Umweltpolitik in Entwicklungsländern kann jedoch in ihren Möglichkeiten der Umsetzung und in ihren Wirkungen erheblich gestärkt werden, wenn sie in

ein internationales Netzwerk eingebunden ist und dadurch ein koordiniertes Vorgehen zwischen Ländern derselben Region und darüber hinaus erreicht wird. Das Rad muss nicht an jedem Standort und in jedem Land neu erfunden werden, wie auch Interessen gegenüber anderen Regionen besser über konzertierte Aktionen durchzusetzen sind. Ein drittes wesentliches Aktionsfeld besteht somit in der

- Unterstützung von Initiativen der internationalen Koordination der Umweltpolitik auf dem Agrarsektor und in dem Abschluss von entsprechenden Vereinbarungen.

Umwelt- und Ressourcenschutz ist ein Politikbereich, der in mehrere Wirtschaftszweige und Aktionsfelder reicht bzw. sie überlagert. Dies trifft auch für den agrarbezogenen Ausschnitt dieser Querschnittsaufgabe zu, sowohl was die Durchsetzung von Maßnahmen als auch ihre Wirkungen anbetrifft. „Die Lösung heutiger ökonomischer, politischer und ökologischer Probleme ist kaum noch mit Hilfe isolierter Verfahren der Problemlösung möglich, da eine Vielzahl einzelner Situationskomponenten eng miteinander zu einem komplizierten Interaktionssystem verflochten ist“ (Reither, 1984). Eine Politik des Umwelt- und Ressourcenschutzes kann auf lange Sicht in Entwicklungsländern nur wirksam sein, wenn sie in ein gesamtpolitisches Konzept der ökologischen Disziplinierung des globalen Zivilisationsprozesses mit allen notwendigen Komponenten (wie etwa auch die Bevölkerungspolitik) eingebunden ist (Wöhlcke, 1991, S. 109 f). In dem Maße, in dem Produkte aus solchermaßen konzipierten Produktionsverfahren in Entwicklungsländern in den internationalen Gütertausch gelangen, haben somit auch die Bedingungen des internationalen Handels Einfluß auf die Durchsetzung der zugrunde liegenden Zielsetzung. Wenn eine Politik des Umwelt- und Ressourcenschutzes in Entwicklungsländern auf lange Sicht wirksam durchgesetzt werden soll, sind die Querverbindungen auch zur Handelspolitik in das Konzept einzubeziehen. Es zeichnet sich somit eine vierte Stufe dieses Politikkonzeptes ab:

- Die Förderung des Exports und des Imports von Gütern aus umweltverträglichen und -schonenden Produktionen bzw. -verfahren.

Aufbauend auf den Vorstufen der Anwendung einer international koordinierten Politik des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Agrarbereich sind in einer späteren Phase handelspolitische Instrumente zur Absicherung des Konzeptes nicht auszuschließen. Handelspolitik ist den oben vorgestellten Überlegungen zufolge nicht das erste und wichtigste Instrument. Die beiden Politikbereiche sind jedoch über verschiedene Wirkungszusammenhänge miteinander verknüpft.

Dieser Grundsatz trifft in besonderem Maße für die Umweltpolitik in Entwicklungsländern und für ihren Handelsaustausch mit Industrieländern zu. Eine strikte Trennung der Handels- von der Umweltpolitik im Agrarbereich, wie sie häufig gefordert wird (Klodt, 1999, S. 13), läuft Gefahr, Zielkonflikte heraufzubeschwören. Sie würden ein schon bestehendes problematisches Konfliktfeld

zwischen der Agrarpolitik in den meisten Industrieländern und ihren jeweiligen entwicklungspolitischen Absichtserklärungen erweitern. Ein handelspolitisches Konzept, wie etwa dies der Liberalisierung des Warenaustausches zwischen Industrie- und Entwicklungsländern kann aus entwicklungspolitischer Sicht nur dann als vertretbar angesehen werden, wenn Konflikte mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung in den Entwicklungsländern vermieden werden. Die Liberalisierung des Handels wird für die Entwicklungsländer auf lange Sicht nur dann von Vorteil sein, wenn durch die Liberalisierung des Handels an anderer Stelle keine Verluste auftreten, die sich aus der spezifischen Situation der Entwicklungsländer hinsichtlich ihres Entwicklungsniveaus, der Bevölkerungsentwicklung und der Ausstattung mit Ressourcen ergeben. Mit anderen Worten: Liberalisierung des Handels kann nicht isoliert von anderen Politikbereichen vorgenommen werden, ebenso wie die Politik des Schutzes der Umwelt und der Ressourcen in andere politische Entscheidungsbereiche, u. a. in die Handelspolitik, eingebunden und von diesen unterstützt werden muss. Die internationale Gemeinschaft, die eine Selbstverpflichtung zur Unterstützung der Entwicklungs- und Schwellenländer eingegangen ist, hat hier eine Aufgabe wahrzunehmen. Es muss ein Politikkonzept entworfen und angewendet werden, das Konflikte vermeidet oder bestehende Konflikte zwischen der Agrar-, Umwelt-, Handels- und Entwicklungspolitik abschwächt.

4.2 Zur Förderung umweltschonender Produktionsverfahren

Die Entwicklung von *Produktions- und Verfahrensstandards* zum wirksameren Schutz der Ressourcen ist seit geraumer Zeit eine der zentralen Aufgaben der Agrarforschung und -beratung in Entwicklungsländern und von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. Stellvertretend für viele Initiativen seien genannt:

- Nachhaltige Bewirtschaftung von Gebirgszonen oder Flußniederungen,
- Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen vor Wind-, Sonnen- und Regenerosion,
- Entwicklung von integrierten agro-sylvo-pastoralen Nutzungssystemen,
- Entwicklung von Produktionsverfahren mit geringen Inputs,
- Baumwollanbau mit möglichst niedrigem oder keinem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln,
- Kontrollierte Nutzung von tropischen Regenwäldern,
- Nachhaltige Bewirtschaftung von Nutzwäldern.

Es sind erste Schritte für die Stärkung des Bewußtseins und der Entwicklung von Verfahren für den Schutz der Ressourcen und für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne des Brundtland-Berichtes von 1987 und der Erklärung von Rio 1992. Nachhaltigkeit von Produktions- und Konsumsystemen wird als erreicht unterstellt, wenn die dafür notwendigen Ressourcen so gebraucht werden, dass

sie auch zukünftigen Generationen in gegebenem Umfang und gegebener Qualität zur Verfügung stehen. Internationale Organisationen der Finanzierung von Maßnahmen der Agrarentwicklung wie die Weltbank (WB, 1992), aber auch regionale Organisationen wie die EU (DBR, 1999) und einzelne Mitgliedsländer, darunter die Bundesrepublik Deutschland (Chahoud, 1998), haben Konzeptionen und Instrumente entwickelt, um solche Vorhaben zu unterstützen. Sie alle verfolgen das Ziel, die Fähigkeiten der Entwicklungsländer zu stärken, Konzepte für den Umwelt- und Ressourcenschutz zu entwerfen, sie umzusetzen und mit anderen Politikbereichen abzustimmen (BMZ, 1995, 1997a, 1997b). Damit wird eine unabdingbare Voraussetzung für später eventuell begleitend einzusetzende Maßnahmen auf der Ebene der Politik des internationalen Handels geschaffen. Nimmt man die diversen Bemühungen, Ansatzpunkte und Programme als Maßstab der Bewertung, entsteht der Eindruck einer gewissen Euphorie. Wie viele andere für die Entwicklungspolitik neuen Konzepte haben Maßnahmen des Umwelt- und Ressourcenschutzes zur Zeit eine Hochkonjunktur und können sich einer außergewöhnlich starken und wirksamen Unterstützung im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erfreuen.

Von dem Initiieren von Forschungs-, Versuchs- und Testvorhaben zugunsten umweltverträglicher Produktionsverfahren in der Landwirtschaft bis hin zu ihrer *landesweiten Anwendung* auf den gesamten Wirtschaftszweig ist jedoch ein langer Weg. Die zahlreichen Hindernisse sind in Entwicklungsländern nicht einfacher zu überwinden als in Industrieländern. Bei einer landesweiten Nutzung umweltschonender Anbaupraktiken kann die landwirtschaftliche Produktion mit einem höheren Einsatz von Arbeitskräften pro Flächeneinheit, höheren Kosten und geringeren Erträgen verbunden sein. Sie erfordert ein Umdenken bei den Bauern sowie bei den die Landwirtschaft umgebenden Dienstleistungszweigen, vor allem der Beratung und der Versorgung der Betriebe mit Vorleistungen. Bevor an den Einsatz handelspolitischer Instrumente zu denken ist, muss der Umbau der Produktionsverfahren, wenn nicht voll erreicht, so doch schon weit fortgeschritten sein. In den Entwicklungsländern müssen die Möglichkeiten geschaffen werden, die dem internationalen Handel zugeführten Güter nach umweltverträglichen Verfahren zu erzeugen. Die Strategie muss lauten: Entwicklung des Potentials der umweltgerechten Erzeugung in den Exportländern.

Ohne einen festen politischen Willen und ein lang anhaltendes Engagement ist von solchen Reformvorhaben nur geringe Wirksamkeit zu erwarten. Häufig werden Geschäftsinteressen von einflußreichen Unternehmen, Gesellschaften und auch Politikern berührt, die über große Landbesitze verfügen und mit den bisher angewandten Produktionspraktiken und -verfahren gute Geschäfte gemacht haben. Tiefgreifende Veränderungen in der Praxis des Holzeinschlages, der Übergang zu einer Baumwoll-

produktion mit deutlich niedrigerem Pestizideinsatz, Veränderungen der Flächennutzung in Gebieten, in denen bislang großflächig Soja oder ein anderes Produkt in Monokultur angebaut worden ist, berühren *vested interests*. Um die umweltpolitischen Programme dennoch durchzusetzen, bedarf es wirksamer Anstöße und Anreizmechanismen innerhalb des Landes und auf internationaler Ebene.

Unter den international abgestützten Einflußfaktoren sind *Willenserklärungen internationaler Foren*, sei es der Vereinten Nationen oder anderer Organisationen, ein wichtiges Einflußfeld, auch wenn häufig der Eindruck nicht ausbleibt, dass die zahlreichen internationalen Konferenzen und Erklärungen ohne Folgen in den betroffenen Ländern bleiben. Sie setzen jedoch einen Diskussionsprozeß in Gang, der mal stark, mal schwach ausgeprägt sein mag, häufig jedoch Initialkraft hat und den ersten Schritt für Veränderungen darstellt. Ob und wie schnell Folgemaßnahmen in den einzelnen Ländern ergriffen werden, hängt nicht zuletzt von der finanziellen Unterstützung der Länder und Organisationen ab, die dazu in der Lage bzw. mit einem entsprechenden Mandat ausgestattet sind.

4.3 Komplementäre handelspolitische Maßnahmen und WTO-Regeln

4.3.1 Allgemeine Maßnahmen der Absatzförderung

Wenn die Initiativen der nationalen und regionalen (supranationalen) Willensbildungen zu einem Erfolg geführt haben, stellt sich die Frage, wie weit die internationale Handelspolitik die in Gang gesetzten Reformen und Veränderungen zu unterstützen in der Lage ist, bzw. wie notwendig eine handelspolitische Absicherung ist, um Initiativen nicht wieder zu ersticken. Dem häufig vorgebrachten Plädoyer für eine strikte und dauerhafte Trennung der beiden Politikbereiche kann aus dem Blickpunkt der oben dargelegten engen Verbindung und gegenseitigen Bedingung einzelner Politikbereiche nicht gefolgt werden. Wie andere Politiken muss auch die Handelspolitik in das System der Koordination eingebunden werden. Dabei steht nicht nur und auch nicht in erster Linie die Zollpolitik zur Disposition. Zwischen einer völligen handelspolitischen Abstinenz und der Erhöhung der Importzölle mit der hier zur Diskussion stehenden Zielsetzung gibt es ein umfangreiches Netz von handelspolitischen Maßnahmen und Aktivitäten. Der erste Schritt besteht in der Absatzförderung für Produkte aus umweltfreundlichen Produktionsverfahren mit zwei Aktionsebenen.

(1) Exportförderung in den Entwicklungsländern:

Wird im Rahmen der bilateralen oder multilateralen Kooperation die Einführung umweltschonender Produktionsverfahren für einen bestimmten Exportgüterzweig unterstützt, kann und sollte parallel oder in einer zeitlichen Folge die gezielte Förderung des Exportes der entspre-

chenden Produkte Teil des Förderprogrammes sein oder ein solches angeschlossen werden. Markterschließung und Verbesserung der Marktinformation für Produkte und über Märkte dieser neuen Produktkategorie sind zwei Interventionsbereiche, die über die ökonomische Überlebensfähigkeit des Produktzweiges entscheiden. Konflikte mit WTO-Regeln können entstehen, wenn die Exportförderung mit Instrumenten betrieben wird, die dem Dumping-Verdacht ausgesetzt sind.

(2) Absatz- und Verbrauchsförderung in den Importländern:

Absatzförderung heißt auch, in den Importländern und bei den potentiellen Konsumenten der Produkte das Interesse für umweltfreundlich erzeugte Produkte aus den Entwicklungsländern wecken. Ein Beispiel dafür ist die vor vielen Jahren ins Leben gerufene Initiative für *fair trade*. Sie verfolgt seit geraumer Zeit neben sozialen auch ökologische Zielsetzungen, indem sie das Produktsortiment nicht nur nach der Herkunft (kleine Betriebe), sondern auch nach dem Kriterium der umweltschonenden Produktionsweise abgrenzt. Einstweilen handelt es sich bei diesem Absatzkanal um kleine Marktnischen. Der Absatz von ökologisch erzeugten Produkten aus Entwicklungsländern hat jedoch sowohl im Volumen als auch in der Anzahl der eingeschlossenen Produkte in den vergangenen Jahren expandiert (ITC, 1999, S. 133 ff). Neben Kaffee als dem nach wie vor wichtigsten Produkt wird inzwischen auch mit ökologisch erzeugtem Kakao, Kakaoprodukten, Tee, Bananen, Honig und Bonbons gehandelt. Bei Kaffee werden 1,7 % des gesamten Umsatzes in Europa über diese *trans fair*-Handelskette abgewickelt, der auch große Handelshäuser angehören (Michelsen et al., 1999, S. 34 ff). Bestehende WTO-Regeln sind dadurch nicht berührt.

4.3.2 Einbindung der Entwicklungsländer in internationale Vereinbarungen: das Öko-Siegel

Ein nächster Schritt besteht in der Einbeziehung der Entwicklungsländer in internationale Vereinbarungen über die Förderung von umweltgerechten Produktionsverfahren und somit des Handels mit entsprechend zertifizierten Produkten. Solche Vereinbarungen sind grundsätzlich WTO-konform, auch wenn im Handel zwischen den Mitgliedsländern aufgrund eines Konsenses nur noch Produkte mit dem entsprechenden Qualitätsmerkmal zugelassen sind und ausgetauscht werden (Rege, 1994).

In den vergangenen 10 Jahren haben sich auf einigen Produktmärkten solche Bestrebungen durchgesetzt. Sie zielen darauf ab, international gehandelte Produkte mit Hilfe eines international kontrollierten und allgemein akzeptierten Bio- oder Öko-Labels besonders zu kennzeichnen und ihm somit eine besondere Umwelt-Qualität zu verleihen (ITC, 1999, S. 9 ff).

Am weitesten fortgeschritten ist das Öko-Labeling auf dem *Holzmarkt*. Zwei Initiativen der Zertifizierung von Holz sind gegenwärtig in der Anwendung:

- Das Qualitätssiegel des 1993 gegründeten *Forest Stewardship Council* (FSC), eine unabhängige internationale Organisation für nachhaltige Waldwirtschaft. Zur Zeit werden weltweit rund 12 Millionen ha Wald nach den „umweltgerechten, sozial verantwortlichen und wirtschaftlich tragfähigen“ Richtlinien des FSC bewirtschaftet. In den letzten Jahren wurden die Richtlinien an deutsche Verhältnisse angepaßt.
- Das Paneuropäische Nachhaltigkeitszertifikat des *Pan European Forest Council* (PEFC). Es wurde von Organisationen europäischer Länder und weiterer Staaten entwickelt und im Juni 1999 offiziell eingeführt (AgE, 27/1999, S. 16). Es muss sich seine Anerkennung als unabhängiges Siegel für nachhaltige Waldbewirtschaftung noch erwerben.

Einer Umfrage von WWF zufolge möchte eine deutliche Mehrheit der Holz- und Papierbranche ihren Rohstoff aus einer umweltverträglichen Waldbewirtschaftung mit einem entsprechenden Gütesiegel beziehen (Agra-Europe 11/99). Dieses Gütesiegel findet nicht nur, aber auch Anwendung für tropische Hölzer. Die Bundesregierung fördert im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in allen Erdteilen Pilotvorhaben der nachhaltigen Waldbewirtschaftung einschließlich der Zertifizierung von Stamm- und verarbeitetem Holz.

Die *Baumwollerzeugung* ist ein anderer Produktionszweig, auf dem die Anwendung umweltverträglicher Produktionsverfahren relativ weit fortgeschritten ist. Die FAO hat ein weltweites Programm zur Reduzierung des Pestizideinsatzes lanciert (FAO-aktuell, 28.5.99). Es wird durch die FAO direkt, aber in wachsendem Maße auch im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit z. B. durch Deutschland und die Niederlande unterstützt. Eine besondere Qualitätsauszeichnung ist noch nicht entwickelt, wird jedoch die notwendige Folge dieses Vorhabens sein. Die teilnehmenden Länder, zu denen große Baumwollproduzenten wie Indien, Pakistan und China gehören, werden Interesse haben, sich die Bemühungen handelspolitisch honorieren zu lassen, auch wenn Vertreter der indischen Regierung prinzipiell keinen Bedarf für die Einführung von Umweltstandards im internationalen Handel sehen. Dank einer privaten Initiative hat das Öko-Labeling für Baumwolle schon Schule gemacht. Die Schweizer Coop-Handelskette bezieht einen Teil der Baumwolle von eigens ausgewählten und betreuten Erzeugern in Indien, deren Anbau bestimmten Anforderungen an umweltgerechte Produktion entspricht. Die daraus erzeugten Konfektionsprodukte werden als ökologisch erzeugte T-Shirts, Hemden, Jacken und andere Endprodukte in Europa vertrieben und finden offensichtlich Absatz zu einem nur geringfügig höheren Preis.

Eine Vorstufe zu einem allgemeinen Öko-Labeling für Agrarprodukte ist in der Arbeit der *Codex Alimentarius*

Commission (CAC) der FAO zu sehen. Sie wurde 1962 als Exekutivorgan der FAO und der WHO gegründet und befaßt sich mit der Standardisierung von Nahrungsmitteln. Ihre Funktion und Rolle wurde durch die WTO-Vereinbarung über *Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS) von 1995 deutlich aufgewertet (Randell et al 1998). Eine der Arbeitsgruppen der CAC befaßt sich mit der Definition und Anwendung von guten Praktiken in der Landwirtschaft und der Tierhaltung (*good agricultural practices* - GAP, *good veterinary practices* - GVP). Gute Praktiken liegen vor, wenn die Nahrungsmittel gesundheitlich unbedenklich und von guter Qualität sind, umweltfreundlich (*environmentally sound*) erzeugt werden, und mit geeigneten Verfahren gelagert, gehandelt, transportiert und verschifft werden (Whitehead, 1998). Umwelt- und Ressourcenschutz ist sicher nicht das erste und vor allem nicht das einzige Ziel, das mit dem Codex verfolgt wird. Die definierten Standards sind außerdem der Zustimmungspflicht der Mitgliedsländer unterworfen. Es ist deshalb davon auszugehen, daß gegenwärtig und in naher Zukunft die Produkte, die diesen Standards entsprechen, (noch) nicht in jedem Falle nach Verfahren erstellt wurden, die strengen Kriterien des Umwelt- und Ressourcenschutzes genügen. Dennoch stellt die mit dem Codex befaßte Kommission eine Plattform für die Entwicklung von ökologisch nachhaltigen Produktionsverfahren dar.

4.3.3 Präferenzielle Behandlung von Gütern mit Öko-Gütesiegel?

Die Kennzeichnung eines Produktes mit einem Umwelt-Gütesiegel steht im Grundsatz keiner international vereinbarten und in der WTO konsolidierten Handelsregel entgegen. Das Siegel stellt lediglich eine besondere Qualitätsbezeichnung dar, die für den Käufer und Konsumenten als zusätzlicher Kaufanreiz gelten kann. Die Einführung des Qualitätsstandards hält ihn jedoch nicht von dem Erwerb eines Gutes ohne solche Produkteigenschaften ab. Umwelt-Gütesiegel können in Zukunft als Qualitätsmerkmal beim Produktabsatz an Bedeutung gewinnen. Produzenten und Handelsgesellschaften, aber auch Verbände und mit Einschränkungen öffentliche Einrichtungen, haben in den letzten Jahren ihr Interesse verstärkt den Fragen des landwirtschaftlichen Umwelt- und Ressourcenschutzes zugewendet. Über die Öffentlichkeitsarbeit versuchen sie, die Abnehmer und Konsumenten für Umweltbelange und für den Kauf von umweltschonend erzeugten Produkten zu sensibilisieren. Eine solche Politik steht nicht im Widerspruch zu WTO-Regeln, auch wenn im Ergebnis Produkte ohne solche Siegel faktisch vom Markt verdrängt werden sollten.

Handelspolitisch anders zu bewerten wäre die nächste Stufe der Absicherung umweltpolitisch verträglicher Produktionsverfahren in Entwicklungsländern, nämlich die präferenzielle Behandlung des Imports ökologisch erzeugter Produkte aus Entwicklungsländern. Es handelt sich um

die Differenzierung eines Produktes im Zolltarif mit Hilfe des Umwelt-Siegels. Produkte mit diesem Merkmal könnten mit einem geringeren Zoll als gleiche Produkt ohne das Siegel belastet, bzw. ohne Zollbelastung importiert werden. Eine solche Differenzierung ist mit der gegenwärtigen Auslegung der einschlägigen WTO-Klauseln nicht konform. Es wäre jedoch im Interesse der Stärkung der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen in vielen Ländern der Welt, nicht nur in Entwicklungsländern, zu überlegen, ob eine solche Öffnung der Diskriminierungsklausel nicht sinnvoll erscheint. Voraussetzung wäre allerdings, daß in den wichtigsten Exportländern Erfahrungen in der umweltgerechten Erzeugung der in Frage stehenden Produkte vorliegen. Es müßten Pilotprojekte durchgeführt worden sein, welche die technische Machbarkeit und die ökonomische Tragfähigkeit der umweltgerechten Verfahren belegen.

4.4 *Schlußfolgerungen*

Die Verbreitung umweltfreundlicher Produktionsverfahren ist eine unabdingbare Vorstufe zur handelspolitischen Intervention mit der vorgeschlagenen Zielrichtung. Sie kann in der Tat nur wirksam werden, wenn das Wissen um diese Methoden verfügbar und der Einsatz technisch möglich und ökonomisch tragfähig ist. Liegen solche Bedingungen vor, kann eine so gezielte Handelspolitik die Wirksamkeit der Maßnahmen des Umwelt- und Ressourcenschutzes stärken. Dies liegt im Interesse der Exportländer, die sich den Maßnahmen des Umwelt- und Ressourcenschutzes verschrieben haben, denn sie werden darauf drängen, die Maßnahme in einen handelspolitischen Bonus umzuwandeln. Die Länder und Organisationen, die am Entwurf solcher Konzepte in und für Entwicklungsländer mitwirken und ihre Umsetzung technisch und finanziell unterstützen, müßten im Interesse der Glaubwürdigkeit ihrer eigenen entwicklungspolitischen Strategie eine handelspolitische Absicherung dieser Politik mit allen Kräften betreiben und unterstützen. Unter Verfolgung einer solchen Zielsetzung kann der internationale Handel helfen, umweltpolitische Ziele aus der nationalen Abschottung herauszulösen und international verhandlungsfähig zu machen. Der internationale Handel stellt, wie Orrego (1995, S. 255 ff) in einer Positionierung der beiden Politikbereiche dargelegt hat, einen *incentive* für die internationale Harmonisierung der Umweltpolitik dar.

Literatur

- Agra-Europe (AgE). Unabhängiger Europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft. Verschiedene Ausgaben. (zitiert als AgE, Nr.../Jahr).
- Amelung T., Diehl, M. (1992): Deforestation of tropical rain forests: economic causes and impact on development. Mohr, Tübingen, Kieler Studien 241
- Beghin J., Roland-Holst, D., Mensbrugge, D. van der (1994): A survey of trade and environment nexus: global dimensions. OECD Economic Studies 23, : 167-192
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1997a) Die Fähigkeit zum Umwelt- und Ressourcenschutz in Entwicklungsländern stärken. Bonn, Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1997b) Erhaltung biologischer Vielfalt durch Naturschutz: Sektorkonzept. Bonn, BMZ aktuell 087
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1995) Tropenwalderhaltung und Entwicklungszusammenarbeit. Bonn, BMZ aktuell 051
- Chahoud T (1998) Handel und Umwelt: Förderung umweltfreundlicher Prozeß- und Produktionsverfahren in Entwicklungsländern. Berlin, Berichte und Gutachten 12/1998, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- Deutscher Bundesrat (DBR) (1999) Unterrichtung durch die Bundesregierung. Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates über Maßnahmen zur Förderung der vollen Einbeziehung der Umweltaspekte in den Entwicklungsprozeß der Entwicklungsländer. Bonn, KOM (99) 36 endg.; Ratsdok. 5808/99. Drucksache 113/99 v. 19.02.99
- Esty D C (1994) Greening the GATT. Washington, 319 p
- Fittkau E J (1991) Gefährdet der Weltagrarhandel den Regenwald? In: Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (ed) Der Weltagrarhandel im Spannungsfeld ökonomischer und ökologischer Interessen. Vilsbiburg, pp 128-149
- Gale F G (1998) The Tropical Timber Trade Regime. New York
- GATT (1992): International Trade 90-91, Vol. I. Geneva
- Gramlich L (1995) GATT und Umweltschutz, Konflikt oder Dialog? Archiv des Völkerrechts 33 (1-2): 131 - 167
- International Trade Center (ITC) (1999) Organic Food and Beverages: World Supply and major European Markets. Geneva
- Klodt H (1999) Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker. Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge 343
- Kulesa, M E (1995) Umweltpolitik in einer offenen Volkswirtschaft. Zum Spannungsfeld von Freihandel und Umweltschutz. Baden-Baden, Monographien der List Gesellschaft e V, N F 16
- Michelsen J, Hamm, U, Wynwen, E, Roth, E (1999) The European Market for Organic Products: Growth and Development. Serie: Organic farming in Europe 7, 3-933403-06-5
- Mubarak J A (1998) Middle East and North Africa: development policy in view of a narrow agricultural natural resource base. World Development 26 (5): 877-895
- Orrego Vicuna F (1995) Medio ambiente y competitividad exportadora. Estudios internacionales 28 (110) 251-259
- Randell A W, Miyagishima, K, Maskeliunas, J (1998) Codex Alimentarius Commission: protecting food today and in the future. Food, Nutrition and Agriculture der FAO 21, 18-21
- Rege V (1994) GATT Law and environment-related issues affecting the trade of developing countries. Journal of World Trade 28, (3): 95 - 169
- Reither F (1984) Schwierigkeiten beim Umgang mit wirtschaftlich-ökologischen Systemen. Königstein, Vortragsmanuskript
- Runge C F (1998) Emerging Issues in Agricultural Trade and the Environment. OECD Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture, Paris

- Saint W S (1982) Farming for Energy: Social Options under Brazil's National Alcohol Programme. - *World Development* 10 (3): 223 - 238
- Senti R (1998) Die wachsende Bedeutung des Umweltschutzes im Welt-handel und die Macht des Stärkeren. *Friedens-Warte* 73 (1): 63 - 73
- Vitale L (1990) Umwelt in Lateinamerika. Die Geschichte einer Zerstörung. 157 p, ISP pocket 45
- Whitehead A J (1998) Ensuring food quality and safety and FAO technical assistance. *Food, Nutrition and Agriculture* der FAO (21): 10 -14
- Wießner E (1991) Umwelt und Außenhandel. Der Einbau von Umwelt-gütern in die komparativ-statische und dynamische Außenwirt-schaftstheorie. Nomos-Verl-Ges, Baden-Baden, 209 p, Schriften des Giessener Arbeitskreises für Wirtschaftspolitische Studien 1
- Wöhlcke M (1991) Umweltorientierte Entwicklungspolitik: Schwierig-keiten, Widersprüche, Illusionen. In: Hein W (ed): Umweltorientierte Entwicklungspolitik. Hamburg pp 109-126
- Wöhlcke M (1987): Umweltzerstörung in der Dritten Welt. München, Beck'sche Reihe 331
- World Bank (1992) *Development and the Environment*. Washington, World Development Report 1992
- WTO (1999) Annual report. Geneva