

# INHALT

<b>VORBEMERKUNGEN DER PROJEKTLEITER</b>	<b>13</b>
<b>I. EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>15</b>
<b>I.1 Ziele</b>	<b>15</b>
<b>I.2 Wichtige Rahmenbedingungen und Standortbestimmung</b>	<b>16</b>
I.2.1 Wichtige Begriffe und maßgebliche Zusammenhänge	16
I.2.1.1 <i>Nachhaltigkeit als Grundpostulat der Zukunftsfähigkeit der Erde</i>	16
I.2.1.2 <i>Die Welthandelsordnung - WORLD TRADE ORGANISATION (WTO) - und deren Regelmechanismus</i>	16
I.2.1.3 <i>Die Welthandelsordnung – zugrundeliegende theoretische Annahmen</i>	19
I.2.2 Die Landwirtschaft als betroffener Sektor	20
<b>I.3 Lösungsansätze und Empfehlungen</b>	<b>25</b>
<b>II. PROBLEMDARSTELLUNG, FRAGESTELLUNGEN, GENESE DER ARBEIT</b>	<b>33</b>
<b>II.1 Zu Problemstellung und Genese der Arbeit</b>	<b>33</b>
<b>II.2 Vorfragen und grundsätzliche Erwägungen</b>	<b>37</b>
Heinrich Wohlmeyer	37
II.2.1 Die <geistigen Koordinaten>	37
II.2.2 Zum Gedankengebäude der Handelspolitik	39
II.2.2.1 <i>Grundsätzliche Vorbemerkungen</i>	39
II.2.2.2 <i>Anmerkungen zu den Grundannahmen</i>	42
II.2.2.3 <i>Ergänzende Anmerkungen zum Verkehrsbereich</i>	47
II.2.3 Unverzichtbare interdisziplinäre Sichtweise	54
II.2.3.1 <i>Zur Systemtheorie</i>	54
II.2.3.2 <i>Zur ökologischen Sicht</i>	54
II.2.3.3 <i>Anforderungen der Humanbiologie</i>	56
II.2.3.4 <i>Das Erfordernis angepaßter Technologie</i>	60
II.2.3.5 <i>Die ethische Sichtweise und die Rechtsordnung</i>	61
II.2.3.6 <i>Weitere Aspekte</i>	64

<b>III. AKTUALISIERTE DARSTELLUNG DER WELTHANDELSORDNUNG (WTO)</b>	<b>67</b>
<b>III.1 Darstellung der geltenden Welthandelsordnung (WTO)</b>	<b>67</b>
Richard Senti	67
III.1.1 Entstehung der Welthandelsorganisation	69
III.1.2 Die WTO als Institution	73
III.1.2.1 Mitgliedschaft	73
III.1.2.2 Einzelne Organe	73
III.1.2.3 Entscheidungsverfahren	76
III.1.2.4 Streitschlichtungsverfahren	77
III.1.3 Allgemeine WTO-Vorschriften	79
III.1.3.1 Die Gliederung	79
III.1.3.2 Gemeinsame Zielsetzungen	79
III.1.3.3 Meistbegünstigung	81
III.1.3.4 Inländerprinzip	82
III.1.3.5 Prinzip der Reziprozität	84
III.1.3.6 Abbau von Handelshemmnissen	85
III.1.3.7 Rücksichtnahme auf wirtschaftlich schwache Staaten	89
III.1.3.8 Schutz der Umwelt	90
III.1.3.8.1 Auflistung der Umweltschutzbestimmungen	90
III.1.3.8.2 Zunehmender Miteinbezug umweltrelevanter Aspekte in die Interpretation und Anwendung der WTO-Bestimmungen	99
III.1.3.8.3 Folgen für die künftige WTO-Welthandelsordnung	104
III.1.4 Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)	108
III.1.4.1 Allgemeine Bestimmungen	108
III.1.4.2 Zusatzabkommen	109
III.1.5 Allgemeines Dienstleistungsabkommen	116
III.1.5.1 Definition der Dienstleistungen (GATS)	116
III.1.5.2 Allgemeine Bestimmungen	116
III.1.5.3 Verbesserung des Marktzutritts	117
III.1.5.4 Institutionelle Vorschriften	117
III.1.6 Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPS)	118
III.1.6.1 Allgemeine Bestimmungen	118
III.1.6.2 Einzelbestimmungen	119
III.1.6.3 Rechtliche Durchsetzung	120
III.1.6.4 Institutionelle Vorschriften und Ausnahmen	121
III.1.7 Plurilaterale Abkommen	122
III.1.7.1 Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen	122
III.1.7.2 Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen	123
III.1.8 Das Agrarabkommen	126
III.1.8.1 Entstehen des Agrarabkommens	126
III.1.8.2 Bedeutung des internationalen Agrarhandels	129

III.1.8.3	Abkommensinhalt	129
III.1.8.4	Freier Markt versus Sonderinteressen	141
III.1.9	Abkommen über sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen	144
III.1.9.1	Abkommensinhalt	145
III.1.9.2	Vertragsumsetzung	148
III.1.10	Das Subventionsabkommen	152
III.1.10.1	Gegenwärtig geltende Subventionsordnung	152
III.1.10.2	Vorgehen bei vermuteten Vertragsverletzungen	158
III.1.10.3	Notwendigkeit weiterer Verhandlungen	162
<b>III.2</b>	<b>Übereinkommen über technische Handelshemmnisse sowie grundlegende Aspekte des Übereinkommens über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen</b>	<b>165</b>
	Katrin Forgó	165
III.2.1	Vorbemerkung	165
III.2.2	Das Verhältnis zwischen dem SPS- und dem TBT-Übereinkommen	165
III.2.3	Das TBT-Übereinkommen	166
III.2.3.1	Zentrale Prinzipien des TBT-Übereinkommens	166
III.2.3.2	Bekanntmachungs- und Notifikationspflichten	170
III.2.3.3	Technische Vorschriften und Normen im TBT-Übereinkommen	172
III.2.3.3.1	„Product-Related Processes and Production Methods“ versus „Non-Product-Related Processes and Production Methods“	172
III.2.3.3.2	Fragen zum Begriff der Norm im TBT-Übereinkommen	174
III.2.3.3.3	Der Problemfall „Umweltzeichen“	175
III.2.4	Das SPS-Abkommen	179
III.2.4.1	Anwendungsbereich	179
III.2.4.2	Das grundlegende Recht auf sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen	179
III.2.4.3	Grundlegende im SPS-Übereinkommen festgelegte Verpflichtungen und Prinzipien	179
III.2.5	Schlußfolgerungen	188
III.2.5.1	Die Bedeutung internationaler Normen	188
III.2.5.2	Wissenschaftliche Absicherung von Maßnahmen	189
III.2.5.3	Zwischen Harmonisierung und gegenseitiger Anerkennung im Bereich technischer Handelshemmnisse	189
<b>III.3</b>	<b>PSE und AMS – geeignete Maßstäbe zur Beurteilung der Agrar- und Handelspolitik?</b>	<b>193</b>
	Heinrich Wohlmeyer	193
III.3.1	Grundsätzliche Orientierung	193
III.3.2	Zu den Stützungsmaßnahmen im besonderen	199
III.3.2.1	Zum Producer Support Estimate (PSE)	199
III.3.2.2	Zum Aggregate Measure of Support (AMS)	200

<b>IV.</b>	<b>KRITISCHE ANMERKUNGEN ZUR „THEORIE DES WELTHANDELS“</b>	<b>203</b>
<b>IV.1</b>	<b>Kurzer Abriß über die Theorie des Handels</b>	<b>203</b>
	Franz Weiß	203
	IV.1.1 Einführung	203
	IV.1.2 Grundlegendes zur Außenhandelstheorie	203
	IV.1.3 Die Rolle des Wettbewerbes	206
	IV.1.4 Außenhandel und Externalitäten	208
<b>IV.2</b>	<b>Verhindert Freihandel effiziente Umwelt- und Sozialstandards?</b>	<b>211</b>
	Franz Weiß	211
	IV.2.1 Theoretische Überlegungen	211
	IV.2.2 Empirische Evidenz	213
<b>IV.3</b>	<b>Freihandel und seine Auswirkungen – einige kritische Bemerkungen</b>	<b>216</b>
	Sigrid Stagl	216
	IV.3.1 Tragfähigkeit, Pufferkapazität der Ökosysteme und internationaler Handel	216
	IV.3.2 Ist internationaler Handel für die natürliche Umwelt schädlich oder vorteilhaft?	219
	<i>IV.3.2.1 Die Entkoppelung von Einkommen und Umweltschädigung</i>	<i>221</i>
	<i>IV.3.2.2 Die Hypothese der Umwelt-Kuznets-Kurve</i>	<i>224</i>
	<i>IV.3.2.2.1 Allgemeine Kritik</i>	<i>227</i>
	<i>IV.3.2.2.2 Argument: Höheres Einkommen geht mit höheren Präferenzen für Umweltqualität einher</i>	<i>231</i>
	<i>IV.3.2.2.3 Argument: Höheres Einkommen geht mit weniger umweltschädigenden Produktionsstrukturen einher</i>	<i>233</i>
	<i>IV.3.2.2.4 Argument: Internationaler Handel fördert den Transfer von sauberen Technologien</i>	<i>237</i>
	<i>IV.3.2.2.5 Umwelt-Kuznets-Kurve für landwirtschaftliche Bodennutzung?</i>	<i>239</i>
	<i>IV.3.2.2.6 Schlußbemerkungen</i>	<i>241</i>
<b>V.</b>	<b>INTERNATIONALER HANDEL – LANDWIRTSCHAFTS- UND UMWELTASPEKTE</b>	<b>247</b>
<b>V.1</b>	<b>Der Anstieg des internationalen Handels</b>	<b>247</b>
	Tobias Reichert, Sigrid Stagl	247
<b>V.2</b>	<b>Anforderungen an eine zukunftsfähige Weltwirtschaft</b>	<b>250</b>

V.2.1	Nachhaltigkeit als zentrale Herausforderung einer zukunftsfähigen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik	250
	Theodor Quendler, Bernd Schuh	250
V.2.1.1	<i>Eine kurze Geschichte des Begriffs der Nachhaltigkeit</i>	251
V.2.1.2	<i>Sustainable Agriculture - als sektorale Nachhaltigkeit</i>	256
V.2.1.3	<i>Definition von Nachhaltigkeit für die vorliegende Arbeit oder - ist ökologischer Landbau nicht ohnehin mit nachhaltiger Landwirtschaft gleichzusetzen?</i>	260
V.2.2	Handel, Landwirtschaft und Umwelt	264
	Franz Weiß	264
V.2.3	Sonderfall Landwirtschaft? Die Landwirtschaft - ein schützenswerter Wirtschaftssektor	270
	Bernd Schuh	270
V.2.3.1	<i>Welche Argumente sprechen für, welche gegen eine „Sonderstellung“ der Landwirtschaft?</i>	271
V.2.3.2	<i>Argumente für die Schutzwürdigkeit der Landwirtschaft</i>	276
V.2.3.3	<i>Conclusio</i>	279
V.2.4	Maßnahmen zur Produktions- und Marktstabilisierung im Agrarbereich - deren Notwendigkeit	283
	Theodor Quendler	283
V.2.5	Wichtige Einflußfaktoren für Zukunftsszenarien im Bereich von Ernährungswirtschaft, Weltbevölkerung und Umwelt	286
	Theodor Quendler	286
V.2.5.1	<i>Ernährungssicherung als weltweite politische Herausforderung</i>	286
V.2.5.2	<i>Ernährungssicherung nicht allein ein Problem der Produktionsmenge</i>	289
V.2.5.3	<i>Prognosen betreffend Bevölkerungswachstum und Nahrungsmittelnachfrage</i>	292
V.2.6	Umweltfragen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Agrar- und Ernährungswirtschaft	294
	Theodor Quendler, Tobias Reichert	294
V.2.6.1	<i>Umweltmanagement - eine Herausforderung für die internationale Zusammenarbeit</i>	294
V.2.6.2	<i>Fragen von Agrar- und Ernährungswirtschaft - nicht nur ein Problem des Welthandels</i>	295
V.2.6.3	<i>Böden - Grundlage von Agrarwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion</i>	298
V.2.6.4	<i>Wasser - wichtiger Umweltfaktor für Agrarwirtschaft und Pflanzenproduktion</i>	304
V.2.6.5	<i>Biologische Vielfalt - Voraussetzung für eine naturnahe zukunftsfähige Agrarwirtschaft und Pflanzenproduktion</i>	307

<b>V.3</b>	<b>Analyse der Systemdynamik des Welthandels im Agrarbereich</b>	<b>315</b>
	Tobias Reichert	315
V.3.1	Vorbemerkungen zu Vorgangsweise und Datengrundlagen	315
V.3.2	Entwicklung des Welthandels mit wichtigen Agrargütern seit Abschluß der URUGUAY-Runde	316
V.3.2.1	<i>Getreide</i>	316
V.3.2.2	<i>Ölpflanzen</i>	323
V.3.2.3	<i>Fleisch</i>	326
V.3.2.4	<i>Milch</i>	329
V.3.3	Resümee und Folgerungen	331
V.3.3.1	<i>Identifizierbare Auswirkungen der URUGUAY-Runde, künftig erhöhte Bedeutung von Ernährungssicherheit und Ökologie</i>	331
V.3.3.2	<i>Wesentliche Akteure und deren Interessenslage</i>	332
V.3.4	Schlußfolgerungen	337
<b>V.4</b>	<b>Exkurs WTO und AGENDA 2000</b>	<b>341</b>
	Heinrich Wohlmeyer	341
V.4.1	Vorbemerkung	341
V.4.2	Kern und Tragik der AGENDA 2000	343
V.4.3	Notwendige Initiativen	350
V.4.4	Bemerkungen zum Agrarhandelskonflikt EU - USA	355
V.4.5	Bündnis mit den Entwicklungsländern	356
V.4.6	FAIR Act 1996 und AGENDA 2000	357
<b>VI.</b>	<b>THEORETISCHE LÖSUNGSANSÄTZE FÜR ANSTEHENDE PROBLEME</b>	<b>359</b>
<b>VI.1</b>	<b>Lösungen im traditionellen Theorierahmen - umweltpolitische Maßnahmen</b>	<b>359</b>
	Bernd Schuh	359
VI.1.1	Verknüpfung von Agrar- und Umweltpolitik - oder warum überhaupt umweltpolitische Maßnahmen im Bereich der Agrarpolitik relevant sind	359
VI.1.2	Einbettung dieser beiden politischen Bereiche in das übergeordnete System des Welthandels	365
VI.1.3	Politische Instrumente, die die österreichischen Agrarmärkte im Sinne dieser Untersuchung in Richtung Nachhaltigkeit lenken und mit der bestehenden Welthandelsordnung konform sind	367
VI.1.3.1	<i>Fiskalische Maßnahmen</i>	367
VI.1.3.2	<i>Nicht-fiskalische Maßnahmen</i>	368

VI.2	Ökologische Ökonomik als neuer integrativer Ansatz	371
	Sigrid Stagl	371
<b>VII.</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND MÖGLICHE LÖSUNGSANSÄTZE</b>	<b>377</b>
<b>VII.1</b>	<b>Notwendige Weiterentwicklung des Rechtsrahmens und seiner Handhabung sowie erkennbare Tendenzen</b>	<b>377</b>
VII.1.1	Grundsätzliche Orientierungen	377
VII.1.2	Notwendigkeit externer Leitplanken - „Guard Rails“	382
VII.1.3	WTO in Entwicklung – demonstrative Darstellung an Hand einzelner Panelentscheide	384
VII.1.4	Rahmen setzende Abkommen sind dennoch unverzichtbar	388
VII.1.5	Rechtsentwicklung durch case law und authentische Interpretation	390
<b>VII.2</b>	<b>Weiterentwicklung der Anerkennung gesundheitlicher, sozialer und umweltbezogener Aspekte</b>	<b>394</b>
VII.2.1	Wesentliche Problemfelder	394
VII.2.2	Schränkt die WTO (das GATT) eine effektive Umweltpolitik ein?	395
VII.2.3	Welche Handlungsspielräume bieten sich an?	397
<b>VII.3</b>	<b>Besonderheiten des landwirtschaftlichen Sektors</b>	<b>399</b>
VII.3.1	Non-Trade Concerns	399
VII.3.2	Interne Stützungsmaßnahmen	401
VII.3.3	Exportsubventionen	405
VII.3.4	Importbeschränkungen	405
<b>VIII.</b>	<b>ABSCHLIESSENDE REFLEXIONEN – EPILOG</b>	<b>407</b>
<b>VIII.1</b>	<b>Berücksichtigung der aufeinanderprallenden Weltbilder (Paradigmen) im Hintergrund</b>	<b>407</b>
<b>VIII.2</b>	<b>Isolierte Verhandlungen im Agrarbereich verantwortbar?</b>	<b>412</b>
<b>VIII.3</b>	<b>Zur Evaluation des Erfolges der URUGUAY-Runde im Agrarbereich</b>	<b>413</b>
<b>VIII.4</b>	<b>Interessenslagen verstehen lernen</b>	<b>417</b>
<b>VIII.5</b>	<b>Institutionelles Benchmarking - eine conditio sine qua non</b>	<b>422</b>
<b>VIII.6</b>	<b>Vom Mut zum ändernden Widerspruch</b>	<b>425</b>

## ÜBERSICHTEN, TABELLEN, GRAFIKEN

Übersicht I.2-1	Aufbau und Inhalte des Welthandelsabkommens WTO aus dem Jahr 1994	18
Übersicht I.2-2	Die Landwirtschaft im Spannungsfeld von Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie - national und global	21
Übersicht II.2-1	Übersicht über die notwendige interdisziplinäre Betrachtungsweise	38
Übersicht II.2-2	Gegensätzliche Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme und außenwirtschaftliche Konsequenzen	45
Übersicht II.2-3	Wesentliche Gründe, die gegenwärtige Weltwirtschaftstheorie nur begrenzt als realitätsentsprechend zu betrachten	48
Übersicht II.2-4	Wesentliche Gründe, den nationalen Märkten und dem Weltmarkt, insbesondere im Agrarbereich, ihre nachhaltig wohlstandsmehrende Wirkung absprechen zu müssen	49
Übersicht II.2-5	SPI-Faktor von aus verschiedenen Herkunftsländern importierten Zwiebeln	50
Übersicht II.2-6	Gegenüberstellung der wesentlichsten denkbaren Beurteilungsszenarien bezüglich der kommenden WTO-Verhandlungen (Millenniums-Runde) - Agrarsektor	52
Übersicht III.1-1	Heutiger Geltungsbereich gemäß Schlußakte der URUGUAY-Runde	72
Übersicht III.1-2	Organigramm der WTO	75
Übersicht III.1-3	Gliederung der Abkommensinhalte	80
Übersicht III.1-4	Auflistung nicht tarifärer Handelshemmnisse	88
Übersicht III.1-5	Die additive Methode der Tarifizierung	133
Übersicht III.1-6	Die Differenzmethode der Tarifizierung	134
Übersicht III.1-7	Progressiver Anstieg der Abschöpfung bei anhaltendem Rückgang der Importpreise	137
Übersicht III.1-8	Die Gliederung der Subventionen in der WTO	157
Übersicht III.1-9	Das Vorgehen bei vermutlichen Vertragsverletzungen im Subventionsbereich	159
Übersicht III.3-1	Die Mehrfachfunktion einer multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft	195
Übersicht III.3-2	Vielfachfunktionen harmonischer Landschaften	196
Übersicht V.2-1	„Konzept der Ernährungssicherheit“	288
Übersicht V.2-2	Die Biodiversitätskonvention in ihren Wechselbeziehungen zu anderen internationalen Übereinkommen	297
Übersicht V.4-1	Das europäische Agrarmodell, die WTO und die USA: Ziele und Konflikte	349



Übersicht VII.1-1	Vielfalt weltwirtschaftlicher Zielsetzungen	381
Übersicht VII.1-2	Interpretation von Produktgleichheit und extraterritoriale Auswirkungen gemäß GATT-Arbeitsgruppe von 1970	385
Übersicht VII.1-3	Interpretation von Produktgleichheit und extraterritoriale Auswirkungen gemäß Neuausrichtung seit den frühen 90er Jahren	386
Übersicht VII.1-4	WTO Welthandelsordnung im Spannungsfeld wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Anforderungen	389
Übersicht VII.2-1	Österreichische Agrarförderung 1998 nach Klassifikation des Agrarabkommens	402
Übersicht VIII.1-1	Landschaftsmanagement mit dem Zentralziel "physisches und psychisches Wohlbefinden"	411
Tabelle III.1-1	Zollreduktion während der URUGUAY-Runde	86
Tabelle III.2-1	Publikations- und Notifikationspflichten im Bereich der technischen Vorschriften	170
Tabelle III.2-2	Publikations- und Notifikationspflichten im Bereich der Normen	171
Tabelle IV.3-1	BIP-Wachstum, Energie und Düngemittelverbrauch, verschiedene Emissionen und Abfall, 1970 bis 80er Jahre (zumeist 1988)	228
Tabelle V.1-1	Entwicklung des Welthandels mit Agrarerzeugnissen 1990-1995 (Basis: Ø 1989-1991 = 100)	249
Tabelle V.2-1	PSE (producer support estimate), Verbrauch an Mineraldünger pro ha (Ackerland und Dauerkulturen), Pro-Kopf-Einkommen und Bevölkerungsdichte	267
Tabelle V.2-2	Aktuelle Gefährdungspotentiale für die österreichische Landwirtschaft	270
Tabelle V.2-3	Konventionelle und biologische Landwirtschaft hinsichtlich der Implikation von Nachhaltigkeit	279
Tabelle V.2-4	Gefahrenrisiko in der Landwirtschaft im intersektoralen Vergleich	285
Tabelle V.2-5	Ausmaß und Formen der Bodendegradation nach Kontinenten	299
Tabelle V.2-6	Bodenerosion auf verschiedenen Kontinenten	301
Tabelle V.2-7	Ursachen der Bodendegradation nach Kontinenten	303
Tabelle V.3-1	Getreideanbaufläche	316
Tabelle V.3-2	Getreideproduktion	317
Tabelle V.3-3	Getreideexporte	318
Tabelle V.3-4	Weizenproduktion	319
Tabelle V.3-5	Weizen- und Mehlexporte (in Weizenäquivalent)	320

Tabelle V.3-6	Produktion von Grobgetreide	322
Tabelle V.3-7	Grobgetreideexporte (1000 MT)	323
Tabelle V.3-8	Ölpflanzenanbaufläche	324
Tabelle V.3-9	Ölpflanzenproduktion (in Öläquivalent)	324
Tabelle V.3-10	Ölsaatenexporte	325
Tabelle V.3-11	Rindfleischproduktion	326
Tabelle V.3-12	Rindfleischexporte	327
Tabelle V.3-13	Schweinefleischproduktion	328
Tabelle V.3-14	Schweinefleischexporte	329
Tabelle V.3-15	Milchproduktion	330
Tabelle V.3-16	Export von Milchprodukten (in Milchäquivalent)	330
Grafik IV.1-1	Arbeitsangebot unter Wettbewerbsbedingungen	207
Grafik IV.1-2	Wettbewerb und Umweltstandards bei Arbeitslosigkeit und mobilem Kapital	212
Grafik IV.3-1	Die Umwelt-Kuznets-Kurve für SO <sub>2</sub>	225
Grafik V.2-1	Freihandel und Umwelt ohne Pigou-Steuer	265
Grafik V.2-2	Freihandel und Umwelt mit Pigou-Steuer	266
Grafik V.2-3	Auswirkungen von geänderten landwirtschaftlichen Produktpreisen auf die Umwelt	268

## VORBEMERKUNGEN DER PROJEKTLEITER

---

Diese Studie erscheint deshalb so notwendig, weil in ihr versucht wird, die gegenwärtigen Welthandelskonflikte in einem größeren Kontext zu sehen und zu beurteilen. Durch das Ausgehen von einer breiteren „geistigen Landkarte“ (road map) können den Politikern, die vom Alltag der auf sie einstürzenden Kurzzeitprobleme beherrscht werden, Leitlinien und Argumente empfohlen werden, die auf die langfristige Sicherung des lokalen und globalen Gemeinwohles abzielen und kurzfristige, nicht nachhaltige Interessensverfolgung als solche demaskieren.

Die Zeit der Vorbereitung der Eröffnungssitzung der Millenniums-Runde in Seattle und der Sitzungsverlauf haben gezeigt, daß die Grenzen einer unkonditionalen Marktwirtschaft, auch auf globaler Ebene, deutlich werden. Um so mehr ist grundsätzliche Orientierung notwendig, wie sie in dieser Studie zu geben versucht wird.

Die ausgesprochene Kritik am gegenwärtig dominierenden Bezugsrahmen, der fast ausschließlich von kurzfristigem Wettbewerbsdenken ausgeht, und das Einfordern jener Kurskorrekturen und institutionellen Innovationen, die notwendig erscheinen, um dem <guten Pferd Markt>, auch im weltwirtschaftlichen Bereich unter den neuen technischen Bedingungen der Kommunikation und des Verkehrs die notwendigen Zügel anzulegen, werden Widerspruch hervorrufen. Dies gilt um so mehr für das unvermeidliche Einfordern einer Sonderbehandlung der Land- und Forstwirtschaft als naturnächstem, multifunktionalem Wirtschaftsbereich. Diesem erwarteten Widerspruch muß jedoch entgegen gehalten werden, daß es offensichtlich ist, daß <business as usual> nicht zukunftsfähig sein kann und daß die Wissenschaften im außerökonomischen Bereich erdrückende Erkenntnisse erarbeitet haben, über die die lieb gewordenen ökonomischen Denklinien nicht mehr hinweg gehen können, wenn sie dem Vorwurf des Agierens mit Scheuklappen entgehen wollen. Der „Rückblick aus den erwartbaren Zukünften“ (backcasting from the future) fordert den Einbau zukunftsfähiger Stellglieder in das weltwirtschaftliche Geschehen. Dies gilt nicht nur für die zur echten Gefahr gewordenen, weltweit agierenden Finanzmärkte, sondern auch für den erkennbaren sozialen und ökologischen Wettbewerb nach unten sowie die zunehmende Konzentration der Marktmacht.

Die Forderungen nach Neueinschätzung lieb gewordenen, gängiger und festgefügtter Denkmuster und notwendiger Kurskorrektur sowie deren institutioneller Umsetzung haben manchmal den Charakter eines „ceterum censeo“, weil sie in der gegenwärtigen politischen Realität nicht kurzfristig durchgesetzt werden können. Um so wichtiger ist es daher, sie zu thematisieren und an ihnen Maß zu nehmen, weil sonst Gefahr besteht, daß man in die wechselnden „Notwendigkeiten“ der dominierenden Machtkonstellationen abtrifft und diese im Nachhinein mit partiellen Rechtfertigungsideologien versieht, was zu noch größerer Verunsicherung führt.

Daher muß eingangs auch vermerkt werden, daß der Erfolg und die Qualität der Arbeit der Politiker eines Kleinstaates, wie Österreich, zum Gutteil im handelspolitischen Bereich nicht an der kurzfristigen Erreichung der dargelegten Ziele gemessen werden kann. Das Erreichen von

wesentlichen Änderungen ist nämlich weit schwieriger geworden, seit Initiativen in den Welt-handels-gremien einer vorangehenden mehrstufigen Konsensfindung bedürfen, wobei noch dazu die Landwirtschaft als „causa minor“ betrachtet wird. Wohl aber kann ein Kleinstaat Erkenntnisse und Strategien thematisieren, geistige Partnerschaften aufbauen und so zur Verhinderung von Exzessen eines überholten Paradigmas und zur längerfristigen Änderung beitragen. Aus diesem Grunde wurde auch nicht versucht, sich mit einer Blaupause für die stattfindenden Gespräche ins Szene zu setzen und so quasi den Politikern Vorgaben zu machen. Diese sollen vielmehr in ihrer nicht leichten Arbeit durch bessere Argumentationsgrundlagen unterstützt werden.

Bei aller gebotenen wissenschaftlichen Zurückhaltung werden jedoch in den handelspolitischen Abschnitten Dinge beim Namen zu nennen versucht, die im diplomatischen Geschehen nicht angesprochen werden, deren Kenntnis aber die gegenwärtige handelspolitische Situation besser erklären kann.

Weiters sei festgehalten, daß die Studie den vorgegebenen inhaltlichen, finanziellen und personellen Rahmen nicht sprengen konnte. Sie mußte sich mit begrenzten Mitteln auf Teilbereiche des gesellschaftlichen Geschehens beschränken und etliches als vorgegeben erachten, das noch hinterfragt werden könnte. Dennoch bewegt sie sich auf abgesichertem Terrain.

Die eingehende Behandlung der Frage der <nicht produktbezogenen Produktionsmethoden> ist eine unverzichtbare Basis für die Verhandlungen, weil ohne eine Änderung in Richtung der Einbeziehung des gesamten Lebenszyklus eines Produktes die internationale Umwelt- und Sozialpolitik zahnlos bleibt. Die ebenfalls in die Tiefe gehenden Ausführungen zum Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen werden ebenso von hoher praktischer Bedeutung sein, weil dem zur Überspezialisierung tendierenden Agrikulturmuster das Entstehen neuer Probleme inhärent ist. Dasselbe gilt für die Öffnung des Gesichtsfeldes in Richtung der ökologischen Ökonomie, denn die zu verzeichnende asymmetrische weltwirtschaftliche Entwicklung wird zu einem gravierenden Problem und hat zur Folge, daß die WTO zunehmend mehr in Image- und Akzeptanzprobleme gerät.

Der dominierende junge Teil des Teams hat sich in einem mühevollen Prozeß in die Materie eingearbeitet. Dies bedeutet einerseits, daß für die Zukunft herangewachsene Experten zur Verfügung stehen und daß andererseits neue Sichtweisen hereingenommen werden konnten.

Auf diesem aufgezeigten Hintergrund möge die Studie als Anregung und verbesserte Basis für auf das Gemeinwohl ausgerichtete Verhandlungen in der Millenniums-Runde dienen. Insbesondere die im Kapitel <Schlußfolgerungen und Lösungsansätze> sowie in den abschließenden Reflexionen formulierten Empfehlungen mögen hierbei von praktischem Wert sein.

Wien, im Dezember 1999

# I. EXECUTIVE SUMMARY

---

## I.1 Ziele

Ziel der vorliegenden Studie ist es, Stärken und Schwächen eines liberalisierten Welthandels insbesondere im Agrarbereich zu identifizieren und zu überprüfen, ob und inwieweit das WTO-Vertragswerk Möglichkeiten bietet, auf Fehlentwicklungen zu reagieren, und falls nicht, notwendige Weiterentwicklungen in diesem Vertragssystem bzw. zu seiner Handhabung vorzuschlagen. Die Studie soll ferner dazu beitragen, den von den handelspolitischen Praktikern bedauerten Mangel an theoretischen Argumentationsgrundlagen zu vermindern und durch eine breitere Sicht und Analyse zu einer fundierten Position zu gelangen. Konkrete Verhandlungsempfehlungen für die bevorstehende Millenniums-Runde der WTO-Verhandlungen können hingegen nicht geliefert werden, trotzdem jedoch wichtige Orientierungen, Basisziele und grundsätzliche Lösungsansätze. Hierzu wird im Rahmen der akademischen Freiheit auch der handelstheoretische Hauptstrom verlassen, dessen Axiome werden in Frage gestellt und umfassende Ansätze gewählt. Wirtschaftspolitische Ziele sind a priori vielfältig und je nach Situation überdies sehr verschieden; es ist daher kaum möglich, eine vollständige und konsensfähige Liste detaillierter Ziele für eine zukunftsfähige Weltwirtschaft zu formulieren. Die Studie beschränkt sich daher auf die Aspekte der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes und der Versorgungssicherheit als wesentlichste Voraussetzungen einer langfristig effizienten Wirtschaftsweise und eines gesicherten Wohlstands.

Um Aussagen bezüglich der Defizite von Welthandelsordnung und Konflikten mit gesellschaftlichen Metazielen wie Nachhaltigkeit oder Versorgungssicherheit tätigen zu können, war es zunächst notwendig, neben der Begriffsklärung auch grundlegende Problemzusammenhänge der Untersuchungsobjekte aufzuzeigen. Im Falle dieser Studie bestand dies unter anderem in einer detaillierten Darstellung des Konzepts der Nachhaltigkeit sowie der geltenden Welthandelsordnung und des zugrundeliegenden Theoriegebäudes.

Auf dieser Basis wurden Lösungsansätze erarbeitet. Nachstehend wird ein geraffter Überblick über die einzelnen Fragestellungen und mögliche Schlußfolgerungen gegeben:

- in Abschnitt I.2 Wichtige Rahmenbedingungen und Standortbestimmung
- in Abschnitt I.3 Lösungsansätze und Empfehlungen

## **I.2 Wichtige Rahmenbedingungen und Standortbestimmung**

### **I.2.1 Wichtige Begriffe und maßgebliche Zusammenhänge**

#### **I.2.1.1 Nachhaltigkeit als Grundpostulat der Zukunftsfähigkeit der Erde**

Nachhaltigkeit ist zu einem Prinzip geworden, welches eine breite internationale Anerkennung erfährt, jedoch noch nicht ausreichend operationalisiert ist. In der Umlegung auf konkrete Anwendungen ist es aber auch eines der umstrittensten Prinzipien, wovon die Fülle an Definitionen, welche in der Literatur existieren, ein beredtes Zeugnis ablegt.

Nachhaltigkeit wurde in dieser Studie als „Strong Sustainability“ definiert - d.h. daß das natürliche Kapital dieser Erde langfristig intakt gehalten werden muß, weil eine Reihe naturwissenschaftlicher Forschungsergebnisse darauf hinweist, daß die kritische Grenze der möglichen Substituierbarkeit von natürlichem, durch Menschen gemachtem Kapital bereits erreicht ist. Wesentliche Elemente, welche sich mit diesem Konzept verbinden, sind:

- Inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit
- Ressourcenschonung und Erhalt der natürlichen Produktionsgrundlagen
- Erhalt der biologischen Vielfalt
- Absicherung der Existenzbasis und der ökonomischen Stabilität.

Nachhaltigkeit in diesem Sinne soll und kann nur in Verbindung mit moralischen Prinzipien durchsetzbar sein – hierzu gehört neben dem Postulat der Erhaltung der Lebensbasis (der künftigen Generationen) auch der gerechte Zugang zu den Ressourcen der Erde - regional wie auch weltweit.

#### **I.2.1.2 Die Welthandelsordnung - WORLD TRADE ORGANISATION (WTO) - und deren Regelmechanismus**

Die geltende Welthandelsordnung wird vielfach als ein fest gefügtes System aus kodifizierten Rechtsnormen gesehen, deren oberster Hüter die WORLD TRADE ORGANISATION (WTO) ist. Vor allem in Europa ist auf Grund einer entsprechenden Rechtstradition diese Meinung vorherrschend. Die WTO hat zwar sicher die Türwächterfunktion des internationalen Freihandels inne, aber von einem umfassenden, in sich konsistenten und weltweit anerkannten sowie vor allem durchsetzbaren Welthandelsrecht zu sprechen, wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt übertrieben. Die Regeln des Welthandels leiten sich mehrheitlich aus internationalen Abkommen ab, welche in acht Verhandlungsrunden im Rahmen des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ausverhandelt wurden. Durch die Schaffung der WTO wurde diesen Abkommen erstmals ein institutionelles Dach gegeben. Die primären Aspekte dieses neuen Systems sind: ein kohärentes System vertraglicher Verpflichtungen, die WTO-Rechtsordnung, sowie die institutionellen Vorkehrungen für ihre Überwachung, Entwicklung und Administration. Die WTO ist eine „member driven organisation“. Ihre case-law-orientierte Rechtsentwicklung wird

dadurch erleichtert, daß nunmehr gemäß dem modifizierten Streitbeilegungsverfahren Panelberichte nur mehr einstimmig abgelehnt werden können (Wegfall des Vetorechts). Die umseitige Übersicht I.2-1 bietet einen Überblick über Aufbau und Inhalt des Welthandelsabkommens WTO aus dem Jahr 1994.

Der Aspekt der Nachhaltigkeit findet nur peripheren Eingang in die Agenden der Welthandelsorganisation. Die Kardinalfrage in diesem Zusammenhang ist jedoch, ob es einer Organisation wie der WTO überhaupt zugemutet werden kann, eine derart weite Zielpalette wie Umweltschutz, inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit, Versorgungssicherheit (für heutige und zukünftige Generationen) und ökonomische Wohlstandsmehrung für alle zu exekutieren und zu überwachen. Andererseits hat die WTO in der gemeinsamen Zielsetzung sich selbst die Berücksichtigung des Aspekts der Nachhaltigkeit vorgeschrieben. Die Präambel des WTO-Abkommens knüpft die Erhöhung des Lebensstandards und die Verwirklichung der Vollbeschäftigung an die Bedingung einer „optimalen Nutzung der Weltressourcen“, abgestimmt auf eine nachhaltige Entwicklung, welche die Umwelt sowohl schützt und erhält als auch die dafür notwendigen Mittel mehrt. Damit hat die Welthandelsordnung in ihrer Zielsetzung eine auf die Umwelt abgestimmte Neuausrichtung erfahren.

Die verschiedenen Abkommen und Vereinbarungen der WTO lassen sich in zwei Gruppen aufteilen: erstens, in die sogenannten multilateralen Vereinbarungen, die für alle Mitgliedstaaten der WTO verbindlich sind, und zweitens, in die sogenannten plurilateralen Vereinbarungen, die allein die ratifizierungswilligen Länder verpflichten.

Bei den multilateralen Abkommen, die für alle WTO-Mitgliedstaaten Gültigkeit haben, ist wiederum zwischen zwei Arten von Prinzipien zu unterscheiden, zwischen den allgemeingültigen, die vertragsübergreifend für alle Abkommensbelange, also den Waren- und Dienstleistungshandel wie auch den Schutz der geistigen Eigentumsrechte gelten (Meistbegünstigung, Gleichstellung zwischen In- und Ausland, Verpflichtung zu reziproken Verhandlungen usw.), und den sachspezifischen, die nur den Warenhandel oder nur den Dienstleistungshandel oder den Schutz der geistigen Eigentumsrechte betreffen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde ein Schwerpunkt auf die Darstellung des Abkommens über die Landwirtschaft sowie das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse und grundlegende Aspekte des Übereinkommens über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen gelegt.

Dabei stellten sich die folgenden Bestimmungen und deren Auslegungen im Rahmen der WTO als besonders widersprüchlich und umstritten heraus, vor allem im Zusammenhang mit dem Postulat der Nachhaltigkeit:

- a) der Begriff der „*Like Products*“, bei dessen Auslegung derzeit die Herstellungsverfahren ausgeklammert werden;

## Aufbau und Inhalte des Welthandelsabkommens WTO aus dem Jahr 1994

### I. Wichtige Inhalte des WTO-Abkommens

- Errichtung der WTO
- *Festlegung des Wirkungsbereichs, der Aufgaben und der Struktur der WTO*
- *Finanzielle Regelungen*
- *Vorschriften zur Rechtsstellung der WTO*
- *Verfahrensregeln*
- *Vorschriften betreffend die Mitgliedschaft sowie den Beitritt zum und den Rücktritt vom WTO-Abkommen*

### II. Multilaterale Handelsabkommen als integraler Teil des WTO-Abkommens\*)

#### - Anhänge 1-3 zum WTO-Abkommen

1. Multilaterale Abkommen über den Handel mit Waren
  - *Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 1994*
  - *Übereinkommen über die Landwirtschaft (siehe dazu im Detail Kapitel III.1.8)*
  - *Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen (siehe dazu im Detail Kapitel III.2)*
  - *Übereinkommen über Textilien und Bekleidung*
  - *Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (siehe dazu im Detail Kapitel III.2.)*
  - *Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen*
  - *Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI GATT 1994*
  - *Übereinkommen zur Durchführung des Art. VII GATT 1994*
  - *Übereinkommen über Kontrolle vor dem Versand*
  - *Übereinkommen über Ursprungsregeln*
  - *Übereinkommen über Einfuhrlizenzen*
  - *Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen*
  - *Übereinkommen über Schutzmaßnahmen*
2. Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
3. Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums
4. Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung
5. Handelspolitischer Prüfmechanismus

### III. Plurilaterale Handelsabkommen\*\*) - Anhang 4 zum WTO-Abkommen

1. Übereinkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen
2. Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen
3. Internationales Übereinkommen über Milcherzeugnisse
4. Internationales Übereinkommen über Rindfleisch

\*) Gem. Art. II Abs. 2 WTO-Übereinkommen für alle Mitglieder verbindlich.

\*\*) Gem. Art. II Abs. 3 WTO-Übereinkommen sind die genannten Übereinkommen nur für jene Mitglieder Bestandteil des WTO-Übereinkommens und verbindlich, die diese angenommen haben.



b) der sachliche Geltungsbereich von *naturschützenden Ausnahmebestimmungen* gemäß Artikel XI und XX des GATT: In Abweichung von bisherigen einschlägigen Streitfällen läßt der Shrimp-Fall eine gewisse Änderung der Fallpraxis erkennen. Die Ausführungen der Berufungsinstanz bleiben in dieser bedeutsamen Frage unklar. Jedenfalls kann jedoch davon ausgegangen werden, daß der Schutz der Gemeingüter außerhalb der Jurisdiktion eines Landes, sofern grundsätzlich für zulässig erachtet, nur in sehr begrenztem Rahmen GATT/WTO-rechtlich möglich ist.

### **I.2.1.3 Die Welthandelsordnung – zugrundeliegende theoretische Annahmen**

Dieser Abschnitt der Studie gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Sätze der neoklassischen Wohlfahrts- und Handelstheorie und versucht, die Schwächen dieser Theorie, wie die Nichtberücksichtigung von Anpassungskosten, endogenem Wachstum, räumlichen Aspekten, aber vor allem von Fragen der Nachhaltigkeit zu erläutern. Dabei stellt sich heraus, daß bei Einbeziehung solcher Aspekte das zentrale Postulat, Freihandel sei für alle Länder von Vorteil, nicht generell aufrecht erhalten werden kann. Anschließend wird dargestellt, welche Rolle der Wettbewerb für die Effizienz von Märkten hat. Auch hier wird deutlich, daß Wettbewerb nicht von vornherein zu effizienten Ergebnissen führt, sondern in vielen Fällen auch die Ursache für Ineffizienz sein kann. Abschließend folgt eine Zusammenfassung darüber, was sich nach neoklassischer Theorie ändert, wenn ökologische Effekte berücksichtigt werden. Dabei wird zwischen grenzüberschreitenden und lokalen Externalitäten der Produktion unterschieden. Im Fall von lokalen Externalitäten ohne internalisierte Umweltkosten (optimale nationale Umweltpolitik) würden demnach Länder, die ein in der Produktion umweltschädliches Gut importieren, auf alle Fälle von einer Marktöffnung profitieren, während der Wohlfahrtseffekt bei den jeweils exportierenden Ländern unbestimmt ist. Werden hingegen internalisierte Umweltkosten angenommen, profitieren die Länder von der Öffnung der Märkte. Im Fall von internationalen spillovers („Export“ von Umweltbelastung) ist tendenziell eine Überproduktion des umweltschädlichen Gutes zu erwarten, da die Schäden auf jeweils andere Länder überwältzt werden können; damit ist auch die Einführung optimaler Umweltstandards von den einzelnen Ländern nicht zu erwarten.

Anschließend wird der Frage nachgegangen, unter welchen Bedingungen Freihandel die Einführung effizienter Umwelt- und Sozialstandards behindern kann. Dabei kann gezeigt werden, daß insbesondere im Fall von struktureller, also von nicht lohninduzierter, Arbeitslosigkeit ein Anreiz besteht, die eigene Arbeitslosigkeit über niedrige Standards ins Ausland zu exportieren.

Weiters wird betont, daß die Wirtschaft nicht von der biogeophysikalischen Sphäre getrennt werden kann, da sie ein Teilsystem dieser ist. Verschiedene physische Indikatoren, die ergänzend zu monetären Größen als Maßstab für den Output einer Volkswirtschaft herangezogen

werden können, werden vorgestellt. Bezüglich des Zusammenhangs internationaler Handel und Umwelt wird oftmals die These, daß „die Steigerung von Einkommen über bedeutende Einkommensabschnitte mit reduzierter Umweltschädigung einher geht“ (GATT 1992), als bewiesen angenommen. Als Begründungen für die Entkoppelungsthese werden die Einführung von in bezug auf Umweltverbrauch verbesserten Technologien (Technologieeffekt) und die sektorale Verschiebung in Richtung weniger umweltschädigender Sektoren (Zusammensetzungseffekt) angegeben. Darauf aufbauend wird üblicherweise ein typischer Entwicklungspfad angenommen: Am Beginn eines Wachstumspfad geht jede BIP-Steigerung mit hoher Umweltschädigung einher. Weniger umweltschädigende – und teurere – Technologien sind noch nicht zugänglich und das Umweltbewußtsein der Bevölkerung ist gering. Die Umweltschädigung steigt mit dem Einkommen bis zu einem bestimmten Punkt. Jenseits dieses Punktes kippt der Effekt und die Umweltqualität verbessert sich pro zusätzlicher BIP-Einheit.

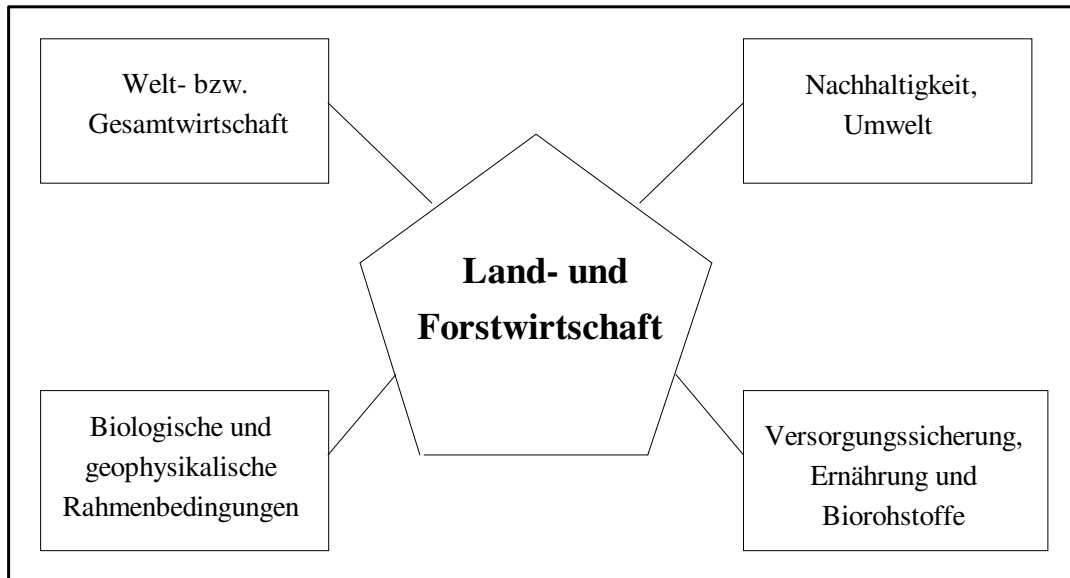
Neuere empirische Studien zeigen jedoch, daß allgemein nicht von einer Entkoppelung von Output (= Einkommen) und Umweltschädigung ausgegangen werden kann. Die positive Wirkung des Outputs auf Umweltfaktoren konnte bisher nur für Schadstoffe mit lokal und kurzfristig anfallende Kosten nachgewiesen werden. Sie wurde meist nur für einzelne Schadstoffe gezeigt und in manchen Fällen stiegen die Umweltschäden nach einem vorübergehenden Absinken bei weiter steigendem Einkommen wieder an. Auch für die These, daß die Umwelt ein Luxusgut sei, findet sich nur bedingt empirische Evidenz. Da der Zusammenhang, „höheres Einkommen führt zur Verbesserung der Umweltqualität“, nicht allgemein gilt, wird geschlossen, daß es für bessere Empfehlungen eines analytischen Rahmens bedarf, der die biogeophysikalischen Faktoren explizit berücksichtigt. Außerdem ist das Problem des Auftreten irreversibler Umweltschädigungen zu bedenken.

## **I.2.2 Die Landwirtschaft als betroffener Sektor**

Nach diesen grundlegenden Positionierungen und der Darstellung der zugrundeliegenden Theorien und Rahmenbedingungen versucht die vorliegende Studie, diese in Beziehung mit dem Wirtschaftssektor Landwirtschaft zu bringen. Dies zum einen, da die Land- und Forstwirtschaft eine zentrale Rolle in den anstehenden WTO-Verhandlungen spielen wird, zum anderen, da dieser Sektor auf Grund seiner Nähe zu den natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen mit einer besonderen Affinität zum Begriff der Nachhaltigkeit ausgestattet ist. Demgemäß steht die Landwirtschaft national und global in einem vielfältigen Spannungsfeld von Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie (Übersicht I.2-2).

## Übersicht I.2-2

### Die Landwirtschaft im Spannungsfeld von Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie - national und global



Zunächst galt es jedoch auch hier, eine Eingrenzung und klare Begriffsbestimmung vorzunehmen, was im Rahmen dieser Studie als nachhaltige - und damit schützenswerte - Landwirtschaft gesehen werden soll. In Anlehnung an die allgemeine Definition von Nachhaltigkeit zeigt sich, daß die praktizierte biologische Landwirtschaft dem Postulat der Nachhaltigkeit sehr nahe kommt (siehe nachstehende Definition).

Grundprinzipien einer organischen Landwirtschaft nach WOODWORD ET AL. (1996) sind:

- Arbeiten in einem möglichst geschlossenen System unter Verwendung lokaler Ressourcen;
- Erhaltung der langfristigen Bodenfruchtbarkeit;
- Vermeidung aller Formen von Verschmutzungen, die aus dem Einsatz landwirtschaftlicher Techniken entstehen könnten;
- Produktion von Lebensmitteln mit hoher Ernährungsqualität und in ausreichender Quantität;
- Reduktion des Einsatzes fossiler Energie in der Landwirtschaft auf ein Minimum;
- Viehhaltung unter Bedingungen, die die physiologischen Bedürfnisse der Tiere beachten und humanitären Ansprüchen genügen;

- Schaffung von Rahmenbedingungen, unter denen landwirtschaftliche Produzenten mit ihrer Tätigkeit ihren Lebensunterhalt verdienen und ihr menschliches Potential entwickeln können;
- Einsatz und Entwicklung angepaßter Technologien, die auf einem Verständnis biologischer Systeme basieren;
- Nutzung dezentralisierter Systeme bei der Veredelung, Verteilung und Vermarktung von Produkten;
- Schaffung eines Systems, das die ästhetischen Ansprüche sämtlicher Personen zufriedenstellt, die damit in Beziehung treten;
- Erhaltung und Bewahrung der Tierwelt und ihrer Lebensräume.

Als nächste Frage sollte dann untersucht werden, warum einer nachhaltigen Landwirtschaft überhaupt ein Schutzanspruch innerhalb der dargestellten Welthandelsordnung zugestanden werden soll.

In vielen Bereichen der Landwirtschaft herrscht eine Unvergleichbarkeit und Unvereinbarkeit von grundsätzlichen Wirtschaftszielen mit denen anderer Bereiche der Wirtschaft vor. Während beispielsweise in der Landwirtschaft Substanzdenken vorherrscht (d.h. daß tendentiell eher darauf Wert gelegt wird, den Betrieb über Generationen zu erhalten - und somit ökonomische und soziale Nachhaltigkeit praktiziert wird), herrscht in anderen Wirtschaftsbereichen - sofern nicht ebenfalls ein Familienunternehmen vorliegt – das Ziel der Einkommensmaximierung vor (d.h. daß der Wohlstand auf die Person bzw. die Familie gelenkt wird und nicht an einer Beschäftigung oder Profession festgemacht wird).

Vor allem ist der Landwirtschaft typisch, daß sie eine Reihe von Kuppelleistungen erbringt. Diese reichen vom Schutz und der Erhaltung der Umweltkompartimente (Boden, Wasser, Luft) bis zur Erhaltung der Kulturlandschaft.

## ■ Landwirtschaft und Risikomanagement

Die Aufrechterhaltung der standortangepaßten agrarischen Produktion stellt gleichzeitig eine Risikominimierung in mehrfacher Hinsicht dar. Einerseits schafft sie die Absicherung bei Engpässen importierter Nahrungsmittel. Daß diese Überlegung nicht als unwahrscheinlich zu bezeichnen ist, zeigt die weltweite Klimaveränderung auf Grund des anthropogenen Treibhauseffektes und die damit häufiger werdenden Klimakatastrophen und den darin bedingten höheren Risiken von Mißernten (siehe dazu auch den „World Disaster Report 1999“ der Föderation der

Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften bzw. die Proceedings der Internationalen Konferenz am FAL<sup>1</sup>, 1997 „Sustainable Agriculture for Food, Energy and Industry“. Andererseits schafft sie eine Risikominimierung über die Generationen hinweg, da der Verlust an Wissen über landwirtschaftliche Produktionsformen und angepaßte Landbewirtschaftung hintangehalten werden kann. Der Verlust dieses Wissens, welches gerade im Agrarbereich zu einem Gutteil auf Erfahrungswerten beruht, könnte nur über Generationen wettgemacht werden. Meist verdrängt wird jedoch auch das Risiko gestörter Zufuhren auf Grund von politischen Ereignissen (Krisen und Kriegsfall) sowie die Zunahme des Ausfallsrisikos bei Störungen der empfindlichen Logistik der immer größer werdenden Versorgungssysteme. Dies bedingt die erhöhte Gefahr von massiven internationalen Versorgungskatastrophen.

Die Diskussion um die Abgeltung dieser Leistungen ist mittlerweile weltweit verbreitet, gleichzeitig aber immer noch heftig umstritten (siehe auch WTO, 1999). Das Hauptproblem, welches sich hierbei stellt, ist das der Quantifizierung dieser Leistungen. Es stellt sich hier das Problem schwacher Vergleichbarkeit und Inkommensurabilität. Während traditionelle Bewertungsverfahren davon ausgehen, daß verschiedene Ziele und Werte mittels eines einheitlichen Maßstabs evaluiert werden können und darüber hinaus vollständige Information über eben diese Werte und Ziele unterstellt wird, liegen hier verschiedene Maßstäbe und zumeist auch nur sehr unklare Informationen vor. Diesen Herausforderungen hat sich in letzter Zeit verstärkt die Disziplin der „Ökologischen Ökonomie“ angenommen, die Annäherungen an diese Problematik zu schaffen versucht (siehe dazu MUNDA in: VAN DEN BERGH, 1997, bzw. MARTINEZ-ALIER, MUNDA, O'NEILL, 1997).

## ■ Nachhaltige Landwirtschaft und Welthandelsordnung

In diesem Zusammenhang wird untersucht, inwieweit eine Liberalisierung von Agrarmärkten positive oder negative ökologische Effekte erwarten läßt. Der Großteil der vorhandenen Literatur kommt zum Schluß, daß in Industrieländern eine Öffnung der Märkte zu sinkenden Preisen führen würde und leitet daraus ab, daß infolge dessen die Produktion und der Einsatz umweltschädlicher Produktionsmittel und damit auch die Umweltschäden abnehmen würden. Dies beruht auf der Annahme, daß die aggregierte Produktion positiv mit dem Einsatz solcher Produktionsmittel korreliert und damit eine Schadensfunktion im neoklassischen Sinne möglich ist. Was jedoch kurzfristig und auf einzelbetrieblicher Ebene weitgehend unbestritten ist, muß nicht auch notwendigerweise langfristig gelten. Führen nämlich niedrige Preise zu einer verstärkten regionalen und betrieblichen Spezialisierung der Produktion (wie von der Theorie postuliert), kann aber auch der Einsatz umweltschädlicher Produktionsmittel steigen und die daraus resul-

---

1 Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik Tänikon (Thurgau)

tierenden Umweltschäden können durchaus stärker sein als die Effekte einer sinkenden Produktionsintensität. Die Frage, inwieweit Freihandel im Agrarbereich die Umwelt tendenziell entlastet oder belastet, muß dementsprechend als offen betrachtet werden.

Hier bedarf es ergänzender Forschungen, wobei die Auswahl und Definition der Evaluierungskriterien eine Kernthematik ist. So ändert sich bei der Hereinnahme der Multifunktionalität als neue Anforderung der Referenzraster entscheidend. Z. B. bricht bei der Aufgabe der Produktion in Grenzertragsgebieten, ob dies die Montanas in Portugal oder die Berggebiete der Alpen sind, ein ganzes Servicebündel weg, das für die Region existentielle Bedeutung bis hin zur Gefährdung der Lebensgrundlagen haben kann.

Die Interessen und Produktionsweisen der wichtigsten Player am Agrarweltmarkt stellen jedoch eine Bedrohung für das Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft wie der oben skizzierten dar: Entscheidend für die Entwicklung der Weltagarmärkte waren die Veränderungen der internen Handelspolitik der Handels Giganten EU und USA. Deutlich wird dies vor allem daran, daß die größten Veränderungen bei den Produkten stattgefunden haben, bei denen die Marktregelungen am stärksten reformiert wurden (vor allem bei Getreide), während bei den Sektoren, wo die Politik weitgehend unverändert blieb (z.B. Milch), auch wenige Veränderungen auf dem Weltmarkt stattgefunden haben. Die Umweltauswirkungen dieser Veränderungen sind mit den vorliegenden Daten schwer abzuschätzen. Der Rückgang der gehandelten Mengen ist mit Blick auf die verringerten Transporte zunächst positiv zu beurteilen. Die regionale Verlagerung der Produktion ist dagegen sehr viel schwieriger zu bewerten, da in Regionen mit intensiver landwirtschaftlicher Produktion ernsthafte Umweltprobleme ausgelöst werden. Auch besteht die Gefahr, daß die intensive Produktion in den Gunstlagen konzentriert wird.

In einem Exkurs über die Zusammenhänge zwischen der Welthandelsdynamik und der AGENDA 2000 wird auf die Notwendigkeit von Änderungen der handelspolitischen Spielregeln hingewiesen, wenn eine standortangepaßte, nachhaltige Landbewirtschaftung im Sinne des „europäischen Agrarmodells“ zum Tragen kommen soll.

### I.3 Lösungsansätze und Empfehlungen

Der Abschnitt „Lösungsansätze und Empfehlungen“ umfaßt im wesentlichen zwei Teile:

1. In **Abschnitt VI.** wird zunächst in allgemeiner Form ein **Überblick über mögliche umwelt- bzw. agrarpolitische Maßnahmen** geboten, welche sich innerhalb der herrschenden Welthandelsordnung bewegen:

Hierzu wird versucht Umweltpolitik und agrarpolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund der vorliegenden Fragestellung zu verknüpfen. Dabei wird zunächst erklärt, warum umweltpolitische Maßnahmen im Bereich der Agrarpolitik von Relevanz sind:

- Land- und Forstwirtschaft als Instrument zur Erhaltung einer möglichst intakten Kultur- und Erholungslandschaft
- Land- und Forstwirtschaft als von schädlichen Umwelteinflüssen betroffener Bereich
- Landwirtschaft als potentieller (Mit-)Verursacher von Umweltproblemen.

In der Folge werden die Grundprinzipien der Agrar- bzw. Umweltpolitik auf nationaler Ebene dargelegt und deren Trade Offs mit internationalen, insbesondere Welthandels-Prinzipien erläutert. Den Abschluß dieses Teils der Arbeit stellt eine Auflistung der möglichen umweltpolitischen Maßnahmen im Agrarbereich vor, welche sowohl im nationalen Alleingang als auch in Übereinstimmung mit der geltenden Welthandelsordnung durchzuführen wären.

Als Ausbruchsmöglichkeit aus den bestehenden wirtschaftstheoretischen Schienen werden aus der ökologischen Ökonomie abgeleitete Lösungsansätze vorgestellt. Im allgemeinen unterscheidet sich die Sichtweise von ökologischen Ökonomen in vier Punkten von jener der konventionellen Ökonomie: (a) durch die Anerkennung von biogeophysikalischen Grenzen des Wachstums, (b) durch die Bedeutung, die dessen Gefahren auf Grund irreversibler Schäden in Kombination mit herrschender Unsicherheit zugemessen wird, (c) durch die explizite Integration von nicht beabsichtigten (monetären und wichtigen physischen) externen Effekten in der Produktionstheorie, und (d) durch die Vorstellung der Natur als grundlegende Infrastruktur anstatt eines Luxusgutes.

Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, daß internationaler Handel zu potentiell besseren Ergebnissen führt als Autarkie. Ob dem aber wirklich so ist, hängt von den vorherrschenden Bedingungen ab. Drei diesbezüglich zentrale Fragenbereiche mit den dafür notwendigen Maßnahmen werden vorgestellt bzw. diskutiert:

- Berücksichtigung der Produktlebenszyklen
- Internalisierung externer Kosten
- Koppelung von Handelsliberalisierung an ökologische Verpflichtungen

Daraus wird abgeleitet, daß offene Märkte anstatt einer gleichförmigen, undifferenzierten Liberalisierung durch ein multilaterales, nicht-diskriminierendes, regelgebundenes und globales System klarer sozialer und ökologischer Normen gefördert werden können, da die Wirtschaft in die soziale, biologische und geophysikalische Sphäre eingebettet ist.

2. In **Abschnitt VII.** werden Möglichkeiten für **eine Anpassung der Auslegung sowie all-fällige Änderungen der WTO-Verträge** aufgezeigt, um den verschiedenen Fehlentwicklungen gezielt entgegenwirken zu können:

Die anwendungsorientiert gefaßte *Darstellung der Schlußfolgerungen und Lösungsansätze* reicht von grundsätzlichen Orientierungen bis zur Empfehlung, weitere Marktöffnungen an die gleichzeitige Berücksichtigung von Umweltanliegen zu binden. Folgende Punkte sollen nachstehend hervorgehoben werden:

**Abschnitt VII.1** zeigt auf, daß eine **zukunftsfähige Wirtschafts- und insbesondere Handelspolitik nur auf Basis von Handlungsgrundlagen erfolgen kann**, die dem allgemeinen **Rechtsbestand** und **Rechtsverständnis** entsprechen sowie verschiedene wichtige Zielsetzungen bezüglich der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung zu integrieren versuchen. Beides ist erforderlich, um soziale Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Diesbezüglich sind allerdings die Regeln der WTO (des GATT) noch nicht zur vollen Entfaltung gebracht worden. Es ist daher notwendig, jene leitenden Handlungsgrundsätze, die zum Rechtsbestand „zivilisierter Nationen“ gehören, besonders hervorzuheben. Dies kann durch die Anerkennung von *leitenden Rechtsprinzipien* samt einer *Neuordnung der Priorität der Rechtsgüter* erfolgen. Daneben ist auch der Einsicht Rechnung zu tragen, daß wohlstandsmehrende gesellschaftliche Strategien einer ausgewogenen *Vielfalt von Zielsetzungen* bedürfen.

In diesem Sinne verdienen folgende Handlungsgrundsätze besondere Beachtung:

- die Anwendung des **Fundierungsprinzipes**, also der prioritäre Schutz jener Grundlagen, auf die andere aufbauen. Dies bedeutet insbesondere, daß
  - die langfristige Sicherung der Ernährung, sowohl quantitativ als auch qualitativ, und zwar auch im Krisen- und Kriegsfall sowie im Falle gestörter Zufuhren vorrangige Ziele sind. Die Sicherung der Ernährung für alle Menschen und zu allen Zeiten erfordert einerseits die Erhaltung der eigenen Produktionsgrundlagen und andererseits handelspolitische Regelungen, in denen Marktzutrittsrechten auch Versorgungsverpflichtungen gegenüberstehen;
  - die *Sicherung der ökologischen Grundlagen* im Hinblick auf Nachhaltigkeit als ein unabdingbares allgemeingültiges Prinzip von Gesellschaft und Wirtschaft anerkannt wird, dem auch im internationalen Handel Rechnung zu tragen ist. Das heißt unter



anderem, daß nachhaltige Muster der Naturbewirtschaftung praktiziert und gefördert werden.

- Weiters ist die allgemeine Anerkennung des Vorsichts-, Vorsorge- und Plausibilitätsprinzips als ein Ausfluß der Menschenrechte zu sehen. Im Hinblick darauf ist die Etablierung einer entsprechend durchgängigen Rechtskultur zu fordern. Bei der bisherigen Praxis wird der Begriff des „wissenschaftlichen Nachweises“ (Scientific Evidence) in der Regel sehr eng ausgelegt: Es wird sowohl ein belegbarer Schaden als auch der Nachweis eines eindeutigen Kausalzusammenhanges gefordert.
- Die Konsequenz dieser Vorgabe ist, daß der einen Schaden Befürchtende in einen nicht zumutbaren Beweisnotstand gerät, weil in komplexen Systemen ein solcher Nachweis äußerst schwierig und kostspielig ist.

Die Weltwirtschaftsordnung sollte der weltweiten ökologischen, sozialen und kulturellen Vielfalt Rechnung tragen und den *fairen* Wettbewerb unterschiedlicher Gesellschaftssysteme fördern. Die Spielregeln sollten einen positiven Systemwettbewerb begünstigen, in dem sich sozial und ökologisch attraktive Gesellschaftsmodelle bewähren und Nachahmung finden können.

Wie im Vorstehenden ausgeführt, bedarf es dafür zum Teil einer Neuinterpretation oder einer Anpassung der Spielregeln, um zu einer nachhaltig ausgerichteten Welthandelsdynamik zu kommen. Hierbei sollte die WTO (das GATT), die (das) sich primär als Anwalt des globalen Wettbewerbs versteht, nicht überfordert werden. Vielmehr bedarf es der Formulierung von sozial und ökologisch nachhaltigen Rahmenbedingungen für den Weltmarkt. Von der WTO muß allerdings erwartet werden, daß sie diese nicht nur respektiert, sondern vielmehr fördert. Dies liegt längerfristig auch in ihrem Eigeninteresse, da auch die WTO langfristig auf eine umfassende Akzeptanz angewiesen ist.

Bezüglich **Artikel VI** und des **Übereinkommens zur Durchführung des Artikels VI** des „GATT 1994“ müßte klargestellt werden, daß auch die Unterbietung von ökologischen und sozialen Standards, die Verfälschung von Wechselkursen und andere Arten nachweisbarer Systemkonkurrenz Ausgleichsmaßnahmen rechtfertigen.

Korrespondierend ist bei **Artikel XVI** und dem **Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen** im Rahmen der Schlußakte der URUGUAY-Runde klarzustellen, daß niedrigere soziale und ökologische Standards sowie die (bewußte) Verfälschung der Wechselkurse systematischen Subventionen der Exportindustrie gleichkommen. Gleichzeitig ist festzustellen, daß die Bezahlung öffentlich nachgefragter Leistungen im Allgemeininteresse – insbesondere im Agrarbereich – keine Subvention darstellt.

Auch die Interpretation von **Artikel XX, lit. b** betreffend den **Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen** sollte dem Stand der wissenschaftlichen

Erkenntnis Rechnung tragen. Dieser Absatz wird nämlich noch immer nur veterinärpolizeilich und phytosanitär interpretiert, obwohl *ökologischer Systemschutz* geboten erscheint.

**Artikel XX, lit. g** betreffend **Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze** ging ursprünglich von den klassischen abbaubaren Naturschätzen aus (mineralische und organische fossile Rohstoffe). Im Lichte der Erkenntnisse der ökologischen Forschung sind Böden, Wasser und Biodiversität ebenfalls keine unerschöpflichen Naturschätze, sondern bei nicht nachhaltiger Nutzung erschöpflich und substantiell gefährdet.

**Abschnitt VII.2** ist in drei Teile gegliedert: In **Teil VII.2.1** wird zusammengefaßt, welche *wesentlichen Problemfelder* sich für eine zukunftsfähige Wirtschaft im Rahmen eines liberalisierten Welthandels ergeben können. Es wird betont, daß *ein freier Markt kurzfristig orientiert und durch Unsicherheit geprägt* ist und dadurch billige, nicht-nachhaltige Produktionsmethoden begünstigt. Insbesondere bei globalen Umweltproblemen, wie dem Treibhauseffekt oder der Übernutzung globaler Ressourcen, kann nicht erwartet werden, daß internationale Vereinbarungen zu einer Lösung führen, solange keine handelspolitischen Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Darüber hinaus besteht bei offenen Märkten, hoher Arbeitslosigkeit und hoher Kapitalmobilität für Regierungen ein Anreiz, über niedrige Umwelt- und Sozialstandards die eigene Arbeitslosigkeit auf Kosten anderer Länder zu reduzieren. Dies kann dazu führen, daß nationale Standards systematisch unter die effizienten Niveaus gesetzt werden. Schließlich wird aufgezeigt, daß ein effizientes Ausmaß an internationaler Arbeitsteilung nur dann erreicht werden kann, wenn im Transportwesen Kostenwahrheit herrscht. Da dies zur Zeit nicht der Fall ist, führt ein liberalisierter Markt außer zu hohen ökologischen Kosten auch zu einem ineffizient hohen Maß an Spezialisierung, Konzentration und Warenaustausch.

In **Teil VII.2.2** wird untersucht, inwieweit die *WTO* derzeit eine Lösung dieser Probleme erschwert. Das *Kernproblem* liegt in der Tatsache, daß nach geltender Auffassung Importprodukte lediglich nach ihren *Produkteigenschaften*, nicht jedoch nach der Art ihrer Entstehung differenziert werden dürfen. Die Förderung oder Sanktionierung von Herstellungs- oder Verarbeitungsmethoden im Ausland ist demnach nicht zulässig und durch die Konkurrenzsituation wird dies auch im Inland erschwert. Eine Änderung dieser Regel in klar definierten Fällen wäre für eine Lösung der in VII.2.1 genannten Probleme dringend erforderlich.

**Teil VII.2.3** geht schließlich der Frage nach, welche möglichen *Handlungsspielräume* sich für eine solche Änderung anbieten. Grundsätzlich könnte Artikel XX revidiert, das TBT-Abkommen auf Produktionsverfahren erweitert, oder ein eigenes „Abkommen zur Sicherung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung“ geschlossen werden. Zur Eingrenzung des Handlungsspielraumes bestehen mehrere Möglichkeiten: Einerseits könnten *Schutzmaßnahmen einseitig* verhängt, und die Beweislast den dadurch belasteten Ländern überbunden werden. Andererseits könnte eine *Diskriminierung nach den tatsächlichen Umweltkosten* erfolgen, in manchen Fällen über einen emissionsbezogenen Grenzsteuerausgleich. Schließlich wäre auch eine Diskriminierung nach gegenseitig anerkannten *Umwelt-Labels* denkbar. Einnahmen aus den genannten

Maßnahmen könnten in einen *Internationalen Fonds* fließen, der jenen Staaten zugute kommt, die ihre Standards anheben. Damit würde der Anreiz eines fiskalisch motivierten Protektionismus wegfallen.

Neben einer Diskriminierung nach Herstellungsverfahren sollte auch der Versuch unternommen werden, ein *System dynamischer Mindeststandards* zu etablieren. Dies könnte innerhalb von Ländergruppen mit vergleichbarem ökonomischem Entwicklungsstand erfolgen. Auf diese Weise könnte dem Problem des Öko- und Sozialdumpings begegnet werden. Um *Kostenwahrheit im Transport* zu schaffen, könnte ein international akkordierter Soll-Kosten-Wert für verschiedene Treibstoffe festgelegt werden, um es dann den einzelnen Ländern zu überlassen, die Preise auf ihrem Territorium auf diesem Wert zu stabilisieren. Länder, die diese Kostenerhöhung nicht vornehmen, müßten mit äquivalenten Ausgleichszöllen rechnen.

**Abschnitt VII.3** geht auf den **Agrarsektor** ein, dessen handelspolitische Sonderstellung im Agrarabkommen zum Ausdruck kommt. Da die nicht handelsbezogenen Anliegen (Non Trade Concerns) bis dato ein weitgehend unbestimmter Rechtsbegriff sind, wird eingangs versucht, einige Grundanliegen im Sinne einer zukunftsfähigen Landwirtschaft zu formulieren. Dies sind insbesondere Ziele wie „*Versorgungssicherheit*“, „*Ökologische Sicherheit*“ und „*die Sicherung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit ländlicher Räume*“. Um diese Ziele zu verwirklichen, sollten folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Betriebe, die sich für nachhaltigere Produktionsweisen entscheiden, sollten dadurch keine Wettbewerbsnachteile erleiden.
- Landwirten in benachteiligten Gebieten sollte eine Weiterführung des Betriebes ermöglicht werden.
- Leistungen der Landwirtschaft an die Allgemeinheit sollten abgegolten werden.

Im folgenden wird versucht, die Regelungen des Agrarabkommens im Hinblick auf diese Ziele zu untersuchen, und Vorschläge für eine Verbesserung des Regelwerks zu formulieren. Bezüglich der genannten Ziele ist insbesondere die Green-box und, in eingeschränktem Maße, auch die Blue-box von Bedeutung. Darüber hinaus dürfte sich auch ein weiterer Abbau des Außenschutzes unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen eher negativ auf diese Ziele auswirken, während Exportsubventionen die genannten Bedingungen kaum berühren.

Folgende **Änderungen im Rahmen der Green-box** wären aus ökologischer oder regionalpolitischer Sicht wünschenswert:

- 1) thematische Erweiterung der Umweltprogramme auf Maßnahmen zur Steigerung des „Wohlergehens von Nutztieren“ und des „angepaßten Anbaues von Energiepflanzen“;
- 2) Anhebung der Obergrenze bei Umweltprogrammen auf den Wert der ökologischen Leistung einer Maßnahme, oder Abgeltung der vollen technologiebedingten Kostendifferenz zu umweltschädlichen in- oder ausländischen Konkurrenztechnologien, bzw. Orientierung der Zahlungen an den nationalen Standards der wichtigsten Konkurrenzländer;
- 3) Aufhebung des Verbotes, Zahlungen im Rahmen von Regionalprogrammen an aktuelle Tierbestände anzuknüpfen (Punkt 13b; „Agreement on Agriculture“, Annex 2 AoA - nur notwendig, wenn Blue-box wegfällt);
- 4) Einführung eines neuen Punktes (14), der die Abgeltung von produktionsverbundenen Leistungen der Landwirtschaft an die Allgemeinheit ermöglicht.

Sollte die **Blue-box** in der nächsten Verhandlungsrunde unter Druck geraten, ergäben sich mehrere Auswege: Einerseits könnten Blue-box-Maßnahmen an ökologische Produktionskriterien und/oder an erschwerte Produktionsbedingungen geknüpft, andererseits die derzeit für Marktordnungsprämien aufgewendeten Mittel in Regional- und Umweltprogramme, die in den Bereich der Green-box fallen, übergeführt werden. In beiden Fällen könnten Blue-box Maßnahmen für ökologisch wirtschaftende Betriebe und Betriebe in benachteiligten Gebieten erhalten werden. In letzterem Fall wäre zu prüfen, wie groß der verbleibende Spielraum in der Green-box ist. Die oben genannten Änderungen der Green-box könnten im Zusammenhang mit einem Verzicht auf die Blue-box eingefordert werden.

Auch eine Überführung der Fördergelder in entkoppelte Einkommenstransfers (dem FAIR Act '96 der USA folgend) wäre im Rahmen der Green-box möglich, jedoch mit dem Handicap, daß diese Förderungen zur Zeit nicht an eine Weiterführung des Betriebes gebunden werden dürfen. Sollte also diese Strategie angestrebt werden, könnte man versuchen, die Aufgabe der Blue-box an eine Abschwächung der entsprechenden Klausel (Punkt 6e in Annex 2) zuknüpfen, also die Bindung entkoppelter Einkommenstransfers an eine gewisse Mindestproduktion zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit der **Berechnung des AMS** wäre eine *Einbeziehung von Umweltkosten* ein wichtiger Schritt in Richtung Kostenwahrheit. Vermeidungskosten von Umweltschäden könnten im Vergleich zu einem „Stand der Technik-Szenario“ abgeschätzt, und dann dem AMS zugeschlagen werden.

Eine weitere **Öffnung inländischer Agrarmärkte** sollte *an eine Lösung der in Abschnitt VII.2 genannten Probleme geknüpft* werden, da eine weitere Reduktion von Zöllen unter den gegen-

wärtigen Rahmenbedingungen die Abwanderung der Produktion aus benachteiligten Gebieten beschleunigen und teurere nachhaltige Produktionsmethoden benachteiligen würde.

In den **abschließenden Reflexionen** wird auf die derzeit **aufeinanderprallenden Weltbilder**, die im Hintergrund der Welthandelsdiskussion stehen, Bezug genommen und vor allem darauf hingewiesen, daß die 1992 im Rahmen der Weltentwicklungskonferenz in Rio de Janeiro formulierten „Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung“ (AGENDA 21) in der handelspolitischen Praxis weitgehend ignoriert werden. Dies zeigt sich u.a. in der Ablehnung des in Rio in die internationale Diskussion eingeführten Begriffes der „Multifunktionalität der Land- und Forstwirtschaft“.

Es wird weiters darauf hingewiesen, daß die gemäß Art. 20 des Agrarabkommens 1994 im Rahmen der URUGUAY-Runde vorgesehene **Evaluierung** unterblieben ist und daß bisher keine Evaluierungskriterien erarbeitet wurden. Diesbezüglich ist überdies von Bedeutung, daß die der Land- und Forstwirtschaft inhärenten Entwicklungsgeschwindigkeiten einen längeren Evaluierungszeitraum erfordern. Deshalb wird auch eine Verlängerung des dafür vorgesehenen Zeitraumes um weitere 5 Jahre vorgeschlagen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß eine ausgewogene, ökologisch und sozial verträgliche, nachhaltige Weltentwicklung eines <institutionellen Benchmarkings> bedarf, denn ohne ein Minimum an institutionalisierter Solidarität droht die derzeitige Welthandelsordnung ihre soziale Akzeptanz zu verlieren. Welthandel ohne Integration ökologischer und sozialer Anliegen verstärkt die weltweiten Disparitäten und tendiert so zur Selbstzerstörung.

Die konzertierte Besteuerung der internationalen Kapital- und Informationstransfers sowie der Verwendung endlicher Rohstoffe und die Abschöpfung der Vorteile ökologischer und sozialer Unterbietung durch Ausgleichsabgaben sowie die Verwendung dieser Einkünfte für einen internationalen Finanzausgleich werden als Meilensteine einer zukunftsfähigen Weltentwicklung angesehen.



## II. PROBLEMDARSTELLUNG, FRAGESTELLUNGEN, GENESE DER ARBEIT

---

### II.1 Zu Problemstellung und Genese der Arbeit

Die Zunahme der regionalen und sozialen Disparitäten sowie die bedrohlichen ökologischen Veränderungen im Rahmen des weltwirtschaftlichen Geschehens berechtigen zur Frage, ob dessen Spielregeln - insbesondere die des Welthandels - nicht einer Anpassung und einer teilweisen Erneuerung bedürfen. Die vorliegende Studie stellt einen umfassenden Diskussionsbeitrag zur bevorstehenden Millenniums-Runde im Rahmen der WTO dar, in der es nicht nur um die Frage einer weiteren Liberalisierung des Welthandels und einer entsprechenden „Verbesserung“ der diesbezüglich relevanten technischen Regelungen gehen kann, sondern in der auch Grundsatzfragen einer weltweit zuträglichen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft von Bedeutung sein werden.

Der Abschluß der Studie fällt - zum Teil auch auf Grund der eingetretenen Verzögerungen - in eine Zeit, in der bereits die Dynamik des beginnenden Verhandlungsprozesses spürbar wird. Wichtig dabei ist, daß dieser Prozeß nicht nur vom Ringen um die Weltagrarmärkte und der sich dabei ergebenden Probleme bestimmt ist. Auch die gleichzeitig feststellbaren Diskussionen um die Wertelandschaft und die diesbezügliche gesellschaftliche Dynamik sind für diesen Verhandlungsprozeß von Bedeutung. Ausdruck dafür ist die Diskussion bezüglich einer stärkeren ökologischen Orientierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Forderung nach verantwortungsvollem, schonendem Gebrauch der Naturgrundlagen und das auf verschiedenen Ebenen eingeforderte Nachhaltigkeitsprinzip. Die diesbezüglich evidenten Defizite deuten darauf hin, daß neu definierte Leitlinien erforderlich sind, um die Entwicklung der Weltmärkte in eine ökologisch, sozial und ökonomisch wünschenswerte Richtung zu lenken.<sup>1</sup> Das Handbuch <Environment and Trade> des UNEP und des IISD gibt diesbezüglich eine aktuelle Übersicht, kann jedoch seiner Zweckbestimmung nach nicht hinreichend in die Tiefe gehen und Detailfragen berücksichtigen.<sup>2</sup>

Die derzeit vorherrschende Weltmarktphilosophie vertraut fast ausschließlich auf die automatische Selbstregulierung der Märkte in Richtung gesamthafter Gleichgewichte. Von neuen Leitlinien wird deshalb vor allem zu fordern sein, daß sie einen institutionellen Rahmen für die Berücksichtigung der von den Märkten nicht wahrgenommenen Interessen des Gemeinwohls, insbesondere der langfristigen, schaffen.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu insbesondere die Jahresberichte des UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen), des WORLDWATCH INSTITUTS und der STIFTUNG <ENTWICKLUNG UND FRIEDEN> (Globale Trends, Fischer Taschenbuch Verlag).

<sup>2</sup> United Nations Environment Programme (UNEP) und International Institute für Sustainable Development (IISD), <Environment and Trade>, Winnipeg 2000, <http://www.unep.ch/etu>

In der Land- und Forstwirtschaft, in der durch ihr Naheverhältnis zu Naturprozessen verständlicherweise gesellschaftliche Langfristinteressen bestehen, zeigen sich die Mängel früher und schärfer als in anderen Wirtschaftsbereichen.

Diese Problemsicht war - vor mittlerweile über eineinhalb Jahren - der Ausgangspunkt der Überlegungen zu diesem Thema. Die ursprüngliche Aufgabenstellung war, den politischen Entscheidungsträgern Argumentationsgrundlagen zu liefern, welche in den kommenden WTO-Verhandlungen über den Agrarhandel helfen sollten, die Möglichkeiten einer nachhaltigen Naturbewirtschaftung und Ernährungssicherung zu wahren. Schon nach kurzer Zeit wurde aber deutlich, daß wesentliche Sichtweisen und Argumentationsgrundlagen neu erarbeitet werden müssen. Weiters schien eine differenzierte Sichtweise der österreichischen Landwirtschaft auf Grund der jeweiligen ökologischen und volkswirtschaftlichen Nutzenstiftung erforderlich. Zum anderen zeigte sich auch, daß das komplexe Regelwerk der WTO in einigen Bereichen mit den hohen Ansprüchen der Nachhaltigkeit, welche implizit oder explizit unterstellt werden<sup>3</sup>, nicht in Einklang zu bringen war. Nach der Zwischenberichtslegung wurde auch von Seiten des Auftraggebers kritisiert, daß der Arbeit nach dem damaligen Stand zu wenig politische Umsetzbarkeit zu entnehmen sei. Für diese Umsetzung können schon der Natur der Sache nach auch nur grundsätzliche Optionen aufgezeigt werden.

In der nunmehr vorliegenden Endversion wurde getrachtet, diesen Problemen so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Einerseits wird der Darstellung der geltenden Welthandelsordnung - d.h. sowohl des Regelwerkes der WTO und des GATT als auch des zugrundeliegenden volkswirtschaftlichen Theoriegebäudes - breiter Raum gegeben (Abschnitte II und III). Andererseits wird in der Folge versucht, die Auswirkungen dieser Bedingungen auf den Agrarsektor aufzuzeigen und zu analysieren (Abschnitt IV). Insbesondere wird dabei auf die Auswirkungen einer Land- und Forstwirtschaft auf die Umweltsituation, wie sie auf Grund der vorherrschenden Welthandelsordnung vorprogrammiert scheint, eingegangen. Dabei wurde der komplexen Einbettung der österreichischen Landwirtschaft in die Weltwirtschaft sowie den ökologischen Problemen und der Ernährungssicherheit breiter Raum gewidmet (Abschnitt V). Die Abschnitte VI und vor allem VII beschäftigen sich danach mit möglichen Lösungsansätzen und Anregungen. Dabei wurden zunächst theoretische Lösungskonzepte im Bereich Umwelt und Landwirtschaft skizziert, um danach konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Es können dabei lediglich Anregungen und Empfehlungen ausgesprochen werden, da eine sorgfältige wissenschaftliche Analyse noch aussteht. Einiges, was im Rahmen dieser Arbeit vorgeschlagen wird, mag daher nicht unbedingt sofort im politischen Tagesgeschehen verwertbar sein. Für die Wahrung eines einheitlichen Gesamtbildes erscheint es jedoch wichtig, im Hinblick auf die langfristige strategische Planung grundsätzliche Strukturveränderungen anzusprechen.

In den abschließenden Reflexionen (Abschnitt VIII) wird in kurzer Form auf die vom Tagesgeschehen meist überdeckten, aber für diese bestimmenden grundsätzlichen

---

3 Dies erfolgt in der Präambel und in Panel-Entscheiden, wird aber nicht konsequent durchgehalten.



Kulturkonflikte hingewiesen sowie die Einbettung des Bereiches der Naturbewirtschaftung in ein umfassendes Nachhaltigkeitskonzept gefordert. Weiters werden die notwendigen Änderungen im institutionellen Rahmen benannt.

Vor allem soll die Arbeit auch dazu beitragen, den von den handelspolitischen Praktikern wiederholt bedauerten Mangel an theoretischen Argumentationsgrundlagen zu vermindern. Die Kontrahenten im WTO-Prozeß berufen sich nämlich in der Regel auf eine Reihe von Studien, die sie in Auftrag gaben, um ihre Position zu untermauern. Diese haben meist <interessensapologetischen> Charakter; an ausgewogenen Gegenentwürfen besteht jedoch eklatanter Mangel.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Bereitschaft der Mitglieder des Steering Komitees dafür zu danken, daß sie uns mit kritischen Anregungen und fachlichem Input zur Seite gestanden sind. Die Mitglieder dieses Gremiums haben damit einen maßgeblichen Anteil an der Entstehung dieser Arbeit. Dem Steering Komitee gehörten an:

Prof. Dr. Hanns Abele, Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien

Dr. Gabriela Habermayer, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten

Prof. Dr. Markus Hofreither, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien

Dipl.-Ing. Walter Kucera, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs

Sekt.-Chef Mag. Josef Mayer, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten

HR Dr. Karl M. Ortner, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft

Dipl.-Ing. Werner Pevetz, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft

MR Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerhard Poschacher, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

Prof. Dr. Kunibert Raffer, Institut für Wirtschaftswissenschaft der Universität Wien

Prof. Dr. Uwe Schubert, Institut für Umwelt und Wirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien

Sekt.-Chef Dr. Walter Tausch, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

Prof. Dr. Senti (ETH Zürich) ist besonders für seine Bereitschaft zu danken, im Rahmen eines gesonderten Projektes des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten die zusammenfassende Darstellung des WTO-Regelwerkes übernommen zu haben. Diese Arbeit konnte dankenswerterweise mit seiner und der Zustimmung des Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten in den gegenständlichen Forschungsbericht als essentieller Grundlagenteil integriert werden.

Dem Projektteam gehörten an:

- Mag. Dr. Katrin Forgó, Institut für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien

- Univ.-Lektor Dipl.-Ing. Theodor Quendler, Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien
- Dipl.-Vw. Tobias Reichert, Gießen
- Mag. Bernd Schuh, Institut für Umwelt und Wirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien
- Mag. Dr. Sigrid Stagl, Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien
- Mag. Franz Weiss, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien
- Hon.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Heinrich Wohlmeyer, Österreichische Vereinigung für Agrarwissenschaftliche Forschung (ÖVAF), Wien

Auf Grund der langen Bearbeitungsdauer ist abschließend noch darauf hinzuweisen, daß einiges Datenmaterial den Stand zum Dezember 1998 widerspiegelt. Dies kann jedoch dem Tenor und der Validität der Aussagen keinen Abbruch tun. Weiters ist noch anzumerken, daß sich das Projektteam darauf geeinigt hat, die einzelnen Beiträge wohl aufeinander abzustimmen, aber in der Form von Einzelautorenschaft zu erstellen. Dementsprechend sind die Verfasser bzw. Verfasserinnen der Beiträge für deren Inhalt selbst letztverantwortlich.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Arbeit nicht dazu dienen kann, konkrete Verhandlungsempfehlungen für die bevorstehende Millenniums-Runde zu geben, sie kann aber zur Standortbestimmung beitragen und Argumentationsgrundlagen liefern. Außerdem werden durch das In-Frage-Stellen wesentlicher Vorgaben und Axiome der derzeitigen Welthandels-theorie und -praxis auch neue Verhandlungshorizonte eröffnet.

## II.2 Vorfragen und grundsätzliche Erwägungen

Heinrich Wohlmeyer

Diese Studie ging im Sinne des erteilten Auftrages vom konkreten Problem des Agrarhandels und seines Beitrages zur Zukunftsfähigkeit der Weltentwicklung aus. Hierbei sollten die Probleme der ökologisch sensiblen und vielfältigen Landbewirtschaftung in Österreich<sup>1</sup> als Vorwarner und „Seismograph“ besondere Beachtung finden. An sensiblen Ökosystemen und Kulturlandschaften werden nämlich Fehlentwicklungen zuerst manifest. Weiters sollte versucht werden, wohl an die traditionellen Argumentationslinien der Handelstheorie anzuknüpfen, aber verschüttete alte (z.B. Graham's Paradoxon) sowie neue Sichtweisen einzubeziehen und so zu neuen Erkenntnissen hinzuführen, die der offenkundig immer unhaltbarer werdenden ökologischen und sozialen Situation Rechnung tragen.<sup>2</sup> Dieser Aufgabe dienen nach der Darstellung des Gesamtgebäudes der WTO auch die nachfolgenden Abschnitte.

### II.2.1 Die <geistigen Koordinaten>

Nach Vorliegen eines Großteiles der Detailarbeiten wurde jedoch evident, daß ohne das Eingehen auf die *grundlegenden Leitvorstellungen (Paradigmen)*, die der derzeitigen Weltentwicklungsdynamik zugrunde liegen, eine sachgerechte Problembeurteilung kaum möglich ist. Das komplexe Phänomen der modernen Weltwirtschaft und ihrer Sachzwänge bedarf der Anstrahlung von mehreren Seiten – und nicht nur aus dem Blickwinkel einer ihre Sicht verabsolutierenden, ausdifferenzierten Fachwissenschaft. Letzteres ist zwar notwendig, aber nicht zureichend.

Dazu kommt, daß die bekannte Erkenntnis, daß Paradigmen nicht bewiesen, sondern nur als Werthaltungen vermittelt werden können, vor allem für dieses Projekt gilt. Die gegenwärtige Welthandelsordnung entspringt nämlich einem fast fundamentalistischen Glauben an die *immer* wohlstandsmehrende Funktion des freien Marktes. Ein indischer Kollege aus dem Bankensektor hat dies bei einem internationalen Seminar in die Worte gekleidet: „The WTO is the <institutionalized invisible hand>“. Dieser unbeirrbare Glaube an einen unsichtbaren Mechanismus, der die Egoismen der Einzelnen zum Gemeinwohl bündelt, führt zu einem verein-

---

1 In Österreich liegen etwa 40 % des Alpenbogens und das Klima reicht vom trockenen Osten bis zu den niederschlagsreichen Prallhängen im Westen.

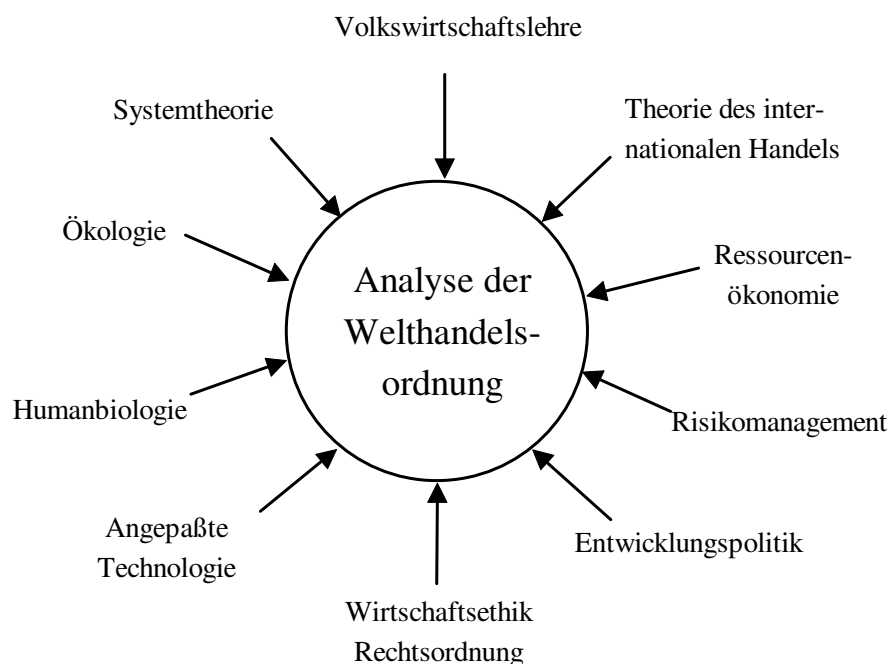
2 Siehe hierzu den „Global Environment Outlook 1997“ des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen (UNEP) und die „Human Development Reports“ der letzten Jahre des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen (UNDP).

fachten (reduktionistischen) Weltbild, in dem - um dieses zu erhalten – wesentliche Beobachtungen, ja sogar logische Ableitungen mit gegenteiligem Ausgang ausgeblendet werden.<sup>3</sup>

Es muß daher versucht werden, neben der klassischen Argumentation im vorgegebenen Denkrahmen des vorherrschenden geistigen Hauptstromes auch die Axiome und Ausblendungen, die den Welthandel bestimmenden Verhaltensmustern zu Grunde liegen, aufzuzeigen. Diese „Mischstrategie“ aus Philosophie, Politikwissenschaft, Humanbiologie, Ökologie und Ökonomie wird dem komplexen Problem besser gerecht als das wenig nützliche Argumentieren innerhalb vorgegebener bzw. selbst gewählter Begrenzungen, die die Funktion wissenschaftlicher Scheuklappen haben. Vielmehr soll versucht werden, dem komplexen Phänomen dadurch gerecht zu werden, daß es aus den gleichwertigen Blickwinkeln mehrerer Disziplinen angeleuchtet wird (siehe Übersicht II.2-1).

Übersicht II.2-1

#### Übersicht über die notwendige interdisziplinäre Betrachtungsweise



Das Vermeiden des verunsichernden eigenen Blickes über das ausdifferenzierte „Eigenheim“ der eigenen Fachwissenschaft hinaus scheint vor allem im ökonomischen Bereich ein Charakteristikum zu sein.<sup>4</sup>

3 Der Philosoph und Soziologe MAX HORKHEIMER (1895-1973) drückte dies in dem Satz aus, daß man die ideologische Begrenzung der Wissenschaftler am besten daran erkenne, bei welchen Phänomenen sie wegsehen – d.h. diese ausblenden.

Zu diesem Entschluß des Aufzeigens der Notwendigkeit einer breiteren Betrachtung trug auch die nachstehende, ermutigende Aussage des Nobelpreisträgers Erwin Schrödinger bei: „Wenn wir unser wahres Ziel nicht für immer aufgeben wollen, dann dürfte es den einen Ausweg aus dem Dilemma geben: daß einige von uns sich an die Zusammenschau von Tatsachen und Theorien wagen, auch wenn ihr Wissen teilweise aus zweiter Hand stammt und unvollständig ist – und sie Gefahr laufen, sich lächerlich zu machen.“

Es wird daher wenigstens in diesem Abschnitt versucht, das übliche, nur ökonomisch argumentierende Korsett zu sprengen, um der Sache und nicht der Anerkennung durch den herrschenden Hauptstrom gerecht zu werden. Es wird versucht aufzuzeigen, daß die Agrarprobleme in einen Kranz von anderen Problemstellungen eingebettet sind. Letzteres hilft auch erkennen, daß die Probleme des Agrarsektors weitgehend nicht in der mangelnden Anpassungsfähigkeit dieses Sektors begründet sind, sondern in der Nicht-Nachhaltigkeit des Designs der Gesamtwirtschaft, dessen enorme ökologische und ökonomische Defizite im naturnächsten Bereich zuerst offenbar werden (siehe hierzu vor allem die nachstehenden, tabellarisch gestalteten „Augenöffnerszenarien“).

Der Leser wird daher vor allem in diesem Abschnitt zu einem Blick über die üblichen Fachgrenzen hinaus eingeladen, um einer ausgewogenen Beurteilung der handelspolitischen Spielregeln gerecht werden zu können.

## **II.2.2 Zum Gedankengebäude der Handelspolitik**

### **II.2.2.1 Grundsätzliche Vorbemerkungen**

Die gegenwärtige Handelspolitik ist vor allem von drei historischen Prozessen geprägt: Von der Erfahrung der Wohlstandsmehrung Europas, als es die Welt kolonisierte und den Welthandel auf eine neue Stufe der Entwicklung hob; von der Erfahrung der negativen Auswirkungen des sich aufschaukelnden Protektionismus der dreißiger Jahre sowie von der Re-education, der Umerziehung Europas und Japans nach dem zweiten Weltkrieg durch die Hauptsiegermacht, den USA. Diese rief geradezu einen Kreuzzug für Modernisierung und Globalisierung aus, auf dessen Höhepunkt wir uns befinden.<sup>5</sup> Spätestens seit den zu hitzigen Diskussionen Anlaß

---

4 Der Nobelpreisträger des Jahres 1988, der Franzose MAURICE ALLAIS, hat dies wie folgt beschrieben: „Um nicht anzuecken und rasch zu Anerkennung und Erfolg im herrschenden System zu gelangen, wird dem dominierenden Lehrgebäude eine klug gewählte Arabeske hinzugefügt und daneben noch bedacht, daß diese den wirtschaftlich Mächtigen dient. Dies erfolgt, obwohl die derzeitigen Verhaltensmuster die Weltwirtschaft und die Gesellschaften zunehmend destabilisieren, so daß es zu schweren Krisen kommen muß.“ (Persönliches Gespräch anläßlich einer Gastvorlesung an der Wirtschaftsuniversität Wien im Jahre 1989.)

5 Die Art des befehlenden Auftretens der US-Handelsbevollmächtigten bei den WTO-Verhandlungen und das Niedertrampeln aller eigenkulturellen Bedenken ist ein klarer Sozialindikator hierfür. M. BOCK hat dies in einem Vortrag über Globalization and Ethnicity: Der Kulturkampf zwischen universalisierter und fragmentierter Kultur anläßlich des Europäischen Forum Alpbach 1998 als „Vernichtung der Kultur der Besiegten“, was auch in der demütigenden, willkürlichen Zerstörung von Kulturdenkmälern im Luftkrieg gegen

gebenden Reflexionen von S. HUNTINGTON<sup>6</sup> wird dieses Weltbild der geistigen und militärischen PAX AMERICANA relativiert. Die offenkundige Interessengebundenheit des westlichen Weltbildes nimmt ihm dabei eo ipso zunehmend die universelle Akzeptanz. In anderen Worten: Weil die „heilige“ Sache der *Menschenrechte* und die mit ihnen verbundene Sache der *Demokratie* mißbraucht wird, verliert sie ihre Glaubwürdigkeit.<sup>7</sup> Es wäre aber gerade dieser gemeinsame Zweiklang, der von allen Kulturen und Religionen akzeptiert werden könnte.<sup>8</sup> Mit ihm könnte eine weltweite Humanisierung des immer menschenverachtender werdenden Wirtschaftsgeschehens erreicht werden.

**Bemerkungen zur historischen Genese:** Während die christlich-abendländische Tradition die Wirtschaft ethisch rückgebunden sah<sup>9</sup>, gelang es der Wirtschaftsphilosophie der Neuzeit, diese Rückbindung weitgehend abzuschütteln. Meilensteine in diesem Prozeß waren die plutokratische Interpretation der J. Calvinschen Prädestinationslehre im 16. Jahrhundert<sup>10</sup> und die Erfindung der „invisible hand“ durch den Moralphilosophen und Ökonomen A. SMITH im 18. Jahrhundert. Dieser sah sie zwar noch ethisch rückgebunden und begrenzt im „wohlverstandenen Eigeninteresse“, doch wurde das Adjektiv „wohlverstanden“ zunehmend verdrängt, oder egoistisch interpretiert. Die Fortsetzung des Abschüttelungsprozesses ist der zu Ende des 19. Jahrhundert erfundene Begriff des „Sachzwanges“. Ihm zufolge müssen bei einem vorgegebenen System, das man nicht ändern kann, negative Folgen des eigenen Handelns für Dritte eben als unvermeidbar in Kauf genommen werden. Aktionen zu Lasten Dritter erhalten somit ihre moralische Legitimation. Da bei anonymen (unpersönlichen) Großsystemen auch die

---

Ende des 2. Weltkrieges zum Ausdruck kommt, bezeichnet. Die Tatsache, „daß die Modernisierungs- und Globalisierungstheorien so einflußreich werden konnten, ja zum kaum mehr hinterfragten Hintergrundwissen der Epoche des kalten Krieges werden konnten, ist daher keineswegs die Folge einer generellen wissenschaftlichen Stärke und Überlegenheit, sondern das Ergebnis einer zeitgeschichtlichen Sondersituation und des politischen Willens der USA“.

- 6 HUNTINGTON S.P., *The clash of civilizations and the remaking of world order*, 1. ed. Simon & Schuster, New York 1997
- 7 Die Erdölintervention im Namen der Menschenrechte im Persischen Golf und die Stützung repressiv-diktatorischer Regime im Namen der Demokratie trug zu diesem Prozeß massiv bei.
- 8 Ein diesbezügliches Plädoyer veröffentlichte der in Damaskus geborene Professor für Internationale Beziehungen, BASSAM TIBI, in: „Die Presse“ vom 24./25.4.1999, Spectrum, S. I u. II unter dem Titel „Mit dem Kopftuch durch die Wand?“ Siehe auch sein Buch „Die neue Weltordnung – Westliche Dominanz und islamischer Fundamentalismus.“
- 9 Siehe die reichhaltige mittelalterliche Literatur über den gerechten Preis. Die vor allem von den <Entwicklungsländern> eingeforderte Diskussion über einen gerechten Preis wird im internationalen Bereich als „anachronistisch“ abgetan.
- 10 Die Calvinsche Lehre wurde auf die einfache Formel gebracht: Wen Gott im Jenseits segnen wird, den segnet er schon hier auf Erden. Der Segen aber kommt im Reichtum zum Ausdruck. Dadurch wurde die Güteranhäufung ohne das <Wie> zu hinterfragen, legitimiert, ja als erstrebenswert hingestellt. Die US-Kultur ist von dieser Tradition stark geprägt (New York war ursprünglich New Amsterdam).  
So wie die das Christentum mißbrauchenden Feudalherren („Herr von Gottes Gnaden“) in der Kirche die ersten Plätze einnahmen, so haben in den meisten Kirchen der USA die Reichen das Vorbeten und die ersten Sitze (persönliche Erfahrung).

negativen zwischenmenschlichen Rückkopplungen wegfallen<sup>11</sup>, erhöht sich das Loslösen von Rücksichtnahmen auf den Mitmenschen und die Mitwelt, die Spielregeln werden brutaler.<sup>12</sup>

Dazu kommt in letzter Zeit der Neonaturalismus der Gehirn-(Neuro)Physiologen, die verkünden, daß es nur noch eine Frage der Zeit sei, alle Bewußtseinszustände und Verhaltensmuster neurochemisch zu erklären.<sup>13</sup> Damit aber fällt die Basis der traditionellen Moral. Die Freiheit der Willensentscheidung weicht einem neuen Determinismus. Schuld und Sühne gibt es nicht mehr. Altruismus und Rücksichtnahme werden als gruppen- und damit selbsterhaltend interpretiert. Im weiteren Kontext der Gesellschaft findet jedoch die Durchsetzung der eigenen Gene statt. Letzteres heißt im Klartext, daß es „natürlich“ ist, den Mitmenschen und die Mitwelt zum eigenen Vorteil auszubeuten. Die Konsequenzen dieser neuen Enthemmungsideologie werden derzeit noch nicht abgesehen, so wie die Primitivideologien der Herrenrasse und des Faschismus unterschätzt wurden. Da sie gegenwärtig popularisiert werden, besteht die eminente Gefahr, daß sie breitflächig wirksam werden und so nicht nur zur weiteren Auflösung der sozialen Kohäsion, sondern auch zu einer ungeahnten Brutalisierung des Wirtschaftsgeschehens führen.

Hand in Hand mit den Rechtfertigungsideologien zu Gunsten der ökonomisch Stärkeren geht die Gestaltung der Spielregeln zu ihren Gunsten und die Öffnung der ganzen Welt für ihre Ambitionen. Auf diesem Hintergrund erhält die Linie des *unkonditionalen Freihandels* eine andere Sichtweise. Eine Welthandelspolitik, die nur Stärken verstärkt und das lokale physische und psychische Wohlbefinden ausklammert, kann nicht wohlstandsmehrend sein. Vielmehr bedarf es des Freiraumes *und* des Schutzes lokaler sozialer und kultureller Gesellschaftsgestaltungen, die miteinander in einen fairen Wettbewerb treten.<sup>14</sup>

---

11 Es ist eine etablierte ökonomische Erkenntnis, daß anonyme Märkte modellhaft „effizienter“ funktionieren, weil sie durch diverse Rücksichtnahmen nicht „verfälscht“ sind bzw. „behindert“ werden. Der Nobelpreisträger K. LORENZ hat diese Tatsache mit dem Satz charakterisiert: „Die Tötungshemmung des Menschen nimmt wie die Strahlung mit dem Quadrat der Entfernung ab.“

12 Der polnisch-englische Soziologe ZYGMUNT BAUMANN spricht in diesem Kontext von einer „heimlich eingeleiteten Brutalisierung“, die so weit geht, daß das Problem der Armut in Richtung „Kriminalisierung und Medikalisierung“ undefiniert wird, um die Rückkehr der Armen und Schwachen kulturell negieren zu können“ (Artikel „Die Angst, die durch die Häuser spukt“, in: „Die Presse“, I. und II., Wien 13.3.1999).

13 Gegenwärtig häuft sich die diesbezügliche Literatur. Das Europäische Forum Alpbach 1999 mit dem Generalthema <Materie, Geist und Bewußtsein>, brachte einen diesbezüglichen Überblick und einen Einblick in die dominierende Haltung der Zunft der Gehirnphysiologen. So erklärt der Hirnforscher WOLF SINGER, daß man schließlich alle Hirnfunktionen auf „Wechselwirkungen materieller Komponenten zurückführen“ könne (zitiert nach SITTE, P. (Hrsg.), Jahrhundertwissenschaft Biologie, Die großen Themen, Beck Verlag München, 1999).

14 Das von den neuzeitlichen Machtpolitikern uminterpretierte und mißbrauchte Christentum hat in sich diesen Ansatz. Es versuchte von Anfang an, eine durch das Band der Liebe geeinte kulturelle Vielfalt zu leben, wurde aber von den Machteliten für ihre Zwecke vereinnahmt, so daß die Vision einer „Multikultur der Liebe“, die an die alles einende Liebe Gottes rückgebunden ist, nach wie vor ein Traum ist.

Noch stärker ist der Mißbrauch des Islam für machtpolitische Zwecke. Die Religion ist weitgehend zum Staatsinstrument geworden.

TH. MORE hat letzteres Anliegen schon zu Beginn des 16. Jahrhunderts in seiner gesellschafts-politischen Parabel „Utopia“ erstmals sehr klar herausgearbeitet.<sup>15</sup> Er beschreibt, daß der Idealstaat auf der Halbinsel Utopia in Schwierigkeiten kommt, weil es bei unvollkommener Marktinformation und offenen Grenzen (Utopia wird als bananenförmige Halbinsel beschrieben) zu Importen kommt, die unter Mißachtung der sozialen Spielregeln der Utopier produziert wurden (Rücksichtnahme auf Mensch und Natur). Daraufhin beschließt Prinz Utopus gemeinsam mit dem gesamten Volk am Isthmus von Utopia einen Kanal zu graben, der den Importhandel überprüfbar macht. Damit aber landen wir bei dem sehr aktuellen Thema der „like products“ und der PPMs, der „product production methods“. Mores Aussage ist klar: Der Austausch von Waren und Gütern muß an faire Spielregeln, auch bezüglich der Produktionsweise, gebunden sein, wenn die von den Utopiern erkorene ideale Gesellschaft nicht unterlaufen werden soll. Eine der wichtigsten Spielregeln ist somit die Beachtung des *Selbstbestimmungsrechtes der Völker* und das damit verbundene *Recht, auch zu kontrollieren*, unter welchen Bedingungen die importierten Waren und Dienstleistungen erstellt wurden. Nur so kann lokaler Wohlstand gesichert und das attraktive Vorbild einer gelungenen Gesellschaftsgestaltung aufrecht erhalten werden. Geschieht dies nicht, so kommt es zur Nivellierung nach unten (siehe auch Teil IV.2). Ziel einer Welthandelsordnung, die der kulturellen und sozialen Evolution Rechnung trägt, müßte der geordnete faire Wettbewerb von Sozialsystemen (Sozietäten) sein. Die besten Lösungen sollten sich durch ihr attraktives Beispiel durchsetzen.<sup>16</sup>

### II.2.2.2 Anmerkungen zu den Grundannahmen

Wohl die wichtigste Grundannahme ist die automatisch wohlstandsmehrende Wirkung des Freihandels. Dieses Axiom wird nicht mehr hinterfragt. Es gibt jedoch mehrere Gründe, diese Annahme zu relativieren.

- a) In der traditionellen Handelstheorie ging man von weitgehend immobilem Kapital, teurem und gefährlichem Verkehr und praktisch nicht existenter moderner Telekommunikation aus. Dies entspricht in keinem Fall mehr den derzeitigen Gegebenheiten. Die Leistungserstellung geht daher unter Bedingungen totalen Freihandels nicht mehr zum „relativ“ kostengünstigsten Standort, sondern wird beim „absolut“ kostengünstigsten konzentriert; dies insbesondere dann, wenn der „Standortvorteil“ durch verfälschte Wechselkurse und die Unterbietung von sozialen und ökologischen Standards erzielt wird.
- b) Schon im vorigen Jahrhundert hat der Nationalökonom FRIEDRICH LIST erkannt, daß Freihandel nur dann wohlstandsmehrend ist, wenn sich die Partner auf etwa gleichen Entwicklungsebenen bewegen. Dieser Tatsache wird zwar durch Sonderregelungen für die Entwicklungsländer Rechnung getragen, nicht aber bei den übrigen Staaten.

---

<sup>15</sup> MORE TH., Utopia, Appleton-Century-Crofts, New York 1949

<sup>16</sup> Ein kleines Beispiel hierfür ist das im Mittelalter entstandene vorbildliche Bergrecht von Iglau (Iglava), das bis Amerika <abgeschrieben> wurde.



- c) Weiters hat F. GRAHAM bereits 1923 (Graham's Paradoxon) darauf aufmerksam gemacht, daß unter der realistischen Annahme von nicht konstanten Kosten - also von unterschiedlich steigenden Grenzkosten – eine Spezialisierung zu einem verringerten nationalen, aber auch zu einem verringerten Weltwohlstand führen kann. Graham hat bezeichnenderweise in seinem Beispiel das Agrargut Mais (corn) und das Industriegut Uhren als ausgetauschte Produkte angenommen, da beim Mais das Gesetz vom abnehmenden Bodenertrag klar erkennbar ist. K. RAFFER hat dieses Argument in jüngster Zeit genauer ausgeleuchtet.<sup>17</sup>
- d) Zusätzlich geht das klassische Theorem der komparativen Kosten von gleichbleibenden technologischen Rahmenbedingungen aus. Technologieänderungen können Spezialisierungen über Nacht zur ökonomischen und sozialen Katastrophe machen. Mögliche, wenngleich derzeit noch hypothetische Beispiele sind die biotechnologische Erzeugung von Vanille und Kakao im Fermenter.<sup>18</sup> In einem solchen Fall stünden auf die Urproduktion dieses Gutes spezialisierte Staaten wie Madagaskar (Vanille) und Ghana (Kakao) vor dem nationalen Ruin.
- e) Außerdem ist es fraglich, ob die traditionelle Handelstheorie ohne Anpassung auf den Bereich der Dienstleistungen übertragen werden kann. Da eine multifunktionale Landwirtschaft weitgehend auch standortgebundene Dienstleistungen im öffentlichen Interesse erbringt, muß die in der URUGUAY-Runde von den USA und der CAIRNS-Gruppe durchgesetzte Übertragung der industriellen Spielregeln auf den Agrarbereich (agriculture shall be treated like any other industry) ernstlich wissenschaftlich hinterfragt werden.<sup>19</sup>
- f) Es ist eine bekannte Erkenntnis der Entwicklungspolitik, daß eine nachhaltige Entwicklung eine vielfältige Wirtschaft voraussetzt. Überspezialisierung führt nicht nur zu gefährlichen Abhängigkeiten, sondern auch zu „ökonomischer Entropie“, weil keine kreativen Potentiale freigesetzt werden und ökonomische Synergismen nicht zum Tragen kommen. Das Schicksal der Kakao- und Bananenstaaten zeigt dies exemplarisch auf.<sup>20</sup> Im ökonomischen Bereich ist somit eine frappante Parallele zum biologischen Bereich gegeben. Auch in letzterem führt hohe Vielfalt zu mehr Stabilität und höherer Gesamtproduktivität.
- g) Das Machtargument wird beharrlich ausgeklammert. Die moderne Spieltheorie behandelt alle Partner als gleich potent am Markt. Dies aber entspricht nicht der Realität. Vielmehr sind im Bargaining die ökonomisch und politisch Mächtigen im Vorteil und können ihre Interessen durchsetzen, wenn nicht zu Gunsten der Schwächeren interveniert wird.

---

17 RAFFER K., Disadvantaging Comparative Advantages: The Problem of Decreasing Returns, in „Market Forces and World Development“, R. Prendergast and F. Stewart ed., St. Martins Press, New York 1994.

18 Die Konditionierung von Pflanzen- und Tierzellen derart, daß sie im Fermenter vermehrbar sind, ist bereits grundsätzlicher Stand der Technik.

19 Siehe RAFFER K., Trade in Agrarian Products and Services: How free should it be? in Trade Liberalization in the 1990s, H.W. Singer et al. Editors, Indus Publishing Comp., New Delhi 1990.

20 GUNNAR MYRDAL hat auf diese Tatsache in seinem Werk „Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen“, Fischer Verlag, Frankfurt am Main 1974, hingewiesen.

Extrem zeigt sich dieses Problem im Bereich der transnationalen Finanz-, Dienstleistungs- und Warenkonzerne. Sie haben es fertig gebracht, als globale Spieler die strategisch zentralen Positionen zu besetzen. Die TNC's verfügen über die Schlüsselressourcen und haben hervorragende Machtzugänge. Deshalb sind sie als Minorität in der Lage, der ganzen Welt eine auf sie zugeschnittene Entwicklungsdynamik aufzuzwingen.

- h) Derzeit existiert praktisch nur eine (Rechtfertigungs-)Theorie des Freihandels. Eine wissenschaftliche Aufarbeitung und Durchdringung des „Protektionismus“, besser des angemessenen Schutzes lokaler Ökonomien, fehlt.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang sei auch auf das üblicherweise aus der Betrachtung ausgeklammerte Phänomen der Systemkonkurrenz kurz verwiesen.
- i) Das Phänomen der *Systemkonkurrenz* wird von der gegenwärtigen Handelstheorie systematisch ausgeblendet, obwohl es schon More (siehe oben) erkannt und am theoretischen Modell seiner Parabel beschrieben hat. HANS WERNER SINN hat dieses Thema in seiner Antrittsvorlesung an der Universität Wien am 20.1.1990 mit dem Titel „Grenzen des Systemwettbewerbs“ aufgegriffen.

Systemkonkurrenz kann die verschiedensten Gründe haben: Klassische Fälle sind die Höhe des sozialen Schutzniveaus und umweltschützende Auflagen für die Landbewirtschaftung. Ein Staat, der mit seinen Bürgern sorgsam und liebevoll umgeht und ihnen ein soziales Fangnetz, eine gute solidarisch konzipierte Gesundheits- und Altersvorsorge bietet, benötigt naturgemäß höhere Steuern und Abgaben. Dies wird unter Bedingungen des unkonditionalen Freihandels dazu führen, daß unternehmerische Aktivitäten in den weniger fürsorglichen Staat abwandern und daß Waren und Dienstleistungen von diesem in den fürsorglicheren Staat exportiert werden. Weiters kommt es zu einer Migration der gesunden, initiativen und leistungsfähigen Menschen in den Staat mit dem geringeren sozialen Schutzniveau und der kränklichen, weniger leistungsfähigen und alten in das fürsorgliche Land. Die daraus resultierenden Ungleichgewichte in der Handelsbilanz und in den Budgets führen zu einem Anpassungszwang nach unten.

Noch dramatischer ist dies im Bereich der Agrarprodukte. Hohe Umwelt- und Naturschutzauflagen führen der Natur der Sache nach zu höheren Kosten, die bei den weitgehend homogenen Agrargütern in der Regel nicht durch Produktdifferenzierungen aufgefangen werden können.

Die umseitigen graphischen Darstellungen sollen die verdrängten Zusammenhänge verdeutlichen und dazu beitragen, daß das Problem weiterhin nicht übersehen wird (Übersicht II.2-2).

---

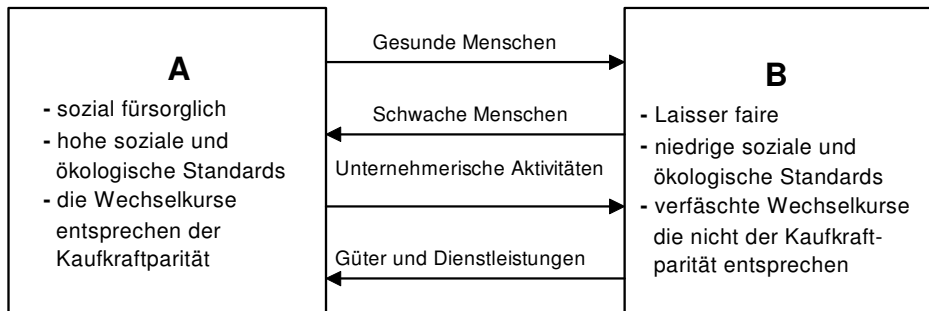
21 Siehe hierzu auch K. RAFFER, loc. cit.

Übersicht II.2-2

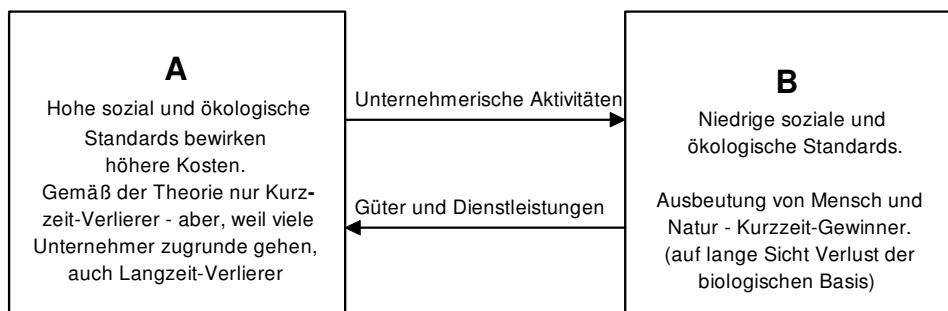
**Gegensätzliche Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme und außenwirtschaftliche Konsequenzen**

*Das mächtige Syndrom aus*

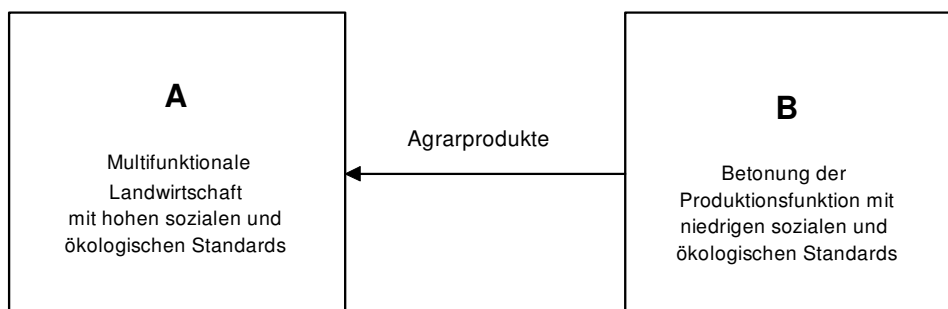
- Sozialstaat (A) versus Laisser faire (B)
- Unterbietung sozialer und ökologischer Standards und
- verfälschter Wechselkurse



*Auswirkungen des Unterbietens von sozialen und ökologischen Standards*



*Landwirtschaft und Systemkonkurrenz unter unkonditionalem Freihandel ohne Zahlungen für Leistungen im öffentlichen Interesse - eine Einbahnstraße*



- j) Den oben angeführten nicht realistischen Annahmen der dominierenden Welthandelstheorie sind noch die Annahmen der vollen Markttransparenz und der perfekten Mobilität und Flexibilität hinzuzufügen. Gerade letztere sind im Agrarbereich der Natur der Sache nach weitgehend nicht gegeben, weil er einerseits an den Standort und andererseits an längere Produktionszyklen gebunden ist. Zum Thema Mobilität der Arbeitskraft ist hinzuzufügen, daß die geforderte Hypermobilität zur Zerstörung sozialer Bindungen führt. Das absehbare Ende ist eine weitgehend heimatlose Gesellschaft. Der Autor hat noch eine Zeit erlebt, in der es als eine zentrale politische Aufgabe angesehen wurde, die Arbeit zu den Menschen zu bringen, statt sie entwurzelt umherhasten zu lassen.
- k) Breitflächig wohlstandsmehrender Freihandel setzt auf internationaler Ebene ein dauerhaft institutionalisiertes System des Finanzausgleichs voraus. In diesem Zusammenhang sollte bedacht werden, daß die nationalen Freihandelsgebiete erst entstehen konnten, als parallel ein flächendeckendes Steuer- und Finanzausgleichssystem geschaffen wurde. Erst dann konnten die diversen Mauten und Marktregale abgeschafft werden, ohne die betroffenen Regionen und Gemeinden in Not geraten zu lassen. Das gegenwärtige Welthandelssystem führt jedoch grosso modo zur Konzentration der Gewinne und damit der Einkommen in wenigen Regionen, während andere zurückfallen.<sup>22</sup>

Arbeitsteiliger Handel ist somit nicht eo ipso wohlstandsmehrend, weil

- selbst im traditionellen Denkraum Situationen gegeben sein können, die zu Wohlstandsabnahmen führen (siehe oben Graham's Paradoxon);
- das <streamlining> einer Volkswirtschaft zu einer ökonomischen Monokultur führt, die dadurch nicht nur abhängig und erpreßbar, sondern auch risikoreicher wird, weil ein Zusammenbruch der Märkte für die betroffenen Produkte ein nationales Desaster bedeutet und
- dynamische gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung einer anregenden Vielfalt bedarf;

ökologisch und sozial geordnete Bedarfsdeckung Dezentralisierung und Vernetzung voraussetzt. Nur so können Stoffströme geschlossen und überschaubare soziale Einheiten mit befriedigender Rollenverteilung, einsichtigen Machtstrukturen und gewachsenen Solidaritäten erreicht werden.<sup>23</sup>

Es bedarf somit einer sorgsam Politik, um das gute Pferd <Markt> als wohlstandsmehrendes Zugpferd einzusetzen.

Einige wesentliche Gründe, weshalb die gängige Weltwirtschaftstheorie nur begrenzt als realitätsentsprechend zu betrachten ist und warum den Märkten unter den derzeitigen Rah-

---

<sup>22</sup> Siehe „Human Development Report“, loc. cit.

<sup>23</sup> Ein überraschendes Beispiel des Denkens in diese Richtung sind „Sustainable Community Indicator Examples“ der „Hart Environmental Data“ in Massachusetts. Einer der Nachhaltigkeitsindikatoren ist <Amount of food produced locally>. Siehe auch JOHN ECCLES und HANS ZEIER in „Gehirn und Geist“, Kindler Taschenbücher, München und Zürich, 1980.

menbedingungen gerade im Agrarbereich eine nachhaltig wohlstandsmehrende Wirkung nicht zuerkannt werden kann, sind in den beiden angeführten Tabellenübersichten zusammengefaßt (Übersichten II.2-3 und II.2.-4).

### II.2.2.3 Ergänzende Anmerkungen zum Verkehrsbereich

Der *Verkehrsbereich* erfordert noch einige ergänzende Bemerkungen:

Die Transportkosten betragen weltweit im Schnitt nur 1 % des Warenwertes<sup>24</sup>, sind also zu einer vernachlässigbaren Größe geworden. Diese niedrigen Kosten sind durch eine massive Subventionierung des Verkehrsbereiches zu erklären. Diese erfolgt direkt durch die Zurverfügungstellung von Infrastruktur (Straßen, Häfen, Flughäfen etc.) und indirekt durch die Befreiung von Steuern<sup>25</sup>, durch Ausnahmen von der normalen Betriebshaftpflicht<sup>26</sup> und nicht zuletzt durch das Dulden der Externalisierung von Kosten<sup>27</sup>.

Im Agrarbereich wirkt sich dies besonders negativ aus, weil Ware kostengünstig rund um die Welt geschickt werden kann<sup>28</sup> und bei starrer Nachfrage und hoher Preiselastizität (ein besonderes Charakteristikum der Agrarmärkte) auftretende kleine Überschußmengen i.d.R. einschneidende Preiseinbrüche bewirken. Es kommt somit nicht nur zu einer *nicht zukunftsfähigen Allokation der Produktionsfaktoren*, sondern auch zu *vermeidbaren Marktstörungen*, die viele Existenzen in der Landwirtschaft zu gefährden vermögen.

---

24 Schätzungen des „Factor 10 Club“, Mitteilung von Prof. F. SCHMIDT-BLEEK, 1999

25 Der internationale Flug- und Schiffsverkehr zahlt durchgehend keine Mineralölsteuern

26 Luft- und Schifffahrtsgesellschaften sind so wie die Atomkraftwerke durch Haftungsobergrenzen begünstigt. Die Kosten massiver Risiken werden daher sozialisiert und die Gewinne privatisiert.

27 Der Anteil der externalisierten Kosten des Verkehrs am Europäischen Bruttoinlandsprodukt beträgt gemäß vorsichtigen Berechnungen 2,5 %, wobei mangels Daten ein Gutteil nicht einbezogen werden konnte. Siehe Wissenschaft und Verkehr, „Kostenwahrheit im europäischen Verkehr“, herausgegeben vom Verkehrsclub Deutschland (VCD), Verkehrsclub Österreich (VCÖ) und Verkehrsclub Schweiz, Mödling bei Wien, 1998.

28 Zu welchen Grotesken diese Tatsache führen kann, mag folgendes Beispiel zeigen: Der Autor fand in der größten Mühle Singapurs, die auch die größte Mühle der Welt in Indonesien betreibt, saudiarabischen Qualitätsweizen, der mit hohen Kosten und nicht nachhaltigem Wasserverbrauch produziert wurde. Gleichzeitig aber importiert Saudiarabien als <captatio benevolentiae> Weizen aus den USA.

Übersicht II.2-3: **Wesentliche Gründe, die gegenwärtige Weltwirtschaftstheorie nur begrenzt als realitätsentsprechend zu betrachten**

(1) <b>Myopie (Kurzichtigkeit) des Marktes</b>	(2) <b>Der Realität nicht entsprechende Grundannahmen</b>	(3) <b>Ausklammerung des steigenden Risikos</b>	(4) <b>Ungleichgewichte in der Marktwirtschaft</b>	(5) <b>Mangelnder internationaler Finanzausgleich</b>	(6) <b>Unausgewogene Entwicklungspolitik</b>
<p>Es ist eine anerkannte Eigenschaft der Menschen und damit der Märkte, daß sie künftige Ereignisse und Risiken unterschätzen. Der Weltmarkt ist daher überfordert, wenn man ihm die Auflösung des Dilemmas zwischen gegenwärtigen (plünderungsbedingten) Überschüssen und absehbaren langfristigen Knappheiten im Agrarbereich überträgt. Es bedarf der gezielten marktkonformen staatlichen Intervention auf nationaler und internationaler Ebene.</p>	<p>Die traditionelle Weltwirtschaftstheorie wurde entwickelt, als das Kapital weitgehend immobil, der Verkehr teuer und gefährlich und die Telekommunikation noch nicht entwickelt war. Die Klassiker der Welthandelstheorie würden daher heute zu anderen Schlußfolgerungen kommen.</p> <p>Weiters wurde schon in der Zwischenkriegszeit aufgezeigt, daß die traditionelle Theorie von einer statischen Technik und der Annahme von gleichbleibenden Grenzerträgen ausgeht.</p> <p>Bei abnehmenden Grenzerträgen – dies ist vor allem im Agrarbereich gegeben – ist das traditionelle Theorem der komparativen Kosten nicht als Wohlstandsmehrend aufrechterhaltbar.</p>	<p>Die gegenwärtige Globalisierungsphilosophie klammert das Risikomanagement beharrlich aus. Es ist jedoch eine unbestreitbare Tatsache, daß die Größe des Schadensrisikos mit der Größe des betroffenen Systems und mit seiner Verletzlichkeit steigt. Letzteres gilt insbesondere für die Megalogistiken, die im internationalen Handel aufgebaut werden. Dieses Ausklammern wird durch staatliche Haftungsbegrenzungen legalisiert (siehe auch Punkt (5)). Im Agrarbereich kommt noch hinzu, daß die meist erforderlichen Kühlketten extrem energieabhängig sind und daher bei Ausfall der Energieversorgung zusammenbrechen.</p>	<p>Die gängigen Marktmodelle und ihre spieltheoretische Aufbereitung unterstellen fast durchgängig die gleiche Marktmacht der Marktteilnehmer. Dies ist aber, wie Geschichte und die Weltentwicklungsberichte der UNDP zeigen, nicht sachgerecht. Vielmehr führt der nicht demokratisch kontrollierte Markt zum &lt;Recht der Stärkeren&gt; und damit zu einer unerträglichen Verteilungssituation. Die eigenwilligen Interpretationen Marktmächtiger gehen bis zur Austrittsdrohung aus der WTO, wenn man nicht &lt;recht&gt; bekommt (USA).</p>	<p>Der Freihandel im nationalen Bereich wurde erst möglich, als einheitliche Steuer- und Finanzausgleichsgebiete geschaffen wurden. Erst diese institutionelle Innovation ermöglichte die Abschaffung der lokalen Handelshemmnisse wie Lager- und Marktregale. Auf den Weltmärkten fehlt jedoch ein analoger Ausgleichsmechanismus. Daher kommt es zur Auseinanderentwicklung der Wohlstandsniveaus. Ein internationaler Entwicklungsfonds, der aus den notwendigen Ausgleichsabgaben gespeist wird, könnte ein Ansatz sein.</p>	<p>Im Bereich der Entwicklungspolitik dominiert bisher das Modell der export- und industrieinduzierten Entwicklungspolitik. Die Geschichte (z.B. die Entwicklung Europas) und die Fehlschläge im Laufe dieses Jahrhunderts zeigen jedoch, daß der dauerhafte evolutorische Weg die Stufen einer leistungsfähigen eigenständigen Landwirtschaft, deren Verschwisterung mit verwandtem Gewerbe und verwandter Industrie bis hin zum Aufbau eines eigenständigen industriell gewerblichen Sektors und des modernen Dienstleistungsbereiches gehen muß, wenn sie nachhaltig sein soll.</p>

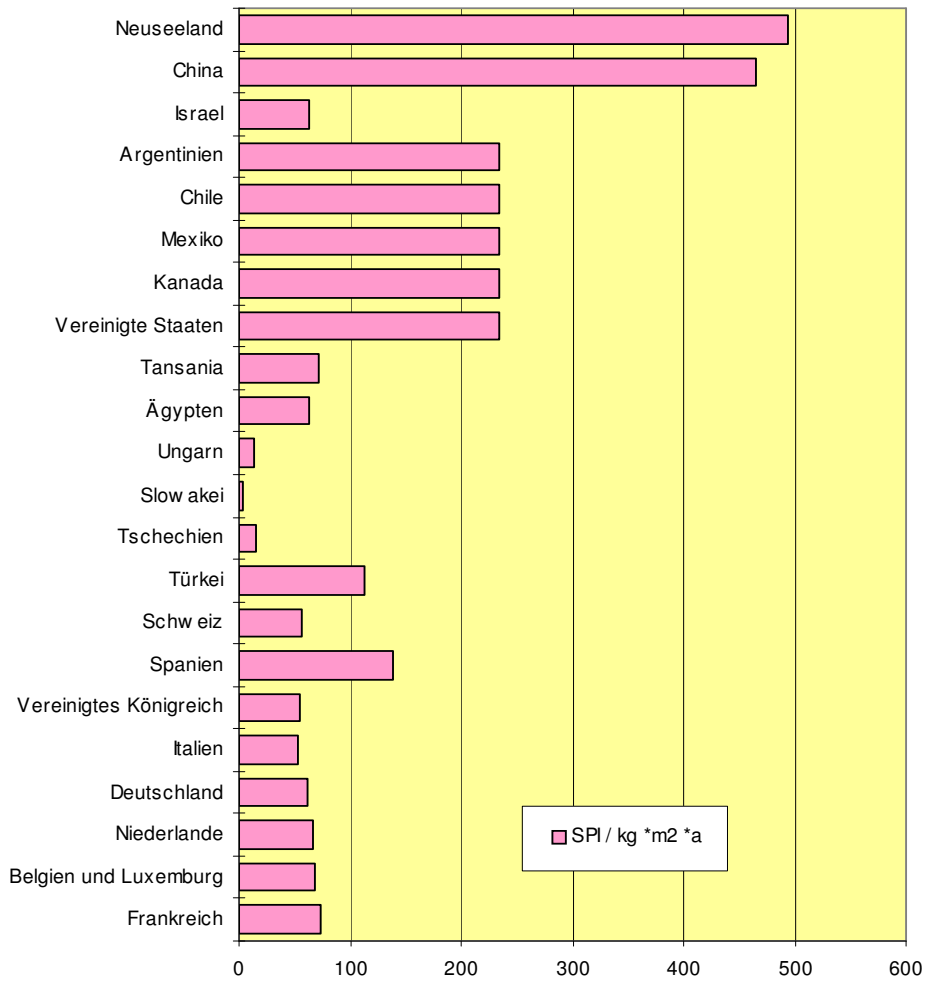
Übersicht II.2-4: **Wesentliche Gründe, den nationalen Märkten und dem Weltmarkt, insbesondere im Agrarbereich, ihre nachhaltig wohlstandsmehrende Wirkung absprechen zu müssen**

<b>(1) Keine Beachtung der ökologischen Systemgrenzen</b>	<b>(2) Plündernder Rohstoffverbrauch</b>	<b>(3) Fehlsteuerungen</b>	<b>(4) Ausblendung Systemkonkurrenz</b>	<b>(5) Nicht der Kostenwahrheit entsprechende Verkehrspreise</b>	<b>(6) Ignorieren der Nachfrage für erwünschte öffentliche Güter.</b>
<p>Die Pflicht zu ihrer Beachtung fehlt grosso modo in den nationalen, supranationalen und internationalen Wirtschaftsordnungen.</p> <p>Die mageren Ansätze insbesondere im Rahmen der Klima- und Biodiversitäts-Konvention ändern praktisch nichts an der Systemdynamik.</p> <p>Die Weltwirtschaft entwickelt hiedurch ökosystemzerstörerische Dynamiken.</p> <p>Die Beachtung der Organisationsprinzipien der Biosphäre ist eine solche unverzichtbare Systemgrenze.</p>	<p>Zulassen des plündernden, die eingespielten dynamischen Gleichgewichte der Ökosphäre in Turbulenzen bringenden Gebrauches fossiler Rohstoffe und Primärenergieträger.</p> <p>Die Folgekosten werden gegenwärtig auf die Allgemeinheit oder auf kommende Generationen abgeschoben (Externalisierung).</p> <p>Für die Land- und Forstwirtschaft bedeutet dies nachfrageseitig den Verlust der Energie- und Rohstoffmärkte sowie angebotsseitig ein Hochpreitschen der Produktion.</p> <p>Hierzu kommen noch die nicht die Gesamtkosten widerspiegelnden Verkehrspreise, die zu nicht nachhaltigen Welthandelsströmen führen (s.(5)).</p>	<p>Fehlsteuerung der Märkte durch vorausseilende staatliche Garantie der billigen Energiebereitstellung, Mobilität und Entsorgung, sowie durch gesetzliche Begrenzung der Haftung bei gefährlichen Großtechniken.</p> <p>Das optimierende Spiel von Angebot und Nachfrage wird hiedurch ausgeschaltet und der Welthandel verzerrt. Beim Verkehr kommt es zu einem Syndrom von (2) und (3) mit einer globalen Desoptimierung der Marktfunktion (s.(5)). Dies bedeutet, daß es zu einer im Lichte der Zukunftsfähigkeit nicht optimalen Allokation der Produktionsfaktoren kommt.</p>	<p>Leugnung von eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren und eine faire Konkurrenz nicht zulassenden Systemkonkurrenzen auf ökologischem, sozialem und wirtschaftsgestalterischem Gebiet.</p> <p>Die Entwicklung und Subventionierung des Verkehrs sowie der Telekommunikation und des Know-how-Transfers, insbesondere im Rahmen transnationaler Konzerne, lassen Systemkonkurrenzen voll wirksam werden. Die neomerkantilistische Systemkonkurrenz der ehemaligen und noch existierenden Staatshandelsländer (z.B. China) wird durch Beseitigung der die einseitigen Vorteile kompensierenden Mißwirtschaft wirksam.</p>	<p>Im Gegensatz zu den Verhältnissen zur Zeit der Entwicklung der gängigen Handelstheorie ist der Verkehr unverhältnismäßig billig. Die Verfügbarkeit von Treibstoffen zum „Plünderungstarif“, die Befreiung der Mineralölprodukte im internationalen Verkehr von der Besteuerung, die Errichtung der Infrastruktur auf Gemeinkostenbasis sowie die Gewährung von Ausnahmen von der Haftung für verursachte Schäden (Haftungslimitierung für Luft- und Schifffahrt) verzerren die Weltmärkte in einem Maße, daß gesamtökonomisch nicht sinnvolle Warenströme entstehen. Dies ist insbesondere im Agrarbereich der Fall.</p>	<p>Die Erhaltung, Pflege und Schaffung öffentlicher Güter wie reine Luft, sauberes Wasser, ökologische Vielfalt, harmonische Kulturlandschaften, Zurverfügungstellung von Ausgleichs- und Erholungsräumen für die Ballungszentren und Schließung von Stoffkreisläufen können mangels Marktausschlußmöglichkeit nicht den Märkten für Produkte und Dienstleistungen überlassen werden.</p> <p>Im Rahmen der WTO müssen diese erst als Non trade Concerns mühsam zur Anerkennung gebracht werden.</p> <p>Diesem &lt;Ignorieren&gt; entspricht auch die Nichtaufnahme dieser Leistungen in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Die öffentliche Lenkungsabgeltung wird als Subvention abgetan.</p>

Wie sehr weite Distanzen die Nachhaltigkeit einer Versorgungskette beeinträchtigen, sei anhand des im Rahmen eines Forschungsprojektes durchgerechneten Sustainable Processing Index (SPI)<sup>1</sup> für die Versorgung Österreichs mit Zwiebeln aus verschiedenen Herkunftsländern demonstriert (Übersicht II.2-5).

Übersicht II.2-5

**SPI-Faktor von aus verschiedenen Herkunftsländern importierten Zwiebeln**



Quelle: SCHÜTZ O., KÖNIG F., KROTSCHKE CH. (1998): Nachhaltiger Stadthügel Wien-Westbahnhof, Teil 3: Überlegungen zur Lebensmittelversorgung eines Ballungsraumes; ÖVAF, TU Graz, 12/1989

Abschließend zu diesen grundsätzlichen Anmerkungen zur Theorie des internationalen Handels und der Volkswirtschaftslehre sei noch kurz auf die *Einbettung des land- und forstwirtschaftlichen Sektors in die Gesamtwirtschaft* eingegangen, weil die daraus resultierenden Sachzwänge

<sup>1</sup> Der SPI ist ein Nachhaltigkeitsmaß, das die Durchhaltbarkeit eines Verhaltensmusters am Flächenverbrauch in einem nachhaltig konzipierten Wirtschaftssystem mißt.



in der Regel nicht bewußt sind. Der Agrarbereich ist wirtschaftlich und politisch in den meisten Staaten eine Minorität, der die Gesamtwirtschaft die Sachzwänge vorgibt. Wenn nun die Gesamtwirtschaft einem nicht nachhaltigen Muster folgt und gleichzeitig der naturnächste Wirtschaftsbereich „wie jede andere Industrie“ behandelt werden soll bzw. wird (siehe Forderung der USA und CAIRNS-Gruppe in der WTO), dann werden dort die Defizite des Wirtschaftsmusters zuerst offenbar. Die Landwirtschaft muß bei solcher unspezifischer Behandlung doppelt ins Hintertreffen kommen.

- Erstens unterliegt sie dem Gesetz des abnehmenden Bodenertrages und der Nichtvermehrbarkeit der Produktionsgrundlage, während die übrige Wirtschaft in der Regel bei Ausdehnung der Produktion sogar mit sinkenden Grenzkosten rechnen und die Produktionsgrundlage beliebig vermehren kann. Da nun die Einkommen und Löhne in der Regel der Grenzproduktivität der Arbeit folgen, kommt die Landwirtschaft in eine Einkommensschere, die zur Abwanderung aus diesem Sektor bzw. zu ökologisch nicht verantwortbaren Versuchen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität führen muß.
- Zweitens stößt sie als naturnächster Wirtschaftsbereich zuerst an die ökologischen Grenzen. Bei dem gegebenen Sachzwang zum Wachstumsgleichschritt mit der übrigen Wirtschaft wird sie daher zum evidenten Umweltsünder und zum Objekt von Schutzvorschriften. Letztere erhöhen wieder die Kosten – womit das agrarische Prokrustes-Bett perfekt ist.

Man kann diese Analyse in dem Satz zusammenfassen: Es kann keine nachhaltige Landwirtschaft in einer nicht nachhaltig wirtschaftenden Gesamtwirtschaft geben, es sei denn, der Staat oder die Staatengemeinschaft steuert in diesem vitalen Wirtschaftsbereich bewußt gegen den Hauptstrom. Dies aber bedeutet Ungleichbehandlung der Land- und Forstwirtschaft („not like any other industry“).

Wie stark die Situation des Agrarbereiches volkswirtschaftlich und handelspolitisch vom Gesamtdesign der Wirtschaft abhängt, soll die vorstehende Gegenüberstellung von fünf (zum Teil hypothetischen) Szenarien bezüglich der kommenden <Millenniums-Runde> aufzeigen (Übersicht II.2-6). Sie haben den Zweck, die Augen für die Tatsache zu öffnen, daß es grosso modo nicht die Land- und Forstwirtschaft ist, die keine ausreichende Anpassungsfähigkeit zeigt, sondern daß die Gesamtwirtschaft massive ökologische Anpassungsdefizite hat.

Aus diesen Anpassungsdefiziten ergibt sich ein „tödlicher Sachzwang“ für die bewährten (nachhaltigen) Agrikultursysteme („proven systems“).

Übersicht II.2-6: Gegenüberstellung der wesentlichsten denkbaren Beurteilungsszenarien bezüglich der kommenden WTO-Verhandlungen (Millenniums-Runde) - Agrarsektor

<p><b>Unter künftigen allgemeinen Bedingungen von Nachhaltigkeit (ceterum censeo – langfristig)</b></p>	<p><b>Zulassung differenzierter Wohlstandsmodelle (positive Systemkonkurrenz – mittelfristig)</b></p>	<p><b>Rahmenbedingungen wie bisher - Business as usual (z.B. Beurteilung durch Prof. Tangermann)</b></p>	<p><b>Ausschöpfung der neuen Möglichkeiten in der WTO (z.B. Spielräume nach Prof. Senti)</b></p>	<p><b>Taktische Minimalvariante (Szenario der Schadensminimierung – wahrscheinlichster Fall)</b></p>
<p>Der Verbrauch fossiler Rohstoffe und Primärenergieträger wird global auf die Stilllegungsrate in der Biosphäre (vor allem in den Ozeanen) beschränkt. Stabilisierung der globalen Pufferspeicher, z.B. CO<sub>2</sub>; Faktor 10 Strategie. Weniger energie- und materialintensive, aber dafür mehr arbeitsintensive Landbewirtschaftung.</p> <p>Die Flächen werden knapp – kein plünderungsbedingtes Überschußproblem mehr.</p> <p>Dezentralisierung und Vernetzung. Dominanz der Nahversorgung.</p> <p>Die Agrarpolitik beschränkt sich auf Feinsteuern. Kein Kampf mehr um die Weltmärkte.</p> <p>Die USA setzen ihr Photosynthesepotential zum Gutteil für organische Rohstoffe und Primärenergieträger ein, statt Ölkriege zu führen.</p>	<p>Es kommt noch zu keiner global-solidarischen Vorgangsweise, wohl aber wird Raum für eigenständige Wohlstandsmodelle gegeben.</p> <p>Europa (die EU) entscheidet sich im Alleingang für einen zukunftsfähigen Weg, der sich an den Systemprinzipien der Biosphäre und an der Humanbiologie orientiert.</p> <p>In Europa werden die Agrarflächen knapp. Keine Überschüsse mehr, die Exportdruck auslösen.</p> <p>Besteuerung des Verbrauches der fossilen und anderen endlichen Ressourcen auf ihren Wiederherstellungswert bzw. die Kosten der Ersatztechnologie.</p> <p>Die nachweisbaren Mehrkosten der nachhaltigen Landbewirtschaftung werden durch Kompensationsabgaben abgesichert (echte Preise). Absicherung des nachhaltigen Weges durch WTO-konforme Ausgleichsabgaben (Art.</p>	<p>Der Druck der fossil getriebenen Weltmacht USA wird immer stärker. Statt der notwendigen Wiederverkoppelung von Landwirtschaft und Industrie wird erstere gegen letztere ausgespielt. Die Bedürftigen haben kein Geld und die Reichen sind satt. Die resultierenden „strukturellen“ Agrarüberschüsse treiben die Preise nach unten. Die USA und Cairns-Gruppe fordern die Aufgabe der kleinstrukturierten, gemischten, multifunktionalen Europäischen Landbewirtschaftung, um den kaufkräftigen Markt zu erobern.</p> <p>Europa bleibt nur eine Politik der Anpassung und des geringeren Übels.</p> <p>Die reduktionistische Ökonomie (soziale und ökologische Grenzen ausklammernd) fordert den völligen Abbau des „Protektionismus“, weil so die Konsumentenrente (kurzfristig) ein Maximum erreichen könne.</p>	<p>Es gelingt, ökologische und soziale Elemente in die stark case law orientierte WTO-Praxis aufzunehmen. Dadurch gelingt es insbesondere, die Produktionsverfahren in die Beurteilungskriterien bezüglich „like products“ einzubeziehen.</p> <p>Die Unterbietung sozialer und ökologischer Standards wird nicht mehr als legitimer komparativer Vorteil, sondern vielmehr als unzulässige indirekte Subvention angesehen. Im Gegensatz hiezu wird die Honorierung von definierten Leistungen im öffentlichen Interesse nicht als unzulässige Stützung, sondern als notwendige Bezahlung am Markt für öffentliche Güter gesehen.</p> <p>Da die Erbringung solcher Leistungen in der Regel im Verbund mit der Agrarproduktion erfolgt, kontrolliert ein unabhängiges Panel, ob unzulässige Überzahlung vorliegt. Letztere ist als unzulässige Subvention zu qualifizieren.</p>	<p>Die Machtverhältnisse am Weltmarkt und die unterschiedlichen Interessen in Europa (Zerstrittenheit) bewirken, daß die USA und die Cairns-Gruppe die Millenniumsrunde dominieren. Obwohl die USA als stärkste Agrarmacht für ihre Landwirtschaft lange Zeit die massivsten Ausnahmen verlangt haben (waiver), fordern sie nun von allen anderen Partnern den unbedingten Freihandel mit Agrargütern. Gleichzeitig wird mit Retaliation im industriellen und politischen Bereich gedroht. Erwägungen der Ernährungssicherheit werden unter Hinweis auf die Pax Americana abgetan. Der Land- und Forstwirtschaft bleibt nichts anderes übrig, als zu versuchen, sich nach der für sie nicht änderbaren Decke zu strecken.</p> <p>Dies bedeutet:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dem voraussichtlich erzwungenen höheren Marktzutritt mit Preissenkungen zu begegnen, um die Importe weniger</li> </ol>

<p>WTO als Hüter des fairen Austausches von Waren, Dienstleistungen und Wissen. Der Verbrauch von endlichen Ressourcen wird weltweit bis zum Wiederherstellungswert bzw. den Kosten der Ersatztechnologie besteuert.</p> <p>Der Kapitaltransfer wird besteuert, um Spekulationen hintanzuhalten und die Budgets für öffentliche Aufgaben zu finanzieren. Die Erträge aus einer weltweiten mäßigen Besteuerung des Informationstransfers dienen dem Aufbau einer gleichwertigen Bildungs- und Informationsinfrastruktur in den nachhinkenden Ländern. Die WTO übt koordinative Kontrolle aus.</p>	<p>III, Art. XX) an der Außengrenze. Wiederverkoppelung von Landwirtschaft und Industrie. Ausbau der Achse Landwirtschaft-Chemie-Energie (siehe Forecasting and Assessment for Science and Technology-Bericht 1987 an die EU-Kommission) als wichtigsten Pfad zur ökosystemkonformen Nutzung der natürlichen Produktionsgrundlagen Europas.</p> <p>Modellvorstellungen in diese Richtung: Studien wie „Zukunftsfähiges Europa“ und „Zukunftsfähiges Deutschland“ (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie), Szenarien einer auf Sonnenenergie basierenden Wirtschaft (Eurosolar), Factor 10 Szenario, Österreichisches Sustain-Szenario, langfristige Zielsetzungen des Österreichischen Umweltplanes (NUP).</p>	<p>Mangels der Besteuerung des Verbrauches endlicher Ressourcen sowie der Kapital- und Informationstransfers werden die Budgets knapp. Daher können die Leistungen der Bauern im öffentlichen Interesse nicht sachgerecht abgegolten werden.</p> <p>Die Arbeitslosen treten zusätzlich als Budgetkonkurrenten der Bauern auf. Die Industrie verspricht mehr Arbeitsplätze bei totalem Freihandel.</p> <p>Um in der WTO „erfolgreich“ zu sein, werden die Preise und Schutzmechanismen für die Landwirtschaft gesenkt.</p> <p>Stützungsfreie Exporte sind das zentrale Ziel der WTO-getriebenen Agrarpolitik. Kapitalstarke Großbetriebe in Gunstlagen überleben. Die Kleinlandwirtschaft und die Grenzertragsregionen werden aufgegeben.</p> <p>Aspekte künftiger Knappheiten und nachhaltiger Produktionsverfahren spielen im Kurzzeitkalkül der Handelspolitik keine Rolle.</p>	<p>Benachteiligte Gebiete werden im Interesse der kommenden Generationen in Produktionsbereitschaft gehalten (Fähigkeit künftigen Knappheiten bei Nahrungsmitteln zu begegnen).</p> <p>Die derzeitigen Lebensmittelüberschüsse werden durch ihren zeitlich befristeten Einsatz als nachwachsende Rohstoffe gebunden.</p> <p>Die Technologie wird allerdings so gestaltet, daß jederzeit auf nichteßbare Pflanzen und Pflanzenteile (insbesondere Zellulose) umgestellt werden kann.</p>	<p>attraktiv zu machen.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Der zu verringernden Subventionshöhe beim Export in gleicher Weise zu begegnen.</li> <li>3. Die durch 1).und 2) notwendig werdenden inländischen einkommensverbessernden Maßnahmen durch „decoupling“ der Förderungen nach dem US-Vorbild und durch den Ausbau der Nachfrage nach konkreten ökologischen Leistungen unangreifbar zu machen (Greening).</li> </ol> <p>Als Verteilungsstrategie bietet sich u. a. ein Angriff auf die US-Pauschalzahlungen im Rahmen des Fair Acts an, weil diese nach einer internationalen cut throat competition „riechen“: Einem Großteil der Farmer werden nämlich die Fixkosten weitgehend abgenommen, sodaß sie mit – auf Grund ihrer Großstrukturen und geringeren ökologischen und sozialen Standards niedrigen – variablen Kosten die Gegner niederringen können. Nach Erlangung der Kontrolle über den Weltmarkt können die Preise erhöht und daher auch die staatlichen Förderungen zurückgenommen werden.</p>
--	---	---	---	--

## II.2.3 Unverzichtbare interdisziplinäre Sichtweise

Der sachgerechte Umgang mit komplexen Phänomenen erfordert deren Anstrahlung mit den „Scheinwerfern“ verschiedener Sichtweisen (siehe Übersicht II.2-1) um sie in ihrer Komplexität zu erfassen und sie auf dieser Basis zukunftsfähig steuern zu können. Im folgenden werden einige der im Hinblick auf die Welthandelsordnung wesentlichen Sichtweisen kurz kommentiert (Abfolge gegen den Uhrzeigersinn).

### II.2.3.1 Zur Systemtheorie

Sie gebietet, die menschlichen Lebens- und Nutzungssysteme nur als Subsysteme eines globalen Gesamtsystems zu sehen. Die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des letzteren ist zur Hauptaufgabe geworden. Dies vor allem deshalb, weil die Werkzeuge des homo sapiens so gewaltig geworden sind, daß dieser dem System nicht nur rasch wieder heilende Nadelstiche zuzufügen vermag, sondern auch unheilbare, breitflächige Wunden, die seine Existenz gefährden. Es bedarf der Erkenntnis und ihrer Umsetzung in der Politik, daß der Mensch als Art nur die Wahl hat, sich klug in das Gesamtsystem einzufügen oder seine Existenzbasis zu gefährden. Daher ist es unumgänglich, sich die Grenzen zu veranschaulichen, innerhalb derer sich die Art nachhaltig entfalten kann, ohne daß sie das tragende System und damit sich selbst gefährdet. Die Hauptakteure der Weltwirtschaft gehen jedoch in ihrem praktischen Verhalten noch immer von unbegrenzten Möglichkeiten aus. Vor allem die Geldwirtschaft fordert über den positiven Zinssatz (Zinseszins) unbegrenztes Wachstum in einem begrenzten System. Dies ist ein erkennbares, langfristig selbstzerstörerisches Verhalten. Dennoch wird die Internalisierung der vorgegebenen Grenzen in der Weltgesellschaft, insbesondere in der WTO, beharrlich verweigert. Die Diskussion um die PPMs, die Erzeugungsmethoden für gehandelte Produkte, ist ein eindringliches Beispiel hierfür.

Systeme sind dann stabil, wenn sie vielfältig abgestützt, flexibel, elastisch-rückpendelfähig (resilient) und fehler-freundlich sind. Subsysteme müssen sich an den Organisationsprinzipien des Gesamtsystems orientieren. Letzteres leitet über zum Gesichtspunkt der Ökologie.

### II.2.3.2 Zur ökologischen Sicht

Das Ökosystem Erde hat erkennbare Charakteristika und Organisationsprinzipien. Ihre wesentlichen Prinzipien sowie deren Mißachtung durch den derzeitigen fossil und atomar getriebenen Lebensstil des Menschen seien kurz in Erinnerung gerufen:

- 1) Es handelt sich um ein *begrenzt*es System, dessen Biosphäre von der *Ausnützung des Entropiegefälles Erde-Sonne* lebt. Die Nutzung nicht solarer Energiequellen verschiebt das thermische Gleichgewicht, was zu Anpassungsproblemen der Biosphäre führt und in weiterer Folge auch die Lebensbedingungen für den Menschen beeinträchtigt.

Der rapide Verbrauch<sup>1</sup> von fossiler Biomasse in Form von Erdöl, Erdgas und Kohle überfordert die Biosphäre dreifach:

- a) Die Durchschnittstemperatur wird rasch erhöht, was zu einer Destabilisierung der eingespielten dynamischen Gleichgewichte führen muß. Dadurch kommt es zu einer rapiden Zunahme von Elementarereignissen in katastrophalem Ausmaß, welche sich in Versicherungsstatistiken signifikant niederschlagen und zur Nichtversicherbarkeit führen.<sup>2</sup> Damit aber wird die scheinbar billige Energieversorgung kontraproduktiv.
- b) Der hohe Verbrauch von fossiler organischer Substanz bringt CO<sub>2</sub>-Mengen in Umlauf, die über die Stilllegungsrate<sup>3</sup> hinaus gehen. Die resultierende Veränderung der Größe der Pufferspeicher bei CO<sub>2</sub> führt zur Abstrahlungsverminderung, die eine weitere Erhöhung der Durchschnittstemperatur bewirkt (Treibhauseffekt).
- c) Die Schnelligkeit des Vorganges überfordert die inhärente Anpassungsgeschwindigkeit der höheren Lebewesen – auch die des anpassungsfähigsten, nämlich des Menschen (mit seinem leiblichen Sein).

Da jedweder Energieverbrauch in Wärme enden muß, sind alle energieintensiven, nicht mit *Solar-Energie* gespeisten Produktions- und Versorgungssysteme, insbesondere das Weltverkehrssystem, ökologisch unangepaßt und überfordernd. Damit aber sind auch der räumlichen Arbeitsteilung und der Konzentration von Erzeugungsprozessen ökologische Grenzen gesetzt.

- 2) Das biologische System der Biosphäre ist durch eine *kaskadenhafte Nutzung von Energie und Material* sowie durch eine kreislauforientierte Stoffstromführung gekennzeichnet. Damit wird die Entropiebildung minimiert. Die derzeitige, vor allem fossil basierte „through-put-economy“ (Durchsatzökonomie) läuft diesem Organisationsprinzip direkt zuwider.
- 3) Um zu kreislauforientierten Nutzungsmustern zu kommen, ist eine *standortorientierte Dezentralisierung und Vernetzung* notwendig (Bauprinzip). Die derzeitigen Konzentrationen und die sie fördernden Technologien und Anreizsysteme laufen diesem Organisationsprinzip diametral entgegen.
- 4) *Biologische Vielfalt (Biodiversität)* trägt zur Stabilität des Gesamtsystems und zur Erhöhung der Anzahl möglicher Synergismen bei. Das vielfältige genetische Informationssystem ist somit eine der wertvollsten Ressourcen der Menschheit. Die derzeit vorherr-

---

1 Die Menschheit verbraucht derzeit in einem Jahr etwa jene Menge, die in einer Million Jahren inertisiert wurde.

2 Siehe Broschüre der SCHWEIZER RÜCKVERSICHERUNG, Protección del medio ambiente - protección de la vida, Zürich 1989.

3 Vor allem über die CaCO<sub>3</sub>-Bildung in den Ozeanen, wobei dieser Kompensationsmechanismus durch stoffliche Immissionen zusätzlich gestört wird.

schenden agrarischen Nutzungsmuster gehen in Richtung biologischer Verarmung und sind daher mit diesem Organisationsprinzip nicht kompatibel. „Lean production“ in der Landwirtschaft bedeutet Abbau der Biodiversität (mining biodiversity).<sup>4</sup>

- 5) Der *Aufbau von lebendigen Strukturen* mittels Inkorporation von Sonnenenergie ist der einzige negentropische (entropievermindernde) Prozeß des Ökosystems Erde. Lebensschutz bedeutet daher Selbstschutz der Menschheit als Gattung.

Betrachtet man die Dynamik der Weltwirtschaft auf diesem kurz aufgezeigten Hintergrund, so wird die Notwendigkeit einer radikalen Kurskorrektur, ein <eco-restructuring> evident. So wie die ökologischen Rahmenbedingungen in die staatlichen Rechtsordnungen eingebaut werden müssen<sup>5</sup>, um die menschlichen Verhaltensmuster in Richtung Nachhaltigkeit zu steuern, so muß dies auch bei der Welthandelsordnung geschehen, damit die Dynamik der Weltwirtschaftsordnung nicht langfristig wohlstandsvernichtend wirkt.<sup>6</sup>

### II.2.3.3 Anforderungen der Humanbiologie

Es ist kein Mirakel, daß der Mensch in seinen Grundbedürfnissen physisch und psychisch an die Biosphäre, deren Teil er ist, angepaßt ist. Diese phylo-genetische Prägung zu mißachten, bedeutet die Auslösung von Massenneuosen, die sich nicht nur in tiefem menschlichen Leid, sondern auch in ökonomischem Schaden zu Buche schlagen.

Zu den biologischen Rahmenbedingungen der menschlichen Existenz gehören insbesondere:<sup>7</sup>

- das Angelegtsein auf überschaubare Gruppen von etwa 100 Individuen, die sich selbst organisieren und transparent bleiben, mit klarer Gruppenzugehörigkeit
- das Einnehmen von einsichtigen Rollen in diesen Gruppen
- Lernen und Kommunikation über den direkten Kontakt mit vertrauten Mitmenschen in der überschaubaren Gruppe

---

4 Siehe hierzu die Graphik am Ende des Abschnittes VII.1.5 (Übersicht VII.1-5).

5 Siehe hierzu WOHLMEYER H., Zur Rezeption der ökologischen Vorgaben in Gesellschaft und Gesetzgebung, in „Kurswechsel oder Untergang“ (Prat, H., Hrsg.), Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften Frankfurt/Main 1994

6 Vorschläge hierzu wurden von der <Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development> erarbeitet: Environmental Protection and Sustainable Development, Legal Principles and Recommendations. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston.

7 Siehe ECCLES J.C. und ZEIER H., Geist und Psyche, Gehirn und Geist, Biologische Erkenntnisse über Vorgeschichte, Wesen und Zukunft des Menschen, Kindler Verlag, München und Zürich 1980;

MEVES CH., Kinderschicksal in unserer Hand, Erfahrungen aus der psychagogischen Praxis, Verlag Herder, Freiburg im Breisgau 1984 ; dieselbe: Verhaltensstörungen bei Kinder, Piper Verlag, München - Zürich, 1983.

MARKL H., Evolution Genetik und menschliches Verhalten, Piper Verlag München 1985

- die enge Bindungsmöglichkeit an die Pflegeperson bis zum Trotzalter (Alter der genügenden Bewegungs- und Überlebensfähigkeit - Ablösen vom Pfleger, Hineinwachsen in die Kleingruppe der erweiterten Familie) in der individuellen Ontogenese
- das Erlernen der wesentlichen Verhaltensmuster (Tugenden) für ein gedeihliches menschliches Zusammenleben, wie Liebe, Verlässlichkeit, Treue, Toleranz, Goldene Regel des zwischenmenschlichen Verhaltens<sup>8</sup>, Angemessenheit, Opferbereitschaft in der einsichtigen Kleingruppe
- das Hinauswachsen in größere Gemeinschaften auf Basis der in den stabilen Kleingruppen erworbenen sozialen Fähigkeiten
- das Empfinden der Welt als Heimat auf Grund des Eingebettetseins in ein vertrautes, überschaubares und daher bergendes soziales Netzwerk (= Gefühl der Geborgenheit).

Das Vorstehende hat nachstehende Maximen zur Folge:

- Kein Zwang zur Aufgabe der lokalen Versorgungssysteme durch den Weltmarkt, sondern vielmehr deren Stärkung und Ausgestaltung durch den Einsatz der modernen Techniken (Mikroelektronik, Informatik, Biotechnologie etc.). Die Schaffung moderner dezentraler und untereinander vernetzter Versorgungssysteme, die sowohl humanbiologisch als auch ökologisch angepaßt sind, ist eine der Kardinalforderungen für einen nachhaltigen Lebensstil.
- Verzicht auf eine weitere Entflechtung von Landwirtschaft und Industrie. Keine Anpassung der Landwirtschaft an die „Erfordernisse“ der Industrie, sondern die Adaption der industriellen Herstellungs- und Verteilungsmethoden an die Erfordernisse einer nachhaltigen Naturbewirtschaftung und eines überschaubaren menschlichen Zusammenlebens.
- (Wieder)Herstellung dezentralisierter, funktionell verflochtener, sozial befriedigender Kleingesellschaften mit überschaubaren Machtstrukturen und Kommunikationsnetzen; Erhaltung statt Zerstörung lokaler Kultur; Anpassung der gesellschaftlichen Anreizsysteme und der Technik an dieses Erfordernis.
- Zeit (Muße) für den zwischenmenschlichen Kontakt und den Kontakt zur Mitwelt, wodurch die Fähigkeit der rechten Gehirnhälfte<sup>9</sup> zur komplexen Systemerkenntnis und Systemsteuerung aktiviert werden. Letzterem widerspricht die immer drückender werdende Raserei, die mit den Erfordernissen des Weltmarktes (immer schneller, immer mehr) begründet wird. Statt die hohe Produktivität für mehr Muße einzusetzen, wird verkündet, daß im Interesse

---

8 Im Volksmund in der folgenden Formulierung bekannt: „Was Du nicht willst, das man Dir tu’, das füg’ auch keinem anderen zu!“

9 Siehe auch Exkurs in Kapitel II.2.2.1

der Konkurrenzfähigkeit diese auf ein kurzfristig existenzhaltendes Minimum eingeschränkt werden müsse.<sup>10</sup>

Die Konsequenzen der Mißachtung der humanbiologischen Grundbedürfnisse hat die Psychologin CH. MEVES vor zwei Jahrzehnten in einem Vortrag vor der Vereinigung Österreichischer Industrieller herausgestellt. Es sind dies vor allem:

- nicht konzentrations- und belastungsfähige Mitmenschen
- nicht partnerschafts- und teamfähige Mitbürger
- ewig ungesättigt umherhastende isolierte Individuen.

Dies bedeutet nicht nur Verlust eines geglückten Lebens und damit tiefes Leid, sondern auch hohe soziale Kosten und auf längere Sicht Verlust der Effektivität und damit der Konkurrenzfähigkeit wegen eines „verstümmelten Humankapitals“. Die gegenwärtige Anonymisierung und überfordernde Gestaltung der Weltgesellschaft droht auch zu zunehmendem Autismus zu führen, was die vorstehende Feststellung verstärkt.<sup>11</sup>

Weiters kommt es durch das systematische Auflösen von zwischenmenschlichen Bindungen zu weniger stabilen Gesellschaften und damit auch zu einer weniger verlässlichen Wirtschaftsgrundlage.<sup>12</sup> Die Beachtung humanbiologischer Basisbedürfnisse im Gesellschaftsdesign ist somit nicht nur eine humanitäre Forderung, sondern auch ein ökonomisches und gesellschaftspolitisches Erfordernis mit höchster Umwegrentabilität.

Das oben angesprochene Verhältnis des Menschen zu den natürlichen Systemen (zu seiner biologischen Mitwelt) bedarf eines *kurzen Exkurses* bezüglich der besonderen Vorbedingungen für die *Mobilisierung der Fähigkeiten der rechten Gehirnhälfte* des Menschen:<sup>13</sup>

Die rechte Gehirnhälfte des Menschen befähigt ihn zur komplexen Erkenntnis von Gestalten, Systemen und Harmonien sowie zum spontanen, integrierenden Umgang mit diesen. Letztere Fähigkeit zum systemkonformen Verhalten im Rahmen komplexer Wirklichkeiten setzt aller-

---

10 Siehe hierzu den Artikel „Streßtod“: Arbeiten und Sterben in Japan, Die Presse, Wien 18.3.1998, S. 3, in dem die konkreten Folgen der ungebremsten Effizienzraserei mitgeteilt werden und die Reflexionen des Kulturphilosophen W. MÜLLER-FUNK, in seinem Artikel „Bis einem Hören und Sehen vergeht“ vom 10.1.1998 ebendort Spectrum S. I.

11 Persönliche Kommunikation mit diesbezüglich tätigen Ärzten.

12 Der Soziologe R. SENNET schließt seine Fallstudie über die neue Arbeitswelt mit der Feststellung „But I do know a regime which provides human beings no deep reasons to care about one another cannot long preserve its legitimacy.“ Sennet R., The corrosion of character, The personal consequences of work in the new capitalism, W. W. Norton & Company, New York – London 1998.

13 Das Wissen hierzu stammt vor allem aus Kontakten mit J. ECCLES, K. LORENZ, R. RIEDL und vielen praktisch tätigen Bauern - vor allem vom Ziehvater des Autors weiland F. STEINDL und dem extremen Bergbauern weiland J. PLANITZER sowie aus eigener Erfahrung im Umgang mit sensiblen Ökosystemen.



dings den innigen, längerwährenden Kontakt mit diesen voraus. Das Ergebnis ist das sogenannte <Systemgefühl> oder <Gespür>.14

Der moderne Zwang zu immer größeren Einheiten, zur Fernsteuerung und zur Hypermobilität verhindert jedoch jenen innigen Kontakt zur lokalen Biosphäre, der die Voraussetzung für das Abrufen der Fähigkeiten der rechten Gehirnhälfte ist. Das vorherrschende Agrarverständnis (die „Agrar-Zivilisation“) der reichlich mit Land ausgestatteten und relativ spät unter Bewirtschaftung genommenen Agrar-Export-Länder unterscheidet sich daher grundlegend von einer „Agrikultur“, die sich aus dem über Generationen gewachsenen Naheverhältnis zu Boden, Pflanze und Tier sowie zum komplexen System der Kulturlandschaft entwickelte.15

Der noch praktisch handwerklich tätige Bauer kann ein lokal verwurzeltes, dauerhaftes Naheverhältnis zur Biosphäre entwickeln und dadurch sein schulisches Fachwissen mit seiner komplexen Systemerfahrung verbinden. Auf dieser Basis sind nachhaltige, angepaßte Systemsteuerungen möglich.

In diesem Zusammenhang sei auch auf das Phänomen der negativen Rückkopplungen beim Umgang mit lebenden Systemen hingewiesen. Liegt ein Naheverhältnis zu einem lebendigen Sein vor, dann stellt der Akteur nicht nur die Frage, ob es den Tieren und Pflanzen „gut geht“, sondern es wird auch eine Reaktion mobilisiert, die der Verhaltensforscher K. LORENZ<sup>16</sup> als „Tötungshemmung des Menschen“ benannt hat. Diese angeborene, lebensfördernde negative Rückkopplung im menschlichen Verhalten wird jedoch ausgeschaltet, wenn es zu einer Anonymisierung der Beziehung zu Boden, Pflanze und Tier kommt. Die Entwicklung der Welt-Agrarwirtschaft drängt in diese Richtung. Dies ist auch eine der plausiblen Erklärungen dafür, wieso Naturzerstörung in zunehmendem Maße ungehemmt stattfindet.

Die „nüchterne“ Philosophie hinter dem gegenwärtigen Welthandelsregime klammert solche Erwägungen derzeit noch beharrlich aus, ja belächelt den Verweis auf sie. Um so mehr ist es

---

14 Ein klassisches Beispiel hierfür ist das frühzeitige Erkennen des Beginnes einer Erkrankung eines Kindes durch eine Mutter. Auf Grund des innigen Kontaktes mit ihrem Kind fallen ihr kleinste Veränderungen im <komplexen System Kind> auf, die sie zu systemerhaltenden Steuerungsmaßnahmen veranlassen. Sie merkt, daß das Kind „etwas ausbrütet“. Ist das Kind außenstehenden Personen überlassen, denen das Erfassen des feinen Gewebes der biologischen Gestalt dieses Kindes nicht möglich war, dann wird die Erkenntnis der Systemstörung sehr spät einsetzen – oft erst beim Systemzusammenbruch. Dasselbe gilt mutatis mutandis für Tiere und Pflanzen (Es war eines der prägenden Erlebnisse des Ökonomen F. SCHUMACHER, daß er als während des zweiten Weltkrieges auf einer Farm tätiger Internierter in Großbritannien erkennen mußte, daß ein anvertrautes Tier nur deshalb zugrunde gegangen war, weil er in seinem Fernverhältnis die Veränderungen im Verhalten nicht rechtzeitig erkannte).

15 Der Schweizer Agrarsoziologe, Regionalplaner und Psychotherapeut TH. ABT geht noch weiter. Er hat empirisch gefunden, daß es kollektives, prima facie unbewußtes, über Generationen gewachsenes Wissen über die Eigenschaften und Tragfähigkeiten von Ökosystemen gibt. Siehe hierzu sein Buch Fortschritt ohne Seelenverlust, Verlag Hallwag, Bern 1988. Die moderne Hypermobilität und Unrast kappt jedoch den Zugang zu dieser menschlichen Ressource.

16 Nobelpreisträger für Medizin und Physiologie des Jahres 1973. K. LORENZ versteht unter dem Begriff „Tötungshemmung“ die angeborene Eigenschaft des Menschen, das Leben von Mitmenschen und anderen Mitlebewesen im Zweifel zu schonen. Ausnahmen hiervon bestehen – abgesehen von neurotischen Perversionen – bei der Gefährdung des eigenen Lebens durch Mitlebewesen.

geboten, ebenso beharrlich darauf hinzuweisen, daß Erkenntnisse aus anderen Wissenschaften auch bei der Erarbeitung von Leitvorstellungen im ökonomischen Bereich Beachtung finden müßten, wenn die Strategien nicht zu kurz greifen oder sogar kontraproduktiv sein sollen.

Auf Grund der oben angeführten Erkenntnisse sollten die weltwirtschaftlichen Strategien eine kleinräumig standortorientierte und kleinstrukturiert überschaubare Agrarwirtschaft begünstigen, in der der Betriebsführer noch handwerklich mittätig sein kann. Dies ermöglicht jenes unverzichtbare *physische und psychische Naheverhältnis zur anvertrauten Mitwelt*, das die Voraussetzung zur Entfaltung und Nutzung der im Bereich der rechten Gehirnhälfte angesiedelten Fähigkeiten ist.

In diesem Lichte sind auch die laufenden Diskussionen über die zulässigen Förderungen im Rahmen des Agrarabkommens der WTO in einem neuen Licht zu sehen, weil sich ein unterschiedliches Strukturideal als ökonomisches Ziel ergibt.

#### **II.2.3.4 Das Erfordernis angepaßter Technologie**

Die vorstehend angeführten systemtheoretischen, ökologischen und humanbiologischen Basisanforderungen an eine zukunftsfähige (geglückte) Gesellschaftsgestaltung erfordern auch ein geändertes Technikdesign. Statt einer naturüberwindenden, energie- und materialintensiven sowie den Menschen als unvollkommenes (und daher möglichst zu ersetzendes) Rädchen einer Megamaschine sehenden Technik, bedarf es einer naturangepaßten, möglichst alle natürlichen (auch die zwischenmenschlichen) Synergismen wahrnehmenden Technikkonzeption.

Dies bedeutet:

- solare Orientierung der Energieversorgung;
- Kreislauforientierung der Stoffströme;
- eine vielfältige, kleinräumig standortorientierte Land- und Forstwirtschaft mit eher gärtnerischen Produktionsmustern (der Umgang mit der „Oase Erde“ muß von der Naturbewirtschaftung in den Kleinoasen lernen);
- eine auf diese Muster abgestimmte Mehrrohstoff- und Mehrzwecktechnik in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Lebensmittel und Rohstoffe;
- ein Zusammenwachsen von Land- und Forstwirtschaft und Industrie auf Basis nachwachsender Rohstoffe und in einer Partnerschaft zur Schließung organischer Stoffkreisläufe.
- Aufbau von intelligenten Nahversorgungssystemen bei Energie, Nahrungsmitteln, organischen Rohstoffen und Basisdienstleistungen.

- Minimierung des Einsatzes von Energie und Material je erzeugter Serviceeinheit (Gut oder Dienstleistung; Faktor 10 Konzept<sup>17</sup>).

Das Wissen für den Aufbau einer solchen zukunftsfähigen Technik steht zur Verfügung. Ihr Abrufen ist die Aufgabe der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik (Anreizsetzung durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen). Die Abstinenz der Akteure im Rahmen der WTO erscheint in diesem Lichte als grobe Pflichtversäumnis (wenn gemeinwohlorientiertes Handeln als moralische Pflicht gesehen wird - siehe die nachfolgenden Bemerkungen zur ethischen Sichtweise).

### **II.2.3.5 Die ethische Sichtweise und die Rechtsordnung**

Es kann hier, wie es der Rahmen dieser Studie gebietet und wie in den vorstehenden Schlaglichtern praktiziert, auf die Problematik der internationalen Ethik nicht in der Breite eingegangen werden, wie es bei diesem Fragenkomplex eigentlich notwendig wäre<sup>18</sup>, es kann nur auf einige Schlüsselfragen hingewiesen werden. Auch auf die internationale Friedensethik, die wohl am intensivsten wissenschaftlich bearbeitet wurde, kann hier nicht eingegangen werden.

Ethik bedeutet Orientierung des individuellen und gesellschaftlichen Verhaltens an sittlichen Maßstäben. Dies aber setzt die Anerkennung von Werten voraus, denen man sich verpflichtet fühlt. Spricht man von Ethik im internationalen Bereich, so stellen sich unmittelbar die Fragen: An welche Werte fühlt sich die internationale Gemeinschaft gebunden? Wo gibt es einen erkennbaren Wertekonsens? Wo liegen die Prioritäten?

Die wohl generellste und von einem weiten Konsens getragene Orientierung gibt die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948. Nach dieser sollen alle Verhaltensmuster und Maßnahmen, die der Würde und dem Wohlergehen aller Menschen widersprechen, unzulässig sein. Die Menschenwürde hat höchste Priorität.

Weitere Wertedeklarationen findet man in der Regel in den Präambeln von internationalen Vertragswerken. Aus diesen kann auch der Wertewandel und der Wandel in der Rangordnung der Werte, denen nachgestrebt wird<sup>19</sup>, abgelesen werden. So kannte das GATT in seiner Präambel noch nicht das Ziel der „optimalen Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer dauerhaften Entwicklung“. Letzteres ist erst in der Präambel zur Errichtung der WTO enthalten. Es ist dies der Niederschlag der intensiv gewordenen Nachhaltigkeitsdiskus-

---

17 Siehe SCHMIDT-BLEEK ET AL., The International Factor 10 Club's Statement to Governments and Business Leaders 1997, Factor 10 Institute, Carnoules 1997.

18 Zur umfassenden Einführung wird auf R. WEILERS, Internationale Ethik, Duncker & Humblot Berlin, erster Bd. (Grundlegung der sittlichen Ordnung der Völkergemeinschaft) 1986, zweiter Bd. (Anwendungsfelder ) 1989, im letzteren insbesondere auf Abschnitt 3, „Die gerechte Ordnung der Internationalen Wirtschaft“, verwiesen.

19 Zur näheren empirisch begründeten Information über die Wertelandschaft in Europa unter Einschluß Nordamerikas wird auf P. M. ZULEHNER und H. DENZ, Wie Europa lebt und glaubt, Europäische Wertestudie, Patmos Verlag Düsseldorf, 1993 verwiesen.

sion, die aus der Erkenntnis entspringt, daß die Verhaltensmuster der Menschen die Lebensgrundlagen zu gefährden beginnen.

Es gibt somit grundsätzliche Wert-Prioritäten - wie die Menschenwürde - und sich aus der Situation ergebende Prioritäten.

Die absolute Priorität der Menschenwürde findet ihren Ausdruck in der Forderung, daß die Güter dieser Erde allen Menschen in gerechter Verteilung zugänglich sein sollten („horizontale Solidarität“)<sup>20</sup> und die Chancen der kommenden Generationen nicht verkürzt werden („vertikale Solidarität“).<sup>21</sup> Beide implizieren die Maximen, daß ein Verhaltensmuster im Prinzip auf alle Menschen ausdehnbar (Globalisierbarkeit) und für alle folgenden Generationen praktikierbar sein sollte („Zukunftsfähigkeit“). Desgleichen sollten die Ressourcen der Erde für alle Menschen und alle Generationen gerecht zugänglich sein. International wirksames Handeln ist an diesen Maximen zu messen.

Ein besonderer Akzent bezüglich der geforderten individuellen und gesellschaftlichen Verhaltensmuster kam - wie vorstehend erwähnt - mit der Erkenntnis, daß vor allem durch die Beherrschung des Energiestaus und die Erschließung der fossilen Primärenergieträger sowie durch die Atomenergie die Instrumente des Menschen zur Naturveränderung so gewaltig wurden, daß der traditionelle Kampf ums Überleben die Seiten wechselte. Es ist Behutsamkeit und weise Selbstbeschränkung im Umgang mit den entwickelten technischen Instrumenten angesagt. Wir dürfen nicht mehr alles, was wir können, wenn wir nicht die eigene Lebensbasis gefährden wollen.<sup>22</sup>

Im Rahmen des Erkennens der existentiellen Gefährdungen kommt es auch in zunehmendem Maße zur Hinterfragung des Wachstumsparadigmas, das vor allem die internationale Wirtschaft prägt.<sup>23</sup> Unbegrenztes Wachstum in einem begrenzten System - und dies ist die Erde - muß zur

---

20 Siehe z.B. PAUL VI, Enzyklika *Populorum Progressio* vom 26.3.1967. Ein besonderes ethisches Problem stellen jene Staaten dar, die im Zuge ihrer Wirtschaftspolitik die eigene Bevölkerung hungern lassen, weil sie ihre agrarischen Aktivitäten auf den Export weniger Güter konzentrieren. Es stellt sich die Frage, ob bei einer solchen - in der Regel einer Minorität, die in die Schuhe der ehemaligen Kolonialherren geschlüpft ist, dienenden - Politik eine internationale Einflußnahme gerechtfertigt ist. Die Analogie zu den Handelsspielregeln im Falle der Sklaverei oder der Leistungserstellung durch Gefangene würde sich anbieten.

21 Siehe klassische Definition der „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“ in „Unsere gemeinsame Zukunft“, Eggenkamp Verlag, Greven 1987, S. 9 u. 10 - „(...) eine Entwicklung, die den gegenwärtigen Bedarf zu decken vermag, ohne gleichzeitig späteren Generationen die Möglichkeit zur Deckung des ihren zu verbauen.“

22 Die Arbeiten des Heidegger-Schülers H. JONAS, *Prinzip Verantwortung*, Insel Verlag, Frankfurt/Main 1979 sind von dieser Erkenntnis geprägt. Wir sollten nicht tun, was andere in Zukunft zu verantworten haben werden und auch das unterlassen, dessen Folgen wir nicht abschätzen können. Siehe hierzu auch die Ansprache des Papstes JOHANNES PAUL II. anlässlich der Eröffnung der Studienwoche der Päpstlichen Akademie der Wissenschaften „Achtung der Menschenrechte - Leben mit der Schöpfung“ vom 12.3.1999 in „L'Osservatore Romano“ vom 2.10.1999, S. 14 u. 15. In dieser werden die Risiken und Gefährdungen aufgezeigt und „eine politische, wirtschaftliche und rechtliche Weltordnung, die sich auf klare moralische Regeln stützt, damit das Streben nach dem Gemeinwohl Ziel der internationalen Beziehungen sei“, gefordert.

23 In allen Jahresberichten der WTO und den Botschaften der nationalen Regierungen wird höchstes Wachstum gepriesen.

Systemzerstörung führen. Das Design der die Weltwirtschaft dominierenden Geldwirtschaft ist jedoch über den Zinseszins auf unbegrenztes Wachstum gerichtet.

Das Infragestellen des Wachstumsparadigmas ist für die Agrarwirtschaft von besonderer Bedeutung. Die Einbettung des naturnächsten Wirtschaftsbereiches in den allgemeinen Wachstumszwang bewirkt nämlich dessen ökologisch und humanbiologisch (siehe oben) unangepaßte „Entwicklung“. Bei sinkenden Grenzerträgen je Flächeneinheit bleibt nur das flächenmäßige Vergrößern der Betriebe („wachsen oder weichen“). Dieses aber führt einerseits zum oben angeführten <Fern-Umgang> mit der Natur und zur „lean production“ – also Produktionsstrategien, die die Biodiversität reduzieren, und andererseits zum Untergang der ländlichen Gemeinden und Kultur, zur Vereinsamung der Farmer und nicht zuletzt zu einer unerwünschten Konzentration des Eigentums an Grund und Boden.<sup>24</sup>

Die Leitvorstellung des unbegrenzten Wachstums und das ihr entsprechende Wirtschaftsdesign wurzeln nicht nur im nicht mehr aufrechterhaltbaren Weltbild der unbegrenzten Möglichkeiten, sondern auch in der metaphysischen Positionierung des „Fortschrittes“ und der „Modernisierung“. Beide werden im vorherrschenden säkularisierten Bestimmungsbild der Menschheit um ihrer selbst willen bejaht und sind metaphysischer Endzweck. Wohin die Reise geht, wird kaum mehr hinterfragt. Vielmehr kommt es zu einer geradezu emphatischen Unterwerfung unter den anonymen Corpus einer Weltmaschine, die so konstruiert ist, daß sie immerfort vorwärtsdrängen muß.<sup>25</sup> Diese dominierende Einstellung zu Ende dieses Jahrhunderts hat eine frappierende Ähnlichkeit mit dem Nietzscheschen Ideal des Herrenmenschen, das zu Ende des vorigen Jahrhunderts propagiert wurde. Beide Ziele haben gemeinsam, daß für ihre Realisierung die traditionelle Moral, die die Schwächeren begünstigt, geopfert werden muß. Es ist daher nicht verwunderlich, daß gerade jene Gemeinschaften, die ihre Werte transzendental begründen (wahr ist, was sich ewig bewährt), nämlich *die großen Weltreligionen*, die Gegenposition einnehmen, wobei die katholische Soziallehre das geschlossenste Gedankengebäude entwickelt hat (was auch in den Literaturzitataten zum Ausdruck kommt)<sup>26</sup>. Sie alle verbindet die Überzeugung von der gemeinsamen Gotteskindschaft, aus der die gleiche Menschenwürde und die Forderung nach einer Multikultur der Liebe abgeleitet werden können.

Die Lehren des Christentums enthalten ein für die Land- und Forstwirtschaft besonders bedeutames Leitbild. Es ist das im Schöpfungsmythos dominierende Bild des anvertrauten Gartens. Ein fruchtbarer und Wohlbefinden spendender Garten bedarf, um ein solcher zu sein, der abgestimmten Vielfalt, der harmonischen Schönheit, der klugen Wahrnehmung unterschiedlichster

---

24 Siehe hierzu die hervorragende Situationsdarstellung und Analyse im Hirtenbrief der Nationalen Bischofskonferenz der katholischen Bischöfe der Vereinigten Staaten von Amerika, „Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle: Die katholische Soziallehre und die Amerikanische Wirtschaft“, 1987; kommentierte Ausgabe F. HENGSBACH, „Gegen Unmenschlichkeit in der Wirtschaft“, Herder Verlag, Freiburg – Basel – Wien, 1987; vor allem die Kapitel „Ernährung und Landwirtschaft“ sowie „Die Amerikanische Wirtschaft und die Entwicklungsländer“.

25 Siehe hierzu W. MÜLLER-FUNK, loc. cit.

26 Siehe z.B. J. SCHASCHING, Die soziale Botschaft der Kirche, Tyrolia Verlag, Innsbruck – Wien – München, 1962.

Synergismen und nicht zuletzt des persönlichen, behutsam betreuenden Tätigseins des Gärtners.<sup>27</sup>

Ethik kann nicht mit naturwissenschaftlichen Methoden bewiesen werden. Sie kann aber einsichtige Anleitung geben<sup>28</sup> und in Form geglückter Lebens- und Gesellschaftsentwürfe überzeugen. Gerade aus letzterem Grunde sollte die Weltwirtschaftsordnung so gestaltet sein, daß unterschiedliche Gesellschaftsgestaltungen in friedlichen und fairen Wettbewerb treten können. Die derzeit im Hintergrund angestrebte indirekte Gleichmacherei kann wohl nur zu „sozialer Entropie“ führen und dies sollte nicht der Sinn des <Fortschrittes> sein.

Rechtsordnungen sind in ihrem Kern der <normative Abdruck> von Wertordnungen, deren innere Logik von der angewandten Ethik ausdifferenziert wird. Dieser Kern wurde in der Vergangenheit insbesondere im internationalen Wirtschaftsrecht vernachlässigt, kommt aber nun über die Sozial- und Umweltfragen wieder vermehrt in Diskussion.

### II.2.3.6 Weitere Aspekte

Da die restlichen in der Übersicht II.2-1 angeführten Betrachtungsweisen, also Entwicklungspolitik, Risikomanagement, Ressourcenökonomie, Theorie des Internationalen Handels und Volkswirtschaftslehre in einigen anderen Kapiteln ausreichend behandelt werden, sollen nur dort kürzeste Hinweise erfolgen, wo ein betrachtenswerter Gesichtspunkt nützlich erscheint.

**Nachhaltige Entwicklungspolitik** kommt zunehmend weg vom traditionellen exportinduzierten Konzept zugunsten einer angepaßten und vielfältigen autonomen Entwicklung, die durch Exportstrategien ergänzt wird. Seit GUNNAR MYRDAHLS Analysen hat sich die Lehrmeinung dahingehend geändert, daß eine nachhaltige Entwicklungspolitik auf einer diversifizierten autonomen Wirtschaft aufruhem sollte. Die autonome Wirtschaft sollte das <Brot> sein; der Export die <Butter> auf dieses.<sup>29</sup>

Im Bereich des **Risikomanagements** sind wohl die größten Defizite zu verzeichnen. Die meisten Großrisiken werden schlicht aus der ökonomischen Betrachtung ausgeklammert (z.B. Ausfall von Fernversorgungssystemen und von internationalen Computernetzwerken) oder durch staatliche Haftungsbegrenzungen (z.B. beim Flug- und Schiffsverkehr und bei Atomkraftwerken) unbestimmten künftigen Opfern (Individuen und Gemeinschaften) überbunden. Dadurch werden potentiell sehr hohe soziale Kosten externalisiert und der internationale Handel massiv begünstigt.

---

27 In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, daß der Kern der österreichischen Biobauern ihre gegen den Hauptstrom gerichtete Haltung aus dieser Wurzel begründete und durchtrug.

28 Siehe H. KÜNG, „Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft“, Piper Verlag, München 1997, VIRT G., „Wir stehen am Anfang, Bausteine für eine christliche Umweltethik“, in „Academia“, Heft 3/1989, Wien 1989.

29 Es findet sich eine frappante Parallele hierzu in der Entwicklung der Konzeptionen für eine erfolgreiche Regionalpolitik. Auch diese setzt in ähnlicher Weise auf die Aktivierung autonomer Potentiale.

Da immer wieder die verharmlosende Begründung vorgebracht wird, daß bei den betroffenen Risiken geringe Eintrittswahrscheinlichkeiten gegeben seien, muß herausgestellt werden, daß sich die Größe des Risikos aus dem Produkt von Größe des befürchteten Ereignisses mal Eintrittswahrscheinlichkeit ( $R = G \times W$ ) ergibt. In diesem Lichte sehen die überwältigten Risiken weit massiver aus.<sup>30</sup>

In der **Ressourcenökonomie** ist zu bedenken, daß die vorherrschenden ökonomischen Modelle von einem langfristig optimierendem Verhalten der Verfügungsberechtigten ausgehen. Das konkrete Weltwirtschaftsgeschehen zeigt jedoch, daß Kurzzeitziele vorherrschen und daß der Kostenwettbewerb zur Nutzung der Skaleneffekte beim Rohstoffabbau zwingt. Ohne Einschränkungen im Allgemeininteresse kommt es daher zum Raubbau. Weiters führt die gegenwärtig praktizierte Abzinsung künftiger Bedürfnisse auf den Gegenwartswert zu einer unverantwortlichen Verniedlichung künftiger Bedürfnisse, zumal es sich meist um längere Zeiträume handelt.

Bei der **Sichtweise der Volkswirtschaftslehre** sei auf den gesellschaftlichen Wertewandel, der sich in den Zielsetzungen widerspiegelt, hingewiesen. Das volkswirtschaftliche „magische Dreieck“ (*Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und ausgeglichene Außenwirtschaft*) hat sich zu einem „magischen Sechseck“ gewandelt, in dem *die Sicherung der Lebensgrundlagen, das qualitative Wirtschaftswachstum* und das *längerfristig ausgeglichene Budget* hinzukamen. Gerade letzteres Ziel führt zu den Fragen eines internationalen Finanzausgleiches hin. Es ist überdies zu erwarten, daß bisher ausgeklammerte Zielsetzungen wie Einkommensverteilung, Verteilung von Besitz und nicht zuletzt <psychisches und physisches Wohlbefinden> ebenso hinzukommen. Im Unterschied zur marktgläubigen Anglo-Amerikanischen Schule muß betont werden, daß die gesellschaftlichen Zielsetzungen durch politischen Konsens vorzugeben sind. Aufgabe der Ökonomie ist es zu helfen, diese Zielsetzungen möglichst effektiv (d.h. mit den geringstmöglichen Kosten) zu erreichen.

Mit den vorstehenden Schlaglichtern sollte aufgezeigt werden, daß nachhaltig wohlstandsmehrende Welthandelspolitik der Integration zusätzlicher Sichtweisen bedarf. Tatsächlich wohlstandsmehrende Wirkung wird die Weltwirtschaft überdies nur entfalten können, wenn diesen Sichtweisen auch im institutionellen Rahmen Rechnung getragen wird.

---

30 Deshalb versichern sie auch die internationalen Versicherungsgesellschaften nur unter der Bedingung einer Haftungsbegrenzung oder einer staatlichen Mithaftung.





### **III. AKTUALISIERTE DARSTELLUNG DER WELTHANDELS- ORDNUNG (WTO)**

---

#### **III.1 Darstellung der geltenden Welthandelsordnung (WTO)**

Richard Senti

##### **Vorbemerkungen**

Mit dem Abschluß der URUGUAY-Runde am 15. Dezember 1993 in Genf und der Unterzeichnung der Verträge im marokkanischen Marrakesch am 15. April 1994 hat das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) sowohl eine Fortsetzung als auch eine Erweiterung erfahren. Eine Fortsetzung, indem die neue Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) die Grundregeln des früheren GATT übernommen hat, eine Erweiterung, indem diese Ordnung über den Güterhandel hinausgeht und nun auch den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr und den Schutz der geistigen Eigentumsrechte miteinbezieht.

Die folgende Darstellung ist so angelegt, daß in den ersten beiden Teilen III.1.1 und III.1.2 kurz auf die Entstehung und die institutionelle Regelung der WTO eingegangen wird, um anschließend einen Überblick über den materiellen Inhalt der neuen Ordnung zu vermitteln. Der Teil III.1.3 handelt von den allgemeinen Vorschriften, d.h. von den Grundbedingungen, die sich in allen Teilverträgen der WTO finden. Dabei wird in diesem Teil dem Umweltschutz ein relativ breiter Raum gegeben (mit entsprechenden Quellenhinweisen), da dieses Thema im Hinblick auf das vorliegende Projekt der Österreichischen Vereinigung für Agrarwissenschaftliche Forschung (ÖVAF) von besonderer Bedeutung ist. Die Teile III.1.4 bis III.1.7 fassen den Inhalt des GATT, des GATS und des TRIPS zusammen, ohne indessen auf die Teilbereiche der Landwirtschaft, die sanitärischen Maßnahmen und die Subventionen einzutreten. Diese Teilbereiche werden wiederum in Rücksichtnahme auf ihre besondere Bedeutung im vorliegenden Projekt anschließend vertieft behandelt: das Landwirtschaftsabkommen als Teil III.1.8, die sanitärischen Maßnahmen als Teil III.1.9 und die Subventionen als Teil III.1.10.

Die Ausführungen sind auf folgende Veröffentlichungen abgestützt: SENTI, R. (1994): GATT - WTO. Die neue Welthandelsrunde nach der URUGUAY-Runde; SENTI/CONLAN (1998): WTO, Regulation of World Trade after the URUGUAY Round und SENTI, R. Kommentar zur WTO (noch nicht veröffentlicht).

### ***Abkürzungen:***

BBl	Bundesblatt (Schweiz)
BISD	Basic Instruments and Selected Documents (GATT)
CCC	Customs Co-operation Council
DSB	Dispute Settlement Body
EU	Europäische Union
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
ITO	International Trade Organization
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MFA	Multifaserabkommen
mfn	most favored nation clause (Meistbegünstigung)
SDR	Special Drawing Right (vgl. SZR), 1 SDR = ca. 1.38 US\$
SR	Systematische Sammlung des schweizerischen Bundesrechts
SZR	Sonderziehungsrecht (vgl. SDR), 1 SZR = ca. 1.38 US\$
TMB	Textiles Monitoring Body
TRIMS	Agreement on Trade-Related Investment Measures
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNO	United Nations Organization
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization

### III.1.1 Entstehung der Welthandelsorganisation

#### ■ Die Ausgangslage

Die Schaffung des GATT nach dem Zweiten Weltkrieg geht auf die US-Initiative zurück, die Welthandelsordnung neu zu strukturieren und die in den vierziger Jahren entstandene Kriegswirtschaft in eine Friedenswirtschaft überzuführen. Die US-Vorstellung von der zu gründenden Welthandelsordnung war ein bewußtes Weiterführen des *New Deal* der dreißiger Jahre und des Handelsgesetzes von 1934, einer Gesetzgebung, in der die wichtigsten Grundsätze der neuen Welthandelsordnung vorgegeben sind.

Zur Bekämpfung der Rezession der dreißiger Jahre hatte die US-Regierung das *Smoot Hawley* Zollgesetz erarbeitet, das eine Anhebung der Importzölle von durchschnittlich 26 auf rund 50 Prozent vorsah. Der Vorschlag stieß in breiten Wirtschaftskreisen auf massiven Widerstand. Trotzdem unterzeichnete Präsident *Herbert Hoover* im Jahre 1930 das neue Außenhandelsgesetz.

Im Jahre 1932 forderte der Demokrat *Franklin D. Roosevelt* den von den Republikanern zur Wiederwahl nominierten Präsidenten *Herbert Hoover* erfolgreich heraus. Der Sieg des Demokraten gründete offensichtlich auf dem Versprechen, die amerikanische Wirtschaft aus der immer schwerer zu ertragenden Wirtschaftskrise herauszuführen. Zwei Jahre nach Amtsantritt unterzeichnete *Franklin D. Roosevelt* ein neues Handelsgesetz, formell eine Ergänzung zum *Smoot Hawley* Zollgesetz, materiell jedoch eine Neukonzeption der US-Außenhandelspolitik mit folgenden Schwerpunkten:

- Abbau der Handelshemmnisse: Zur Erreichung dieses Ziels ermächtigte das Gesetz den Präsidenten, Abkommen mit dem Ausland über Zollreduktionen bis zu 50 Prozent des jeweils geltenden Zollniveaus abzuschließen.
- Nichtdiskriminierung zwischen Vertragspartnern (Prinzip der Meistbegünstigung).
- Verhandlungen nach dem Prinzip der Reziprozität: Die Forderung nach Reziprozität erfolgte - die gleichen Argumente werden auch heute angeführt - im Hinblick auf die Verbesserung der Austauschverhältnisse, der Beschäftigung und der Zahlungsbilanz.

#### ■ Der Mißerfolg der ITO

Im November 1945 veröffentlichte das US-Staatsdepartement die „*Proposals for Expansion of World Trade and Employment*“ und im Februar 1946 beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO, eine Internationale Konferenz für Handel und Beschäftigung durchzuführen, in der Absicht, analog zu den im Entstehen begriffenen Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) eine Internationale Organisation für Handel und Beschäftigung zu schaffen.

Nach entsprechenden Vorarbeiten fand vom November 1947 bis März 1948 in Havanna die UNO-Konferenz für Handel und Beschäftigung statt. Die Unterzeichnung der sogenannten „*Havanna Charter for an International Trade Organization*“ (ITO) erfolgte am 24. März 1948 durch insgesamt 54 Staaten.

Die Havanna Charta, die weitgehend auf die Initiative der US-Exekutive (Staatsdepartement) zurückging, kam schließlich durch die amerikanische Legislative (Kongreß) wieder zu Fall. Die Mehrheit der Parlamentarier war gegen die ITO, die Liberalen, weil ihnen die ITO zu protektionistisch, und die Protektionisten, weil ihnen die ITO zu liberal war.

### ■ **Das GATT als „Zwischenlösung“**

Die Teilnehmerstaaten der ersten Vorkonferenz von 1946 beschlossen, den von den USA angebotenen Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen vorgängig und außerhalb der ITO in einem speziellen Vertrag zu regeln. Es war vorgesehen, später diesen Vertrag als Teil IV in die bis dahin ausgearbeitete ITO einzubringen. Das zeitliche Vorziehen ergab sich, weil die Schaffung einer weltweiten Handelsorganisation mehr Zeit als vorgesehen in Anspruch nahm und das US-Angebot auf Grund des damals geltenden Handelsgesetzes Ende 1947 auslief. Die Form eines Vertrags (im Gegensatz zur Form einer Organisation) wurde gewählt, weil die Regierung der Vereinigten Staaten gemäß Handelsgesetz nur zum Abschluß von Handelsverträgen ermächtigt war. Der Entscheid über den Beitritt zu einer Organisation war der Legislative vorbehalten.

Das GATT-Vertragswerk trat am 1. Januar 1948 für die acht Staaten Australien, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Luxemburg, Niederlande und die USA in Kraft. Rund 20 Staaten ratifizierten das Abkommen in den folgenden Monaten.

### ■ **Vom GATT zur WTO**

Die weitere Ausgestaltung der Welthandelsordnung erfolgte in sogenannten Handelsverhandlungen oder Handelsrunden.

Eine für das Weiterbestehen des GATT wichtige Handelsrunde war die von 1955, in der sämtliche Vertragsparteien dem Abkommen in der bisherigen Form erneut zustimmten. Die gleichzeitig vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen beschränkten sich auf eine relativ unbedeutende Neuformulierung der Präambel, das Festlegen eines Verfahrens für die periodische Rücknahme von Zollzugeständnissen sowie auf die jährliche Überprüfung der zahlungsbedingten Handelsrestriktionen.

Eine Erweiterung erfuhr das GATT 1966 mit der Gewährung von Ausnahmeregelungen zur Verbesserung des Marktzutritts der wirtschaftlich schwachen Länder in den Industriestaaten (Teil IV Handel und Entwicklung).

Bisher haben im Rahmen des GATT acht Handelsrunden stattgefunden. In den ersten sechs Runden ging es vor allem um die Aufnahme neuer GATT-Vertragspartner und den Abbau von Zöllen. Gegenstand der siebten Runde (Tokio-Runde, 1973-1979) waren erstmals auch die Reduktion nichttarifärer Handelshemmnisse sowie die Neuregelung des Dumping, der Subventionen, des öffentlichen Beschaffungswesens und der Zollpräferenzen zugunsten der wirtschaftlich schwachen Länder. Mit diesen Veränderungen hat das GATT eine qualitative Ausweitung erfahren, die in der jüngsten Runde (URUGUAY-Runde, 1986-1993) ihre Fortsetzung fand. Die URUGUAY-Runde hat die Welthandelsordnung über den Güterhandel auf die grenzüberschreitenden Dienstleistungen und den Schutz der geistigen Eigentumsrechte ausgedehnt und institutionell in eine übergeordnete Welthandelsorganisation (WORLD TRADE ORGANIZATION, WTO) eingebettet.

#### ■ **Der heutige Geltungsbereich der WTO**

Die folgende Übersicht III.1-1 zeigt jene Bereiche, die in der Welthandelsorganisation in der einen oder andern Form geregelt sind oder im Hinblick auf eine Regelung weiterhin zur Diskussion stehen.

### ***Institutioneller Teil***

- WTO-Beitrag zur einer größeren wirtschaftspolitischen Konvergenz
- Aufbau eines umfassenden handelspolitischen Überwachungssystems
- Gewährleistung einer integrierten Streitschlichtung
- Handel und Umweltschutz (noch nicht abschließend ausgearbeitet; Aufgabe des WTO-Vorbereitungskomitees)
- Maßnahmen zugunsten der wirtschaftlich schwachen Länder und der ernährungsmäßig abhängigen Staaten

### ***I. Warenhandel (GATT)***

- Protokoll über den konsolidierten Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelsbegrenzungen (einschließlich Rohstoffe und tropische Erzeugnisse)
- Regelsystem im Agrarhandel einschließlich Gesundheitsschutz
- Abkommen über den Textilhandel
- Änderung der Kodizes der 7. Welthandelsrunde (Tokio-Runde) über Antidumping-Politik, technische Handelshemmnisse, Einfuhrlizenzen, Subventionen und Ausgleichszölle, Notifizierungspflichten und Zollwertberechnung, öffentliches Beschaffungswesen \*\*), Zivilluftfahrzeuge \*\*)
- Revision oder Neuinterpretation von GATT-Bestimmungen über Zollgebühren und andere Abgaben, Staatsunternehmen, zahlungsbilanzpolitisch begründete Maßnahmen, Schutzklauseln, Zollunionen und Freihandelszonen, Waivers (Vertragsausnahmen), Änderung von Zolltarifkonzessionen und Nichtanwendung der GATT-Akte in besonderen Fällen
- Vereinbarung über Ursprungsregeln
- Regelung für das Wareninspektionswesen
- Vereinbarung über handelswirksame Investitionspolitiken

### ***II. Dienstleistungshandel (GATS)***

- Vereinbarungstext einschließlich verschiedener ministerieller Entscheidungen oder Erklärungen über die institutionelle Organisation, die besonderen Dienstleistungselemente in der Streitschlichtung, den Umweltschutz, die Arbeitsmobilität, den Finanzdienst, den Lufttransport, die Telekommunikation, das internationale Buchprüfungswesen und den audiovisuellen Bereich

### ***III. Geistige Eigentumsrechte (TRIPS)***

- Übereinkommenstext zum Schutz geistiger Eigentumsrechte im grenzüberschreitenden Verkehr, einschließlich des Handels mit Nachahmungen und Fälschungen

\*) Texte in Form von Abkommen und Erklärungen

\*\*) Sachbereiche, die nur für ratifizierungswillige Länder gelten

## **III.1.2 Die WTO als Institution**

### **III.1.2.1 Mitgliedschaft**

Mit der Überführung des ursprünglichen GATT (auch als GATT 47 bezeichnet) in die WTO wurden die Vertragsparteien des GATT zu Mitgliedstaaten der WTO. Heute zählt die WTO 132 Mitglieder (Dezember 1998).

Die Vertragsparteien des ursprünglichen GATT, welche die Schlußakte der URUGUAY-Runde und die darin aufgeführten internationalen Handelsverträge akzeptieren, werden die Gründer-Mitgliedländer der WTO werden. Die nach der Definition der UNO wirtschaftlich besonders schwachen Mitgliedstaaten sind von den vertraglichen Verpflichtungen und Zugeständnissen in dem Maße entbunden, als dies ihre wirtschaftliche, finanzielle und handelsmäßige Situation oder ihre administrativen und institutionellen Unzulänglichkeiten erfordern.

Jedes Mitgliedsland hat das Recht, aus der WTO auszutreten. Der Austritt ist sechs Monate nach schriftlicher Kündigung möglich. Das Vertragsrecht erlaubt den Mitgliedstaaten zudem, einzelne Zusatzabkommen (plurilaterale Handelsabkommen) aufzukündigen, ohne die WTO zu verlassen. Die dabei einzuhaltenden Fristen sind in den Sonderabkommen geregelt.

Im Jahre 1948 zählte das GATT 23 Vertragspartner. Im Herbst 1998 waren es 132 Partnerländer und 32 sogenannte De-facto-Staaten, welche die Abmachungen der WTO einhalten, ohne die Verträge unterzeichnet zu haben. Vom GATT zurückgetreten sind die Volksrepublik China (1950), Libanon (1951), Liberia (1950) und Syrien (1951). Die Volksrepublik China besitzt seit 1984 Beobachterstatus, beteiligte sich an der URUGUAY-Runde und bemüht sich zurzeit um die volle Mitgliedschaft.

Die ehemalige UdSSR und deren Nachfolgestaaten sind bis heute weder Partner des GATT noch Mitglieder der WTO. Die Gründe des seinerzeitigen Abseitsstehens waren zweifelsohne der relativ unbedeutende Außenhandel der damaligen UdSSR und die Unvereinbarkeit der Planwirtschaft mit dem System des freiheitlichen Außenhandelssystems. Die Teilnahme der wirtschaftlich schwachen Länder ist in vielen Fällen die Folge der erlangten Unabhängigkeit. Auf die Staaten der WTO entfallen gegenwärtig schätzungsweise zwischen 70 bis 80 Prozent des grenzüberschreitenden Handels mit Waren und Dienstleistungen.

### **III.1.2.2 Einzelne Organe**

Wegen des Scheiterns der ITO hatte das GATT 47 vorerst keine feste Organisationsstruktur. Die institutionelle Entwicklung zu einer Organisation war erst das Ergebnis eines gewohnheits-

rechtlichen Prozesses, der eine Fortentwicklung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens im Wege der Praxis zur Folge hatte.<sup>1</sup>

Oberstes Entscheidungsgremium waren die Länder, die das GATT als Abkommen unterzeichnet hatten, die Vertragsparteien, deren Delegierte sich jährlich einmal unter dem Namen VERTRAGSPARTEIEN trafen und über die Geschicke des Vertrags entschieden. Jede Vertragspartei verfügte über eine Stimme. Veränderungen der Meistbegünstigung, des Gleichstellungsprinzips von In- und Ausland und der Entscheidungsfällung erforderten Einstimmigkeit, die übrigen Beschlüsse je nach Bedeutung Zweidrittelmehrheit sämtlicher oder der anwesenden Vertragspartner oder - falls der Vertrag nichts anderes bestimmte - mit einfacher Mehrheit.

Im Jahre 1960 delegierten die VERTRAGSPARTEIEN ihre Kompetenzen weitgehend dem GATT-Rat zur Erledigung der laufenden Geschäfte zwischen der jährlichen Session der VERTRAGSPARTEIEN. Der GATT-Rat trat in der Regel monatlich einmal zusammen. Das Sekretariat des GATT war in Genf unter der Leitung des Geschäftsführenden Sekretärs der VERTRAGSPARTEIEN beziehungsweise ab 1965 des Generaldirektors. Die bisherigen Geschäftsführenden Sekretäre und Generaldirektoren waren: *Eric Wyndham-White* (1948-1968), *Olivier Long* (1968-1980), *Arthur Dunkel* (1980-1993) und *Peter Denis Sutherland* (1993-1994). Seit 1994 hält *Renato Ruggiero* dieses Amt inne.

Zur Behandlung einzelner Problembereiche (z.B. Fragen des Textilhandels und der Landwirtschaft) entstanden Kommissionen (auf unbestimmte Zeit) und Arbeitsgruppen (zeitlich befristet). Bei vermuteten Vertragsverletzungen stand den Vertragsparteien ein Schiedsgericht zur Verfügung, das zuhanden des GATT-Rats einen Entscheidungsvorschlag erarbeitete.

Die WTO hat die Grundstruktur der GATT-Organisation übernommen, dem bisherigen GATT-Vertragwerk aber gleichzeitig zwei weitere Verträge, den Vertrag über den Handel mit Dienstleistungen und den Vertrag über handelsrelevante Aspekte des geistigen Eigentums und der Fälschung beigefügt. Die Übersicht III.1-2 auf der folgenden Seite zeigt das Organigramm der WTO gemäß Schlußbericht der URUGUAY-Runde vom 15. April 1994.

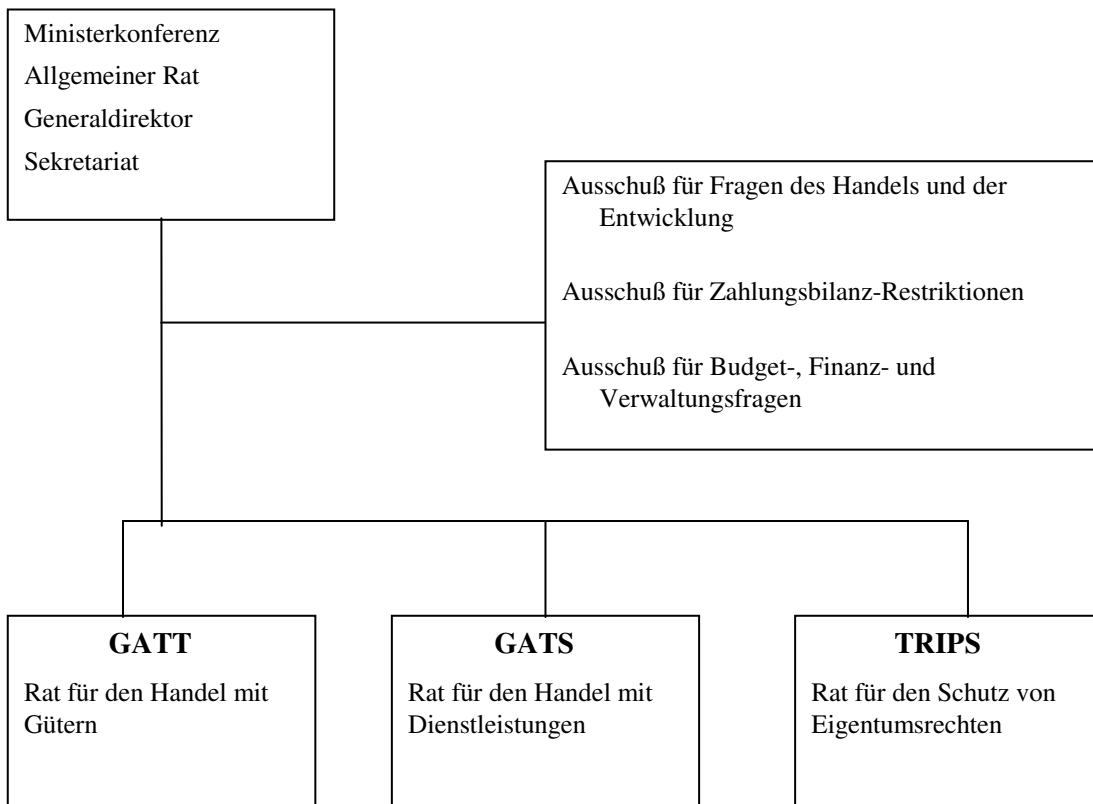
---

<sup>1</sup> BENEDEK (1990), S. 185.



## Übersicht III.1-2

### Organigramm der WTO



Die *Ministerkonferenz* (Ministerial Conference): Das organisatorisch höchste Organ setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammen und trifft sich alle zwei Jahre. Der Ministerkonferenz kommt die oberste Verantwortung für das Funktionieren der WTO zu.

Der *Allgemeine Rat* (General Council): Die Bewältigung der zwischen den regulären Sessionen der Ministerkonferenz anfallenden Arbeiten obliegt dem Allgemeinen Rat. Er setzt sich aus den Delegierten der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen und ist allen Mitgliedstaaten offen. Der Allgemeine Rat trifft sich monatlich. Er erfüllt im Rahmen der WTO jene Funktionen, die im GATT 47 dem GATT-Rat zukamen. Er ist auf Grund seiner Entscheidungsbefugnisse das wichtigste Organ der WTO. Wenn im folgenden von Ministerkonferenz die Rede ist, so gilt dies gleichbedeutend auch für den Allgemeinen Rat.

Der *Generaldirektor* (General Director): Der Generaldirektor führt die Beschlüsse der Ministerkonferenz und des Allgemeinen Rats aus und amtiert gleichzeitig als Vorsitzender des Sekretariats. Er hat periodisch über die Geschäftstätigkeit der WTO Bericht zu erstatten.

Das *Sekretariat*: Die Hauptaufgaben des Sekretariats sind die Vorbereitung und Durchführung von Verhandlungen zwischen den WTO-Mitgliedstaaten, die Beratung der Handelspartner, die Analyse, Darstellung und Veröffentlichung der Welthandelsentwicklung sowie die Organisation der Schiedsgerichtsverfahren.

*Ausschüsse der WTO*: Gemäß Schlußakte der URUGUAY-Runde hatte der Ministerrat folgende drei Ausschüsse zu errichten:

- (1) Ausschuß für Fragen des Handels und der Entwicklung,
- (2) Ausschuß für Fragen der Zahlungsbilanzrestriktionen und
- (3) Ausschuß für Budget-, Finanz- und Verwaltungsfragen.

*Rat für den Handel mit Gütern, Rat für den Handel mit Dienstleistungen und Rat für den Schutz von Eigentumsrechten*. Innerhalb der Welthandelsorganisation bestehen - wie bereits erwähnt - drei Hauptvertragsbereiche GATT, GATS und TRIPS. Diesen drei Handelsbereichen steht je eine ständige Arbeitsgruppe (Working Party) vor, der sogenannte Rat für den Handel mit Gütern (Council for Trade in Goods), der Rat für den Handel mit Dienstleistungen (Council for Trade in Services) und der Rat für den Schutz von Eigentumsrechten (Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Diese Räte haben zur Aufgabe, für die Verwirklichung der jeweiligen Verträge zu sorgen.

Es steht den Räten frei, zur Erfüllung ihrer Aufgaben entsprechende Zusatzorgane zu schaffen. Die Räte stehen allen Vertragspartnern offen. Die Wahl der Vorsitzenden der Räte erfolgt durch die Vertragspartnerstaaten.

### **III.1.2.3 Entscheidungsverfahren**

Jedes Mitgliedsland der WTO hat bei der Beschlußfassung *eine* Stimme. Der Europäischen Union stehen so viele Stimmen zu, als ihr WTO-Mitgliedsländer angehören. Eine Gewichtung der Stimmen nach Welthandelsanteil, Beitragsquote oder anderen Kriterien gibt es in der WTO nicht, im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds oder der Weltbank.

Das Vorschlagsrecht steht jedem Mitgliedstaat des GATT, GATS und TRIPS zu.

In Fortführung der bisherigen GATT-Praxis verfolgt die WTO das Ziel, die Entscheide, wann immer möglich, im gegenseitigen Einvernehmen zu fassen (Konsens der anwesenden Staaten).

### III.1.2.4 Streitschlichtungsverfahren

Das im GATT bisher angewandte Streitschlichtungsverfahren geht auf das Jahr 1952 zurück. Damals richteten die VERTRAGSPARTEIEN für anstehende Streitfälle eine besondere Arbeitsgruppe ein. Daraus entwickelte sich die Praxis, für jedes Verfahren eine Sachverständigen-Gruppe einzusetzen. Die rechtliche Verankerung der gewöhnheitlichen Panel-Verfahren erfolgte 1979 in Form einer Beschreibung der üblichen GATT-Praxis.<sup>2</sup>

Das heute geltende Streitschlichtungsverfahren ist das Ergebnis der URUGUAY-Runde, veröffentlicht als Zwischenbericht in Montreal im Jahre 1988 und ergänzt durch „*The URUGUAY Round Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*“.<sup>3</sup> Da die Montreal-Bestimmungen im April 1994 ausliefen, waren entsprechende Vorkehrungen zu treffen, um deren Gültigkeit bis zum Inkrafttreten der Uruguay-Beschlüsse aufrechtzuerhalten.

In den vergangenen Jahrzehnten befaßte sich das GATT mit rund 200 Streitfällen. Insgesamt 27 Prozent der Klagen wurden im Verlaufe der Verhandlungen zurückgezogen, 31 Prozent endeten mit einem Rechtsvergleich zwischen den Vertragsparteien und 42 Prozent führten zu einer Entscheidung. Neun Zehntel der getroffenen Entscheide fanden die Anerkennung der Streitparteien. Bei einem Zehntel der Entscheide weigerten sich die Parteien, dem Panelergebnis nachzukommen und die erwiesene Vertragsverletzung auszuräumen.<sup>4</sup>

Beschränkte sich die bisherige Streitschlichtung allein auf den Güterhandel, so erfuhr sie in der URUGUAY-Runde eine Ausweitung auf den Handel mit Dienstleistungen, den Schutz der geistigen Eigentumsrechte sowie das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen, das öffentliche Beschaffungswesen sowie das internationale Milch- und Rindfleischabkommen. Für Spezialvereinbarungen (über Antidumping, technische Handelshemmnisse, Textilien usw.) gilt das allgemeine Streitschlichtungsverfahren in dem Maße, als in den Vereinbarungen keine Sonderbestimmungen bestehen. Für wirtschaftlich schwache Länder bestehen viele Ausnahmeregelungen.

In institutioneller Sicht hat das WTO-Schiedsgericht gegenüber früher eine Stärkung erfahren, indem *ein ständiges Schiedsgerichtsorgan* (Dispute Settlement Body, DSB) und *eine Rekursinstanz* (Appellate Body) geschaffen wurden.

---

2 BENEDEK (1990), S. 314.

3 GATT (1994), Final Act, S. 353 ff.

4 Zur statistischen Auswertung der Panel-Entscheide vgl. HUDEC (1993), S. 1-113.

Die einzelnen Schritte des Verfahrens sind:

- Ist die Vertragspartei A der Auffassung, daß sie in ihren vertraglich zugesicherten Rechten durch das Verhalten des Landes B geschmälert oder beeinträchtigt werde, so hat sie Anspruch auf entsprechende Verhandlungen mit dem Handelspartner B.
- Kommt es innerhalb von 60 Tagen nach Antrag des Landes A zu keinen Verhandlungen zwischen A und B, oder weigert sich B zu verhandeln, so hat A das Recht, bei der WTO die Bildung eines Panels (Schiedsgerichts) zu beantragen.
- Die WTO-Vorschriften verlangen vom Schiedsgericht, in sechs Monaten zu einem Entscheid zu gelangen, in dringenden Fällen in drei Monaten. Der Panelentscheid ist aber weder endgültig noch verbindlich. Es handelt sich um einen Vorschlag zuhanden des WTO-Streitschlichtungsorgans, einer Arbeitsgruppe des Allgemeinen Rats.
- Der Vorschlag des Panels gilt als angenommen, wenn das Streitschlichtungsorgan innerhalb 60 Tagen nicht einstimmig Ablehnung beschließt und keine der betroffenen Vertragsparteien Rekurs ankündigt. Dies ist wohl die bedeutendste Fortentwicklung des bisherigen Verfahrens in Richtung Verrechtlichung des Schiedsgerichts.
- Das Gesuch um Wiedererwägung richtet sich an die sogenannte Rekursinstanz, die aus sieben Mitgliedern besteht. Die Rekursinstanz hat innerhalb von 60 Tagen zu entscheiden und ihr Ergebnis dem Streitschlichtungsorgan mitzuteilen. Spricht sich das Streitschlichtungsorgan nicht einstimmig dagegen aus, so haben die Vertragsparteien den Entscheid innerhalb von 30 Tagen zu akzeptieren.
- Nach Annahme des Entscheids ist die betroffene Vertragspartei verpflichtet, dem Streitschlichtungsorgan mitzuteilen, wie sie die Vertragsverletzungen zu beseitigen beabsichtigt.
- Kommt eine Vertragspartei den Aufforderungen des Schiedsgerichts nicht nach, so wendet sich das dadurch geschädigte oder bedrohte Land erneut an das Streitschlichtungsorgan mit der Bitte, Vergeltungsmaßnahmen gegen jenes Partnerland ergreifen zu dürfen, das den Entscheid nicht akzeptiert beziehungsweise die Weisungen des Schiedsgerichts nicht ausgeführt hat.

### **III.1.3 Allgemeine WTO-Vorschriften**

#### **III.1.3.1 Die Gliederung**

Die verschiedenen Abkommen und Vereinbarungen der WTO (siehe Übersicht III.1-3) lassen sich in zwei Gruppen aufteilen: erstens in die sogenannten multilateralen Vereinbarungen, die für alle Mitgliedstaaten der WTO verbindlich sind, und zweitens in die sogenannten plurilateralen Vereinbarungen, die allein die ratifizierungswilligen Länder verpflichten.

Bei den multilateralen Abkommen, die für alle WTO-Mitgliedstaaten Gültigkeit haben, ist wiederum zwischen zwei Arten von Vertragsbereichen zu unterscheiden, zwischen Vorschriften, die vertragsübergreifend für alle Abkommensbelange, also den Waren- und Dienstleistungshandel wie auch den Schutz der geistigen Eigentumsrechte gelten (Meistbegünstigung, Gleichstellung zwischen In- und Ausland, Verpflichtung zu reziproken Verhandlungen usw.), und Vorschriften, die nur den Warenhandel, nur den Dienstleistungshandel oder nur den Schutz der geistigen Eigentumsrechte betreffen.

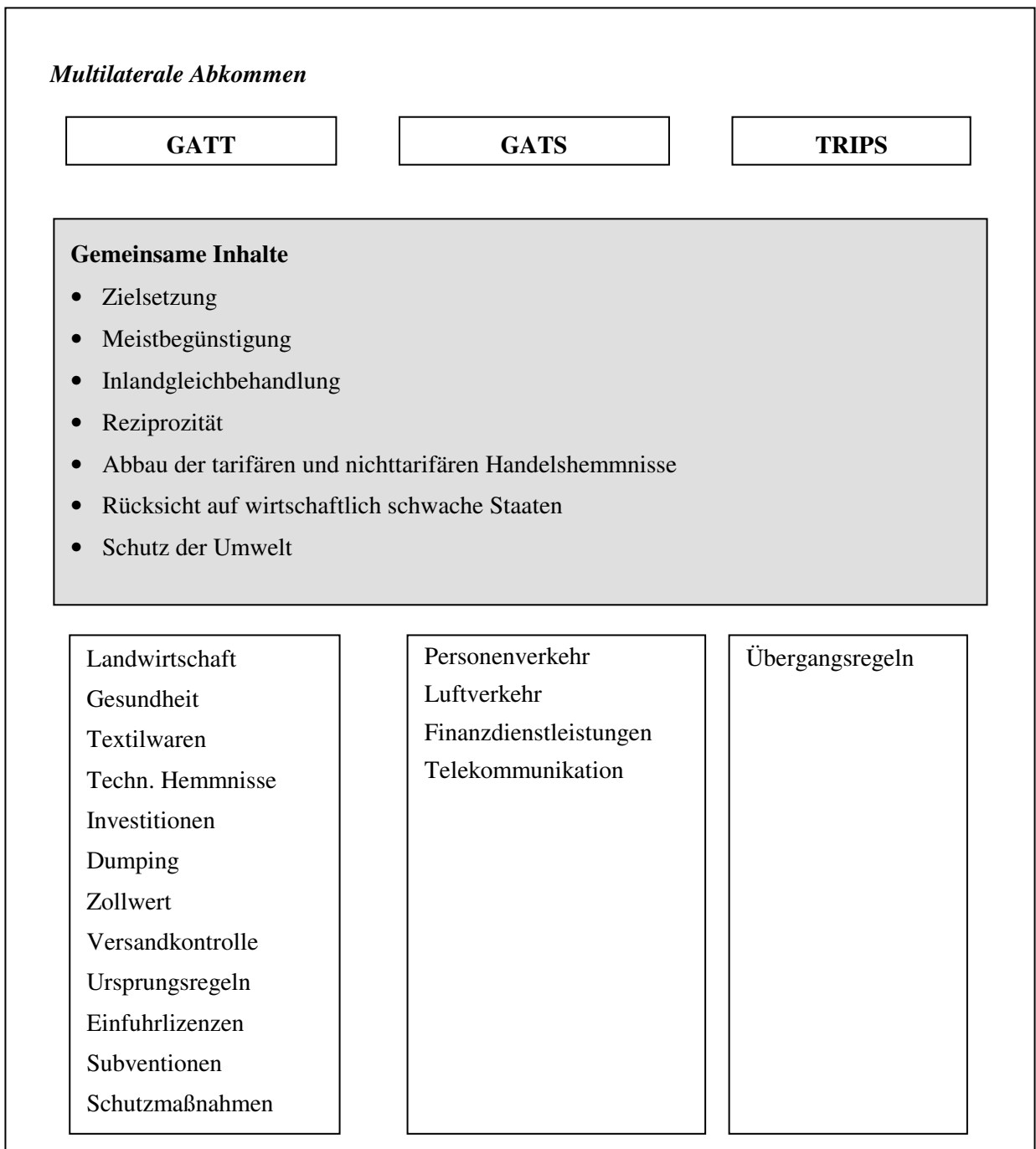
In diesem dritten Teil kommen die allgemeinen Bestimmungen zur Sprache, die vertragsübergreifend für alle Verträge gelten. Mit Rücksicht auf das von der Österreichischen Vereinigung für Agrarwissenschaftliche Forschung behandelte Projekt wird dabei dem Abschnitt Umweltschutz (Kapitel III.1.3.8) breiterer Raum zugestanden.

#### **III.1.3.2 Gemeinsame Zielsetzungen**

Ein Vergleich der Zielsetzung des GATT 47 mit jener der WTO verdeutlicht indessen eine Neuausrichtung. Das GATT 47 sprach von der Erhöhung des Lebensstandards, der Verwirklichung der Vollbeschäftigung, einem hohen und ständig steigenden Niveau des Realeinkommens, der vollen Erschließung der Hilfsquellen der Welt sowie der Steigerung der Produktion und des Austausches von Waren. Die Präambel des WTO-Abkommens läßt die Zielsetzung „*volle Erschließung der Hilfsquellen der Welt*“ fallen. Sie knüpft statt dessen die Erhöhung des Lebensstandards und die Verwirklichung der Vollbeschäftigung an die Bedingung einer „*optimalen Nutzung der Weltressourcen*“, abgestimmt auf eine nachhaltige Entwicklung, welche die Umwelt sowohl schützt und erhält als auch die dazu notwendigen Mittel mehrt. Damit hat die Welthandelsordnung in ihrer Zielsetzung eine auf die Umwelt abgestimmte Neuausrichtung erfahren.

Nebst dem Miteinbezug der Umweltproblematik enthält die Präambel des WTO-Abkommens einen neuen Abschnitt über die besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse der wirtschaftlich schwachen Länder. Die Vertragspartner der WTO anerkennen die Notwendigkeit, den wirtschaftlich schwachen, insbesondere den wirtschaftlich schwächsten Ländern einen ihrem Wirtschaftsstand entsprechenden Anteil am Welthandelswachstum zuzusichern.

**Gliederung der Abkommensinhalte**



### III.1.3.3 Meistbegünstigung

Art. I des GATT 94, Art. II des GATS und Art. 4 des TRIPS halten mit zum Teil gleichem Wortlaut fest, daß die Mitglieder der WTO verpflichtet sind, alle Vorteile, Begünstigungen, Befreiungen und Rechte, die sie im Handel mit Gütern und Dienstleistungen oder im Zusammenhang mit Rechten des geistigen Eigentums einem anderen Land oder einem Staatsbürger eines anderen Landes (gleichgültig, ob WTO-Mitgliedsland oder Staatsbürger eines WTO-Landes oder nicht) zugestehen, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichen Güter, Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums auch allen anderen WTO-Mitgliedstaaten und ihren Staatsbürgern zu gewähren. Mit anderen Worten, ein WTO-Mitgliedstaat darf die übrigen WTO-Mitgliedstaaten weder unterschiedlich behandeln noch gegenüber Drittstaaten schlechter stellen. Dagegen ist jedes Land in der Weitergabe der den WTO-Mitgliedstaaten gewährten Vorteile an Nicht-WTO-Länder frei.

Die in den Vertragstexten enthaltene Bestimmung „unverzüglich“ weist darauf hin, daß die Vorteile, Begünstigungen usw. allen WTO-Mitgliedern gleichzeitig und ohne zeitlichen Verzug weiterzugeben sind. Ein länderweises Nacheinander ist nicht erlaubt.

„Bedingungslos“ besagt, daß die einem Mitgliedspartner gewährten Begünstigungen jedem WTO-Mitgliedsland ohne weitere Gegenleistung und Zusatzbedingung zu gewähren sind. Der Hinweis „bedingungslos“ ist eine bewußte Abkehr von der in den zwanziger Jahren praktizierten bedingten Meistbegünstigung, die darin bestand, Zugeständnisse nur an Drittstaaten weiterzugeben, wenn diese zu „angemessenen“ Gegenleistungen bereit waren.

Unter das Prinzip der Meistbegünstigung fallen:

- Die Veränderungen von Zöllen und Belastungen aller Art, die bei der Ein- und Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen erhoben werden,
- die Überweisungen von Zahlungen im Handelsverkehr,
- die Erhebungsverfahren für Zölle und andere Grenzabgaben,
- die administrativen Verfahren bei der Erfassung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Güter und Dienstleistungen,
- die Belastung der Güter und Dienstleistungen mit direkten oder indirekten Abgaben,
- die rechtliche Regelung des Handels, des Verkaufs, der Beförderung, der Verteilung und der Verwendung von Importgütern und Dienstleistungen im Inland,
- die Regelung des geistigen Eigentumsrechts in Form von Standardvorschriften, Nachahmungsverboten, Urheberrechten und Patenten.

Die Frage nach der Gleichheit des Produkts wird nie abschließend beantwortet werden können. Je nach Interessenslage finden unterschiedliche Kriterien Anwendung: Ist zum Beispiel in bezug auf die Gleichheit des Holzes auf die biologische Gattung der Pflanze, die innere Qualität des Produkts oder die Verwendungsart zu achten? Gleiche Baumarten weisen ganz unterschiedliche Holzqualitäten auf, je nachdem, ob sie im gemäßigten Klima auf Meereshöhe oder im Norden im unwirtlichen Gebirge wachsen. Soll nun auf die Baumart, die Holzqualität oder die Verwendungsmöglichkeit geachtet werden?<sup>5</sup>

Das Prinzip der Meistbegünstigung ist mehrfach durchlöchert, teils durch Ausnahmebestimmungen im ursprünglichen GATT-Vertrag, teils durch nachträgliche Zugeständnisse in den Zusatzabkommen. Unter die vertraglichen Ausnahmen fallen vor allem die Erlaubnis zur Schaffung von Zollunionen, Zollgemeinschaften und Grenzzonen sowie zur Gewährung von Präferenzen zugunsten der wirtschaftlich schwachen Länder. Zugeständnisse finden sich auch im Multifaserabkommen (Textilabkommen) und in den Kodizes der siebziger und achtziger Jahre.

#### **III.1.3.4 Inländerprinzip**

Ein zweiter Kernbereich der WTO-Welthandelsordnung ist die handelsmäßige Gleichstellung von In- und Ausland (national treatment). Das sogenannte Inländerprinzip verpflichtet die Mitgliedstaaten, Anbieter, Waren und Dienstleistungen anderer Mitgliedstaaten nicht schlechter zu behandeln als inländische Anbieter, Waren und Dienstleistungen. Ausgenommen vom Inländerprinzip sind die Zölle. Wenn ein Land effektiv eines Auslandschutzes bedarf, so hat dieser Schutz über Zölle zu erfolgen. Diese Ausnahme gründet auf der Überlegung, daß Zölle ein relativ transparentes und administrativ einfach anwendbares Außenhandelsinstrument bilden, wogegen nichttarifäre Handelshemmnisse in der Regel nicht kontrollierbar sind.

Die Hauptbestimmungen des Inländerprinzips finden sich in Art. III des GATT, Art. XVII des GATS und Art. 3 des TRIPS. Zwischen den GATT-, GATS- und TRIPS-Bestimmungen bestehen insofern Unterschiede, als sich das GATT allein auf Waren, das GATS auf Dienstleistungen und ihre Erbringer und das TRIPS nur auf den Schutz des Rechtsinhabers, seine Nationalität, seinen Aufenthaltsort und seinen Wohnsitz bezieht.

Im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) verpflichten sich die Mitgliedstaaten der WTO, „die inneren Abgaben und sonstigen Belastungen, die Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung von Waren im Inland sowie inländische Mengenvorschriften über die Mischung, Veredelung oder Verwendung von Waren nach bestimmten Mengen oder Anteilen auf eingeführte oder inländische Waren nicht derart (anzuwenden) ..., daß die inländische

---

<sup>5</sup> Vgl. Streitfall Kanada/Japan über Holzexporte, in: GATT (1989), FOCUS, Newsletter Nr. 62, S. 1 ff.



Erzeugung geschützt wird“. Diese Formulierung entspricht einer offenen Aufzählung der nichttarifären Handelshemmnisse.

Im weiteren Vertragstext folgt sowohl eine Einschränkung als auch eine Ausweitung des Inländerprinzips: Die Einschränkung besteht in der Anwendung des Prinzips der Nichtschlechterstellung allein auf „gleiche“ Produkte (auf die Schwierigkeit der Definition der Gleichheit der Produkte wurde im letzten Abschnitt hingewiesen). Die Ausweitung liegt darin, daß „auch sonst“ (moreover) innere Abgaben oder sonstige Belastungen nicht in einer Weise angewandt werden dürfen, daß sie die inländische Ware bevorzugen. Damit ist, wie JOHN H. JACKSON anhand der Vertragsverhandlungen 1948 zeigte, nicht nur die Schlechterbehandlung der „gleichen“, sondern auch der „konkurrierenden“ Güter verboten. Ein Land, das selber keine Orangen produziert, handelt danach GATT-widrig, wenn es auf Orangen eine derart hohe interne Abgabe erhebt, daß der Orangenkonsum zusammenbricht und die Konsumenten auf Äpfel ausweichen.<sup>6</sup>

Das Inländerprinzip gilt nicht für Gesetze, Verordnungen oder sonstige Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen, sofern die von der öffentlichen Hand beschafften Waren für staatliche Zwecke verwendet werden und nicht in den Privathandel gelangen. Das im GATT niedergelegte Inländerprinzip schließt auch die Gewährung von Subventionen an inländische Produzenten nicht aus. Dasselbe gilt für Subventionen, die aus den Erträgen innerer Abgaben oder sonstiger Belastungen stammen und im Einklang mit den Bestimmungen des GATT erhoben werden dürfen, sowie für Subventionen in Form von staatlichen Käufen inländischer Produkte.

Keine Anwendung findet das Inländerprinzip auf Dienstleistungen, die der Staat zum Eigengebrauch kauft und nicht an den privaten Handel weitergibt.

Das Prinzip der Gleichstellung von In- und Ausland findet sich schließlich auch im Übereinkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte. Es handelt sich dabei um eine Weiterführung des in früheren internationalen Abkommen bereits ausgehandelten Grundsatzes der Gleichbehandlung. Die Pariser Konvention von 1967 hält beispielsweise fest, daß die Angehörigen eines Abkommenspartners in allen Vertragsländern die gleichen Eigentumsschutzrechte genießen, „welche die betreffenden Gesetze den eigenen Staatsangehörigen gegenwärtig gewähren oder in Zukunft gewähren werden“ (SR 0.232.04). Eine ähnliche Formulierung findet sich in der Berner Konvention (SR 0.232.14).

---

<sup>6</sup> JACKSON (1969), S. 282.

### III.1.3.5 Prinzip der Reziprozität

Ein weiteres spezifisches Merkmal der WTO-Verträge ist das Prinzip der Reziprozität. Dieser im GATT der vierziger Jahre verankerte Grundsatz geht auf das US-Handelsgesetz von 1934 zurück. Der damalige „Reciprocal Trade Agreements Act“ ermächtigte den amerikanischen Präsidenten, Zölle auf Importgüter aus jenen Ländern zu reduzieren, die bereit waren, analoge Zollsatzkürzungen (equivalent concessions) auf Produkte amerikanischer Herkunft vorzunehmen.

Wenn in diesem Zusammenhang von Reziprozität die Rede ist, dann im politischen Sinne. Die politische Reziprozität bezieht sich auf die Verhandlungsweise und unterscheidet sich von der rechtlichen Reziprozität dadurch, als diese im GATT beziehungsweise in der WTO durch das Prinzip der Meistbegünstigung aufgehoben ist.

Im Rahmen des GATT gilt das Prinzip der (politischen) Reziprozität bei Zollverhandlungen (Art. XXVIII bis) und beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen (Art. XIX:3). Die Verhandlungen über die Herabsetzung des Zollniveaus sind auf der „Grundlage der Gegenseitigkeit“ (on a reciprocal and mutually advantageous basis) zu führen. „Ausgeglichen“ und „gleichwertig“ haben jene Maßnahmen zu sein, die zum Schutz gegen eine unvorhergesehene Entwicklung auf Grund von eingegangenen Verpflichtungen und Zollzugeständnissen ergriffen werden. Allein gegenüber den wirtschaftlich schwachen Ländern erwartet das GATT „keine Gegenleistung“ für Zollreduktionen und den Abbau anderer Handelshemmnisse.

Analog zu den Handelsrunden im GATT sieht das neue Dienstleistungsabkommen Verhandlungen über den Abbau und die Beseitigung von Handelshemmnissen im internationalen Dienstleistungshandel vor.

Schließlich findet sich der Grundsatz der Reziprozität auch im Abkommen zum Schutz der geistigen Eigentumsrechte. Die Förderung der technischen Innovation, ihre Vermittlung und Weiterverbreitung hat nach Art. 7 des TRIPS auf der Grundlage „ausgeglichener Rechte und Pflichten“ (balance of rights and obligations) zwischen den Vertragspartnern zu geschehen.

Das Prinzip der Reziprozität gründet auf folgenden Argumenten:

- Das Argument der Terms of Trade: Bestehen zwischen zwei Ländern Austauschbeziehungen mit Gütern, deren Zölle die Terms of Trade (das Austauschverhältnis) beeinflussen, so können die Terms of Trade nur durch einen beidseitig gleichartigen Zollabbau unverändert belassen werden.
- Das Beschäftigungsargument: Jeder Verhandlungspartner ist bestrebt, die bei Importerleichterungen freigesetzten Arbeitskräfte durch eine Erhöhung des Exports wieder beschäftigen zu können.

- Das Zahlungsbilanzargument: Jedes Land achtet bei Verhandlungen darauf, seine Zahlungsbilanz zu verbessern oder wenigstens nicht zu verschlechtern.
- Das Verhandlungsargument: Das Prinzip der Reziprozität bietet den einzelnen Verhandlungspartnern die Möglichkeit, Exportvergünstigungen auch für Produkte zu fordern, die andernfalls nicht zum Verhandlungsgegenstand erhoben worden wären.
- Das Rechtfertigungsargument: Letztlich haben die Verhandlungsdelegationen vor ihren Regierungen, dem Parlament und dem Souverän zu bestehen. Sie sind daher im eigenen Interesse bestrebt, die Verhandlungen so zu führen, daß Leistungen und Gegenleistungen ausgeglichen sind.

Im Gegensatz zur traditionellen Verhandlungsweise macht sich seit zwei Jahrzehnten sowohl in den USA als auch in der EU eine neue Verhandlungsstrategie bemerkbar. Unter dem Begriff „fairer“ Handel fordern die beiden Parteien von ihren Handelspartnern die gleichen Marktzutrittsbedingungen, die sie selber gewähren. Die Gegenseitigkeit der Verhandlungen bezieht sich somit nicht auf das jeweilige Verhandlungszugeständnis, sondern auf die Gleichheit des Marktzutritts.

Ob das in der URUGUAY-Runde erneut abgelegte Bekenntnis zur traditionellen Reziprozität, die in einzelnen Ländern und Ländergruppen praktizierte Strategie der aggressiven Reziprozität einzudämmen vermag, ist ungewiß.

### **III.1.3.6 Abbau von Handelshemmnissen**

Ein spezifisches Merkmal der heute geltenden und künftigen Welthandelsordnung ist auch der gegenseitige Abbau von Handelshemmnissen. Dabei besteht insofern eine Asymmetrie, als Zölle bloß zu reduzieren, nichttarifäre Handelshemmnisse dagegen völlig zu beseitigen sind. Diese Einseitigkeit wird unterschiedlich erklärt und gerechtfertigt: Ein Argument geht dahin, daß jedem Land das unbestrittene Recht zustehe, seine eigenen Interessen zu wahren. Der Schutz habe aber über Maßnahmen zu erfolgen, die möglichst transparent und berechenbar sind. Dies trifft für Zölle in stärkerem Maße zu als für nichttarifäre Handelshemmnisse, die in Form administrativer Schikanen und mengenmäßiger Einschränkungen der Willkür eines jeden Landes Tür und Tor öffnen. Die einseitige Ausrichtung des GATT auf Zölle mag auch historisch begründet sein. Mit dem Beibehalten der Zölle bei gleichzeitiger Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse wollte man die „golden days before World War I“, als die Zölle noch die einzigen Handelshemmnisse bildeten, wieder auferstehen lassen. Die nichttarifären Handelshemmnisse erinnerten zu sehr an die trüben Zeiten des Ersten Weltkriegs und der Weltwirtschaftskrise. Schließlich waren sich die Unterhändler bei der Schaffung der neuen Welthandelsordnung auch bewußt, daß die Gründerstaaten nicht bereit waren, sämtliche Zölle abzubauen. Das gleiche galt zwar auch für die nichttarifären Handelshemmnisse, jedoch mit

dem Unterschied, daß sich die Handelspartner der Unmöglichkeit einer wirksamen Kontrolle bewußt waren.

Die *Zölle* standen in den bisherigen GATT-Handelsrunden stets im Mittelpunkt des Interesses. Betrug das arithmetisch durchschnittliche Zollniveau der Industrieprodukte (Summe der gebundenen Zollsätze geteilt durch Anzahl Positionen) zu Beginn der fünfziger Jahre zwischen 40 und 50 Prozent des Importwerts, so sank es im Verlauf der ersten sieben Handelsrunden auf 6,3 Prozent. In der URUGUAY-Runde konnte eine weitere Reduktion auf durchschnittlich 3,9 Prozent erreicht werden. Die durchschnittlichen Zollsätze betragen nach der URUGUAY-Runde: 12,1 Prozent für Textilien und Bekleidung, 7,3 Prozent für Leder- und Gummiwaren, 5,8 Prozent für Transportmittel usw. Die Höhe der Agrarzölle wird erst nach Abschluß der länderweisen Tarifizierung (Umrechnung der nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle) bekannt sein (siehe Tabelle III.1-1).

Tabelle III.1-1

**Zollreduktion während der URUGUAY-Runde**

	Importwert in Mrd. \$	durchschnittlicher Zoll in %		
		vor UR	nach UR	Reduktion
Alle Industrieprodukte	736,9	6,3	3,9	38
Textilien	66,4	15,5	12,1	22
Leder- und Gummiwaren	31,7	8,9	7,3	18
Transportmittel	96,3	7,5	5,8	23
Chemische Produkte	61,0	6,7	3,9	42
Elektrische Geräte	86,0	6,6	3,5	47
Fisch und Fischprodukte	18,5	6,1	4,5	26
Metalle	69,4	3,7	1,5	59
Mineralische Produkte, Steine	72,9	2,3	1,1	52

Quelle: GATT (1994), News of the URUGUAY Round, April 1994, S. 11.

Das GATT in seiner ursprünglichen Form war bis zu einem gewissen Grad ein Dokument über die Ergebnisse der Zollverhandlungen. Die Zollzugeständnisse wurden in sogenannten Listen gebunden. Gebunden heißt, diese Zollsätze können nur noch gesenkt, nicht aber ohne Zugeständnisse gegenüber anderen Staaten erhöht werden. Der Bindungsgrad der Zölle für Industrieprodukte der Industriestaaten stieg während der URUGUAY-Runde von 78 auf 99 Prozent (handelsgewogen von 94 auf 99 %), derjenige der wirtschaftlich schwachen Staaten von 22 auf 72 Prozent (14 auf 59 %) und derjenige der östlichen Reformländer von 73 auf 98 Prozent (74 auf 96 %). Wie die Verhandlungsberichte belegen, haben Nordamerika und Europa den bereits vor der URUGUAY-Runde geltenden Bindungsgrad von fast 100 Prozent beibehalten. Latein-

amerika erhöhte seine Bindung von 38 auf 100 Prozent (57 auf 100 %), wogegen Asien nach wie vor zurückhielt und seine Bindung von bloß 17 auf 67 Prozent (36 auf 70 %) an hob (vgl. GATT, News of the URUGUAY Round, April 1994, S. 7). Vor der URUGUAY-Runde waren die Zölle für Agrarprodukte nicht gebunden. Nach der URUGUAY-Runde werden sie zu 100 Prozent gebunden sein. Für die zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen ist wichtig festzuhalten, daß die Prinzipien des GATT beziehungsweise der WTO (mfn, Inländerprinzip usw.) auch für nichtgebundene Tarife gelten.

Im Rahmen der URUGUAY-Runde konnten die Zollsätze der gewerblichen und industriellen Produkte um weitere 30 Prozent gesenkt werden. Dadurch fällt der arithmetische Zoll der Industriestaaten von rund 6 auf 4 Prozent und das mit dem Handelsvolumen gemessene durchschnittliche Zollniveau von 4,7 auf 2,9 Prozent. Dem Vernehmen nach werden Hochzölle relativ stärker gekürzt als bereits niedrige Zölle. Die Importzölle auf Stahl, pharmazeutische Produkte, Getränke, Papier und Spielzeug fallen weg. Die Zollreduktionen betragen in Japan rund 60, in der EU und in den USA und Kanada etwa 50, in Australien, Neuseeland und Südkorea ca. 40 und in den lateinamerikanischen Staaten 25 bis 30 Prozent. Die Zollsenkung erfolgt in fünf gleichen Jahresraten mit Beginn ab Inkrafttreten der WTO-Verträge. Den Vertragspartnern steht es frei, den Zollabbau zeitlich vorzuziehen (vgl. ifo Schnelldienst 1-2/1994, S. 3).

Art. III, VIII und XI des GATT verlangen die Beseitigung der *nichttarifären Handelshemmnisse*. Bis in die zweite Hälfte der sechziger Jahre stand dieses Thema nicht auf der Traktandenliste der GATT-Verhandlungen. Die Heterogenität und Wandelbarkeit dieser Art von Handelshemmnissen ließen gemeinsame Verhandlungen undurchführbar erscheinen. Zudem stellte sich auch die rechtliche Frage, ob nichttarifäre Handelshemmnisse, die im Widerspruch zum GATT stehen, Gegenstand reziproker Verhandlungen sein dürfen.

In welcher Vielfalt die nichttarifären Handelshemmnisse zur Anwendung gelangen, verdeutlicht das in den sechziger und siebziger Jahren vom GATT aufgestellte Inventar der nichttarifären Handelshemmnisse (Übersicht III.1-4).

Übersicht III.1-4

**Auflistung nicht tarifärer Handelshemmnisse**

**Gruppe I**

Subventionen  
Staatshandel  
Regierungskäufe  
Wettbewerbsbeschränkungen

**Gruppe II**

Konsularformalitäten  
Zollwertbestimmungen  
Antidumping-Zölle  
Zollformalitäten  
Zolltarifizierung

**Gruppe III**

Industrie-, Gesundheits-, Sicherheits- und andere Normen,  
Verpackung, Etikettierung und Ursprungsangaben

**Gruppe IV**

Mengenmäßige Beschränkungen und Importlizenzen,  
Embargos und andere Beschränkungen  
Filmkontingente  
Diskriminierung auf Grund bilateraler Verträge  
Devisenkontrollen  
Maßnahmen zur Regulierung inländischer Preise  
Exporteinschränkungen  
Diskriminierung bezüglich Lieferanten  
Zollkontingente  
Andere Beschränkungen

**Gruppe V**

Zusatzabgaben, Hafен- und statistische Gebühren  
Grenzausgleichssteuer  
Diskriminierende Filmsteuer  
Vorherige Einfuhrdepots  
Veränderliche Abschöpfungen  
Diskriminierende Kreditbeschränkungen  
Notstandsmaßnahmen

Quelle: Presse- und Informationsdienst der deutschen Bundesregierung, Nr. 43 vom 22.4.1974.

Berechnungen über das Ausmaß der protektionistischen Wirkung der nichttarifären Handelshemmnisse sind äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich, weil viele Arten von Maßnahmen wie Leistungssysteme (Übernahmezwang von einheimischen Produkten), Normenvorschriften und Schikanen von seiten der Verwaltung quantitativ nicht erfaßbar sind. Immerhin zeigen Untersuchungen von ROBERT E. BALDWIN, daß zum Beispiel in den USA nach der Kennedy-Runde ein Drittel des effektiven Protektionismus (unter Mitberücksichtigung der Auswirkungen der handelshemmenden Maßnahmen auf Zwischenprodukte und Werthinzufügungen) allein auf Exportsubventionen und indirekte Steuern zurückzuführen war. Verglichen mit den fünfziger Jahren wies der effektive Protektionismus wegen der nichttarifären Handelshemmnisse steigende Tendenz auf, teils als Ergebnis des durch die Kennedy-Runde erfolgten Zollabbaus, zum Teil aber auch zufolge höherer indirekter Steuern.<sup>7</sup>

### III.1.3.7 Rücksichtnahme auf wirtschaftlich schwache Staaten

Im Jahre 1948 bestand das GATT aus 13 Industriestaaten und zehn wirtschaftlich schwachen Ländern. Heute machen die Industriestaaten rund einen Drittel und die wirtschaftlich schwachen Länder etwa zwei Drittel der WTO-Mitgliederstaaten aus. Trotz der heutigen Überzahl der armen Länder haben die Industriestaaten mit einem Außenhandelsanteil von gut 80 Prozent des Welthandels nach wie vor das Hauptgewicht in der WTO.

Ausnahmen zugunsten der wirtschaftlich schwachen Länder enthalten auch die Sonderabkommen der Tokio-Runde sowie die Verträge über den Dienstleistungsverkehr und das geistige Eigentumsrecht.

Gemäß Ermächtigungsklausel von 1979 können die wirtschaftlich schwachen Länder in den Genuß einer *Vorzugsbehandlung* kommen, die anderen Vertragsparteien nicht gewährt werden muß. Diese Ausnahme findet Anwendung auf Zölle, nichttarifäre Handelshemmnisse und die Schaffung von Integrationsräumen zwischen armen Ländern. Zurzeit gewähren die meisten Industriestaaten den wirtschaftlich schwachen Ländern einen zollfreien Marktzugang für gewerbliche und industrielle Güter. Agrarprodukte sind in der Regel von der Präferenzierung ausgenommen.

Das GATT gesteht den wirtschaftlich schwachen Ländern das Recht zu, die in den Listen gebundenen Zölle nach eigenem Ermessen und ohne Zustimmung der übrigen Vertragspartner zu ändern beziehungsweise zu erhöhen, um auf diese Weise ihre *eigene Industrie zu fördern*. Darüber hinaus sind die armen Länder berechtigt, auch Schutzmaßnahmen anderer Art und für andere Ursachen als jene der Zahlungsbilanzdefizite zu ergreifen, wenn die übrigen Vertragspartner diesen Änderungen zustimmen.

---

<sup>7</sup> BALDWIN (1970), S. 165.

Gemäß GATT erwarten die „entwickelten“ Vertragsparteien in Verhandlungen mit weniger entwickelten Vertragspartnern *keine Gegenleistung*. Die Tokio-Runde und URUGUAY-Runde haben die Befreiung der wirtschaftlich schwachen Länder von der Pflicht der Reziprozität jedoch dahin relativiert, als Länder mit fortgeschrittener Entwicklung ihrer Wirtschaft verstärkt an den Rechten und Pflichten des GATT beziehungsweise der WTO teilzunehmen haben. Damit verlagert sich die Diskussion über Reziprozität oder Nicht-Reziprozität auf die Festlegung der wirtschaftlichen, finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit der Länder.

Abgesehen davon, daß die WTO die armen Länder nur im Rahmen ihrer wirtschaftlichen, finanziellen und administrativen Möglichkeiten verpflichtet, haben diese Länder zudem das Recht, die Listen ihrer Konzessionen und Verpflichtungen mit einer Verspätung von einem Jahr abzuliefern. Diese Fristerstreckung für wirtschaftlich schwache Länder entspricht der Gewährung einer verlängerten Anpassungszeit (wobei jedoch die Frist von einem Jahr nicht überschätzt werden darf).

### **III.1.3.8 Schutz der Umwelt**

Die im WTO-Vertragswerk aufgeführten handelsrelevanten Umweltbestimmungen gehen teils auf die neben der WTO bestehenden internationalen Umweltschutzabkommen und teils auf das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen 1947 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT 47) zurück. Die folgenden Ausführungen sind dreigeteilt: der erste Abschnitt nimmt eine Auslegeordnung aller Umweltschutzbestimmungen vor, die sich in den verschiedenen Verträgen der WTO finden, der zweite Teil handelt vom zunehmendem Miteinbezug umweltrelevanter Aspekte in die Interpretation und Anwendung der WTO-Bestimmungen und der dritte Teil fragt nach den Folgen der Neuausrichtung der WTO für die künftige Welthandelsordnung.

#### **III.1.3.8.1 Auflistung der Umweltschutzbestimmungen**

Im folgenden werden die im WTO-Vertragswerk wichtigen Umweltschutzbestimmungen zusammengefaßt.

##### **■ Die Präambel des GATT und der WTO**

In der Präambel des GATT 47 erklärten sich die Regierungen bereit, ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf „die volle Erschließung der Hilfsquellen der Welt“ (full use of the resources of the world) auszurichten, was als „ungehinderter Zugang zu den Rohstoffen“, und nicht als Erhaltung der Rohstoffe und der Umwelt, zu verstehen ist<sup>8</sup>. Die GATT-Vertragspar-

---

8 Vgl. GATT, Analytical Index 1953, 1959, 1966, 1970, 1986 und 1994, die Präambel; JACKSON (1969), S. 26 und 126; SENTI (1994), S. 40 f.



teien haben diese Zielsetzung während der folgenden Jahrzehnte nicht hinterfragt, obwohl spätestens nach der Veröffentlichung der Studie „Die Grenzen des Wachstums“<sup>9</sup> die Umweltfragen aktuell waren und im Rahmen der GATT-Verwaltung seit 1971 eine Arbeitsgruppe für Umweltschutzmaßnahmen und internationalen Handel bestand<sup>10</sup>. Selbst die Ministererklärung von 1986 zur URUGUAY-Runde sprach bloß von der Liberalisierung des Rohproduktehandels (fullest liberalization of trade in natural resource-based products). Die Umweltproblematik stand nicht zur Diskussion<sup>11</sup>.

Eine formelle Neuausrichtung der GATT-Umweltschutzpolitik erfolgte im Dunkel-Bericht Ende 1991<sup>12</sup>. Die Präambel des Dunkel-Berichts schlägt vor, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf „developing the optimal use of the resources of the world at sustainable levels“ auszurichten<sup>13</sup>. Die Neuerung bestand darin, daß erstmals anstelle von „voller Erschließung der Hilfsquellen der Welt“ von einer „optimalen Nutzung der natürlichen Ressourcen auf einem nachhaltigen Niveau“ die Rede war. Diese Neuausrichtung fand Eingang in die Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, wenn auch in formalrechtlich abgeschwächer Form. Die optimale Nutzung der natürlichen Ressourcen wird in der WTO nicht als gleichwertiges Ziel neben die Erhöhung des Lebensstandards, die Sicherung der Vollbeschäftigung usw. gestellt, sondern ist der „Ausweitung der Produktion und des Handels“ untergeordnet. Nach der heute geltenden Formulierung anerkennen die WTO-Mitgliedstaaten, daß ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen abzielen, „while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development“

---

9 MEADOWS ET AL. (1972).

10 Die Gruppe für Umweltschutzmaßnahmen und Internationalen Handel (Group on Environmental Measures and International Trade) entstand im Hinblick auf die Stockholmer Conference on Human Environment von 1972. Ihre Aufgabe bestand in der Überprüfung aller Probleme im Zusammenhang mit internationalem Handel, Umweltverschmutzung und Gefährdung des Lebens und der Gesundheit des Menschen. Vgl. Darstellung der Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe in: GATT (1991), FOCUS, Newsletter Nr. 85, S. 3 ff. GATT, BISD, jährliche Berichterstattung der Arbeitsgruppe. Letzter Bericht in: GATT (1995), BISD 40th S, S. 75 - 99.

11 Text der Ministererklärung von 1986 in: GATT (1987), BISD 33rd S, S. 19 - 30; Hinweis auf Rohproduktehandel auf S. 23. Die Formulierung der Ministererklärung wurde von der Arbeitsgruppe Tropische Produkte übernommen. Vgl. GATT (1987), FOCUS Newsletter Nr. 43, S. 4. Die Formulierungen „international economic environment“ und „trade environment“ werden nicht im Sinne von „Umweltschutz“, sondern als „Entwicklung des internationalen Wirtschaftsumfelds“ verstanden. Vgl. z.B. Übersetzung der Ministererklärung in: BBI 1987 I 561.

12 DUNKEL-Bericht (1991), S. 91 - 104.

13 DUNKEL-Bericht (1991), S. 91, Abs. 2.

(Ausweitung der Produktion und des Handels „unter Berücksichtigung einer optimalen Nutzung der Ressourcen“)<sup>14</sup>.

Die WTO-Präambel stellt nicht direkt anwendbares Recht dar. Aber die gewählte Formulierung verdeutlicht gegenüber dem GATT 47 eine Festigung des Umweltschutzgedankens und darf im Hinblick auf die Interpretation des Vertragswerks nicht unterschätzt werden.

### ■ **Der Artikel XI des GATT**

GATT-Art. XI verbietet den Vertragsparteien die Einführung und Beibehaltung von mengenmäßigen Handelsschranken in Form von Kontingenten oder anderen Maßnahmen. Davon sind ausgenommen:

- Die Ausfuhrverbote und -beschränkungen zur vorübergehenden Verhütung oder Behebung eines kritischen Mangels an Lebensmitteln oder anderen für die exportierende Vertragspartei wichtigen Waren (Art. XI:2(a)),
- Die Ein- und Ausfuhrverbote oder Ein- und Ausfuhrbeschränkungen zur Anwendung von Normen, Sortierungsvorschriften und Güteklassen (Art. XI:2(b)),
- Die Beschränkung der Einfuhr von Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei zur Unterstützung von staatlichen Maßnahmen, die dazu dienen,
  - die inländische Erzeugung gleichartiger oder ähnlicher Produkte (Ersatzprodukte) zu beschränken (Art. XI:2(c)i),
  - das vorübergehende inländische Überangebot von gleichartigen oder ähnlichen Produkten (Ersatzprodukten) zu beseitigen (Art. XI:2(c)ii) und
  - die Produktion eines tierischen Erzeugnisses, die weitgehend von Futtermittelimporten abhängt, mengenmäßig zu beschränken, sofern die Inlandproduktion verhältnismäßig geringfügig ist (Art. XI:2(c)iii).

Die in lit. a gewählte Formulierung beinhaltet eine Beschränkung der Maßnahmen auf die Dauer der Notwendigkeit. Die beiden Worte „verhüten“ und „beheben“ weisen darauf hin, daß es den Gründern des GATT nicht nur um die Beseitigung einer bestehenden, sondern auch um die Verhütung einer voraussehbaren oder befürchteten Krise ging. Art. XI:2(a) des GATT schließt somit auch vorsorgliche Maßnahmen ein. Von einem „kritischen Mangel“ ist nach GATT die Rede, wenn der Landesbedarf an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Waren zu

---

<sup>14</sup> WTO (1994), Agreement Establishing the World Trade Organization, Präambel, Abs. 1. Die WTO-Vertragstexte finden sich in: GATT (1995) und HUMMER/WEISS (1997) und BENEDEK (1998).

bisher üblichen Bedingungen nicht mehr gedeckt werden kann oder wegen höherer Auslandspreise ein Abfließen von lebensnotwendigen Gütern ins Ausland zu befürchten ist<sup>15</sup>. Bei den „anderen wichtigen Waren“ handelt es sich nach einer UN-Interpretation aus dem Jahr 1947 vor allem um begrenzt vorhandene (exhaustible) Produkte<sup>16</sup>.

Die in lit. b aufgelisteten Ausnahmen zur Anwendung von Normen, Sortierungsvorschriften und Güteklassen sind zum Teil umweltrelevant, zum Teil beziehen sie sich auf den Ablauf des Handels. Soweit diese Ausnahmen den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen betreffen, sind sie durch Art. XX des GATT (allgemeine Ausnahmen) abgedeckt. Erfolgen sie im Hinblick auf eine reibungslose Durchführung des Handels, fallen sie nicht unter die umweltrelevanten GATT-Bestimmungen.

Die in lit. c gestatteten Importbeschränkungen sind als flankierende Maßnahmen der Agrarpolitik zu verstehen. Den einzelnen Ländern werden Instrumente zur Durchsetzung und Verteidigung ihrer Agrar-Hochpreispolitik im Inland zur Verfügung gestellt. Punkt zwei und drei sind Spezialfälle von Punkt eins.

Art. XI des GATT hat während der URUGUAY-Runde keine Veränderung erfahren. Die für die Landwirtschaft wichtigen Neuerungen finden sich in den Sonderabkommen über die Landwirtschaft und die Gesundheits- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen, deren umweltrelevanten Bestimmungen im Kapitel III.1.3.9 behandelt werden.

## ■ **Der Artikel XX des GATT**

Art. XX des GATT erlaubt den Vertragspartnern, in Abweichung von den im GATT eingegangenen Verpflichtungen

- notwendige Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen (Art. XX(b)) sowie
- Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze (Art. XX(g))

zu ergreifen. Die Maßnahmen dürfen nicht so angewandt werden, „daß sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen die gleichen Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen“. Maßnahmen zur Erhaltung begrenzt vorhandener Naturschätze setzen Programme voraus, welche „die inländische Produktion oder den inländischen Verbrauch“ beschränken.

Die unscharfe Formulierung des Art. XX hat in den letzten Jahren große Interpretationsschwierigkeiten bereitet. Die Frage der „Notwendigkeit“ in lit. b wird in Anlehnung an die

---

<sup>15</sup> GATT (1995), BISD 3rd S, S. 191.

<sup>16</sup> Vgl. UN (1947), Doc. E/PC/T/A/SR/40, S. 1 f.

Interpretation von lit. d dahin beantwortet, daß keine alternative Maßnahme zur Erreichung des vorgegebenen Ziels zur Verfügung steht, die nicht oder nur in geringerem Maße gegen die Bestimmungen des GATT verstößt<sup>17</sup>.

Schwierig zu klären ist die Frage, ob sich lit. b allein auf die Umwelt im eigenen Hoheitsgebiet bezieht oder ob auch Maßnahmen zum Schutz extraterritorialer Umweltgüter (Umweltgüter in einem Partnerland oder Umweltgüter gemeinsamer Art wie internationale Gewässer oder Atmosphäre) gemeint sind. Das Panel US-Thunfisch/Delphine I entschied, die extensive Auslegung des Art. XX(b) sei nicht akzeptabel, „da sie dazu führen würde, daß jede Vertragspartei einseitig die Politik zum Schutz von Leben und Gesundheit auch jenseits ihres Hoheitsbereichs bestimmen könnte, von der andere Vertragsparteien nicht abweichen könnten, ohne mit Handelsbeschränkungen rechnen zu müssen“<sup>18</sup>. Die Verbalinterpretation von Art. XX kommt zu einem anderen Ergebnis: Indem der Gesetzgeber in lit. f ausdrücklich vom Schutz des „nationalen“ Kulturguts spricht, im Gegensatz zu lit. b, in dem das Wort „national“ fehlt, dürfe angenommen werden, in lit. f handle es sich um den nationalen, wogegen in lit. b um den allgemeinen, das heißt internationalen Schutz der Umweltgüter. Andernfalls hätte der Gesetzgeber „national“ in lit. b beigefügt<sup>19</sup>.

Unklar ist auch der Vorbehalt, daß sämtliche Maßnahmen nur getroffen werden dürfen, wenn sie nicht „zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen“. Handelt es sich effektiv um GATT-Ausnahmen, wenn den Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung nachzuleben sind? Bieten Art. III und XI des GATT nicht genügend Spielraum zum Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, indem jedes Land frei ist, entsprechende Gesetze, Verordnungen und sonstige Vorschriften über den Verkauf, das Angebot usw. zu erlassen, vorausgesetzt, diese Erlässe verursachen keine Diskriminierung? Ist Diskriminierung im Sinne des GATT nicht immer ungerecht? Was ist unter „verschleierter Beschränkung des internationalen Handels“ zu verstehen? Die Entstehungsgeschichte von Art. XX zeigt, daß an erster Stelle die Ausnahmebestimmung bestanden hat, und der Hinweis auf die Einhaltung der Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung erst in einer späteren Phase folgte. Mit anderen Worten, mit dem anfänglich vorliegenden Ausnahmenkatalog gaben sich die Gründerstaaten eine Freikarte zur Aufrechterhaltung bereits bestehender oder neu zu ergreifender Schutzmaßnahmen. Die späteren Vorbehalte dagegen sind ein Zurückführen der Schutzmaßnahmen in die allgemeine GATT-Pflicht<sup>20</sup>.

---

17 Vgl. Panel-Entscheidung Thailand-Zigarettensteuer, Ziff. 74 f. und US-Thunfisch/Delphine II, Ziff. 5.35. Vgl. dazu auch: DIEM (1996), S. 64 und SCHLAGENHOF (1995), S. 135 ff.

18 Panel-Entscheidung US-Thunfisch/Delphine I, Ziff. 5.27; Formulierung von DIEM (1996), S. 113.

19 Vgl. DIEM (1996), S. 115 mit weiteren Literaturhinweisen.

20 SENTI (1986), S. 277.

## ■ Das Übereinkommen über die Landwirtschaft

Von den internen Stützungen zugunsten der Landwirtschaft, welche die Vertragsparteien zu senken haben, sind gemäß Art. 6:1 des Übereinkommens über die Landwirtschaft und Anhang 2 Ziff. 1 jene Maßnahmen und Infrastrukturleistungen ausgenommen, die im Rahmen eines Umweltschutzprogramms erfolgen. Die betreffenden Stützungen dürfen „keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung“ hervorrufen und haben daher folgenden zwei Kriterien zu entsprechen: Erstens hat die Stützung im Rahmen eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten staatlichen Programms zu erfolgen, ohne die Form eines direkten Transfers von den Verbrauchern zu den Landwirten anzunehmen und zweitens soll sich die Stützung nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirken.

Die im Rahmen von Umwelt- und Erhaltungsprogrammen gewährten Zahlungen an die Landwirtschaft sind gemäß Anhang 2 Ziff. 12(a) und (b) an die Erfüllung bestimmter Bedingungen in Bezug auf die Erzeugungsmethoden oder die verwendeten Betriebsmittel gebunden. Die Höhe der Zahlungen ist auf die Sonderaufwendungen „infolge der Erfüllung des staatlichen Programms“ oder den durch das Programm erlittenen Einkommensverlust zu begrenzen. Insofern handelt es sich in diesem Zusammenhang um Kompensationsleistungen und nicht um zusätzliche Agrarstützungen.

Weder das Agrarabkommen selbst noch der Anhang 2 zu diesem Abkommen enthalten abschließende Angaben über die Art der Umwelt- und Erhaltungsprogramme. Mit dem Hinweis darauf, daß die beigelegte Liste nicht erschöpfend sei, bietet das Agrarabkommen im Bereich Umweltschutz weitgehend eine „Carte blanche“.

## ■ Das Übereinkommen über Gesundheits- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen

Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen enthält umweltrelevante Bestimmungen in der Präambel sowie in den Art. 2, 3 und 4.

In der Präambel bekräftigen die WTO-Mitgliedstaaten, „daß kein Land daran gehindert werden soll, Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu treffen“, sofern diese Maßnahmen keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung bewirken und zu keiner verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen<sup>21</sup>. Gleichzeitig äußern sie den Wunsch, die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie die pflanzenschutzrechtliche Lage „im Gebiet aller Mitglieder zu verbessern“. Die Harmonisierung dieser Maßnahmen sei zu fordern, „ohne daß die Mitglieder gezwungen werden, das ihnen angemessen erscheinende Niveau des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von

---

21 Formulierung in Anlehnung an Art. XX des GATT.

Menschen, Tieren oder Pflanzen zu ändern“. Das Übereinkommen ermächtigt damit die Vertragspartner, an die importierten Güter die gleichen gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Ansprüche zu stellen wie an die einheimischen Produkte.

In Art. 2 des Übereinkommens werden die Vertragspartner im Sinne der Präambel ermächtigt, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen in dem Maße anzuwenden, „wie dies zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen notwendig ist“ und auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruht, es sei denn, das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial reiche nicht aus. Art. 2 des Übereinkommens wiederholt die in Art. XX des GATT aufgestellten Bedingungen: Die Maßnahmen dürfen zu keiner willkürlichen oder ungerechtfertigten Verletzung der Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandsgleichbehandlung führen und keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels verursachen.

„Mit dem Ziel“, so Art. 3, „eine möglichst weitgehende Harmonisierung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zu erreichen, stützen sich die Mitglieder bei ihren gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen auf internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen, soweit diese bestehen“. Die Vorkehrungen, die den internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen, „gelten als notwendig zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen und als im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen“ dieses Abkommens.

In Art. 4 verpflichten sich die Vertragspartner zur gegenseitigen Anerkennung von unterschiedlichen gesundheitspolizeilichen oder pflanzenrechtlichen Maßnahmen mit gleichem Schutzniveau.

## ■ Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse

Die Präambel des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse hält den bereits im GATT 47 niedergelegten Grundsatz fest, daß kein Land daran gehindert werden darf, das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sowie die Umwelt zu schützen. Die Maßnahmen sind gemäß Präambel dieses Zusatzabkommens so anzuwenden, daß sie zu keiner willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Ländern, in denen die gleichen Bedingungen herrschen, führen und keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellen.

Analog zum Übereinkommen über Gesundheits- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen erlaubt auch die Vereinbarung über technische Handelshemmnisse, an die Importgüter die gleichen Standardvorschriften zu stellen wie an die im Inland auf den Markt gebrachten Produkte. Die Vertragspartnerstaaten haben aber gemäß Art. 2 dafür zu sorgen, daß technische Vorschriften

nicht „unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel“ schaffen, also „nicht handelsbeschränkender als notwendig“ sind, um ein „berechtigtes Ziel“ zu erreichen.

Bestehen keine einschlägigen internationalen Normen oder weicht der technische Inhalt einer entworfenen technischen Vorschrift wesentlich vom technischen Inhalt einschlägiger internationaler Normen ab und ergeben sich daraus dringende Probleme der Sicherheit, der Gesundheit und des Umweltschutzes, ist ein Land gemäß Art. 2:9 und 2:10 berechtigt, in Abweichung vom üblichen Verfahren (mit gegenseitiger Information und Durchführung einer Vernehmlassung) unverzüglich entsprechende Vorschriften zu erlassen.

### ■ **Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen**

Das Subventionsabkommen verbietet grundsätzlich alle staatlichen Beiträge, die mit einer Ausführleistung gekoppelt sind oder den Verbrauch von Inlandsgütern gegenüber importierten Erzeugnissen begünstigen. Davon gibt es - nebst den Sonderregeln zugunsten der Landwirtschaft - zwei wichtige Ausnahmen. Die eine Ausnahme besteht gemäß Art. 8:2(b) in der Gewährung von Beihilfen an benachteiligte Regionen, wobei die Benachteiligung längerfristiger Art und anhand der Einkommenshöhe und des Beschäftigungsgrads erfaßbar sein muß<sup>22</sup>. Die zweite Ausnahme bezieht sich nach Art. 8:2(c) auf „Beihilfen zur Förderung der Anpassung bestehender Einrichtungen an neue, durch Gesetze und/oder Verordnungen verlangte Umwelterfordernisse, die größere Beschränkungen und finanzielle Lasten für Unternehmen zur Folge haben“. Vorausgesetzt wird, daß es sich bei den Subventionen um eine einmalige Maßnahme handelt und die Beihilfen eine gewisse Kostenschwelle nicht überschreiten und unmittelbar an die von einem Unternehmen geplante Reduktion der Umweltverschmutzung gebunden sind.

### ■ **Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen**

Analog zum GATT und verschiedenen anderen Sonderabkommen enthält auch das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen in Art. XXIII:2 eine allgemeine Ausnahmeklausel, wonach die Bestimmungen des Abkommens die Vertragsparteien nicht daran hindern dürfen, „Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen zum Schutz ... des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ...“, unter dem Vorbehalt, „daß die ... Maßnahmen nicht so angewendet werden, daß sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen die gleichen Bedingungen herrschen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen“.

---

<sup>22</sup> Das Übereinkommen enthält keine Liste über die möglichen Ursachen der Benachteiligung. Es ist anzunehmen, daß umweltrelevante Gründe durchaus mitberücksichtigt werden dürfen.

## ■ **Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen**

Auch die Ausnahmebestimmungen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) lehnt sich an die im GATT verwendete Formulierung an. Art. XIV(b) lautet: „Unter der Voraussetzung, daß Maßnahmen nicht in einer Weise angewendet werden, die ein Mittel zu willkürlicher oder unberechtigter Diskriminierung unter Ländern, in denen gleiche Bedingungen herrschen, oder eine verdeckte Beschränkung für den Handel mit Dienstleistungen darstellen würde, darf dieses Übereinkommen nicht dahingehend ausgelegt werden, daß es die Annahme oder Durchsetzung von Maßnahmen eines Mitglieds verhindert, ... (b) die erforderlich sind, um das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu schützen“. Analog zu GATT-Art. XX(b) weist auch Art. XIV(b) des GATS auf die Notwendigkeit solcher Maßnahmen hin (Maßnahmen, die „erforderlich“ sind).

## ■ **Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums**

Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Agreement of Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) enthält umweltrelevante Bestimmungen in Abschnitt 5 über die Patente. Art. 27:2(b) besagt, daß die Mitglieder der WTO beziehungsweise die Vertragspartner des TRIPS Erfindungen von der Patentierung ausschließen können, „wenn die Verhinderung ihrer gewerblichen Verwertung innerhalb ihres Hoheitsgebiets zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder der guten Sitten einschließlich des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zur Vermeidung einer ernsten Schädigung der Umwelt notwendig ist“. Ein solcher Ausschluß darf indessen nicht allein deswegen vorgenommen werden, weil die Verwertung durch das nationale Recht der Mitgliedstaaten verboten ist.

## ■ **Die Gewährung eines „Waivers“**

Schließlich kommt der Ministerkonferenz gemäß Art. IX des Übereinkommens zur Errichtung der WTO das Recht zu, „unter außergewöhnlichen Umständen ... ein Mitglied von einer Verpflichtung aus diesem Übereinkommen oder einem Multilateralen Handelsübereinkommen zu entbinden“. Die Gewährung einer Ausnahme (eines „Waivers“) erfordert drei Viertel der Mitgliederstimmen. Nach Ansicht der GATT-Umweltgruppe reicht diese Ausnahmemöglichkeit zur Lösung der Umweltprobleme über Handelsmaßnahmen grundsätzlich aus. Weitergehende Bestimmungen würden, so die GATT-Umweltgruppe, wenig effizient sein und das Gleichgewicht zwischen eingegangenen Pflichten und zugestandenem Rechten im Rahmen des GATT stören („... disturbing the balance of rights and obligations ... “<sup>23</sup>). Diese Grundhaltung scheint

---

<sup>23</sup> GATT (1995), BISD 40<sup>th</sup> S, S. 80, Ziff. 21 f.



indessen nicht von allen Mitgliedern der Umweltgruppe getragen zu werden. Einzelne Mitglieder der Gruppe verlangen klarere Richtlinien zur Erteilung von Waivers und verweisen auf die Problematik der zeitlichen Beschränkung sowie den Ausnahmecharakter der WTO-Vereinbarung. Andere wiederum stellen sich die Frage, wie mit dem gegenwärtigen Ausnahmeartikel extraterritoriale und gemeinsame Umweltprobleme angegangen werden können<sup>24</sup>. Die in den letzten Jahren gefällten Panel-Entscheidungen lassen in der Tat die Vermutung aufkommen, daß mit dem vorliegenden Ausnahmeartikel nicht alle Umweltfragen im gegenseitigen Einvernehmen zu lösen sind.

### **III.1.3.8.2 Zunehmender Miteinbezug umweltrelevanter Aspekte in die Interpretation und Anwendung der WTO-Bestimmungen**

Seit einigen Jahren werden bei der Interpretation und Anwendung der GATT- beziehungsweise der WTO-Bestimmungen zunehmend umweltrelevante Aspekte berücksichtigt. Im Vordergrund stehen vor allem drei Neuausrichtungen: Die Begriffe „Produkt“ und „Produktgleichheit“ erfahren eine stärkere Umweltbezogenheit, die Extraterritorialität der WTO-Umweltschutzpolitik gewinnt an Bedeutung und anstelle der bisherigen wirtschaftspolitisch ausgerichteten treten vermehrt umweltbezogene Zielsetzungen.

#### **■ Das neue Produktverständnis**

Die Definition der Gleichheit und Ähnlichkeit der Produkte steht im GATT seit jeher zur Diskussion, ohne daß sich die Vertragspartner auf eine allgemeingültige Begriffsbestimmung einigen konnten. Im GATT-Bericht des Jahres 1970 über die Warenbesteuerung an der Grenze hielt eine GATT-Arbeitsgruppe fest, die Interpretation der Produktgleichheit sei von Fall zu Fall abzuklären. Als Kriterien gelte es zu berücksichtigen: die Verwendung des Endprodukts in einem bestimmten Markt, die von Land zu Land unterschiedlichen Konsumgewohnheiten sowie die Eigenschaften und Qualitäten des Produkts selbst<sup>25</sup>. Mehrere Panel-Entscheidungen beriefen sich auf diese Begriffsvorgabe, so der Entscheidung US-Steuern auf Erdöl von 1988<sup>26</sup>, der Entscheidung Japan-Grenzsteuern auf Wein und andere alkoholische Getränke<sup>27</sup> und der Entscheidung US-Alkoholische Getränke<sup>28</sup>.

In den neuesten Panel-Entscheidungen kommen die Kriterien Gesundheit und Umwelt mehr und mehr zur Geltung und sind für die Definition der Produktgleichheit mitbestimmend.

---

24 In der GATT-Sprache ist die Rede von „transboundary and global environmental problems“ und von der Schaffung eines „environmental window“ des GATT. GATT (1995), BISD 40th, S. 81, Ziff. 24.

25 GATT (1972), BISD 18th S, S. 101 f., Ziff. 18.

26 Panel-Entscheidung US-Steuern auf Erdöl, Ziff. 5.1.1.

27 Panel-Entscheidung Japan-Steuern auf importierten Wein, Ziff. 5.5.

28 Panel-Entscheidung US-Alkoholische Getränke, Ziff. 5.23 - 5.26. In den Ziff. 5.71 und 5.72 werden auch umweltrelevante Beurteilungskriterien miteinbezogen.

## ■ Berücksichtigung von Gesundheitsaspekten

Im Streitfall US-Alkoholische Getränke von 1992 ging es unter anderem um die Frage, ob Bier mit einem höheren Alkoholgehalt das gleiche Produkt darstelle wie Bier mit einem niedrigeren Alkoholgehalt. Einzelne Staaten der USA beschränkten die Verkaufsstellen von Bier mit einem Alkoholgehalt von über 3.2 %/Vol. mit dem Argument, die Verkaufsrestriktionen trügen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit des Menschen sowie zur Hebung der öffentlichen Moral bei. Kanada hingegen sah in einer Produktdifferenzierung nach Alkoholgehalt und der daraus abgeleiteten Berechtigung einer unterschiedlichen Behandlung eine Verletzung des GATT. Bei allen Bierarten handle es sich unabhängig vom Alkoholgehalt um das „gleiche“ Produkt. Kanada verwies dabei auf die in den USA geltende Regelung, wonach allein zwischen Bier mit Alkohol und alkoholfreiem Bier unterschieden werde und die Tatsache, daß auch im US-Zolltarif alle Bierarten unter die gleiche Tarifnummer fallen<sup>29</sup>. Das GATT-Panel hielt in seinem Entscheid fest, das GATT verfolge nicht die Absicht, die internen Abgaben und Rechtsvorschriften zu harmonisieren, sondern habe zum Ziel, eine einseitige Begünstigung der inländischen Erzeugung zu verhindern. Würden Produkte eines Sortiments als „gleich“ erklärt, so verunmöglichte dies den einzelnen Staaten, in diesem Bereich eine eigenständige Wirtschafts- und Umweltschutzpolitik zu betreiben, das heißt, die Autonomie der einzelnen Staaten wäre auf Grund einer engen Produktdefinition in Frage gestellt. Das Panel kam zum Schluß, auch wenn Bier mit einem höheren oder niedrigeren Alkoholgehalt von der Substanz her als sehr ähnlich zu betrachten sei, so handle es sich auf Grund gesundheitlicher und moralischer Aspekte doch um unterschiedliche Güter<sup>30</sup>.

## ■ Umweltrelevante Aspekte im Verbrauch

Ähnlich wie im Streitfall US-Alkoholische Getränke Gesundheitsaspekte zur Diskussion standen wurden im Streitfall US-Steuern auf Automobile Umweltschutzkriterien berücksichtigt.<sup>31</sup> Die Vereinigten Staaten belasten seit 1978 bestimmte Automobile mit einer Steuer, die vom jeweiligen Treibstoffverbrauch abhängt („Car Guzzler Tax“). Autos mit einem Treibstoffverbrauch von weniger als 10.4 l auf 100 km sind seit 1990 steuerfrei. Modelle mit 10.4 bis 18.8 l pro 100 km unterliegen einer Steuer von US\$ 1'000 bis 6'400 und Wagen mit über 18.8 l einer Steuer von US\$ 7'700. Nach Ansicht der EG verletzte diese unterschiedliche Besteuerung den im GATT niedergelegten Gleichheitsbegriff der Produkte. Alle Automobile seien „gleiche“ Produkte und müßten daher gleich behandelt werden. Die Autos hätten die gleichen physikalischen Eigenschaften, die gleichen Bauteile und erbrächten den gleichen Nutzen. Unterschiede im Treibstoffverbrauch führten nicht zu unterschiedlichen Produkten, die unterschiedlich behandelt werden dürften. Die Vereinigten Staaten hingegen vertraten die Meinung, der

---

29 Panel-Entscheid US-Alkoholische Getränke, Ziff. 3.120 - 3.132.

30 Panel-Entscheid US-Alkoholische Getränke, Ziff. 5.74.

31 Panel-Entscheid US-Steuern auf Automobilen.

unterschiedliche Treibstoffverbrauch beziehungsweise die unterschiedliche Belastung der Umwelt lasse die Autos zu unterschiedlichen Produkten werden. Die Steuer diene der Erhaltung fossiler Brennstoffe.

Der Panel-Bericht US-Steuern auf Automobile hielt in seiner Entscheidung fest, Art. III diene nur der Verhinderung rechtlicher Warenunterschiede zum Schutz der inländischen Produktion. Das GATT verbiete seinen Partnern nicht, unterschiedliche Politikziele zu verfolgen. Aus dieser Sicht verlangte das Panel eine Unterscheidung zwischen den Zielen und den Wirkungen der getroffenen Maßnahmen. Eine Maßnahme habe das *Ziel*, die heimische Wirtschaft zu schützen, wenn ihr Zustandekommen darauf hindeute, „daß eine Änderung der Wettbewerbschancen zugunsten des inländischen Erzeugnisses das angestrebte Ergebnis gewesen sei und nicht nur die zufällige Folge der Umsetzung eines legitimen Politikziels war“. Im Gegensatz dazu habe eine Maßnahme die *Wirkung*, die einheimische Wirtschaft zu schützen, wenn sie inländischen Anbietern bessere Wettbewerbsbedingungen gewähre als Importeuren, gleichgültig, ob sich dabei die Importmenge ändere oder nicht. Eine Veränderung der Außenhandelsströme könne auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden<sup>32</sup>.

Das GATT-Panel kam zum Ergebnis, das Ziel der Vereinigten Staaten sei nicht der Schutz der einheimischen Autoindustrie, sondern eine Besteuerung von Autos mit hohem Treibstoffverbrauch als Anreiz zum Kauf von verbrauchsgünstigeren Autos und als Beitrag zur Einsparung fossiler Brennstoffe. Einem Land sei es unbenommen, so der Panel-Entscheid, ein Politikziel zu verfolgen, das in seiner Auswirkung die ausländischen Anbieter und Angebote ungünstiger behandle als die eigenen Anbieter und Angebote. Sowohl die Automobilhersteller der Vereinigten Staaten wie diejenigen des Auslands seien in der Lage, Automobile mit hohen und niedrigen Treibstoffverbrauchswerten zu produzieren. Die Besteuerung der Autos nach Treibstoffverbrauch verändere die Wettbewerbsbedingungen nicht und sei nicht einem Schutz der inländischen Produktion gleichzustellen. Ausländische Autos mit einem höheren Verbrauchswert an Treibstoffen seien daher nicht inländischen Produkten mit einem niedrigeren Treibstoffverbrauch gleichzusetzen, seien also nicht gleiche oder gleichartige Produkte<sup>33</sup>.

## ■ Umweltschutzaspekte in Produktion und Verarbeitung

Eine weitere Frage ist der Miteinbezug der Herstellung und der Verarbeitung von Produkten (Process and Production Methods, PPMs). Nach traditionellem GATT-Recht ist unbestritten, daß Unterschiede in der Herstellung und Verarbeitung eines Produkts keine unterschiedliche Behandlung des Guts rechtfertigen, solange sich diese Unterschiede nicht im Handelsprodukt selbst manifestieren oder vermuten lassen<sup>34</sup>. Diese Rechtsvorstellung gründet zweifelsohne auf

---

32 Panel-Entscheid US-Steuern auf Automobilen, Ziff. 5.10.

33 Panel-Entscheid US-Steuern auf Automobilen, Ziff. 5.26. Vgl. auch: DIEM (1996), S. 47 f.

34 Vgl. Panel-Entscheid US-Thunfisch/Delphine II, Ziff. 5.9; DIEM (1996), S. 99.

der Befürchtung, der Miteinbezug von Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden bei der Beurteilung der Produktgleichheit werde dem Handelsprotektionismus Tür und Tor öffnen<sup>35</sup>.

Wenn aber Produkte wegen der unterschiedlichen Umweltbelastung im Verbrauch in unterschiedliche Kategorien eingeteilt und in der Wertvorstellung der Konsumierenden als nicht gleiche Güter beurteilt werden, so ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Produktdifferenzierung auf Grund unterschiedlicher Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden. Dies umsomehr, als in den WTO-Vertragstexten auch der Wunsch geäußert wird, die Gesundheit von Menschen und Tieren und die pflanzenschutzrechtliche Lage „im Gebiet aller Mitglieder“ zu verbessern<sup>36</sup> und die Vertragstexte nirgends festhalten, daß bei der Produktbeurteilung nur physisch feststellbare Unterschiede im Endprodukt und nicht auch andere Kriterien wie unterschiedliche Produktions- und Verarbeitungsmethoden oder damit zusammenhängende ethische Aspekte berücksichtigt werden dürfen. Die Diskussion über diese Frage ist zurzeit nicht abgeschlossen.

### ■ Die Ausweitung des Umweltschutzes auf extraterritoriale Bereiche

Die Fachliteratur unterscheidet zwischen inländischen und extraterritorialen Umweltgütern. Bei den inländischen Umweltgütern handelt es sich um den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen im eigenen Hoheitsgebiet, bei extraterritorialen Gütern um den Umweltschutz in anderen Ländern oder um gemeinsame Umweltgüter wie Luft, Wasser und Atmosphäre (Ozonschicht).

Um den Wandel in der Rechtsauffassung über diese Frage aufzuzeigen, sei der Panel-Entscheid Thunfisch/Delphine I mit dem Panel-Entscheid Thunfisch/Delphine II verglichen.

Im Streitfall Thunfisch/Delphine I von 1991 ging es um das Problem, ob die Vereinigten Staaten den Import von Thunfisch aus Ländern verbieten dürfen, bei dessen Fangmethoden mehr als eine vorgegebene Anzahl von Delphinen getötet werde (wegen der verwendeten Schleppnetze). Die USA verteidigten ihr Importverbot für Thunfisch aus dem osttropischen Pazifik mit dem Argument, eine solche Maßnahme sei notwendig, um die Delphine vor der Ausrottung zu bewahren. Gemäß Washingtoner Artenschutzabkommen sei ein Staat sogar verpflichtet, den Import von bedrohten Tierarten zu verbieten. Das Gegenargument der klagenden Handelspartner EG und Niederlande bestand darin, die Vereinigten Staaten hätten nicht das Recht, außerhalb ihres eigenen Hoheitsgebiets (outside its jurisdiction) rechtsbestimmend einzugreifen.

---

35 Vgl. GATT (1992), International Trade 90-91, Vol. I, S. 22.

36 Vgl. WTO, Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, Präambel.

Das GATT-Panel war sich einig, Art. XX(b) des GATT beziehe sich ausschließlich auf den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen im eigenen Hoheitsgebiet. Dies ergebe sich auf Grund der Entstehungsgeschichte dieses Artikels in den vierziger Jahren (historische Interpretation)<sup>37</sup>. Die extensive Interpretation von Art. XX(b) durch die USA hätte zur Folge, daß jedem Staat das Recht zustehen würde, über das Schutzniveau in anderen Staaten zu bestimmen. Dies wiederum würde die Welthandelsordnung des GATT in Frage stellen. Mit dieser Überlegung und unter Mitberücksichtigung der Frage nach der Notwendigkeit dieser Maßnahme entschied das GATT-Panel, die USA seien nach Art. XX(b) nicht berechtigt, den Import von Thunfisch aus anderen Ländern wegen deren Fangmethoden zu verbieten<sup>38</sup>.

Im US-Thunfisch/Delphine II von 1994 wurde der gleiche Streitfall dahin revidiert, daß Art. XX(b) keine geographische Einschränkung des Schutzes von Umweltschutzgütern enthalte. Ein Land sei berechtigt, Maßnahmen zum Schutz von extraterritorialen Umweltgütern zu ergreifen, vorausgesetzt, die Maßnahmen seien notwendig,

Der revidierte Panel-Entscheid darf nicht dahin ausgelegt werden, daß ein Land das Schutzniveau und die Umweltbestimmungen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes verordnen darf, das heißt im Ausland rechtssetzend tätig zu werden. Dagegen steht es einem Land auf Grund des neuen Entscheids zu, ein Handelsprodukt auch nach umweltrelevanten und ideellen Kriterien zu definieren, deren Einhaltung dem Ursprungsland dieses Produkts bestimmte Produktions- und Verarbeitungsmethoden abverlangt. Insofern ist der Panel-Entscheid Thunfisch/Delphine II eine logische Folge der differenzierteren und stärker umweltschutzbezogenen Produktbeurteilung im Inland<sup>39</sup>.

## ■ Die Neuformierung der Politikziele

Die GATT-Rechtssprechung geht von dem in Art. III des GATT festgehaltenen Grundsatz aus, daß Handelshemmnisse in Form von Abgaben, Belastungen, Gesetzen, Verordnungen usw. „nicht derart angewendet werden sollen, daß sie die inländische Erzeugung schützen“. Ist aber das angestrebte Ziel nicht der Schutz der eigenen Wirtschaft, das heißt, nicht die Verbesserung

---

37 Panel-Entscheid US-Thunfisch/Delphine I, Ziff. 5.26.

38 Panel-Entscheid US-Thunfisch/Delphine I, Ziff. 5.25. Eine ausführlichere Darstellung des Entscheides Thunfisch/Delphine I findet sich in: DIEM (1996), S. 112 ff.

39 A. DIEM kommt in seiner Analyse des Panel-Entscheids Thunfisch/Delphine II zum Ergebnis, Wortlaut und Systematik des Art. XX(b) sprächen „eher für als gegen die Zulässigkeit von Maßnahmen zum Schutz extraterritorialer Umweltgüter. Die spätere Übung zeigt zwar noch keinen konkreten neuen Meinungskonsens der GATT-Vertragsparteien in Bezug auf das GATT, doch zeichnen sich bereits Konturen einer neuen Rechtsüberzeugung ab. Der Schutz extraterritorialer Umweltgüter kann Handelsbeschränkungen rechtfertigen, wenn sie auf möglichst breiter internationaler Basis vereinbart wurden und notwendig sind, um die Wirksamkeit von Umweltschutzmaßnahmen zu unterstützen. Das allgemeine Umweltvölkerrecht verpflichtet alle Staaten, Importe und Exporte zu unterlassen, wenn durch sie extraterritoriale Umweltgüter erheblich geschädigt werden. Eine teleologische Auslegung macht klar, daß das GATT notwendige Maßnahmen zum Gesundheitsschutz dem Freihandel überordnet“. DIEM (1996), S. 131.

der Wettbewerbssituation der landeseigenen Anbieter, sondern zum Beispiel der Schutz der Umwelt, dürfen diese Maßnahmen zum Einsatz gelangen, vorausgesetzt, sie verstoßen nicht gegen das Prinzip der Gleichbehandlung von gleichen Produkten (Prinzip der Inlandgleichbehandlung). Was aber heißt in diesem Falle „gleiche“ Produkte? In Rücksichtnahme auf die Freiheit eines Landes in Bezug auf seine Politikziele (insbesondere die umweltpolitische Zielsetzung) hält das Panel US-Alkoholische Getränke fest, es sei zwingend, die Definition der Produktgleichheit im Zusammenhang mit GATT-Art. III auf eine Art und Weise vorzunehmen, daß sie nicht unnötig die Freiheit eines Staates in seiner Rechtssetzung und der Festlegung der Politikziele einschränke. Je nach Zielsetzung der getroffenen Maßnahmen sei die Gleichheit der Produkte unterschiedlich zu definieren<sup>40</sup>. Indem nebst dem Schutz der Wirtschaft der Schutz der Umwelt in den Vordergrund rückt, zeichnet sich eine Neuausrichtung in der Gewichtung der Politikziele ab.

### **III.1.3.8.3 Folgen für die künftige WTO-Welthandelsordnung**

Das der WTO vorgegebene oberste Ziel ist ein möglichst freier und offener Weltmarkt. Umweltschutzanliegen sind nach Ansicht der Freihandelsvertreter dieser Zielvorgabe unterzuordnen. Die Kosten des Umweltschutzes haben in den Marktpreis einzugehen. Der Staat müsse auf marktverzerrende Interventionen verzichten. Der Umweltschutz dürfe nicht als Mittel zur Erreichung von Protektionismus mißbraucht werden. Der Freihandel und die damit verbundene Wohlstandssteigerung lösen nach Ansicht der Vertreter des Freihandels die Umweltprobleme, weil mit steigendem Einkommen zusätzliche Mittel zum Angehen von Umweltproblemen zur Verfügung stünden.

Nach Ansicht der Umweltschützer geht die Erhaltung der Umwelt der Freihandelsförderung vor. Oberstes Ziel der wirtschaftlichen Tätigkeit sei die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität. Die Ausweitung des Handels führe indessen zu einer erhöhten Produktion und zu einem intensiveren Warenaustausch und damit zu einer immer stärkeren Umweltbelastung und Umweltverschmutzung. Eingriffe zum Schutz der Umwelt seien stets gerechtfertigt, unabhängig von den Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der landeseigenen Wirtschaft und den Welthandel<sup>41</sup>.

Der zunehmende Miteinbezug der umweltrelevanten Aspekte in die Interpretation und Anwendung der heutigen WTO-Welthandelsordnung weist auf einen grundsätzlichen Wandel in der Wertordnung hin. Die Umweltschutzanliegen und die Lösung von Umweltproblemen im In- und Ausland gewinnen an Bedeutung. Nach der heute geltenden WTO-Ordnung haben die Liberalisierung des Handels und die gegenseitige Öffnung der Märkte Priorität. Maßnahmen

---

40 Panel-Entscheid US-Alkoholische Getränke, Ziff. 5.25 und 5.72.

41 Eine sorgfältige Gegenüberstellung der verschiedenen Argumente zusammen mit entsprechenden Literaturhinweisen findet sich bei: SCHLAGENHOF (1995), S. 121 f.

zum Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen dürfen nur ergriffen werden, wenn keine wirkungsvolleren Alternativen möglich sind, die WTO-Grundsätze nicht willkürlich und ungerechtfertigt verletzt werden und die Eingriffe keiner verschleierte Beschränkung des Handels gleichkommen. Der weitere Ausbau des Umweltschutzes und der sozialen Sicherheit läßt jedoch die Hypothese zu, daß in einer künftigen Welthandelsordnung letztlich der Umweltschutz und die soziale Sicherheit an erster Stelle stehen. Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels und der gegenseitigen Öffnung der Märkte dürfen nur getroffen werden, falls diese Ziele nicht willkürlich und ungerechtfertigt verletzt werden.

Die folgenden Ausführungen zeigen, wie sich diese Entwicklung auf die heutige Welthandelsordnung auswirkt oder auswirken könnte.

1. Die Mitberücksichtigung des Kriteriums Umweltschutz bei der Definition der „Produktgleichheit“ verändert das Inventar der umweltrelevanten WTO-Bestimmungen:

Die bisher in der Fachliteratur erarbeiteten Übersichten über die heute geltenden umweltrelevanten Handelsbestimmungen der WTO treffen immer weniger zu. Umweltrelevant sind nicht nur jene WTO-Bestimmungen, die expressis verbis die Umwelt und den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen betreffen, sondern alle Bestimmungen, die von der Gleichheit und der Gleichartigkeit der Güter und Dienstleistungen und von einzelnen umweltrelevanten Politikzielen sprechen. Betroffen sind vor allem die GATT-Artikel I, II:2(a), III:2 und 4, VI:(a) und (b), IX:1, XI:2(c), XIII:1 und XVI:4 (Meistbegünstigung, Inlandgleichbehandlung, Antidumping und Ausgleichszölle, Ursprungsbezeichnungen, mengenmäßige Beschränkungen und Subventionen) sowie die WTO-Zusatzabkommen, die auf Meistbegünstigung und Inlandgleichbehandlung beruhen.

2. Die Anerkennung der Produktions- und Verarbeitungsmethoden als Kriterien der Produktgleichheit ist eine logische Folge der heutigen WTO-Rechtspraxis.

Aus der Anerkennung des Umweltbezugs im Verbrauch und im Gebrauch eines Guts folgt logischerweise, daß auch die Produktions- und Verarbeitungsmethoden berücksichtigt werden müssen. Wenn ein Produkt, das im Endverbrauch umweltbelastend ist, einem anderen, das im Verbrauch oder Gebrauch umweltschonend ist, nicht gleichgestellt wird, so ist auch ein Produkt, das in der Herstellung und in der Verarbeitung die Umwelt belastet, nicht gleich einem Gut, das die Umwelt schont.

Mit dieser Neudefinition der Produktgleichheit unter Berücksichtigung der Kriterien Gesundheit und Umwelt findet das im Völkerrecht Eingang, was in der Ökonomie, in der Nutzentheorie und in der Marktlehre seit Jahren Gültigkeit hat, die Differenzierung eines Produkts nach Konsumenten-Wertschätzung und -Wertvorstellung.

3. Es besteht durchaus die Möglichkeit, in den Kriterienkatalog zusätzliche Aspekte einzubeziehen.

Die Zugeständnisse an den Umweltschutz bilden ein Präjudiz für die Beantwortung der Frage, ob bei der Beurteilung der Produkte nicht auch arbeitsrechtliche und sozialpolitische Kriterien berücksichtigt werden müßten, wie die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen, der Betagten usw. Ein Land könnte somit den Import von Gütern aus einem Land mit einem niedrigeren sozialen Schutz mit der Begründung verbieten, ein Produkt von nicht oder schlecht versicherten Arbeitskräften sei ethisch und ideell nicht das gleiche wie ein Produkt von sozial besser gestellten Arbeitskräften; oder ein Kleidungsstück aus einem Land mit Kinderarbeit sei nicht das gleiche Gut wie ein Produkt aus einem Land ohne Kinderarbeit<sup>42</sup>. Diese Hinweise verdeutlichen, daß die Berücksichtigung umweltrelevanter und sozialpolitischer Aspekte - ob gerechtfertigt oder nicht - die Welthandelsordnung in ihrer heutigen Form in Frage stellen.

4. Die Anerkennung der Produktions- und Verarbeitungsmethoden als Kriterium der Produktgleichheit impliziert die Akzeptanz von Schutzmaßnahmen mit extraterritorialen Auswirkungen.

In den bisherigen Panel-Entscheiden werden die Vertragstexte (vor allem GATT-Art. XX(b)) immer wieder auf die Frage hin analysiert, ob sie die Vertragspartner zu Maßnahmen mit extraterritorialer Wirkung ermächtigen oder nicht. Dabei wird extraterritoriale Beeinflussung nicht als direkte Einflußnahme auf die Rechtssetzung oder Rechtsprechung des anderen Landes verstanden, sondern als faktische Einwirkung auf die Wirtschaft des Herkunftslands der Importgüter über landesinterne Maßnahmen. Es handelt sich beispielsweise um die Rückwirkung eines Importverbots im Land A für das Gut X auf die Produktion und die Verarbeitung des Guts X im Land B. Alle diese Fragen werden künftig hinfällig sein, wenn sich die Vertragspartner über die Definition der Produktgleichheit und Produktgleichartigkeit einigen. Wenn Fleisch von Tieren, die artgerecht gehalten werden, dem Fleisch aus nicht artgerecht geführten Betrieben nicht gleichgesetzt wird, steht einem Land unter Einhaltung der Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung das Recht zu, den Verkauf von nicht artgerecht produzierten Erzeugnissen zu verbieten, ohne gegen das WTO-Recht zu verstoßen. Daß sich dieses Handelshemmnis auf die Produktion im Ausland auswirken wird, liegt auf der Hand.

5. Es besteht die Gefahr, daß sich zwischen Protektionisten und Umweltschützern eine unheilige Allianz bildet.

---

<sup>42</sup> In diesem Zusammenhang ist die Rede von „Sozialdumping“.



Jede staatliche Intervention schränkt die Tätigkeit einzelner Anbieter ein, mit der Folge, daß ihre Konkurrenten davon in irgend einer Form profitieren. Den US-Anbietern von Thunfisch ist es mehr als recht, wenn ausländische Anbieter von Thunfisch auf Grund der verschärften Umweltbestimmungen vom Inlandmarkt verdrängt werden. Die Hersteller von Kleinautos begrüßen zweifelsohne eine spezielle Besteuerung von großen Autos, gleichgültig, ob diese Autos im In- oder Ausland hergestellt werden. Auch die Brauer von Bier mit einem niedrigen Alkoholgehalt werden die Einschränkungen des Verkaufs von Bier mit einem höheren Alkoholgehalt befürworten. Je mehr der Umweltschutz, das Arbeitsrecht und die Sozialpolitik zur Diskussion stehen und an Bedeutung gewinnen, um so intensiver werden sich die Lobbyisten der verschiedensten Gruppierungen dieser Mittel zur Erreichung ihrer Ziele bedienen. Daraus ergibt sich zwischen all jenen Gruppen, die aus eigennützigen Interessen an Handelsprotektionismus interessiert sind, und Umweltschützern, deren Anliegen die Erhaltung der Umwelt ist, eine unheilige Allianz.

6. Die WTO steht vor der heiklen Aufgabe, einen Mittelweg zwischen Handelsliberalisierung und Umweltschutz zu finden.

Mit der Neuausrichtung der Welthandelsordnung auf umweltrelevante und soziale Zielsetzungen läuft die WTO Gefahr, an Substanz zu verlieren, wenigstens aus der Sicht des Freihandels. Anstelle international einheitlicher Handelsregeln werden vermehrt nationale Umweltbestimmungen und sozialpolitische Erfordernisse treten, die den Handel und die gegenseitige Zusammenarbeit in Produktion und Verarbeitung erschweren.

Soll dieses Problem über eine flexiblere Interpretation der bestehenden WTO-Regeln angegangen werden oder sind die WTO-Bestimmungen entsprechend zu ändern? Nach Ansicht einzelner Fachleute reicht das heutige Vertragswerk zur Lösung der aufkommenden Umweltprobleme aus. Es genüge eine flexiblere Interpretation der geltenden Bestimmungen, um so mehr, als den Panel-Entscheidungen eine rechtsfortschreibende Wirkung zukomme. Die letzten Jahre haben indessen den Beweis erbracht, daß gerade die umweltrelevanten Urteile bei den jeweiligen Partnerstaaten keine Akzeptanz finden und nicht befolgt werden. Vor diesem Hintergrund wird die künftige Lösung dieser Probleme in einer Ausweitung des WTO-Vertragswerks liegen, in einer Neufassung des GATT und der Zusatzverträge, in der sich die Vertragspartnerstaaten zu minimalen Umweltschutzzugeständnissen verpflichten.

### **III.1.4 Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)**

Die Ausführungen des Abschnitts III.1.4. beschränken sich auf jene GATT-Vorschriften, die im dritten Teil nicht zur Sprache gekommen sind, das heißt, nicht Bestimmungen allgemeiner Art sind. Zudem werden die beiden Zusatzabkommen über die Landwirtschaft sowie die sanitärischen und phytosanitärischen Maßnahmen nicht in diesem Abschnitt behandelt, sondern in den Abschnitten III.1.8 und III.1.9, weil diesen beiden Abkommen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Projekt besondere Bedeutung zukommt.

#### **III.1.4.1 Allgemeine Bestimmungen**

Das GATT besteht aus den im vorangehenden Abschnitt vorgestellten allgemeingültigen Vertragsinhalten sowie einigen spezifisch den Warenhandel betreffenden Vorschriften, die im folgenden kurz aufgelistet sind:

- Gemäß GATT 47 haben die Vertragsparteien ihre gegenseitig ausgehandelten Zollergebnisse in sogenannten Zolllisten zu „binden“ und beim GATT zu hinterlegen. Gebundene Zölle dürfen ohne neue Verhandlungen nicht geändert beziehungsweise nicht erhöht werden. In der URUGUAY-Runde haben sich die Verhandlungspartner dahin geeinigt, daß künftig auch die „anderen Abgaben und Belastungen“ zu binden sind, mit der Folge, daß auch diese nicht mehr einseitig zum Schutz der eigenen Wirtschaft geändert werden können. Die neuen Listen gelten ab Inkrafttreten der WTO. Das GATT erlaubt, in Zeitabschnitten von drei Jahren Zollzugeständnisse neu auszuhandeln. Die Verhandlungen sollen vorläufig mit den jeweils wichtigsten Handelspartnern (principal supplying interest) geführt werden, in der Absicht, nach fünf Jahren Erfahrung neu darüber zu entscheiden, welche Regelung zu treffen ist.
- Das GATT erlaubt den einzelnen Vertragspartnern, ihre einheimische Filmindustrie zu schützen, indem sie den Kinos Spielzeiten für Filme inländischer Herkunft vorschreiben und Spielzeitkontingente für ausländische Filme festlegen dürfen. Bei der Bemessung von ausländischen Kontingenten ist gemäß Meistbegünstigungsprinzip eine Aufteilung nach Lieferländern verboten. In der URUGUAY-Runde haben sich die europäischen Staaten, insbesondere Frankreich, erfolgreich gegen eine Liberalisierung des Film-, Multimedia- und Fernsehbereichs gewehrt. Ob dieser Protektionismus effektiv der Kultur oder der sie schaffenden Industrie und dem Zwischenhandel zugute kommt, ist schwer zu beurteilen.
- Die Vertragsparteien haben sich gegenseitig freie Durchfuhr für „Waren, Wasserfahrzeuge und andere Beförderungsmittel“, ausgenommen Luftfahrzeuge, zu gewähren. Dabei darf kein Unterschied nach Flagge der Schiffe, Eigentum der Ware sowie Ursprungs-, Herkunfts- oder Bestimmungsort gemacht werden. Dies schließt jedoch eine Anmeldung und Kontrolle an der Grenze nicht aus. Die in diesem Zusammenhang

erhobenen Gebühren haben sich auf die tatsächlichen Kosten der erbrachten Dienstleistung zu beschränken. Sie dürfen nicht einem indirekten Schutz für inländische Waren noch einer Besteuerung zur Erzielung von Staatseinnahmen dienen. Dieses Kostenprinzip gilt nicht nur für den Durchfuhrverkehr, sondern auch für Waren, die ein- oder ausgeführt werden.

- Hat ein Vertragspartnerland Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder läuft es Gefahr, seine Währungsreserven zu verlieren, so darf es zum Schutz seiner finanziellen Lage die Importe mengen- oder wertmäßig beschränken. Die Maßnahmen sind so zu wählen, daß sie die Grundprinzipien des GATT (Meistbegünstigung, Inländerprinzip, Reziprozität usw.) nicht verletzen und den internationalen Handel nicht unverhältnismäßig einschränken. Ob diese GATT-Vorschrift in einem System des floatenden Wechselkurses noch aktuell ist, steht seit Jahren in Fachkreisen zur Diskussion.
  
- Ein weiteres Kapitel des GATT ist dem Staatshandel gewidmet. Von Staatshandel ist die Rede, wenn der Staat oder einzelne Stellen des Staats den grenzüberschreitenden Güterverkehr maßgeblich kontrollieren und auf die Güterpreise oder die gehandelten Mengen entscheidenden Einfluß nehmen. Staatliche Maßnahmen zur Regelung des Staatshandels sind nur gerechtfertigt, wenn sie der Zielsetzung des GATT und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung nicht zuwiderlaufen. Das GATT verpflichtet daher die öffentlichen Stellen der Vertragsparteien, Käufe und Verkäufe ausschließlich nach kommerziellen Erwägungen zu tätigen und anderen Handelspartnern eine ausreichende Möglichkeit zur Beteiligung an diesen Käufen und Verkäufen zu gewähren. Von der Verpflichtung der Nichtdiskriminierung ist eine Vertragspartei in drei Fällen ausgenommen: (1) Bei der Einfuhr von Gütern zum Eigengebrauch und -verbrauch (d.h. bei der öffentlichen Beschaffung). Das Abkommen über die öffentliche Beschaffung, ein plurilaterales Abkommen, dem fast ausnahmslos alle Industriestaaten angehören, verlangt indessen die Einhaltung der Meistbegünstigung, so daß auch bei der öffentlichen Beschaffung ein überwiegender Großteil der Meistbegünstigungspflicht unterliegt, (2) bei Importen auf Grund zweckgebundener Anleihen (zweckgebundene Kredite werden als „kommerzielle Erwägung“ betrachtet) und (3) bei der Preisdifferenzierung im Export, wobei jedoch auch in diesem Fall die Differenzierung der Preise nach kommerziellen Erwägungen zu erfolgen hat.

#### **III.1.4.2 Zusatzabkommen**

Die folgende Übersicht über die Zusatzabkommen klammert das Agrarabkommen und das Subventionsabkommen aus, da diese beiden Abkommen - weil für das vorliegende Projekt von besonderer Bedeutung - im Anschluß an die allgemeine WTO-Übersicht eine separate Darstellung erfahren.

## ■ Das Textilabkommen

Es war seit jeher das erklärte Ziel der URUGUAY-Runde, den unverhältnismäßig stark regulierten Textilhandel (und damit auch den Baumwollhandel) in eine GATT-konforme Marktordnung zurückzuführen. So entstand im Verlauf der URUGUAY-Verhandlungen ein neues Textilabkommen, das zugleich mit den anderen neuen Abkommen im Jahr 1995 in Kraft getreten ist. Die auf der Grundlage des bisherigen Multifaserabkommens MFA beruhenden Handelsrestriktionen sind gemäß neuem Abkommen in vier Phasen abzubauen (als Rechenbasis dient das Importvolumen des Jahres 1990): (1) Wenigstens 16 Prozent am 1. Januar 1995, (2) wenigstens weitere 17 Prozent am 1. Januar 1998, (3) wenigstens weitere 18 Prozent am 1. Januar 2002 und (4) der Rest der Handelshemmnisse auf den 1. Januar 2005. Gleichzeitig verlangt das Abkommen, die jeweils noch bestehenden Restriktionen jährlich um einen bestimmten Prozentsatz (16 bis 27 %) zu liberalisieren. Analog zur bisherigen Regelung erlaubt auch das neue Abkommen die Übernahme letztjährig nicht ausgenützter und die Vorwegnahme künftiger Quoten. Die carryovers und carry forwards dürfen zusammen bis zu 10 Prozent der erlaubten Jahresimportquote betragen.

Außerhalb des MFA bestehende Handelsrestriktionen sind möglichst innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten des neuen Abkommens zu beseitigen, spätestens jedoch bis Ende der zehnjährigen Übergangszeit.

## ■ Das Abkommen über technische Handelshemmnisse

Das Abkommen unterscheidet zwischen technischer Vorschrift, technischer Norm und Spezifikation. Unter technischer Vorschrift versteht die Vereinbarung die charakteristischen Merkmale eines Produkts oder eine Verarbeitungs- und Produktionsweise, deren Einhaltung für alle Vertragspartner verpflichtend ist. Die technische Norm (auch Standard genannt) hingegen ist eine technische Produkteigenschaft, die von einer anerkannten Normenorganisation zur wiederholten oder ständigen Anwendung angenommen wird, deren Einhaltung aber nicht zwingend vorgeschrieben ist. Die Spezifikation eines Produkts bezieht sich auf das Qualitätsniveau, die Leistung, die Sicherheit, die Verpackung, die Kennzeichnung oder die Beschriftung des Handelsguts.

Die Ziele des Abkommens sind: Einhaltung des Prinzips der Meistbegünstigung und des Grundsatzes der Inländergleichbehandlung, Transparenz im Vorschriften- und Normenwesen, Kooperation zwischen den Vertragspartnern, Harmonisierung der getroffenen Maßnahmen und einheitliche Streitschlichtung im Rahmen der WTO.

Waren, die aus einem Gebiet einer Vertragspartei eingeführt werden, dürfen in bezug auf technische Vorschriften und Normen nicht ungünstiger behandelt werden als gleichartige Waren mit Ursprung in einem anderen Land. Das Abkommen bedient sich bewusst einer allgemeinen Formulierung, um über das bloße Produkt hinaus auch die Zulassungsbedingungen, die Kon-

trollmethoden und Verwaltungsverfahren miteinzuschließen. In Ergänzung zum Prinzip der Meistbegünstigung ist auch dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung nachzukommen. Die Anwendung der technischen Vorschriften und Normen darf nicht auf eine Art und Weise erfolgen, daß inländische Waren oder inländische Anbieter bevorzugt werden.

Bezüglich weitergehender Ausführungen zu diesem Abkommen ist auf das Kapitel III.2 „Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse sowie grundlegende Aspekte des Übereinkommens über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen“ (K. FORGÓ) zu verweisen; wegen der Bedeutung erfolgte eine vertiefende Behandlung dieser Fragen.

### ■ **Das Abkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen**

Das Abkommen bezieht sich ausschließlich auf Investitionen, die mit dem internationalen Warenhandel in Beziehung stehen. Reine Finanztransaktionen und der Handel mit Wertpapieren oder Edelmetallen sind nicht erfaßt.

Die beiden Hauptziele des vorliegenden Abkommens sind im Zusammenhang mit handelsrelevanten Auslandinvestitionen die Verwirklichung des Prinzips der Inländergleichbehandlung und das Verbot mengenmäßiger Importbeschränkungen. Das Abkommen untersagt handelsrelevante Investitionsmaßnahmen, die den Kauf oder die Verwendung von einheimischen Produkten bedingen oder den Kauf und die Verwendung von Einfuhrgütern wert- oder mengenmäßig mit dem Export heimischer Güter in Verbindung setzen (Prinzip der Inländergleichbehandlung). Verboten sind auch Investitionsvorschriften, die den Import grundsätzlich mengen- oder wertmäßig beschränken, die Einfuhr mengen- oder wertmäßig mit dem Export verbinden, den Zugang einer Unternehmung zu Fremdwährungen von den Exporterlösen des Betriebs abhängig machen oder den erlaubten Export der Unternehmung auf einen bestimmten Anteil der Inlandproduktion beschränken (Verbot mengenmäßiger Importbeschränkungen).

Die Vertragsparteien haben alle Investitionsmaßnahmen, die im Widerspruch zum Abkommen stehen, innert dreier Monate nach Inkrafttreten des Abkommens dem Rat für den Handel mit Gütern zu melden. Die Informationspflicht bezieht sich auch auf die namentliche Bekanntgabe der landesinternen Presseorgane, welche die Investitionsmaßnahmen laufend veröffentlichen.

Die Industriestaaten haben ihre vertragswidrigen Investitionsmaßnahmen im Verlaufe von zwei Jahren abzubauen. Wirtschaftlich schwachen Ländern gewährt die Vereinbarung eine Übergangszeit von fünf und wirtschaftlich besonders schwachen Ländern eine solche von sieben Jahren.

## ■ Das Abkommen über Antidumping

In Anlehnung an die US-Rechtsordnung aus den zwanziger und dreißiger Jahren spricht das Abkommen von Dumping, wenn gleichartige Waren eines Landes unter ihrem normalen Wert auf den Markt eines anderen Landes gebracht werden.

Dumping bedeutet somit, daß der normale Inlandwert einer Ware über ihrem Exportwert liegt. Wie definiert das Abkommen den „normalen“ Inlandwert? Wann ist ein Produkt im Vergleich zu einem anderen „gleichartig“? Was ist unter „Exportwert“ zu verstehen?

Der normale Wert einer Ware wird unterschritten,

- wenn ihr Ausführpreis im Handelsverkehr von einem Land in ein anderes niedriger ist als der vergleichbare Preis einer zum Verbrauch im Ausfuhrland bestimmten gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr. Gelangt das Produkt im Ausfuhrland nicht in den Verkauf,
- wenn ihr Ausführpreis im Handelsverkehr von einem Land in ein anderes niedriger ist als der vergleichbare Preis der in ein Drittland ausgeführten gleichartigen Ware. Gelangt das Produkt weder im Ausfuhrland noch in einem Drittland in den Verkauf,
- wenn ihr Ausführpreis im Handelsverkehr von einem Land in ein anderes unter den Herstellkosten im Ursprungsland zuzüglich eines angemessenen Betrags für Verwaltungs-, Verkaufs- und sonstige Kosten und dem Gewinn liegt.

Eine Antidumping-Abgabe darf erhoben werden, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

- Vorliegen eines Dumping und
- Feststellung einer Schädigung oder Bedrohung eines Wirtschaftszweigs durch Dumping.

Was unter Dumping zu verstehen ist, wurde im vorhergehenden Abschnitt erörtert. Wie definiert das GATT beziehungsweise das Antidumping-Abkommen „Schädigung“, „Bedrohung“ und „Wirtschaftszweig“?

Gemäß Antidumping-Abkommen erfordert die Feststellung der Schädigung eines Wirtschaftszweigs eine Prüfung (1) des Umfangs der Dumping-Einfuhren und ihrer Auswirkungen auf die Preise gleichartiger Waren auf dem Inlandmarkt und (2) der Folgen der Einfuhren für die inländischen Produzenten dieser Waren.

Antidumping-Abgaben dürfen erst erhoben werden, wenn ein Kausalzusammenhang zwischen Dumpingimporten und Schädigung oder Bedrohung nachgewiesen werden kann. In die Abklärung des Kausalzusammenhangs sind gemäß der in der URUGUAY-Runde erweiterten Abkom-

mensfassung alle relevanten Faktoren miteinzubeziehen, so zum Beispiel die Importe, die nicht zu Dumpingpreisen verkauft werden, Veränderungen im Konsum- und Nachfrageverhalten, Änderungen der Handelspraktiken, technologische Entwicklungen, Produktivität der heimischen Produktion usw. Antidumping-Abgaben sind nur gerechtfertigt, wenn die Schädigung und Bedrohung eines Wirtschaftszweiges auf Dumpingimporte zurückgehen. Verursachen andere Faktoren die Schädigung der einheimischen Industrie, so ist das Ergreifen von Antidumping-Abgaben nicht erlaubt. In der Praxis ist jedoch eine diesbezügliche Abgrenzung äußerst schwierig vorzunehmen.

Sind die Bedingungen für die Erhebung von Antidumping-Abgaben erfüllt, so hat das Importland vorerst das Recht, provisorische Abgaben in Form eines Zolls oder einer Depotgebühr zu verlangen, nicht früher als 60 Tage nach Aufnahme der Untersuchung und für nicht länger als vier - und nach Verlängerung - sechs Monate. Dabei darf die erhobene Abgabe die festgestellte Preismarge nicht übersteigen.

Im Gegensatz zur bisherigen Antidumping-Regelung enthält das neue Abkommen Bestimmungen über die Geltungsdauer der verfügbaren Antidumping-Abgaben. Grundsätzlich dürfen Antidumping-Abgaben nur solange erhoben werden, als das Dumping besteht. Ungeachtet dieser Grundsatzbestimmung gilt aber, daß definitive Abgaben nach fünf Jahren auslaufen, es sei denn, die Behörden stellen vor Fristablauf das Fortdauern des Dumping fest. Diese Feststellung bedarf einer neuen Überprüfung des Sachverhalts.

## ■ Das Zollwertabkommen

Das Übereinkommen sieht fünf Zollwertbestimmungsmethoden und eine sogenannte Auffangklausel vor. Die einzelnen Methoden stehen in einer hierarchischen Ordnung zueinander: Kann der Zollwert nicht nach der ersten Methode berechnet werden, so kommt die zweite zur Anwendung usw. Hinsichtlich der vierten und fünften Methode steht dem Importeur das Recht zu, eine Umkehrung der Reihenfolge zu beantragen.

Erste Methode: Als Zollwert der eingeführten Ware gilt der Transaktionswert, das heißt der für die eingeführte Ware tatsächlich bezahlte Preis (inklusive Maklergebühren und Verpackungskosten).

Zweite Methode: Ist der tatsächlich bezahlte Preis nicht bekannt, so entspricht der Zollwert dem Transaktionswert gleicher Ware, die unter den gleichen Konkurrenzverhältnissen importiert wird. Falls keine direkte Vergleichbarkeit besteht, ist eine entsprechende Berichtigung vorzunehmen.

Dritte Methode: Gelangen die ersten beiden Methoden nicht zur Anwendung, so wird der Preis gleichartiger (nicht gleicher) Ware als Zollwert angenommen.

Vierte Methode: Ist es nicht möglich, den Zollwert nach den ersten drei Methoden zu berechnen, so erfolgt dessen Ermittlung entsprechend dem im Einfuhrland erzielten Verkaufswert der Ware, unter Abzug der angefallenen Kosten sowie einer üblichen Gewinnmarge.

Fünfte Methode: Der Zollwert entspricht der Summe der Herstellkosten, der Handelsmarge im Ausfuhrland sowie der in der ersten Methode erwähnten Nebenkosten.

Auffangklausel: Ist der wirkliche Zollwert einer Ware nach den aufgeführten fünf Methoden nicht ermittelbar, so errechnet die Zollverwaltung den Wert auf Grund von Fakten, die dem wirklichen Wert am nächsten kommen.

### ■ **Das Abkommen über die Versandkontrolle**

Das Abkommen hält die Bedingungen fest, die bei solchen Kontrollen einzuhalten sind: Nicht-diskriminierung zwischen ausländischen Handelspartnern (Prinzip der Meistbegünstigung), Gleichstellung zwischen in- und ausländischen Importeuren und Exporteuren, Beschränkung der Kontrollen auf das eigene Zollhoheitsgebiet, Auskunftspflicht der kontrollierenden Stellen über die zu erfüllenden Bedingungen und deren gesetzliche Grundlagen, vertraulicher Umgang mit den Kontrollergebnissen, das heißt Verbot der Weitergabe von vertraulichen Informationen an Dritte oder Veröffentlichung, Vermeidung unnötiger Verzögerungen bei der Kontrolle, Einhaltung der gegenseitig ausgemachten Kontrollzeiten sowie Bekanntgabe der Kontrollergebnisse an die Betroffenen innerhalb von fünf Arbeitstagen.

### ■ **Das Abkommen über Ursprungsregeln**

Das in der URUGUAY-Runde ausgehandelte Abkommen enthält einige Grundsätze für die dreijährige Übergangszeit sowie für die anschließende definitive Ursprungsregelung. Derzeit geltende autonome, nicht präferenzielle Ursprungsregeln sind zu publizieren und vertragskonform auszulegen. Das Ursprungsland ist nach zwei Kriterien zu ermitteln: Nach dem Kriterium der vollständigen Erzeugung oder demjenigen der letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitung. Bei der Anwendung des Kriteriums der „letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitung“ ist bereits in der Übergangsphase klarzustellen, wie viele Stellen der Zollnomenklatur zum sogenannten „Tarifsprung“ ausreichen. Bei Prozentregeln ist die Berechnungsart der Wertkomponenten zu definieren und bei Listenregeln der ursprungsbegründende Arbeitsvorgang zu spezifizieren.

### ■ **Das Abkommen über Importlizenzen**

Das Hauptanliegen des Abkommens ist, die mit Lizenzen verbundenen administrativen Umtriebe auf ein absolut notwendiges Minimum zu reduzieren und so auszugestalten, daß sie nicht handelshemmend und zwischen den Vertragspartnerstaaten nicht diskriminierend wirken.



Die einzelnen Vertragspartner sind aufgefordert, die für die Erreichung einer Importlizenz zu erfüllenden Bedingungen, Eingabe- und Verfalldaten, bestehenden Ausnahmen sowie Ausmaß der zu vergebenden Lizenzen bekanntzugeben. Unter die Informationspflicht fallen auch Angaben über die Art der Administration der Importlizenzen, die vorgenommene Verteilung der Importe sowie - wenn vorhanden - über die bisher getätigten Importe. Im Falle nicht ausdrücklich landgebundener Lizenzen sollen die Lizenzinhaber in der Wahl der Bezugsländer frei sein. Bei ländergebundenen Lizenzen sind die begünstigten Länder bekanntzugeben. Das Abkommen verlangt zudem, daß die Lizenzanträge innerhalb von 60 Tagen erledigt werden.

#### ■ **Das Abkommen über die Schutzklausel**

Vor dem Ergreifen von Schutzmaßnahmen sind die davon betroffenen Handelspartner zu informieren und anzuhören. In Fällen besonderer Dringlichkeit, in denen ein Aufschub von Maßnahmen eine nur schwer gutzumachende Schädigung verursachen würde, kann eine provisorische Maßnahme unmittelbar ergriffen werden. Provisorische Maßnahmen haben eine maximale Geltungsdauer von 200 Tagen. Eine Weiterführung des Schutzes erfordert ein vorgängiges ordentliches Verfahren. Erweisen sich die provisorischen Maßnahmen auf Grund der nachträglich durchgeführten Untersuchung als ungerechtfertigt, so wird das Land, das die Maßnahmen ergriffen hat, rückerstattungspflichtig.

## **III.1.5 Allgemeines Dienstleistungsabkommen**

### **III.1.5.1 Definition der Dienstleistungen (GATS)**

Teil I des Dienstleistungsabkommens enthält eine Umschreibung des Begriffs Dienstleistungen und der Maßnahmen, die den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr betreffen. Gegenstand der Vereinbarung sind der Personenverkehr, der Handel mit Dienstleistungen, das heißt das direkte Angebot von Diensten aus dem Gebiet eines Vertragspartners nach dem Gebiet eines anderen Vertragspartners sowie das Angebot von Diensten über einen Mittler oder über eigene Zweigniederlassungen, Filialen oder Agenturen im Ausland. Nicht erfaßt vom Vertrag sind die Dienstleistungen der Öffentlichen Hand. Unter die „Maßnahmen eines Mitgliedstaats“ fallen die Vorschriften und Praktiken der zentralen, regionalen und lokalen Behörden des Staats. Als Beispiele von Dienstleistungen sind Bank-, Versicherungs-, Bau-, Transport-, Kommunikations-, Ingenieur-, Beratungs-, Rechtsdienst- und Treuhand-Leistungen, Computerprogramme und Tourismus zu erwähnen.

### **III.1.5.2 Allgemeine Bestimmungen**

Das Kernstück des Dienstleistungsabkommens ist - analog zum GATT - das in Teil II festgehaltene Prinzip der Meistbegünstigung. Alle Vorteile, Begünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die ein Vertragspartnerland einem anderen Handelspartner gewährt, sind unverzüglich und bedingungslos für gleichartige Dienstleistungen zu gewähren, die aus einem anderen Vertragspartnerland stammen. Bei Listenänderungen ist stets auf die Einhaltung des Prinzips der Meistbegünstigung zu achten. Nimmt ein Land ein Zugeständnis zurück, so hat ein dadurch betroffenes Land Anrecht auf Kompensationsleistungen. Vom Prinzip der Meistbegünstigung darf in folgenden Bereichen abgewichen werden: (1) Bei der Bildung von Zollunionen und Zollgemeinschaften, wenn diese Freihandelsräume annähernd den gesamten Handel der daran beteiligten Staaten erfassen und nicht zu Lasten Dritter gehen (die gleiche Ausnahme gilt auch seit Beginn des GATT 47 im grenzüberschreitenden Güterhandel), (2) bei der Schaffung von Zollfreiräumen in den unmittelbaren Grenzgebieten, in denen die gleichen Produkte sowohl produziert als auch konsumiert werden und (3) in all jenen Bereichen, die im Vertrag namentlich aufgeführt sind (z.B. Telekommunikation). Für die aufgeführten Ausnahmen gilt eine Frist von zehn Jahren, die bei Bedarf jedoch verlängert werden kann.

Analog zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen verfolgt auch der Dienstleistungsvertrag die Verwirklichung des Prinzips der Inländergleichbehandlung.

Großen Wert legt das Abkommen auf die Markttransparenz. Die Vertragspartner sind verpflichtet, sämtliche Vorschriften und Maßnahmen zu veröffentlichen, die den grenzüberschreitenden Verkehr tangieren.

### **III.1.5.3 Verbesserung des Marktzutritts**

Im Zusammenhang mit der Verbesserung des Marktzutritts enthält das Abkommen eine Aufzählung von Maßnahmen, die im internationalen Dienstleistungshandel nicht erlaubt sind, es sei denn, die Listen enthielten spezifische Vorbehalte. Unter diese Verbote fallen vor allem: Zahlenmäßige Beschränkung der ausländischen Dienstleistungsanbieter in Form von Quoten, Gewährung von Monopolen, Erteilung von Exklusivitätsrechten oder Zuteilung auf Grund eines Bedürfnisnachweises; wertmäßige Begrenzung der Dienstleistungsimporte über Importquoten oder Bedürfnisnachweis; Festlegung von Quoten für Arbeitskräfte, die in einem bestimmten Dienstleistungsbereich tätig sein dürfen; Vorschriften über die rechtliche Form von Gesellschaften und Joint Ventures oder über die erlaubte Kapitalbeteiligung oder Investitionshöhe.

### **III.1.5.4 Institutionelle Vorschriften**

Wie bereits dargelegt, ist ein Rat für den Handel mit Dienstleistungen zu schaffen, dem es freisteht, für einzelne Fragen entsprechende Arbeitsgruppen einzusetzen. Die Aufgabe des Rats ist die Verwirklichung der Vertragsvereinbarungen.

### **III.1.6 Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPS)**

Das Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte im grenzüberschreitenden Verkehr (Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) bildet neben dem GATT und dem GATS den dritten Pfeiler der neuen Welthandelsordnung. Die Vereinbarung über den Schutz geistiger Eigentumsrechte verfolgt zwei Ziele: (1) Koordination und Integration bereits bestehender internationaler Vorschriften über den Schutz geistiger Eigentumsrechte und (2) Anpassung und Neuausrichtung geltender Bestimmungen an die Anforderungen einer immer intensiveren Verflechtung des internationalen Handels.

Der weltweite Schutz der geistigen Eigentumsrechte oblag bislang in erster Linie der in Genf domizilierten Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization, WIPO), deren Anfänge ins 19. Jahrhundert zurückreichen. Heute bildet das 1967 unterzeichnete und 1970 in Kraft getretene „Übereinkommen zur Errichtung der Weltorganisation für geistiges Eigentum“ die rechtliche Grundlage der WIPO. Die Weltorganisation für geistiges Eigentum hat zur Aufgabe, den weltweiten Schutz der geistigen Eigentumsrechte über die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Ämtern für geistiges Eigentum zu gewährleisten. Wichtige Grundlagen des Schutzes des geistigen Eigentums sind die Pariser Konvention über den Schutz des gewerblichen Eigentums von 1883 in ihrer neuesten Version von 1979, die Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst von 1886, letzte Revision 1979, und das Abkommen über den Schutz von integrierten Schaltungen von 1989 (noch nicht in Kraft). Dazu kommen Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Patentschutz, die Warenzeichen, die Ursprungsbezeichnung, die Muster und Modelle.

Das während der URUGUAY-Runde ausgehandelte Abkommen über den Schutz der geistigen Eigentumsrechte ist in sieben Teile gegliedert. Der erste Teil handelt von den in der WTO allgemein geltenden Grundsätzen (Meistbegünstigung, Inländerprinzip, Öffnung der Märkte usw.). Der zweite Teil enthält die eingegangenen Verpflichtungen der Vertragspartner, der dritte Teil die Durchsetzung der Bestimmungen und die Teile vier bis sieben die Streitschlichtung, spezielle Grenzschutzmaßnahmen bei Verdacht auf Fälschung, die Übergangsbestimmungen sowie die institutionellen Neuerungen.

#### **III.1.6.1 Allgemeine Bestimmungen**

Wie in Kapitel III.1.1 bereits dargelegt wurde, gelten die allgemeinen Grundsätze der Welthandelsordnung auch für den Schutz der geistigen Eigentumsrechte und die Gleichstellung von in- und ausländischen Inhabern von Rechten. Das Prinzip der Meistbegünstigung besagt, daß alle Vorteile, Begünstigungen, Befreiungen und Rechte, die ein Vertragspartnerland im Bereich des Schutzes geistiger Eigentumsrechte einem anderen Land gewährt, unverzüglich und bedingungslos allen anderen Vertragspartnerländern auch zu gewähren sind. Das Prinzip der Meistbegünstigung hat in den bisher geltenden Konventionen in dieser Form nicht bestanden und ist

daher im Bereich des Schutzes geistiger Eigentumsrechte als bedeutsame Neuerung zu betrachten.

Nach dem Prinzip der Gleichstellung von in- und ausländischen Rechtsinhabern ist der Vertragspartner verpflichtet, diese in Bezug auf den Schutz geistiger Eigentumsrechte gleichzustellen und keine Regelung anzuwenden, die den einen oder den anderen bevorteilen. Dieser Grundsatz findet sich bereits in den meisten der bestehenden Konventionen. Das TRIPS bestätigt somit in diesem Bereich das bereits Bestehende.

Weitere allgemeine Inhalte des Abkommens sind die Verpflichtung zu Transparenz in der Administration, gegenseitige Information und Anerkennung des Schiedsgerichts der WTO.

Die einzelnen Vertragspartner sind verpflichtet, zum Schutz nationaler Interessen eigene Gesetzesvorschriften zu erlassen, die nicht in Widerspruch zu den ausgehandelten TRIPS-Verpflichtungen stehen. Das Abkommen stellt in der Regel Minimalbestimmungen auf, welche die Vertragspartner durch ein höheres Schutzniveau, zum Beispiel im Patentrecht, überbieten können.

### **III.1.6.2 Einzelbestimmungen**

Der zweite Teil des Abkommens regelt die einzelnen Gebiete des Immaterialgüterrechts und ergänzt sie durch neue Bereiche, insbesondere den Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

Die Regelung der Urheberrechte (Copyrights) entspricht jener der Berner Konvention zum Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums. Nach TRIPS ist dieser Schutz nun auch auf Computerprogramme und Datenbanken, in welcher Form auch immer, ausgeweitet. Eine interessante Neuerung des TRIPS ist auch der Miteinbezug der Verleihrechte. Den Autoren von Computerprogrammen und Tonaufnahmen steht das Recht zu, die öffentliche Ausleihe ihrer Produkte zu erlauben oder zu verbieten, wobei für die Schweiz in dem Sinne eine Ausnahme ausgehandelt wurde, daß sie ihr System der bloßen Entschädigungsrechte beibehalten kann. Der gewährte Mindestschutz für Urheberrechte beträgt 50 Jahre, für Sendungen von Radio- und Fernsehunternehmungen 20 Jahre.

Dem Inhaber von registrierten Hersteller- und Handelsmarken steht das ausschließliche Gebrauchsrecht zu. Ohne seine Erlaubnis dürfen Marken von Dritten nicht verwendet werden. Dies gilt sowohl für Güter- wie Dienstleistungsmarken. Die Registrierung von Marken soll für eine Dauer von wenigstens sieben Jahren gelten. Eine Erneuerung ist unbeschränkt möglich. Ist die Registrierung an den Gebrauch der Marke gebunden, so ist bei Nichtgebrauch eine Regi-sterlöschung nach frühestens drei Jahren möglich.

Bei geographischen Bezeichnungen haben die einzelnen Länder dafür zu sorgen, daß diese nicht irreführend und wettbewerbsverzerrend angewandt werden. Ein besonderer Schutz ist für Wein und andere alkoholische Getränke vorgesehen. Fremde Ortsnamen dürfen für diese Produkte nicht verwendet werden, auch wenn grundsätzlich keine Gefahr der Verwechslung besteht. Ausgenommen davon sind Namen, die zu einer Gattungsbezeichnung geworden sind (wie z.B. die Bezeichnung „Burgunder“). Gemäß Vertrag ist die Regelung der geographischen Bezeichnung für Weine weiter auszuarbeiten.

Muster und Modelle sind nach Vertrag für eine Dauer von mindestens zehn Jahren geschützt. Der Designinhaber ist ermächtigt, die Verwendung seines Designs in Form von Kopien zu verhindern.

Patente genießen neu einen Schutz von 20 Jahren. Dies gilt für die Produkte, Erfindungen und Produktionsprozesse in allen Technologiebereichen. Ausgenommen ist die Patentierung von Erfindungen, deren Verwertung aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit verboten ist. Unter die zulässigen Ausnahmen fallen zudem Pflanzen und Tiere, nicht aber Mikroorganismen.

In bezug auf integrierte Schaltungen sieht das TRIPS die Einhaltung der im Mai 1989 in Washington zur Unterzeichnung aufgelegten Konvention über den Schutz von integrierten Schaltungen vor. In Ergänzung zu dieser Konvention gilt eine minimale Schutzzeit von zehn Jahren.

Schließlich verlangt das TRIPS neu einen Schutz für die bei Zulassungsverfahren dem Staat vorgelegten Daten und Geschäftsgeheimnisse.

### **III.1.6.3 Rechtliche Durchsetzung**

Der dritte Teil des TRIPS verpflichtet die Partnerstaaten zur Gewährleistung der Durchsetzung der eingegangenen Verpflichtungen ohne Rücksichtnahme auf die Staatsbürgerschaft der Klagen und Beklagten, ohne zeitliche Verzögerung und ohne unangemessene administrative Umtriebe und Kostenbelastung.

Die richterlichen Behörden haben das Recht zu einstweiligen Verfügungen, falls eine Verzögerung einen nicht wieder gutzumachenden Schaden anrichten kann. Die Grenzbehörden haben zudem die Kompetenz, mögliche Fälschungen und vermutetes Raubgut an der Grenze auf Verdacht eine gewisse Zeit zurückzuhalten, um das Inverkehrbringen der Güter durch ein ordentliches Verfahren zu verhindern. Zuwiderhandlungen sind unter Strafe zu stellen.

Die vom Abkommen vorgesehenen Anpassungsfristen betragen ein Jahr für die Industriestaaten allgemein, fünf Jahre für die wirtschaftlich schwachen Länder und die Staaten, deren Wirt-

schaft sich auf dem Weg von der Plan- in die Marktwirtschaft befindet, und 11 Jahre für wirtschaftlich besonders schwache Staaten, wobei diese von praktisch unbegrenzten Ausnahmen profitieren können. Die Bestimmungen der Nichtdiskriminierung werden mit dem Inkrafttreten des Abkommens wirksam. Sie unterliegen keinen Übergangsfristen.

Streitfälle zwischen Vertragspartnern sind dem Schiedsgericht der WTO vorzulegen, es sei denn, es bestehen abweichende Bestimmungen.

#### **III.1.6.4 Institutionelle Vorschriften und Ausnahmen**

Die Verantwortung für die Verwirklichung des Abkommens über den Schutz geistiger Eigentumsrechte obliegt dem Rat für geistige Eigentumsrechte. In seinen Aufgabenbereich fallen auch die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen (z.B. WIPO) sowie die rechtliche Beratung der Vertragspartnerländer.

Nach der Übergangszeit von fünf Jahren hat der TRIPS-Rat das Abkommen auf Grund der bis dahin gemachten Erfahrungen erstmals zu revidieren. Kürzere Fristen gelten für die Frage der Patentierbarkeit lebender Materie. Weitere Vertragsüberprüfungen folgen alle zwei Jahre.

Das Abkommen fordert die einzelnen Partnerstaaten zur Schaffung von Informationsstellen innerhalb der landeseigenen Administration sowie zur gegenseitigen Rechtshilfe auf.

Analog zum GATT enthält auch das TRIPS Ausnahmen für den Sicherheitsbereich. Jedes Vertragspartnerland ist frei, Informationen aus Gründen der Sicherheit zurückzuhalten und Maßnahmen im Hinblick auf die Nuklearwirtschaft und Waffenindustrie ohne Rücksicht auf das TRIPS zu ergreifen.

### **III.1.7 Plurilaterale Abkommen**

Neben den multilateralen Abkommen bestehen im WTO-Regelsystem weitere zwei Abkommen, die nur ratifizierungswillige Vertragspartner binden. Im Gegensatz zu den multilateralen sind dies die plurilateralen Vereinbarungen. Plurilaterale Abkommen sind die Vereinbarung über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen.

#### **III.1.7.1 Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen**

Im Rahmen der Tokio-Runde ergriffen Japan, Kanada, Schweden, die USA und die damalige EWG die Initiative, im Rahmen der GATT-Verhandlungen ein Abkommen über den Wettbewerb im Handel mit zivilen Luftfahrzeugen zu erarbeiten. Das Abkommen trat am 1. Januar 1980 in Kraft. Gemäß letztem Tätigkeitsbericht (BISD, S. 39/448 f.) beteiligen sich zurzeit 23 Staaten am Abkommen, vor allem die Staaten Europas und Nordamerikas sowie Japan.

Das Ziel des Abkommens ist die Gestaltung eines möglichst freien Handels mit Zivilluftfahrzeugen, deren Motoren und Bestandteilen sowie mit Flugsimulatoren und deren Komponenten. Eine detaillierte Liste im Anhang des Abkommens zählt die Produkte auf, die frei handelbar sind. Die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen soll die nachteiligen Auswirkungen der staatlichen Unterstützungspolitik auf ein Mindestmaß beschränken. Auch staatliche Käufe sind nur nach kommerziellen Kriterien wie Preis, Qualität und Lieferfristen zu tätigen. Mit der Unterzeichnung des Vertrags hat jedes Land das Recht, bei öffentlichen Ausschreibungen zu den gleichen Bedingungen wie die übrigen Länder zur Offertstellung zugelassen zu werden. Das GATT-Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen findet auf den Handel mit Zivilluftfahrzeugen Anwendung.

Wie die Überschrift des Abkommens besagt, bezieht sich das Abkommen ausschließlich auf den Handelsbereich der zivilen Luftfahrzeuge. Die Beschaffung von Flugzeugen und deren Bestandteilen für militärische Zwecke ist vom Geltungsbereich des Abkommens ausdrücklich ausgenommen.

Gemäß Abkommen sind allfällige Streitfälle auf dem Konsultationsweg einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen. Bei Nichteinigung kann das Schiedsgericht der WTO angerufen werden.

Im Sommer 1992 entschied der Ausschuß des Abkommens, Verhandlungen über eine Revision der Vereinbarungen aufzunehmen und eine Ausweitung der Vertragspartnerschaft anzustreben. Gegenstand der anlaufenden Verhandlungen scheint vor allem auch die mögliche Integration des bilateralen Abkommens zwischen den USA und der EU in das WTO-Abkommen zu sein. Ergebnisse über die Verhandlungen sind im jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt.



### **III.1.7.2 Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen**

Bei der Ausarbeitung der ITO in den vierziger Jahren verlangten die Regierungen die Ausnahme des öffentlichen Beschaffungswesens - im Gegensatz zum eigentlichen Staatshandel - sowohl vom Prinzip der Nichtdiskriminierung als auch von der Inländergleichstellung. Sie waren nicht bereit, ihre diesbezüglichen Freiheiten aufzugeben. Das GATT 47 hat die in der Havanna Charta niedergelegten Grundsätze bis auf einige wenige redaktionelle Änderungen übernommen.

In den vierziger und fünfziger Jahren machten die öffentlichen Beschaffungsausgaben der Industriestaaten zwischen 10 bis 15 Prozent des Bruttoinlandprodukts aus. In den siebziger und achtziger Jahren lag dieser Anteil zwischen 20 bis 40 Prozent. Die zunehmende Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens bewog die Vertragspartnerstaaten des GATT, die Diskussion über die Liberalisierung dieses Wirtschaftsbereichs in die Tokio-Runde aufzunehmen. Die Verhandlungen über ein diesbezügliches Abkommen konnten im April 1979 abgeschlossen werden. Die Vereinbarung trat am 1. Januar 1981 in Kraft. Während der URUGUAY-Runde wurden einzelne Teile des Abkommens neu ausgehandelt. Die Unterzeichnung erfolgte - zusammen mit den übrigen Verträgen - in Marrakesch am 15. April 1994. Das Abkommen tritt nach der Ratifizierung durch die Vertragspartner in Kraft. Die heutigen Partner des Abkommens sind: Europäische Union, Finnland, Israel, Japan, Kanada, Korea, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz und USA. Hongkong hat als einziger bisheriger Vertragspartner das neue Abkommen nicht unterzeichnet. Gleichzeitig nehmen 35 Regierungen den Status eines Beobachters ein.

#### **■ Die Zielsetzung und der Geltungsbereich**

Das Übereinkommen verfolgt vor allem zwei Ziele: (1) Die Gleichstellung der in- und ausländischen Lieferanten und Waren im Rahmen des Abkommens (Inländerprinzip) und (2) die Nichtdiskriminierung der Lieferanten und Waren zwischen den Vertragsparteien des Übereinkommens (Prinzip der Meistbegünstigung).

Über technische Spezifikationen (Umschreibung der zu beschaffenden Ware) dürfen die Prinzipien der Inländergleichstellung und der Meistbegünstigung nicht umgangen werden. Diese Verpflichtung ist die Anwendung der Vereinbarung über technische Handelshemmnisse auf das öffentliche Beschaffungswesen.

Das heute geltende Abkommen bezieht sich auf:

- alle Gesetze, Vorschriften, Verfahren und Praktiken, welche die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen durch Behörden betreffen, in Ländern, die diesen Vertrag unterzeichnet haben.

- die Regierungen und Behörden der Vertragspartnerstaaten sowie - und dies ist gegenüber dem alten Abkommen neu - viele subnationale Stellen wie Bundesländer oder Kantone, Gemeinden und öffentlich-rechtliche Körperschaften.
- die Vertragsabschlüsse mit einem bestimmten Schwellenwert. Das neue Abkommen enthält die geltenden Schwellenwerte der öffentlichen Beschaffung von Gütern, Dienst- und Bauleistungen auf nationaler und subnationaler Ebene. Auf nationaler Ebene gilt für Güter und Dienstleistungen ein Schwellenwert von 130'000 SZR (ca. 180'000 US\$), auf subnationaler Ebene (Bundesländer) ein Wert von 200'000 SZR und auf der Ebene der staatlichen Betriebe und öffentlich-rechtlichen Körperschaften ein Wert von 400'000 SZR. Bei Bauleistungen einigten sich die Vertragspartner auf eine Limite von 5 Mio. SZR.

### ■ Die Vergabeverfahren

Das Übereinkommen weist auf die heute gebräuchlichsten Verfahren hin: Offenes, selektives und freihändiges Verfahren. Beim offenen Verfahren können alle interessierten Lieferanten ein Angebot einreichen. Im selektiven Verfahren bieten nur Lieferanten an, die dazu eingeladen werden. Beim freihändigen Verfahren setzen sich die Beschaffungsstellen mit Lieferanten einzeln in Verbindung (in Fällen, in denen das offene oder selektive Verfahren als nicht zweckmäßig erachtet wird).

Im offenen und selektiven Verfahren treffen die Beschaffungsstellen im sogenannten Qualifikationsverfahren eine erste leistungsorientierte Selektion. Die Vornahme einer echten Selektion setzt eine rechtzeitige Veröffentlichung sämtlicher Teilnahmebedingungen voraus. Die Veröffentlichung hat unter anderem zu enthalten: Art und Menge der Ware, Art des Verfahrens, Liefertermine, Eingabeort, technische und finanzielle Anforderungen sowie Zahlungsmodalitäten. Die Veröffentlichung ist in einem im Übereinkommen erwähnten Organ vorzunehmen. In bezug auf das selektive Verfahren veröffentlichen die Beschaffungsstellen jährlich eine Liste der qualifizierten Lieferanten einschließlich der Aufnahmebedingungen in diese Liste sowie eine Aufzählung der nach diesem Verfahren gekauften Waren.

Eingeholte Angebote sind unter Bedingungen entgegenzunehmen und zu öffnen, die die Ordnungsmäßigkeit der Öffnung gewährleisten. Die Öffnung der Angebote hat in Anwesenheit der Anbieter oder deren Vertreter oder eines unparteiischen Zeugen zu erfolgen.

Für die Zuschlagserteilung legt das Übereinkommen keine spezifischen Kriterien fest. Es steht dem Auftraggeber frei, neben dem Preis auch andere Faktoren wie Qualität, Service, Lieferfrist, Ersatzteillager usw. zu berücksichtigen. Die zu berücksichtigenden Kriterien sind im voraus bekanntzugeben. Das Übereinkommen legt den Abkommenspartnern nahe, nach Möglichkeit von Kompensationsgeschäften und der Bedingung der Lizenzerteilung abzusehen.

## ■ Die Rücksichtnahme auf wirtschaftlich schwache Länder

Die Vertragspartner des Abkommens sind aufgefordert, auf die besonderen Bedürfnisse der wirtschaftlich schwachen Länder Rücksicht zu nehmen. Diese Rücksichtnahme besteht zum einen in der Errichtung von Informationszentren in den Industriestaaten, um auf diese Weise den wirtschaftlich schwachen Ländern den Marktzutritt zu erleichtern, zum anderen haben die Vertragspartner den wirtschaftlich schwachen Staaten im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen technische Hilfe jeglicher Art zu leisten.

Die Vertragspartner sind zudem ermächtigt, mit wirtschaftlich schwachen Staaten unilaterale Verträge zur Gewährung von Vorteilen, die den anderen Staaten nicht weitergegeben werden müssen, abzuschließen. Einzelne Staaten und Staatengruppen (z.B. die EU im Rahmen des Lomé-Abkommens) haben solche Abkommen bereits getroffen.

Die Schlußakte der URUGUAY-Runde schlägt dem Ausschuß für öffentliches Beschaffungswesen Maßnahmen zur erleichterten Teilnahme der wirtschaftlich schwachen Länder am Abkommen vor. Welcher Art diese Maßnahmen sein werden, ist noch nicht definitiv bekannt.

### III.1.8 Das Agrarabkommen

KENNETH W. DAM kommt in seinem GATT-Kommentar von 1970 zum Schluß, das GATT habe im Agrarbereich versagt. Nicht nur sei der effektive Protektionismus in der Landwirtschaft höher als in anderen Wirtschaftsbereichen, viele Anzeichen sprächen auch dafür, daß der Agrarschutz weiterhin zunehme. Die Inlandpreise für Agrargüter lägen in einigen Ländern bis zu 100 Prozent über den Importpreisen.<sup>43</sup>

#### III.1.8.1 Entstehen des Agrarabkommens

Die ursprüngliche GATT-Absicht war, den internationalen Handel mit Agrargütern, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, den übrigen Handelsbereichen gleichzustellen. Die Ausnahmen bezogen sich auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Mangelsituationen im Lebensmittelbereich, auf den Schutz von Standardvorschriften und Normen sowie auf flankierende Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Produktionsüberschüssen. Diese Vorgaben wurden indessen von den meisten GATT-Partnern derart extensiv interpretiert oder nicht beachtet, daß im Verlauf der Zeit eine GATT-widrige Agrarmarkordnung entstand, die von den Landesvertretern mit Rücksicht auf ihre eigenen Interessen widerspruchslos hingenommen wurde.

Wie war eine solche Entwicklung möglich? Die in Art. XI:2(c) des GATT aufgenommenen Ausnahmen wurden seinerzeit von den US-Delegierten eingebracht, indem sie sich bei der Ausarbeitung der Havanna Charta für die Beibehaltung der in den USA praktizierten Schutzmaßnahmen gemäß Anbauprogramm 1933 und die bereits gewährten Importquoten und Subventionen bei Zucker einsetzten.<sup>44</sup> Bald stellten die USA jedoch fest, daß Art. XI des GATT, obwohl nach ihrem Muster maßgeschneidert, den Bedürfnissen der US-Landwirtschaft nicht genüge.<sup>45</sup> Schwierigkeiten zeichneten sich zu Beginn der fünfziger Jahre mit den Milchimportbeschränkungen und der Erweiterung des Agricultural Adjustment Gesetzes von 1933 ab, das den US-Präsidenten ermächtigte, Schutzzölle oder mengenmäßige Importbeschränkungen zu beschließen, falls einzelne Produkte oder Produktgruppen unter solchen Bedingungen oder in solchen Mengen nach den USA importiert werden, daß diese Importe die eigenen agrarpolitischen Maßnahmen unwirksam machen oder der Zielsetzung der US-Agrargesetzgebung widerspre-

---

43 DAM (1970), S. 257.

44 BROWN, (1950), S. 22 ff.; JACKSON (1969), S. 319; HILLMAN (1993), S. 761 ff. JIMMYE HILLMAN zeigt, wie sich Art. XI des GATT aus dem US-Agrargesetz von 1933 ableitet.

45 Obwohl Art. XI des GATT „was largely tailor-made to United States requirements [...] the tailors cut the cloth too fine“. Formulierung des ehemaligen GATT-Generalsekretärs ERIC WYNDHAM WHITE anlässlich eines Vortrags von 1960, „Europe and the GATT“, im Europe House, London, zit. nach DAM, K. W. (197), Law and International Economic Organization, Chicago, IL, u.a., S. 260, Anm. 7.

chen.<sup>46</sup> Zur Beilegung dieses Widerspruchs zwischen dem relativ freiheitlichen Ansatz des GATT und dem zunehmenden Agrarprotektionismus in den USA gewährten die VERTRAGSPARTEIEN des GATT im Jahr 1955 eine Ausnahme (Waiver) für die US-Landwirtschaft in Bezug auf die Art. II und XI des GATT:

*„[...] to the extent necessary to prevent a conflict with such provisions of the General Agreement in the case of action required to be taken by the Government of the United States under Section 22 (des US Agricultural Adjustment Act von 1933)“*<sup>47</sup>.

Der US-Agrarwaiver wurde bis zu Beginn der URUGUAY-Runde jährlich verlängert.

Im Jahr 1957 vertraten die Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Meinung, die Bildung einer Zollunion entbinde sie von den in Art. XI des GATT niedergelegten Verpflichtungen, sofern diese Verpflichtungen sich nachteilig für die Bildung einer Zollunion auswirkten und der Erreichung der gesteckten Ziele im Wege stünden. Die VERTRAGSPARTEIEN des GATT konnten sich diesem Standpunkt nicht anschließen und verzichteten auf einen entsprechenden Entscheid, was aber die EWG nicht daran hinderte, die Agraraußenhandelspolitik in einer Art und Weise auszugestalten, die mit den GATT-Grundsätzen nicht vereinbar war (Einführung von Abschöpfungen und Gewährung von Exporterstattungen).<sup>48</sup> Keine Stellung bezogen die VERTRAGSPARTEIEN des GATT auch zur Gründung der Europäischen Freihandelszone (EFTA).<sup>49</sup> Die Nichtanwendung von Art. XI des GATT durch die USA und die Verletzung der GATT-Vorschriften durch die EWG und EFTA hatten zur Folge, daß neu beitretenden GATT-Vertragsparteien analoge Zugeständnisse gewährt wurden. So heißt es zum Beispiel in der Erklärung zur provisorischen Vertragspartnerschaft der Schweiz von 1958:

*„The Government of the Swiss Confederation reserves its position with regard to the application of the provisions of Art. XI of the General Agreement to the extent necessary to permit the Government [...] to apply import restriction pursuant to [...] the Federal Law of 3 October 1951“*<sup>50</sup>.

---

46 Sec. 22 of the Agricultural Adjustment Act of 1933, as re-enacted and amended, in: GATT, BISD, 3 S (1955), S. 36 f.

47 GATT, BISD, 3 S (1955), 34 f. Die VERTRAGSPARTEIEN weisen im Zusammenhang mit ihrem Entscheid auf das Recht von Gegenmaßnahmen gemäß Art. XXIII des GATT hin und bedauern (sich selbst), dem Druck der USA nachgegeben zu haben: „The CONTRACTING PARTIES declare, [...], that in deciding as aforesaid, they regret that circumstances make it necessary for the United States to continue to apply import restrictions which, in certain cases, adversely affect the trade of a number of contracting parties, impair concessions granted by the United States and thus impede the attainment of the objectives of the General Agreement“. Der US-Waiver wurde bis zu Beginn der Uruguay-Runde jährlich verlängert.

48 GATT (1958), BISD, 6 S, S. 11.

49 GATT (1961), BISD, 9th S, S. 20 f. und 70 ff.

50 GATT (1959), BISD, 7th S, S. 20; BISD (1966), 14th S, S. 63.

Das im Rahmen des GATT allgemein empfundene Unbehagen über den praktizierten Agrarprotektionismus kommt in dem vom GATT-Generaldirektor ARTHUR DUNKEL im Jahr 1983 in Auftrag gegebenen und 1985 veröffentlichten „Leutwiler-Bericht“ zum Ausdruck. Die Experten verlangen eine strengere Disziplinierung der Agrarhandelspartner. Ein Handelssystem sei zutiefst ungerecht, wenn es weniger leistungsfähige Produzenten über Handelshemmnisse und Exportsubventionen schütze, um leistungsfähigere Konkurrenten auf dem Weltmarkt zu verdrängen. Die leistungsfähigeren Anbieter, darunter eine Reihe wirtschaftlicher schwacher Staaten, hätten allen Grund, sich um ihre Rechte im internationalen Handelssystem betrogen zu fühlen. Der Expertenbericht kommt zur Empfehlung:

*„Der Agrarhandel muß sich auf klarere und gerechtere Regeln abstützen. Es soll keine Sonderbehandlung für bestimmte Länder oder Produkte geben. Die leistungsfähigen Agrarproduzenten sollen in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten nicht eingeschränkt werden“<sup>51</sup>.*

Die Ministererklärung von 1986 zur Eröffnung der URUGUAY-Runde nimmt die Empfehlung des Expertenberichts auf und hält fest:

*„Die Vertragsparteien kommen überein, daß es dringend notwendig ist, eine größere Disziplin und Vorhersehbarkeit im Welthandel mit Agrarerzeugnissen herbeizuführen, und zwar durch Korrektur und Verhütung von Beschränkungen und Verzerrungen einschließlich solcher im Zusammenhang mit strukturbedingten Überschüssen, um Unge­wißheit, Ungleichgewichte und Instabilität auf den Weltagarmärkten zu verringern“<sup>52</sup>.*

In der URUGUAY-Runde war die Landwirtschaft Gegenstand der 6. Arbeitsgruppe. Die Verhandlungen verliefen äußerst abwechslungsreich und über längere Zeit nicht sehr erfolgversprechend, endeten aber schließlich mit dem Abkommen über die Landwirtschaft (Agreement on Agriculture), den sogenannten Modalities und weiteren Dokumenten, das heißt einem Vertragswerk, das den Besonderheiten des internationalen Agrarhandels Rechnung trägt. Das Agrarabkommen wurde am 15. April 1994 in Marrakesch unterzeichnet und trat am 1. Januar 1995 in Kraft<sup>53</sup>. Der erste Abschnitt der folgenden Ausführungen handelt von der weltweiten Bedeutung des Agrarhandels.

---

51 Zweite Empfehlung des „Leutwiler-Berichts“, veröffentlicht in: GATT (1985), Welthandelspolitik für eine bessere Zukunft, Fünfzehn Empfehlungen, Genf, S. 42.

52 HUMMER/WEISS, S. 285 (deutsche Fassung); GATT (1987), BISD, 33rd S, S. 24 (englische Fassung).

53 Der Abkommenstext findet sich in: HUMMER/WEISS, S. 853 ff. (deutsche Fassung); GATT (1994), The Legal Texts, S. 39 ff. (englische Fassung). GATT, Doc. UR-93-0250 bzw. MTN.GNG/MA/W/24 vom 20.12.1993 (zitiert als Modalities). Die Modalities waren seinerzeit Teil des DUNKEL-Berichtes. DUNKEL-Bericht (1991), S. L.19-L.34.

### III.1.8.2 Bedeutung des internationalen Agrarhandels

Der von der WTO ausgewiesene Handel mit Nahrungsmitteln und agrarischen Rohprodukten, auf den sich das Agrarabkommen bezieht, machte Mitte der neunziger Jahre etwa 570 Mrd. US\$ aus, was bei einem totalen Welthandel mit Gütern von rund 5000 Mrd. US\$ etwa 10 Prozent entspricht. Diese Verhältniszahl ändert sich auch unter Berücksichtigung des EU-Agrarintrahandels von 140 und einem totalen EU-Güterintrahandel von fast 1200 Mrd. US\$ nicht wesentlich. Der Agrarhandel ist international der zweit stärkste Handelsbereich. Größer ist der Handelsanteil der Maschinen und Transportmittel mit rund 18 Prozent. Niedrigere Handelsanteile weisen die Produktgruppen Büro- und Telekom-Ausrüstungen, die Mineralien, die Fahrzeuge, die Chemikalien, die anderen Konsumgüter und die Halbfertigfabrikate mit Anteilen von je 8 bis 10 Prozent aus (wobei die Anteilshöhe auch eine Frage der Gruppenbildung ist)<sup>54</sup>. Der Agrarhandelsanteil ist während der letzten zwanzig Jahre relativ unverändert geblieben. In den fünfziger und sechziger Jahren lag dieser Anteil höher, das heißt bei 15 bis 17 Prozent.<sup>55</sup>

Die weltweit wichtigsten Exporteure von Nahrungsmitteln und agrarischen Rohprodukten sind zurzeit die USA mit gut 15 Prozent des totalen Agrarhandels, die EU mit 14.5 (exkl. Intrahandel), Kanada mit 4.7, Brasilien und China mit je 3.3 sowie Thailand, Argentinien und Australien mit je etwas über 2.5 Prozent. Die wichtigsten Importeure von Nahrungsmitteln und agrarischen Rohprodukten sind Japan mit einem Anteil am gesamten Agrarhandel von 12.3 Prozent, die EU mit rund 10 (exkl. EU-Intrahandel), die USA mit 8.6, Hongkong mit 3.1, Kanada mit 2.2 sowie Mexiko, Korea und China mit je etwa 1.5 Prozent.<sup>56</sup>

### III.1.8.3 Abkommensinhalt

Das Abkommen beginnt mit einer Präambel und klärt im anschließenden Teil I die im Vertrag verwendeten Begriffe und die vom Vertrag erfaßten Warengruppen. Teil II weist auf die von den Ländern eingegangenen Listen als integralen Bestandteil des Abkommens hin. Die Teile III bis VII, die Hauptteile des Vertrags, regeln den Marktzutritt, die bei den inländischen Stützungen eingegangenen Verpflichtungen sowie die Regelung der Ausfuhrsubventionen. Teil VIII enthält einen Hinweis auf das Abkommen über die sanitärischen und phytosanitärischen Maßnahmen. Die Teile IX und X sind der besonderen Stellung der wirtschaftlich schwachen Staaten gewidmet. Die letzten Kapitel schließlich sind institutioneller und organisatorischer Art. Der Text des Agrarabkommens ist allgemein gehalten und beschränkt sich auf das Grundsätzliche. Eine Darstellung und Analyse des Vertrags erfordert daher den Miteinbezug der Ausfüh-

---

54 Vgl. die statistischen Daten in: WTO (1995), International Trade, S. 5; WTO (1996), Annual Report 1996, S. 1, 4, 65 und 70.

55 Vgl. GATT (jährlich), International Trade.

56 Vgl. WTO (1996), Annual Report 1996, S. 87.

rungsbestimmungen in den „Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme“ vom 20. Dezember 1993.

### ■ Die Grundausrichtung

Die Präambel hält vier Schwerpunkte fest: Erstens wird als langfristige Zielsetzung des Abkommens die Schaffung eines „fairen und marktorientierten Handelssystems“ angestrebt. Die Zielsetzung in der vorliegenden Formulierung der Montreal Erklärung von 1988 entnommen,<sup>57</sup> bringt zum Ausdruck, daß sich die Verhandlungsdelegationen bewußt waren, daß das bis anhin im Agrarbereich geltende Handelssystem weder fair noch marktorientiert war. Zweitens soll der vorliegende Vertrag einen Reformprozeß auslösen und einleiten. Die Verhandlungsdelegationen waren sich einig, daß mit dem neuen Vertrag die anstehenden Agrarhandelsprobleme weder kurz- noch langfristig abschließend gelöst werden können. Ihre Absicht bestand darin, erste Lösungsansätze vorzuschlagen und die Richtung der künftigen Agrarhandelspolitik auszuloten. In diesem Sinne ist der Vertrag auf einen Durchführungszeitraum von sechs Jahren angelegt mit der Auflage, ein Jahr vor Ende des Durchführungszeitraums den Fortsetzungsprozeß einzuleiten, die gemachten Erfahrungen zu analysieren und neue Lösungsvorschläge vorzulegen. Drittens einigten sich die Vertragsgründer auch darüber, daß eine Reform ohne konkrete Vorgaben nicht greift. Aus diesem Grunde verlangt bereits die Präambel eine effektive Reduktion der Agrarzölle sowie eine schrittweise Senkung der landwirtschaftlichen Stützungen und Schutzmaßnahmen. Es sei eine erste „Korrektur“ vorzunehmen. Viertens schließlich garantiert die Präambel den wirtschaftlich schwachen Staaten eine Sonderbehandlung in Form von längeren Übergangszeiten bei der Anwendung der ausgehandelten Liberalisierungsmaßnahmen sowie eine Verbesserung des Marktzutritts in ihren Absatzländern.

### ■ Die produktmäßige Abgrenzung

Teil I des Abkommens enthält die Begriffsbestimmungen und die produktmäßige Abgrenzung des Geltungsbereichs des Vertrags. Art. 1 des Agrarabkommens nimmt die Bestimmung jener Begriffe vorweg, die im folgenden Vertragstext zur Anwendung gelangen. Aus didaktischen Erwägungen sei an dieser Stelle auf eine Aufzählung und Erklärung dieser Fachausdrücke verzichtet, um sie dann vorzustellen, wenn sie im Zusammenhang mit den einzelnen Vertragsvorschriften zur Anwendung gelangen.

Welche Handelsgüter als „landwirtschaftliche Ware“ bezeichnet werden, geht aus Art. 2 des Agrarabkommens und dem dazu gehörenden Anhang 1 hervor. Das Abkommen bezieht sich in der Hauptsache auf die HS-Zollkapitel 1 bis 24, das heißt auf die lebenden Tiere und die Waren

---

<sup>57</sup> Montreal Erklärung, Abschnitt Agriculture, Ziff. 5. Veröffentlicht in: GATT (1989), FOCUS, Newsletter Nr. 61, S. 2 ff.



tierischen Ursprungs, die Waren pflanzlichen Ursprungs, die tierischen und pflanzlichen Fette und Öle sowie die Waren der Nahrungsmittelindustrie. Nicht unter das Agrarabkommen fällt der Handel mit Fischen (HS-Kapitel 3) und Fischprodukten (HS-Kapitel 16).<sup>58</sup> Weiter erwähnt Anhang 1 des Agrarabkommens einige Produkte außerhalb der HS-Kapitel 1 bis 24, die aber der Natur nach landwirtschaftliche Produkte sind oder der landwirtschaftlichen Produktion nahe stehen und daher unter den Geltungsbereich des Abkommens fallen. Es handelt sich um Mannit und Sorbit (acyclische Alkohole, HS-Kapitel 2905 43 und 44), ätherische Öle (HS-Kapitel 3301), Kaseine, Albumine, Gelatine, Eiweißstoffe und Stärken (HS-Kapitel 3501 - 3505), Appretur und Ausrüstungsmittel (HS-Kapitel 3809 10), Fettsäuren (HS-Kapitel 3823 60), Häute und Felle (HS-Kapitel 4101 - 4103), Pelze (HS-Kapitel 4301), Rohseide (HS-Kapitel 5001 - 5003), Wolle und Tierhaare (HS-Kapitel 5101 - 5103), Rohbaumwolle (HS-Kapitel 5201 - 5203), Flachs (HS-Kapitel 5301) und Hanf (HS-Kapitel 5302).

### ■ Die Bindung von Zugeständnissen

Nach Art. 3 des Agrarabkommens hat jeder Vertragspartner seine Zugeständnisse und Verpflichtungen in Listen festzuhalten und diese Listen bei der WTO zu hinterlegen. Einmal gewährte Zugeständnisse und Verpflichtungen können in einem im voraus festgelegten Durchführungszeitraum von sechs Jahren nicht eigenwillig zurückgenommen und zu Lasten der anderen Vertragsparteien geändert werden. Verbesserungen zu Gunsten der Handelspartner sind dagegen jederzeit möglich. Diese Listenverpflichtungen bilden einen „wesentlichen Bestandteil“ des GATT 94 beziehungsweise des WTO-Vertragswerks. Art. 3 des Agrarabkommens entspricht Art. II des GATT, der von den Zoll-Listen und der Bindung der Zölle handelt.

### ■ Die Öffnung des Markts

Das erste der drei Hauptziele des Agrarabkommens ist die *Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts*, festgehalten in Teil III, Art. 4 und 5 des Vertrags. Dieses Ziel soll über folgende Vorgehen erreicht werden: Umrechnung aller zurzeit bestehenden nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle (Tarifizierung) mit anschließender Reduktion sämtlicher Zölle nach vorgegebenem Zeitplan, Umwandlung der mengenmäßigen Handelsschranken in Zollkontingente bei gleichzeitiger Zulassung von Zusatzimporten zu ebenfalls sukzessiv abzubauenen Zöllen, minimale Öffnung für bisher vom Markt völlig ausgeschlossene Produkte, Zulassung von Schutzmaßnahmen für den Fall unerwarteter Mengen- oder Preisfolgen sowie Gewährung von Ausnahmebestimmungen für wirtschaftlich schwache Staaten.<sup>59</sup>

---

58 Im Gegensatz zu Art. XI des GATT, der ausdrücklich auch die Fischerei (Handel mit Fischen und Fischprodukten) von der Pflicht zum Abbau von mengenmäßigen Handelsvorschriften ausnimmt.

59 Art. 4 des Agrarabkommens kann - zusammen mit Anhang C des Abkommens für sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen - auch im Rahmen der Streitschlichtung angerufen werden, wenn Kontrollen, Inspektionen

In Zölle umzurechnen (zu tarifizieren) sind mengenmäßige Einschränkungen, Einfuhrabschöpfungen, Mindesteinfuhrpreise, Einfuhrlizenzvergaben nach Ermessen, nichttarifäre Handelshemmnisse staatlicher Handelsunternehmen, freiwillige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und ähnliche Grenzmaßnahmen, die keine eigentlichen Zölle darstellen.<sup>60</sup> Ausgenommen von der Tarifizierung sind die in Anhang 5 des Abkommens erwähnten Produkte, deren Importe während der Basisperiode 1986 bis 1988 nicht mehr als 3 Prozent des Binnenverbrauchs ausmachen, die seit 1986 keine Exporthilfe erfahren haben und deren heimische Produktion wirksam eingeschränkt ist. Als Kompensation für diese Ausnahme von der Tarifizierung muß ein Land für jedes betroffene Produkt das Recht auf einen ständigen Mindestzugang zum Markt garantieren, der über den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen liegt: 4 Prozent des Inlandkonsums am Anfang, 8 Prozent am Schluß des Sechsjahres-Zeitraums (statt 3 und 5 Prozent für tarifizierte Produkte). Wenn diese Ausnahme über sechs Jahre beibehalten wird, ist der Mindestzugang weiter anzuheben. Unter diesen Anforderungen haben allein Japan, Korea und die Philippinen (für Reis) und Israel (für gewisse Fleisch- und Milchprodukte) von diesen Ausnahmemöglichkeiten Gebrauch gemacht.<sup>61</sup>

Die *Tarifizierung* erfolgt gemäß additiver Methode oder Differenzmethode. Nach der *additiven Methode* entspricht der Maximalzoll der Summe der preislichen Belastungen der Basisjahre 1986 bis 1988 (Summe aus Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen). Der Importpreis zusammen mit dem totalen Grenzschutz (Maximalzoll) ergeben den geschützten Inlandpreis. Der Importschutz wird, wenn auch nur über Zölle statt über Zölle *und* nichttarifäre Handelshemmnisse, beibehalten, das heißt, für den gegen die Auslandskonkurrenz geschützten Inlandanbieter ändert sich nichts. In der EU ergibt sich der Zollschutz aus der Differenz zwischen dem um 10 Prozent erhöhten Interventionspreis und dem entsprechenden Marktpreis der Jahre 1986/88. Für Getreide gilt in der EU die Sonderregelung, daß der Einfuhrpreis inklusive aller Abgaben um 55 Prozent über dem Interventionspreis liegen darf. Bei Weltmarktpreissenkungen von über 30 Prozent sind Zusatzzölle erlaubt. Die additive Methode der Tarifizierung ist in der nachstehenden Graphik schematisch dargestellt (Übersicht III.1-5).

---

und Genehmigungsverfahren an der Grenze auf eine Weise angewendet werden, daß sie den Marktzutritt erschweren oder verhindern. Vgl. Konsultationen zwischen USA und Korea, in: WTO-Internet, „Overview of the State-of-play of WTO Disputes“, Pending Consultations 1(a) und 1(b).

60 Vgl. WTO-Agrarabkommen, Art. 4:2, Anm. 1.

61 Vgl. BBl, 1994 IV 149.

**Die additive Methode der Tarifizierung\*)**

*Additive Methode:* Schematische Darstellung der zukünftigen Grenzbelastung für Produkte, die heute an der Grenze ausschließlich finanziell belastet werden (Zoll und allenfalls andere Abgaben). Diese Produkte unterliegen heute keinen mengenmäßigen Beschränkungen wie Kontingentierungen, Leistungssystemen etc.

---

*Bemerkung:* Die Berechnung des anfänglichen Maximalzolles erfolgte nach der *additiven Methode* und entspricht damit der Summe der preislichen Grenzbelastungen der Basisjahre (Summe von Zoll, (Import-)Abgaben, Preiszuschlägen etc.).

\*) Quelle: BBl, 1994 IV 159.

Die *Differenzmethode* kommt in jenen Produktbereichen zur Anwendung, in denen mengenmäßige Importbeschränkungen in Zollkontingente umgewandelt und als solche weiterhin angewandt werden dürfen. Für die Kontingentsmenge gilt wie bisher Zollfreiheit oder ein niedriger Zollsatz, der nicht angehoben werden darf.<sup>62</sup> Über die Kontingentsmenge hinaus sind nun, im Gegensatz zu früher, weitere Importe zu erlauben. Für diese Zusatzmenge darf indessen ein Zollsatz berechnet werden, welcher der Differenz zwischen dem Inlandpreis und dem Auslandpreis entspricht. Als zeitliche Basis gilt der 1. September 1986. Die Differenzmethode ist in Übersicht III.1-6 dargestellt. Die Verteilung der Kontingentsmenge ist Sache des jeweiligen Landes und erfolgt nicht selten über eine staatliche Zuteilung oder Verlosung. Als problematisch erweist sich das (ökonomisch bevorzugte) Versteigerungsverfahren. Die durch die Ver-

---

62 GATT, Modalities, Ziff. 12.

steigerung erzielte Rente (zu Gunsten des Staats) wirkt sich wie eine Erhebung von Importabgaben aus und wird von den ausländischen Anbietern als WTO-widrig betrachtet.

Übersicht III.1-6

**Die Differenzmethode der Tarififizierung\*)**

*Differenzmethode:* Schematische Darstellung der zukünftigen Grenzbelastung für Produkte, die heute nebst der finanziellen Grenzbelastung (Zoll und allenfalls andere) auch mengenmäßigen Beschränkungen unterliegen.

---

*Bemerkung:* Für die Einfuhren innerhalb der neuen Zollkontingente im Umfang der durchschnittlichen Einfuhren in der Basisperiode gelten die damaligen monetären Grenzbelastungen. Diese sind in der Regel relativ niedrig und ergeben keinen bedeutenden Agrarschutz. Der notifizierte neue Zollansatz innerhalb der Zollkontingente wird nicht abgebaut, es sei denn, er werde infolge des Abbaus des Maximalzolles von diesem eingeholt.

\*) Quelle: BBl, 1994 IV 161.

Die anhand der Tarififizierung ermittelten Maximalzölle sind der WTO zu notifizieren und zu binden (zu konsolidieren) und dürfen künftig nur noch gesenkt, nicht aber weiter angehoben werden.

Nach *Ziff. 5 der Modalities* sind alle Zölle, also auch die durch die Tarififizierung ermittelten Maximalzölle, im Verlauf von sechs Jahren nach Inkrafttreten der WTO durchschnittlich um 36 Prozent und minimal um 15 Prozent zu senken. Der Durchschnitt bezieht sich auf die nicht handelsgewichteten Zollzeilen (im allgemeinen der HS-Tarifnummern mit vier Ziffern und für Früchte und Gemüse der HS-Tarifnummern mit sechs Ziffern). Dem Durchschnittswert von 36 Prozent darf keine große Bedeutung zugemessen werden, weil der Durchschnitt durch den

Zollabbau bei handelsmäßig unbedeutenden Positionen relativ schnell erreicht wird. Wichtig hingegen ist die Vorschrift, daß jeder Zollsatz im Verlauf von sechs Jahren um minimal 15 Prozent abzubauen ist. Diese Zollreduktion ist unabhängig vom Handelsgewicht, also auch bei handelsmäßig wichtigen Produktpositionen, vorzunehmen.

Für Produktbereiche, die ein Land bisher ganz oder teilweise von seinem Markt ausgeschlossen hat, ist im ersten Jahr der Übergangszeit ein Marktzutritt von wenigstens 3 Prozent des Inlandverbrauchs der Basisperiode 1986 bis 1988 zu schaffen, gefolgt von einer Ausdehnung auf 5 Prozent bis Ende der Übergangsperiode.<sup>63</sup>

Analog zu den allgemeinen Schutzklauseln des GATT enthält auch Art. 5 des Agrarabkommens eine Schutzklausel für den Fall, daß die Importerleichterungen zu einem unverhältnismäßig starken Anstieg der Importmenge oder zu einem Importpreiseinbruch führen.

Die *mengenbezogene Schutzklausel* erlaubt eine Anhebung der bestehenden Zollbelastung um bis zu einem Drittel, wenn die Importmengen eines Jahres einen gewissen Schwellenwert beziehungsweise eine gewisse Auslöseschwelle (*trigger level*) überschreiten, wobei „bis zu einem Drittel“ nicht genauer definiert ist. Der Schwellenwert ist je nach Selbstversorgungsgrad und Importanteil eines Landes unterschiedlich hoch:

- Bei einem Selbstversorgungsgrad von 90 Prozent und einem Importanteil von 10 Prozent darf ein Schutzzoll erhoben werden, wenn der zusätzliche Import mehr als 25 Prozent über dem durchschnittlichen Import der letzten drei Jahre, für die Daten verfügbar sind, liegt.
- Bei einem Selbstversorgungsgrad von 70 bis 90 Prozent und einem Importanteil von 10 bis 30 Prozent darf ein Schutzzoll erhoben werden, wenn der zusätzliche Import mehr als 10 Prozent über dem durchschnittlichen Import der letzten drei Jahre, für die Daten verfügbar sind, liegt.
- Bei einem Selbstversorgungsgrad von weniger als 70 Prozent und einem Importanteil von über 30 Prozent darf ein Schutzzoll erhoben werden, wenn der zusätzliche Import 5 Prozent über dem durchschnittlichen Import der letzten drei Jahre, für die Daten verfügbar sind, liegt.

Mit zunehmendem Selbstversorgungsgrad steigt die Auslöseschwelle, was einer Verringerung der Schutzmöglichkeit gleichkommt. Mit anderen Worten, die Mitberücksichtigung der bisherigen Importe und des Selbstversorgungsgrads bewirken, daß bei mengenmäßig kleineren Importanteilen mit dem Ergreifen von Schutzmaßnahmen länger abzuwarten ist als bei men-

---

<sup>63</sup> GATT, Modalities, Ziff. 5.

gemäßig bereits größeren Importanteilen, und daß eine Ausdehnung des Selbstversorgungsgrads mit einer Anhebung des Schwellenwerts verbunden ist. Auf diese Weise wird die Marktöffnung honoriert und die Ausdehnung der Eigenproduktion bestraft. Auf die Frage, ob die jeweiligen Mengen- und Preisveränderungen im In- und Ausland ökonomisch bedingt und gerechtfertigt sind oder nicht (z.B. auf Grund von Produktivitätsfortschritten), geht das Agrarabkommen nicht ein.

Verursachen die vertraglich bedingten Zugeständnisse einen Preiseinbruch im Importhandel und damit Preisturbulenzen auf dem heimischen Markt, steht einem davon betroffenen Land ebenfalls das Recht zu, Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Die preisbedingten Schutzmaßnahmen erfolgen gemäß Art. 5:5 des Agrarabkommens in insgesamt fünf Abstufungen mit folgenden Auslöseschwellen:

- Fällt der aktuelle Importpreis<sup>64</sup> weniger als 10 Prozent unter den Schwellenpreis beziehungsweise den Referenzpreis<sup>65</sup> der Jahre 1986 bis 1988, darf keine vorübergehende Zollerhöhung vorgenommen werden.
- Fällt der aktuelle Importpreis um 10 bis 40 Prozent unter den Referenzpreis, beträgt der erlaubte Zusatzzoll 30 Prozent jenes Betrags, um welchen die Differenz 10 Prozent überschreitet.
- Fällt der aktuelle Importpreis um 40 bis 60 Prozent unter den Referenzpreis, beträgt der erlaubte Zusatzzoll 50 Prozent jenes Betrags, um welchen die Differenz 40 Prozent überschreitet, plus dem Zusatzzoll der Vorstufe.
- Fällt der aktuelle Importpreis um 60 bis 75 Prozent unter den Referenzpreis, beträgt der erlaubte Zusatzzoll 70 Prozent jenes Betrags, um welchen die Differenz 60 Prozent überschreitet, plus dem Zusatzzoll der beiden Vorstufen.
- Fällt der aktuelle Importpreis um mehr 75 Prozent unter den Referenzpreis, beträgt der erlaubte Zusatzzoll 90 Prozent jenes Betrags, um welchen die Differenz 75 Prozent überschreitet, plus dem Zusatzzoll der drei Vorstufen.

Sinkt zum Beispiel der Importpreis eines Guts um 80 Prozent unter den Referenzpreis der Jahre 1986 bis 1988, darf der importierende Staat einen Schutzzoll von 34.0 Prozent des Preisrückgangs in Ergänzung zum bereits bestehenden Zoll erheben (keine Abschöpfung für die ersten 10 % = 0 %, + 30 % von 30 % = 9.0 %, + 50 % von 20 % = 10 %, + 70 % von 15 % = 10.5 %, +90 % von 5 % = 4.5 %. Zusammen: 9.0 + 10 + 10.5 + 4.5 = 34.0 % + bisheriger Zoll).

---

64 Der Importpreis wird zu cif-Werten errechnet. Vgl. WTO-Agrarabkommen, Art. 5:1(b).

65 Der Schwellenpreis entspricht dem Referenzpreis der Jahre 1986 - 1988, ebenfalls zu cif-Werten berechnet. Vgl. WTO-Agrarabkommen, Art. 5:1(b), Anm. 1.

Die nachstehend angeführte Übersicht III.1-7 verdeutlicht, wie das *Ausmaß der Abschöpfung bei anhaltendem Preisrückgang* progressiv zunimmt. Die erlaubte Abschöpfung ist indessen doch nicht so hoch, daß ein Preiseinbruch nicht auf den Binnenmarkt durchschlagen könnte. Die Abschöpfung ist in einer Weise angelegt, daß ein Preiseinbruch zwar gebremst, aber nicht gänzlich aufgefangen werden kann.

Übersicht III.1-7

**Progressiver Anstieg der Abschöpfung bei anhaltendem Rückgang der Importpreise\*)**

---

---

\*) Quelle: BBl, 1994 IV 153.

## ■ Der Abbau der internen Stützungen

Der zweite Kernbereich der WTO-Agrarmarktordnung ist der *Abbau jener landesinternen Stützungsmaßnahmen*, die den Agraraußenhandel zugunsten der einheimischen Produzenten beeinträchtigen oder verzerren. Es handelt sich dabei um die Stützungsmaßnahmen in Form produktspezifischer Preis- und Absatzstützungen, Preiszuschlägen, Preisvorschriften, Abnah-

megarantien zu vorgegebenen Preisen, Preisgarantien und anderen Transfers von Seiten der Konsumierenden. Eine de minimis-Klausel sieht vor, daß jene produktspezifischen Stützungen von der Abbaupflichtung ausgenommen sind, die weniger als 5 Prozent des Produktionswerts eines einzelnen Produkts oder insgesamt weniger als 5 Prozent des gesamten landwirtschaftlichen Produktionswerts ausmachen. Die rechtlichen Grundlagen über den Abbau der internen Stützungen finden sich in Teil IV beziehungsweise in Art. 6 und 7 des Agrarabkommens und dessen Anhängen 2, 3 und 4 sowie in den Ziff. 8, 9 und 10 der Modalities und deren Anhänge 4, 5 und 6.

*Vom Abbau nicht betroffen* sind all jene internen Stützungsmaßnahmen und Direktzahlungen, die den Außenhandel nicht oder nur geringfügig verzerren und die Produktion nicht beeinflussen, das heißt jene Stützungen, die durch ein öffentlich finanziertes Regierungsprogramm und nicht durch einen Transfer von seiten der Konsumierenden erbracht werden und sich nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirken. Als Ausnahmen zählt Anhang 2 des Agrarabkommens zudem folgende Stützungen auf: allgemeine staatliche Beiträge für Forschung, Ausbildung, Beratung, Kontrolle, Marktinformation und Infrastrukturleistungen (Ausbau der Straßen, der Wasserversorgung, des Stromnetzes usw.), für öffentliche Lagerhaltung und Nahrungsmittelvorsorge, für inländische Nahrungsmittelhilfen, für direkte Einkommensstützungen, für die Beteiligung an Programmen der Einkommenssicherung, für Zahlungen bei Naturkatastrophen, für Pensionsprogramme, für die Stilllegung von Ressourcen, für Investitionszuschüsse, für Umweltprogramme und für regionale Hilfsprogramme.

*Nicht zu senken sind* gemäß Art. 6:5 des Agrarabkommens auch die *Direktzahlungen im Rahmen von Produktionsbeschränkungsprogrammen*, wenn die Zahlungen auf bestimmte Flächen und Erträge bezogen sind, die Zahlungen sich auf 85 oder weniger Prozent der Grunderzeugungsmenge beziehen oder die ausbezahlten Viehprämien auf eine feste Viehbestandesgröße abstellen.<sup>66</sup>

#### *Berechnung der abzubauenen Stützungen:*

Wie werden die abzubauenen Stützungen berechnet? Vorerst ist zwischen dem effektiv erfaßbaren aggregierten Stützungsmaß (Aggregate Measurement of Support, AMS) und dem gleichwertigen Stützungsmaß (Equivalent Measurement of Support) zu unterscheiden. Das AMS beinhaltet die jährlich einem Agrarproduzenten tatsächlich zukommenden geldwertmäßigen

---

<sup>66</sup> Politiker und Medien sprechen von Orange-box-Maßnahmen, wenn es sich um produktspezifische und daher abbaupflichtige Stützungen handelt. Von Green-box-Maßnahmen ist die Rede, wenn es sich um nicht-abbaupflichtige Stützungen handelt, worunter einerseits allgemein jene Stützungen zu verstehen sind, die den Handel nicht oder nur minimal verzerren, und andererseits die in Anhang 2 des Agrarabkommens eigens aufgeführten Ausnahmen. Als Blue-box-Maßnahmen werden schließlich jene Stützungen bezeichnet, über die sich die USA und die EU im Blair-House-Abkommen einigten. Es handelt sich dabei um die nicht-abbaupflichtigen deficiency payments gemäß US-Farm Bill 1990 und die im EU-Agrarprogramm vorgesehenen Kompensationszahlungen. Vgl. beispielsweise INTERNATIONAL AGRICULTURAL TRADE RESEARCH CONSORTIUM (1994), S. 14.



Stützungen für jedes einzelne Agrarprodukt. Es handelt sich um die Summe aller produktgebundenen Zuwendungen in Form von Preis- und Absatzgarantien. Besteht keine direkte Produktbezogenheit der Zuwendungen oder ist, wie Anhang 4, Ziff. 2 des Agrarabkommens sagt, die Berechnung dieser Komponente des AMS „nicht praktikabel“, sind die internen Stützungen „unter Heranziehung des angewandten amtlich geregelten Preises und der zum Erhalt dieses Preises berechtigten Produktionsmengen“ oder „auf der Grundlage von budgetären Ausgaben, die zur Aufrechterhaltung des Erzeugerpreises gemacht werden“, zu berechnen und zu schätzen. Das äquivalente Stützungsmaß wird auf der Grundlage des Subventionsbetrags so nahe wie möglich beim ersten Verkaufsort des betreffenden landwirtschaftlichen Produkts berechnet. Stützungen zugunsten der Verarbeiter werden in dem Maße ins äquivalente Stützungsmaß miteinbezogen, als sie effektiv den Produzenten der landwirtschaftlichen Güter zugute kommen. Spezifische landwirtschaftliche Abschöpfungen und Gebühren, die von den Erzeugern bezahlt werden, sind vom äquivalenten Stützungsmaß abzuziehen.

Sind das aggregierte und das äquivalente Stützungsmaß ermittelt, gilt es, die beiden Stützungsmaße zusammenzuzählen, um das Total des aggregierten Stützungsmaßes (Total of Aggregate Measurement of Support, Total of AMS) zu erhalten. Das Total des aggregierten Stützungsmaßes ist nun die Größe, die es abzubauen gilt. Als zeitliche Basis aller Berechnungen und Schätzungen gilt der Zeitraum 1986 bis 1988, wobei die nach 1986 bereits vorgenommenen Kürzungen anzurechnen sind.

Der im Agrarabkommen vorgesehene Abbau der internen Stützungen besteht gemäß Ziff. 8 der Modalities darin, das Total des aggregierten Stützungsmaßes im Verlauf von sechs Jahren in gleichbleibenden Raten insgesamt um durchschnittlich 20 Prozent zu reduzieren. Die WTO-Agrarmarktordeung erlaubt produktweise unterschiedliche Stützungsreduktionen, solange der Durchschnitt von 20 Prozent eingehalten wird. Die verbleibenden Stützungen gelten als gebunden und dürfen nicht wieder angehoben werden. Für die wirtschaftlich schwachen Staaten sieht das Abkommen einen Zeitraum von zehn Jahren vor. Wirtschaftlich ganz schwache Staaten sind von jeder Reduktion ausgenommen.

## ■ Die Reduktion von Exportsubventionen

Das dritte vom Agrarabkommen verfolgte Hauptziel ist der *Abbau von Exportsubventionen* sowie die *Reduktion der subventionierten Exportmengen*. Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der Regelung der Exportsubventionen sind in Teil V beziehungsweise in den Art. 8 bis 11 des Agrarabkommens sowie in den Ziffern 11 und 12 der Modalities und deren Anhänge 7 und 8 niedergelegt.

Unter die abzubauenen Subventionen zählt das Agrarabkommen folgende öffentliche Beiträge: die direkten Subventionen der öffentlichen Hand einschließlich der Sachleistungen an Firmen, Wirtschaftszweige oder Produzenten von Agrargütern, die Überlassung oder der Verkauf von

Gütern zum Export aus öffentlichen Lagern zu Preisen, die unter dem Marktpreisniveau liegen, die staatlich finanzierten Beiträge für die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Gütern, die staatlichen Beiträge an das Auslandmarketing, die Übernahme von Transport- und Frachtkosten im In- und Ausland für Exportgüter, die Beiträge, die indirekt, das heißt über die Subventionierung von Vor- und Nebenprodukten in die Exportprodukte eingehen. Für wirtschaftlich schwache Staaten besteht insofern eine Sonderregelung, als Investitionssubventionen, Beiträge zur Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion und Unterstützungen an Landwirte mit einem niedrigen Einkommen nicht unter die abbaupflichtigen Subventionen fallen.

Als Referenzperiode zur Berechnung des Ausgangsniveaus der Reduktionsverpflichtungen gilt der Zeitraum 1986 bis 1990. Um aber die in den letzten Jahren vorgenommenen Subventionsreduktionen mit einbeziehen und damit die Abbaupflichtungen abschwächen zu können, einigten sich die Verhandlungspartner im Blair House Abkommen am 20. November 1992 darauf, den Beginn des Subventionsabbaus auf das Datum 1991/92 zu verlegen. Der nach Ablauf von sechs Jahren angestrebte Plafond bleibt indessen das Niveau von 1986 bis 1990 minus die vorgegebene Reduktion.<sup>67</sup>

Die WTO-Agrarmarktordnung verlangt von den Industriestaaten einen Abbau der geldwertmäßigen Exportsubventionen von 36 Prozent, aufgeteilt in sechs gleich große Jahresraten. Für die wirtschaftlich schwachen Staaten gilt ein Reduktionssatz von 24 Prozent (zwei Drittel von 36 %) in zehn Jahren. Die Menge der subventionierten Exporte ist ab Abkommensbeginn in ebenfalls sechs Jahren um insgesamt 21 Prozent abzubauen. Für wirtschaftlich schwache Länder gilt ein Satz von 14 Prozent (zwei Drittel von 21 %) und wirtschaftlich ganz schwache Staaten sind von jeder Abbaupflichtung ausgenommen.

Der Abbau von 36 Prozent Exportsubventionen gilt auch für verarbeitete Nahrungsmittel und damit für die Nahrungsmittelindustrie. Dagegen unterliegen die verarbeiteten Nahrungsmittel keiner mengenmäßigen Reduktion.

## ■ Weitere Bestimmungen

Die Art. 12 bis 21 des Agrarabkommens enthalten Bestimmungen über die Neueinführung von Ausfuhrbeschränkungen, die Anrechenbarkeit von inländischen Stützungsmaßnahmen bei der Erhebung von Ausgleichsabgaben, die Anerkennung der sanitärischen und phytosanitärischen WTO-Vorschriften, die Vorzugsbehandlung von wirtschaftlich schwachen Staaten sowie die Durchführung des Abkommens.

---

<sup>67</sup> Art. 13 des Agrarabkommens ist 1996/97 erstmals Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen WTO-Mitgliedern geworden. Ungarn wird von mehreren Ländern vorgeworfen, bei der Gewährung von Exportsubventionen über ihre Zusagen in der Uruguay-Runde hinausgegangen zu sein. Vgl. WTO (1997), FOCUS, Newsletter Nr. 16, S. 6.

Ein Vertragspartner, der Ausfuhrverbote oder Ausfuhrbeschränkungen plant, ist auf Grund des Art. 12 des Agrarabkommens verpflichtet, vor der Anwendung solcher Maßnahmen deren Auswirkungen auf den Außenhandel abzuklären, den Landwirtschaftsausschuß zu informieren und die davon betroffenen Handelspartner zu konsultieren.

Art. 13 des Agrarvertrags fordert die Partnerstaaten auf, bei der Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des Subventionsabkommens Zurückhaltung zu üben und die nach Anhang 2 des Agrarabkommens erlaubten Stützungsmaßnahmen (Beiträge für Forschung, Ausbildung, Beratung, Kontrolle, Marktinformation usw.) nicht zum Anlaß von Ausgleichszöllen zu nehmen. In der Fachsprache ist Art. 13 des Agrarabkommens als „Peace Clause“ bekannt.<sup>68</sup> Zudem verlangt Art. 14 des Abkommens, „dem Übereinkommen über sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen Wirksamkeit zu verleihen“. Die beiden Art. 15 und 16 wiederholen die in den vorangehenden Vertragsbestimmungen eingegangene Verpflichtung, den wirtschaftlich schwachen Staaten eine Vorzugsbehandlung zu gewähren (in Form reduzierter Senkungsverpflichtungen und längerer Übergangszeiten).

Art. 20 des Agrarabkommens schließlich greift den in der Präambel bereits geäußerten Grundgedanken wieder auf, mit Hilfe des Abkommens einen Reformprozeß in Richtung Marktöffnung und Handelsliberalisierung einzuleiten. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags sollen die bisher gemachten Erfahrungen analysiert und die zur Verfolgung der langfristig gesetzten Ziele neu festgelegt werden.

#### **III.1.8.4 Freier Markt versus Sonderinteressen**

Vor und während der URUGUAY-Runde wurde von verschiedenen Verhandlungspartnern, vor allem von Seiten der USA, die Forderung eingebracht, den internationalen Handel mit Agrarprodukten den allgemeinen Regeln des GATT beziehungsweise der neu zu schaffenden Welthandelsordnung zu unterstellen. Die Agrarprodukte sollen international nach den gleichen Grundsätzen gehandelt werden können wie die nichtlandwirtschaftlichen, gewerblichen und industriellen Produkte. Das Entstehen eines separaten Agrarabkommens zeigt, daß sich die Verhandlungspartner auf einige Gemeinsamkeiten einigen konnten, daß es aber zu keiner völligen Integration des Agrarhandels in die Welthandelsordnung kam, andernfalls hätte sich die Ausarbeitung eines eigenständigen Agrarabkommens erübrigt.

Das Agrarabkommen ist der Versuch, einen längerfristigen Reformprozeß in Richtung Marktöffnung und Subventionsabbau in der Landwirtschaft einzuleiten. In diesem Sinne hält das

---

68 Nach Auffassung von Sri Lanka erhebt Brasilien entgegen der Bestimmung in Art. 13(a) Ausgleichsabgaben auf den Import von getrockneten Kokosnuß-Produkten. Konsultationen zwischen Sri Lanka und Brasilien, in: WTO-Internet, „Overview of the State-of-play of WTO Disputes“, Pending Consultations.

Abkommen fest, daß nach einer Übergangszeit von fünf Jahren die Verhandlungen der URUGUAY-Runde wieder aufgenommen und fortgesetzt werden müssen.

Die Beurteilung des bisher Erreichten ist schwierig. Dienen die Tarifizierung und die damit angestrebte Transparenz, die vorgenommene Zollreduktion und die minimale Marktöffnung, der Abbau der landesinternen Stützungen und Exportsubventionen sowie das Verbot der Einführung neuer nichttarifärer Handelshemmnisse als Auftakt und Neubeginn einer weiterführenden Liberalisierung des Agrarmarkts, sind diese Ergebnisse (aus ökonomischer Sicht) bedeutsam. Kommen die Verhandlungen hingegen ins Stocken und findet die Liberalisierung des Agrarhandels keine Fortsetzung, nehmen sich die bisher erzielten Resultate eher bescheiden aus. Damit stellt sich die Frage nach den Problemen, die in den künftigen Verhandlungen anzugehen sind und welche Chancen der Meisterung dieser Probleme zugemessen werden.

Durch die Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle sind in einzelnen Produktbereichen einzelner Ländern derart hohe Zollschranken entstanden (z.B. in Kanada bei den Milchprodukten und beim Geflügelfleisch und in der EU im Bereich der Müllereierzeugnisse [Getreide]<sup>69</sup>), daß diese jeden grenzüberschreitenden Handel verunmöglichen. Diese Zollschranken gilt es in den kommenden Jahren abzubauen. Ob diese Vorgabe verwirklicht werden kann, ist eine Frage der Stärke der jeweiligen Interessenvertreter, das heißt der Agrarlobbies. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang bilden die Zollkontingente. Das Zugeständnis, bestehende Mengenkontingente in Zollkontingente umwandeln zu dürfen, hat den Handel nicht belebt, vor allem nicht, wenn die Kontingentsmengen versteigert und die erlaubten Zusatzimporte durch hohe Zölle abgewehrt werden. In Zukunft wird es darum gehen, die Kontingentsmengen auszuweiten oder die Zölle auf den Zusatzimporten derart stark zu reduzieren, daß die Kontingentsbestimmungen hinfällig werden. Auch dieses Problem ist landesintern anzugehen.

Einer Neuausrichtung bedarf die gegenwärtige Praxis der Zollbindung. Ein gebundener Zoll darf nicht weiter angehoben werden. Eine Zollreduktion ist hingegen jederzeit erlaubt. Das Ziel der Zollbindung ist die Schaffung von Transparenz und Sicherheit. Der Handelspartner soll vor unerwarteten Zollerhöhungen geschützt werden. Wenn aber, wie dies im Verlauf der URUGUAY-Runde bekannt wurde, Länder (vor allem wirtschaftlich schwache Staaten) ihre Zölle auf einem Niveau binden, das über dem aktuellen Zollsatz liegt, kann der Zoll innerhalb der Bindung nach wie vor nach Belieben angehoben werden. Derartige Bindungen sind aus der Sicht der Handelssicherheit wertlos; sie schützen den Handelspartner nicht. Ihr Zustandekommen ist politisch bedingt. Die Aussage, man hätte die Zölle zu 100 Prozent gebunden, läßt sich medienwirksam „verkaufen“, solange niemand nach dem Niveau der Bindung und dem effekti-

---

<sup>69</sup> Vgl. INTERNATIONAL AGRICULTURAL TRADE RESEARCH CONSORTIUM (IATRC) (1994), S. iii.

ven Zollsatz fragt.<sup>70</sup> Eine Aufgabe der künftigen Verhandlungen wird sein, die Zollbindungen transparenter und realitätsbezogener zu gestalten.

Keine endgültige Lösung ist in der URUGUAY-Runde auch im landwirtschaftlichen Subventionswesen erzielt worden. Statt die Agrar-Exportsubventionen, analog zu den Subventionen im Industriegüterbereich, zu beseitigen, beschränkten sich die Verhandlungspartner auf dessen Reduktion. Mit dieser Reduktion wurde aber in die Richtung gewiesen, in welche die weiteren Bestrebungen zu gehen haben, vorausgesetzt, die Handelspartner stimmen dieser Politik zu.

Das wohl schwierigste Problem in der künftigen Gestaltung der Agrarmarktordnung ist die Regelung der internen Stützungen, die so angelegt ist, daß jeder Handelspartner die Möglichkeit hat, allfällige Verluste und Ausfälle, welche die Agrarwirtschaft auf Grund der neuen Welthandelsordnung erfährt, durch interne Maßnahmen, Direktzahlungen und Beiträge aller Art, aufzufangen und zu kompensieren. Die Stützungsmaßnahmen seien auf eine Art zu gestalten, so Ziff. 1 Anhang 2 des Abkommens, daß sie den Handel nicht oder nur geringfügig verzerren, aus öffentlich finanzierten Regierungsprogrammen stammen und nicht wie Preisstützungen wirken. Diese Formulierung erweckt den Anschein, es gäbe interne Stützungen, die produktions- und handelsneutral sind. Aus ökonomischer Sicht ist festzuhalten, daß Betriebsbeiträge, in welcher Form sie auch immer gewährt werden, längerfristig immer kosten- und preiswirksam sind und über den Preis den Außenhandel beeinflussen beziehungsweise verfälschen.

Die Cairns-Gruppe hat im April 1998 ihrer Befürchtung Ausdruck gegeben, daß in einzelnen Ländern (vor allem in Frankreich und Japan) die Landwirtschaft unter dem Vorwand der „Multifunktionalität“ wieder zum früheren Agrarprotektionismus zurückfindet. Die Erhaltung der Bevölkerungsstruktur, die Sicherung der Arbeitsplätze, der Umweltschutz und regionale Erwägungen würden vorgeschoben, um die Agrarsubventionen und damit den Agrarprotektionismus wieder anheben zu können.<sup>71</sup>

Rückblickend kann zusammen mit der Studiengruppe *International Agricultural Trade Research Consortium* festgehalten werden, daß die URUGUAY-Runde einen großen Beitrag zur Wiederintegration des Agrarhandels in die Welthandelsordnung geleistet hat, daß aber der in den Verhandlungen erzielte Liberalisierungsgrad noch bescheiden ist und „much remains to be done in future rounds of negotiations“<sup>72</sup>.

---

70 Vgl. GATT (April 1995), News of the Uruguay Round, Genf, S. 6.

71 Tagung der CAIRNS-Gruppe im April 1998, Berichterstattung in: NZZ vom 7.4.1998, Nr. 81, S. 25.

72 IATRC (1994), S. iii.

### III.1.9 Abkommen über sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen

In der Ministererklärung zur URUGUAY-Runde vom 20. September 1986 nimmt die Landwirtschaft einen relativ breiten Raum ein. Die Rede ist von der Marktöffnung, vom Abbau der Einfuhrhemmnisse, von der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen und - in einem separaten Abschnitt - von der „Minimierung der nachteiligen Auswirkungen von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen beziehungsweise sanitärischen und phytosanitären Vorschriften und Hemmnissen auf den Handel mit Agrarerzeugnissen“<sup>73</sup>. Gemäß Ministererklärung und dem später aufgestellten Verhandlungskatalog der URUGUAY-Runde waren die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen Gegenstand der Arbeitsgruppe 6 (Landwirtschaft).

Der Zwischenbericht der URUGUAY-Runde von 1987/88 hielt die vorläufigen Verhandlungsergebnisse fest und unterschied in Bezug auf die Landwirtschaft zwischen lang- und kurzfristigen Reform-Maßnahmen einerseits und sanitärischen und phytosanitären Maßnahmen andererseits. Im Bereich der sanitärischen und phytosanitären Maßnahmen seien folgende Ziele anzustreben: die Harmonisierung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen auf der Basis international anerkannter Richtlinien, die Stärkung des Art. XX des GATT zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, die Schaffung von Transparenz über die Notifizierung der Maßnahmen, die Gewährung gegenseitiger Konsultationsmöglichkeiten zur Beilegung von bilateralen Streitigkeiten, die Verbesserung des Streitschlichtungsverfahrens im Rahmen des GATT, die Rücksichtnahme auf wirtschaftlich schwache Staaten und die Überprüfung des vorgegebenen Programms im Hinblick auf kurzfristige Lösungsmöglichkeiten.<sup>74</sup>

Als nach dem Fehlschlag von Brüssel im Jahr 1990 die Verhandlungen neu aufgenommen wurden, waren die sanitärischen und phytosanitären Maßnahmen nach wie vor ein Bestandteil des Agrardossiers.<sup>75</sup> Dasselbe gilt auch für den Dunkel-Bericht von 1991.<sup>76</sup> Die Verselbständigung des sanitärischen und phytosanitären Bereichs in Form eines eigenständigen multilateralen Abkommens erfolgte erst kurz vor der Unterzeichnung der WTO-Verträge in Marrakesch am 15. April 1994. Das Abkommen über sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, SPS-Abkommen) trat,

---

<sup>73</sup> GATT (1987), BISD 33rd S, S. 24.

<sup>74</sup> Mid-Term Review, in: GATT (1989), FOCUS, Newsletter Nr. 61, S. 6.

<sup>75</sup> Vgl. GATT (1991), FOCUS, Newsletter Nr. 79, S. 2.

<sup>76</sup> DUNKEL-Bericht (1991), Teil C des Agrartexts, S. L. 35.

zusammen mit dem WTO-Vertragswerk und weiteren multilateralen Abkommen am 1. Januar 1995 in Kraft.<sup>77</sup>

### III.1.9.1 Abkommensinhalt

Das Abkommen über die Anwendung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen besteht aus dem eigentlichen Vertragstext, ergänzt durch drei Anhänge über die begriffliche Abgrenzung, die Schaffung von Transparenz und die Verfahren bei Kontrolle, Inspektion und Genehmigung. Der Vertragstext enthält zu Beginn eine Zielsetzung und handelt anschließend von der Harmonisierung der Maßnahmen, der gegenseitigen Anerkennung der Vorschriften, der Risikoabgrenzung und der Schaffung von Transparenz.

#### ■ Die Zielsetzung

Die im Abkommen vorgesehene Zielsetzung bezweckt, die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen in allen Vertragspartnern der WTO zu verbessern und ein Regelwerk zu schaffen, das die negativen Auswirkungen der Schutzmaßnahmen auf den Handel minimiert. Kein WTO-Mitglied ist gezwungen, sein als angemessen betrachtetes Ausmaß von Schutzregeln zu ändern.

Nach Art. XX(b) des GATT haben die Regierungen das Recht, Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu ergreifen, soweit die Maßnahmen notwendig sind und nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Vertragsparteien oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen. Unter dem Druck der landesinternen Branchen, die über die WTO-bedingte Marktöffnung und Handelsliberalisierung einem stärkeren Auslandswettbewerb ausgesetzt werden, bestand seit jeher Gefahr, über den bestehenden Gesundheitsschutz hinauszugehen und sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen zur Protektion der landeseigenen Wirtschaft (vor allem der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie) einzusetzen.

Auf Grund dieser Befürchtungen erachteten es die Verhandlungspartner der URUGUAY-Runde als unerlässlich, die Maßnahmen zur Nahrungsmittelsicherheit und zum Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen, die Festlegung der Grenzwerte für Pestizidrückstände sowie die Vorschriften über die Etikettierung und die Inspektionsverfahren auf das Notwendige zu beschränken, das heißt, nur dann zuzulassen, wenn keine weniger GATT-widrigen Alternativmaßnahmen zur Verfügung stehen (Notwendigkeits-Erfordernis). Auch haben die Maßnahmen auf wissenschaftlichen Grundsätzen zu beruhen und dürfen nicht ohne ausreichende wissenschaftliche Beweise eingeführt oder beibehalten werden (Wissenschaftlichkeits-Erfordernis). Zudem for-

---

<sup>77</sup> Der Abkommenstext findet sich in: HUMMER/WEISS, S. 888 ff. (deutsche Fassung); GATT (1994), The Legal Texts, S. 69 ff. (englische Fassung).

dert das Abkommen die Teilnehmerstaaten auf, ihre Maßnahmen auf bestehende internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen abzustützen (Harmonisierungs-Prinzip) und die Maßnahmen der Partnerstaaten als gleichwertig anzuerkennen (Äquivalenz-Prinzip).

### ■ Die Harmonisierung

Art. 3 des Abkommens verlangt von den Vertragspartnern, ihre gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen „im weitestgehenden Umfang [...] auf allenfalls bestehende internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen“ abzustützen und nur anzuwenden, wenn sie erforderlich und notwendig sind und nicht zu Willkür und Diskriminierung führen. Die Notwendigkeit wird, wie im vorangehenden Abschnitt bereits erwähnt, analog zum WTO-Vertragswerk dahin interpretiert, daß keine alternativen Maßnahmen zur Erreichung des Schutzniveaus zur Verfügung stehen, die den Handel weniger beeinträchtigen.

Die Vertragspartner haben aber nach Art. 3:3 und 5 des Abkommens das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen einzuführen oder beizubehalten, die schutzmäßig über die dafür vorgesehenen internationalen Normen, Richtlinien und Empfehlungen hinausgehen. Als Voraussetzung erwähnt der Vertrag allein die wissenschaftliche Rechtfertigung und die Tatsache eines erhöhten Risikos. Wie aber das Risiko einzuschätzen und zu bewerten ist, wird durch den Vertrag nicht beantwortet. Das Abkommen verlangt die Anwendung einer Risikobewertungstechnik, die von den internationalen Organisationen anerkannt ist. Die Anerkennung wiederum setzt voraus, daß die verfügbaren wissenschaftlichen Beweise, die einschlägigen Verfahren und Erzeugungsmethoden, die sachdienlichen Inspektionen, die Verbreitung bestimmter Erkrankungen oder Schädlinge usw. berücksichtigt werden. Dabei sind auch wirtschaftliche Faktoren in Rechnung zu stellen, wie beispielsweise der mögliche Schaden bei Produktionsausfällen zufolge eingeschleppter Krankheiten oder Schädlinge.

### ■ Die Äquivalenz

Die Vertragspartner sind nach Art. 4:1 des SPS-Abkommens verpflichtet, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen anderer Länder, die von ihren eigenen Schutzmaßnahmen abweichen, als gleichwertig anzuerkennen, wenn die Handelspartner nachzuweisen imstande sind, daß ihre Maßnahmen schutzmäßig denjenigen des einführenden Landes entsprechen. Zur Abklärung der Gleichwertigkeit der Maßnahmen muß dem importierenden Land die Möglichkeit geboten werden, die im Herkunftsland getroffenen Maßnahmen zu kontrollieren und zu überprüfen.

Art. 4:1 des Abkommens fordert die Vertragsparteien auf, beim Vorliegen länderweise unterschiedlicher Maßnahmen bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen über deren gegenseitige Anerkennung auszuarbeiten und abzuschließen.



## ■ Die Rücksichtnahme auf regionale Unterschiede

Die Vertragspartner haben nach Art. 6 sicherzustellen, daß ihre gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen den örtlichen Anforderungen und Gegebenheiten angepaßt sind. Die Örtlichkeit kann sich auf eine bestimmte Region innerhalb eines Landes oder auf das ganze Land beziehen. Wenn also innerhalb eines Landes ein einzelnes Gebiet einen überdurchschnittlich hohen Krankheits- oder Schädlingsbefall aufweist, können für diese Region entsprechend strengere Schutzvorschriften erlassen werden. Ist der Krankheits- und Schädlingsbefall schwächer, sind auch die Schutzmaßnahmen zu reduzieren. Exportländer, die behaupten, ihre Produktionsgebiete seien nicht von Krankheit und Schädlingen befallen, haben den entsprechenden Beweis zu erbringen und den ausländischen Abnehmerländern einen entsprechenden Zutritt zur Inspektion und Kontrolle zu erlauben.

## ■ Die Transparenz

Die Erfüllung der Vertragsvorschriften setzt voraus, daß sich die Vertragspartner gegenseitig umfassend informieren, das heißt, daß sie sämtliche gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen sofort veröffentlichen und bekanntmachen. Dabei wird gemäß Art. 7 des SPS-Abkommens erwartet, daß die Veröffentlichung und Bekanntgabe zeitlich so erfolgen, daß die betroffenen Handelspartner Gelegenheit haben, sich den neuen Vorschriften anzupassen.

Jeder Vertragspartner hat eine Auskunftsstelle zu schaffen, die über die bestehenden gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen Bescheid weiß und in der Lage ist, die entsprechenden Dokumente über das Vorhandensein von Vorschriften, die Handhabung der Kontrollen und Inspektionen und das Risikobewertungsverfahren zur Verfügung zu stellen.

Bestehen keine internationale Normen, Empfehlungen oder Richtlinien, sind die Vertragspartner gehalten, die Einführung und Anwendung eigener Vorschriften sowohl den davon betroffenen Handelspartnern als auch dem WTO-Sekretariat zu melden. Die Notifizierung hat so frühzeitig wie möglich zu erfolgen, um den Partnern die Gelegenheit zu bieten, sich mit der Einführung der Vorschriften vertraut zu machen.

Vertrauliche Informationen und Geschäftsgeheimnisse sind nicht zu veröffentlichen und weder der WTO noch den Handelspartnern zu melden.

## ■ Die Verwaltung und die Streitschlichtung

Die Verwaltung des Abkommens obliegt dem Ausschuß für sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen. Nach Art. 12 des Abkommens hat der Ausschuß ein ständiges Forum für Konsultationen zu bilden und ist für die Koordination und Integration der internationalen und natio-

nen Schutzsysteme verantwortlich. Gleichzeitig amtet das Komitee als Kontaktstelle zu den einschlägigen internationalen Organisationen auf dem Gebiet des sanitärischen und phytosanitärischen Schutzes, insbesondere zur Codex Alimentarius Kommission, zum Internationalen Tierseuchenamt und zum Sekretariat der Internationalen Pflanzenschutzkonvention. Zudem wird der Ausschuß ein Verfahren zur Überwachung des internationalen Harmonisierungsprozesses und der Anwendung internationaler Normen, Richtlinien und Empfehlungen ausarbeiten. Zu diesem Zweck soll eine Liste der internationalen Normen, Richtlinien und Empfehlungen im Zusammenhang mit den handelsrelevanten Schutzmaßnahmen erstellt werden. Mit dieser Liste soll die Transparenz im sanitärischen und phytosanitärischen Schutzbereich erhöht und dadurch der Import und der Export gefördert werden. Dem Ausschuß steht das Recht zu, einzelne Sachverhalte zu untersuchen und entsprechende Empfehlungen abzugeben.

Schließlich ist der Ausschuß verpflichtet, das Funktionieren des Abkommens drei Jahre nach Inkrafttreten, und danach je nach Notwendigkeit zu untersuchen. Erachtet es das Komitee als notwendig, hat es das Recht, dem GATT-Rat entsprechende Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Für die Streitschlichtung im Bereich der sanitärischen und phytosanitärischen Maßnahmen gelten die Bestimmungen der Art. XXII und XXIII des GATT und die Vereinbarung über die Streitschlichtung.

### **III.1.9.2 Vertragsumsetzung**

Wie das SPS-Abkommen in die Praxis umgesetzt wird, verdeutlicht der im Schiedsgericht der WTO beurteilte Streit über den Handel mit Fleisch von Tieren, die mit Hormonen als Leistungsförderer gemästet wurden. Es handelt sich um folgenden Tatbestand: Die EG-Landwirtschaftsminister verabschiedeten in den Jahren 1981, 1988 und 1996 vier Richtlinien, welche die Verwendung bestimmter Hormone als Leistungsförderer in der Tiermast sowie die Fleischeinfuhr von hormonbehandelten Tieren verbieten.<sup>78</sup> Die USA, deren Fleischexporte durch dieses Verbot besonders betroffen waren, machten geltend, das von der EG verfügte Importverbot von hormonbehandeltem Fleisch verstoße gegen das WTO-Abkommen über sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen, indem diese Maßnahme nicht notwendig sei, nicht auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhe und wissenschaftlich nicht ausreichend begründet und abgestützt werde (SPS-Abkommen Art. 2:2). Zudem führe das Verbot zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten der WTO (SPS-Abkommen Art. 3:3). Schließlich seien bei der Risikoeinschätzung die Bewertungstechniken anerkannter inter-

---

<sup>78</sup> Es handelt sich um die Richtlinien 81/602 EWG, 88/146 EWG, 88/299 EWG und 96/22 EG; verboten ist der Einsatz der drei natürlichen Hormone Oestradiol-17b, Progesteron und Testosteron sowie die drei synthetischen Hormone Trenbolon, Zeranol und Melengestrol.

nationalen Organisationen nicht berücksichtigt worden (SPS-Abkommen Art. 5:1). Der US-Klage schlossen sich auch die Länder Australien, Kanada, Neuseeland und Norwegen an.

Die EG-Verteidigung bezog sich nicht auf das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, sondern wies die US-Anschuldigungen mit der Begründung zurück, hormonbehandeltes Fleisch sei dem nicht-hormonbehandelten Fleisch nicht gleichzusetzen. Es handle sich hier um zwei voneinander verschiedene Produkte, die gemäß Art. III:4 des GATT auch unterschiedlich behandelt werden dürften. Dabei werde ein aus dem Ausland stammendes Produkt nicht ungünstiger behandelt als ein Inlandprodukt. Von einer Diskriminierung ausländischer Anbieter und Produkte sei keine Rede. Selbst unter der Voraussetzung, daß die Ungleichheit der Produkte in Frage gestellt würde, sei festzuhalten, daß Art. XX(b) des GATT jedem Handelspartner erlaube, notwendige Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu ergreifen.

Nachdem die Verhandlungen zwischen den USA und der EG erfolglos geblieben waren, beantragten die USA die Bildung eines WTO-Panels zur Beurteilung des Streitfalls. Gemäß Antrag setzte das DSB am 20. Mai 1996 ein Panel mit der Aufgabe ein, den erwähnten Streitfall im Lichte der bestehenden WTO-Regeln zu überprüfen und einen entsprechenden Bericht zuhanden des DSB zu erstellen. Das Panel nahm die Arbeit im Herbst 1996 auf und schloß am 30. Juni 1997 seinen Bericht ab.<sup>79</sup> Auf Grund der gegebenen Ausgangslage hatte das Panel folgende Fragen anzugehen: Welches Recht gelangt zur Anwendung, das GATT- oder das SPS-Abkommen? Welcher Partei kommt die Beweislast zu? Wie sind die Notwendigkeit, die Begründung der Risikobewertung und die Wissenschaftlichkeit zu beurteilen?

Wie im nationalen Recht, so gilt auch im Völkerrecht der Grundsatz, daß das Spezialrecht dem allgemeinen Recht vorgeht. In diesem Sinne entschied das Panel, den Streitfall vorerst aus der Sicht des SPS-Abkommens zu beurteilen. Diesem Vorgehen lag die Überlegung zugrunde, daß ein Entscheid nach GATT-Vertrag, wie immer er auch ausfiele, anschließend doch eine Beurteilung aus der Sicht des SPS-Abkommens erfordere. Im Gegensatz dazu werde sich eine Beurteilung des Falls nach GATT-Vertrag erübrigen, wenn vorgängig eine Verletzung des SPS-Abkommens festgestellt werde.<sup>80</sup>

Welcher Partei obliegt die Beweislast? Das Panel hat wie folgt entschieden: Der klagenden Partei kommt die Pflicht zu, die vermutete Vertragsverletzung durch den Handelspartner glaubhaft zu begründen. Im Verfahren selbst gehe indessen die Beweislast auf die beklagte Partei über, indem diese den Nachweis zu erbringen habe, daß sie den im SPS-Abkommen eingegan-

---

<sup>79</sup> WTO (1997), Panel-Entscheid US - EC; Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Doc. WT/DS 26/R/USA, veröffentlicht in: Internet, Ziff. 8.42 und 8.272 f.

<sup>80</sup> WTO (1997); Panel-Entscheid US - EC; a.a.O.

genen Verpflichtungen nachgekommen sei und mit den von ihr getroffenen Maßnahmen das SPS-Abkommen nicht verletzt habe.<sup>81</sup>

In den Hauptpunkten kommt das Panel zum Schlußergebnis, daß die EG-Maßnahmen gegen Art. 5:1 des SPS-Abkommens verstoßen, weil sie nicht „auf einer den Umständen entsprechenden Bewertung der Risiken für das Leben oder die Gesundheit für Menschen, Tiere und Pflanzen beruhen [...]“, das heißt auf Risikobewertungsmethoden, die von den zuständigen internationalen Organisationen entwickelt worden sind. Zudem dürfe eine Handelspartei gemäß Art. 3:3 des SPS-Abkommens sanitärische oder phytosanitäre Maßnahmen, die ein höheres gesundheitspolizeiliches oder pflanzenschutzrechtliches Schutzniveau bewirken als das, welches durch Maßnahmen auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen erreicht würde, nur einführen oder beibehalten, „wenn eine wissenschaftliche Begründung vorliegt oder sich dieses höhere Niveau als Folge des von einem Mitglied gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Art. 5:1 bis 8 als angemessen festgelegten gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Schutzes ergibt“. Die „wissenschaftliche Begründung“ besteht gemäß Fußnote zu Art. 3:3 des SPS-Abkommens darin, daß ein Handelspartner auf der Grundlage einer Prüfung und Bewertung verfügbarer wissenschaftlicher Angaben nachweisen kann, „daß die einschlägigen internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen nicht ausreichen, um das für angemessen erachtete Schutzniveau zu erreichen“. Da nach Ansicht des Panels die von der EG ergriffenen Maßnahmen weder wissenschaftlich begründet sind noch das höhere Schutzniveau der EG sich als Folge eines nach Art. 5:1 bis 8 des SPS-Abkommens als angemessen betrachteten Schutzes ergibt, hat das Panel die Klage der USA gutgeheißen und die Maßnahmen der EG aus der Sicht der WTO als widerrechtlich erkannt.<sup>82</sup> Dieser Entscheid spricht nicht dagegen, daß die EG im Verkauf von Fleisch innerhalb der EU-Mitgliedstaaten entsprechende Etikettierungs- und Bezeichnungsvorschriften vorschreibt.<sup>83</sup>

Das, was im SPS-Abkommen und im Panel-Entscheid US-EG-Hormonfleisch als Wissenschaftlichkeit angesprochen wird, bezieht sich ausschließlich auf naturwissenschaftliche, das heißt ernährungsphysiologische und biologische Werte. Die vom Panel konsultierten Experten waren denn auch Biologen und Toxikologen. Die ihnen gestellten Fragen handelten überwiegend von den möglichen Folgen der Hormonverwendung bei den Tieren, von den Auswirkun-

---

81 WTO (1997), Panel-Entscheid US - EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Doc. WT/DS 26/R/USA, veröffentlicht in: Internet, Ziff. 8.49 ff., 8.84 ff. und 8.252. In diesem Zusammenhang ist auch Art. 5:6 des SPS-Abkommens zu konsultieren, der festhält, daß bei der Einführung und Beibehaltung von Maßnahmen, für die keine internationalen Normen bestehen, die Partei, welche die Maßnahmen trifft, die Gründe zu liefern hat.

82 WTO (1997), Panel-Entscheid US - EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Doc. WT/DS 26/R/USA, veröffentlicht in: Internet, Ziff. 9.1.

83 WTO (1997), Panel-Entscheid US - EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Doc. WT/DS 26/R/USA, veröffentlicht in: Internet, Ziff. 8.274.

gen des Konsums von hormonbehandeltem Fleisch auf die menschliche Gesundheit, von der biologischen Unterscheidbarkeit von mit oder ohne Hormonen gemästetem Fleisch und von der wissenschaftlichen Feststellbarkeit von Rückständen im Fleisch.

Die Antworten der Experten waren zum Teil sehr vorsichtig gehalten, in dem Sinne, daß die Verabreichung einer zu hohen Dosis oder einer unsachgemäßen Zusammensetzung der verabreichten Dosis möglicherweise zu Rückständen und dadurch zu gesundheitlichen Schäden führen könne. Auch sollten, so die Experten, die erwähnten Hormone nicht bei Milchtieren eingesetzt werden, da sich in der Milch entsprechende Rückstände feststellen lassen. Abgesehen davon, daß auch die naturwissenschaftlichen Aussagen oft nicht endgültig sein können (man denke an die wissenschaftliche Beweisführung über die Übertragbarkeit des Rinderwahnsinns auf den Menschen<sup>84</sup>), ist festzuhalten, daß die bisherige Interpretationsweise die ideellen, psychologischen und ethischen Werte (Aspekte des Umweltschutzes, Art der Tierhaltung, Schlachtungsmethoden, subjektive Wertschätzung, Konsumgewohnheiten) ausgespart hat. Es handelt sich dabei um subjektive Werte, die in der Nutzentheorie der Wirtschaftswissenschaft bei der Definition eines Produkts seit vielen Jahren mitberücksichtigt und miteinbezogen werden. Diese subjektiven Werte sind zwar nur schwierig oder nicht quantifizierbar. Trotzdem ist es fragwürdig, diese Werte bei der Definition eines Produkts zu vernachlässigen. Es ist durchaus denkbar, daß künftig die Produkte nicht mehr allein nach ernährungsphysiologischen und biologischen Eigenschaften, sondern auch nach ideellen, psychologischen und ethischen Werten beurteilt werden, und ein Handelspartner das Recht haben wird, den Import von bestimmten Produkten, zum Beispiel aus ethischen Erwägungen, zu verbieten.<sup>85</sup>

---

84 Nachdem während mehrerer Jahre die Übertragbarkeit des Rinderwahnsinns (BSE) auf den Menschen in Abrede gestellt wurde, konnte 1996 aufgrund britischer Studien der Verdacht erhärtet werden, daß eine Krankheitsübertragung doch möglich sei. Vgl. Berichterstattung über die diesbezüglichen Experimente und getroffenen Vorsichtsmaßnahmen in: NZZ vom 24.10.1996, Nr. 248, S. 20 und NZZ vom 4.12.1997, Nr. 282, S. 20.

85 Ein analoger Gesinnungswandel zeichnet sich im Bereich des Umweltschutzes ab.

### III.1.10 Das Subventionsabkommen

#### III.1.10.1 Gegenwärtig geltende Subventionsordnung

In Ergänzung zu den Art. VI und XVI des GATT finden sich heute die wichtigsten Bestimmungen der WTO-Subventionsordnung im Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Im Gegensatz zu dem in der Tokio-Runde (1973-79) ausgehandelten Abkommen ist die WTO-Vereinbarung klar strukturiert. Der erste Teil nimmt eine begriffliche Abgrenzung der Subventionen vor. Die Teile zwei, drei und vier handeln von den verbotenen, bedingt erlaubten und erlaubten Subventionen. Der fünfte Teil ist den Gegenmaßnahmen gewidmet und die Teile sechs bis neun stellen das Subventionskomitee vor, regeln die Notifizierung, umschreiben die Sonderbehandlung der wirtschaftlich schwachen Staaten und weisen auf das Streitschlichtungsverfahren hin.

#### ■ Die Definition der Subventionen

Das heute geltende WTO-Subventionsabkommen definiert zum ersten Mal in der Geschichte des GATT den Begriff Subvention. Nach Art. 1.1 des Abkommens gilt als Subvention „ein finanzieller Beitrag einer Regierung oder öffentlichen Körperschaft im Gebiet eines Mitglieds“ oder „jede Form der Einkommens- oder Preisstützung“, die im Sinne des Art. XVI des GATT die Wirkung hat, die Ausfuhr einer Ware aus dem Gebiet des Subventionen gewährenden Landes zu steigern oder die Einfuhr einer Ware in dieses Gebiet zu verhindern.<sup>86</sup> Die finanziellen Beitragsleistungen können erfolgen in Form

- von direkten Kapitaltransfers wie allgemeinen Zuschüssen, Darlehen, Kapitalaufstockungen oder Darlehensgarantien,
- eines Verzichts oder einer Nichteinforderung von fälligen staatlichen Einnahmen wie Steuern; die Befreiung einer ausgeführten Ware von Zöllen oder Steuern und die Rückerstattung von Zöllen oder Steuern für ausgeführte Waren gelten definitionsgemäß nicht als Subventionen, wenn die Befreiung und Rückerstattung die den Inlandverbrauch belastenden Abgaben nicht überschreiten (z.B. Rückerstattung der Mehrwertsteuer beim Export der Güter)<sup>87</sup>,

---

86 Im Wirtschaftsrecht wird in der Regel der Begriff „Beihilfe“ verwendet, um in den Worten von VOLKMAR GÖTZ „eine Verengung auf Leistungssubventionen (Geld- und Sachleistungen) zu vermeiden und auch Verschönerungssubventionen zu erfassen, durch die Kostenbelastungen vermindert werden. GÖTZ (1998), H III Rz 1.

87 Vgl. Fußnote 1 zu Art. 1.1(a)ii des Subventionsabkommens.

- einer Zurverfügungstellung von Waren oder Dienstleistungen durch die Regierung in einem Ausmaß, das über die allgemeine Infrastruktur hinausgeht; darunter fallen auch übermäßige Aufkäufe von Waren durch den Staat,<sup>88</sup>
- einer staatlichen Beitragsleistung an eine Fondseinrichtung oder einer Aufforderung an ein privates Organ, solche Zahlungen zu leisten.<sup>89</sup>

Art. 1.2 und 2 des Subventionsabkommens unterscheiden im weiteren zwischen Subventionen, die verboten, anfechtbar oder nicht anfechtbar sind. Verboten und anfechtbar sind die sogenannten „spezifischen“ Subventionen. Nicht anfechtbar, das heißt erlaubt sind die „nicht spezifischen“ Subventionen. Spezifisch ist eine Subvention nach Art. 2 des Abkommens, wenn sie sich ausdrücklich auf ein Unternehmen, einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen einer bestimmten Region im Zuständigkeitsbereich der Bewilligungsbehörde bezieht. Eine Subvention ist hingegen nicht spezifisch und daher erlaubt, wenn von Seiten der Bewilligungsbehörden im Sinne von Art. 2.1(b) des Abkommens objektive Kriterien oder Bedingungen für die Berechtigung und das Ausmaß von Subventionen erstellt werden, wenn also gemäß Fußnote 2 zu Art. 2.1(b) die Kriterien und Bedingungen neutral sind, „keine bestimmte Unternehmen gegenüber anderen bevorzugen und ihrer Natur und horizontaler Anwendung nach, wie Anzahl der Beschäftigten oder Unternehmensgröße, wirtschaftlich sind“. In der Fachliteratur wird der Bezug auf die Anzahl der Beschäftigten oder Unternehmensgröße dahin interpretiert, daß die staatliche Unterstützung von kleinen und mittleren Betrieben nicht als „spezifisch“ und daher nicht als verboten zu beurteilen ist<sup>90</sup>.

So klar wie die in Art. 1 des Abkommens vorgenommene allgemeine Abgrenzung der Subventionen ist, so verschwommen sind die Bestimmungen in Art. 2 über die Spezifität der Subventionen. Dementsprechend häufig sind bei der WTO die verlangten Konsultationen und Schiedsgerichtsfälle. In den ersten vier Jahren seit Inkrafttreten des Subventionsabkommens haben sich etwa 30 Fälle oder rund ein Fünftel aller Streitschlichtungsanträge auf Subventionsfragen bezogen. Gegenstand der Konsultationen und Streitbeilegungen sind beispielsweise die vergünstigten Kredite Australiens zugunsten der Autolederindustrie, die Steuerbegünstigung der Exportindustrie in Belgien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland und den Niederlanden, die Sonderbesteuerung der Vereinigten Staaten von Foreign Sales Corporations und die Unterstützung der Auto-Exportindustrie Brasiliens usw.<sup>91</sup>

---

88 In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob darunter auch Entlastungskäufe von Gütern zu verstehen sind, die der Staat anschließend in Form von Hilfsaktionen ins Ausland verschenkt.

89 Eine detaillierte Übersicht über den Begriff der staatlichen Beihilfe findet sich in: GÖTZ, (1998), H III.

90 Vgl. z.B. ZAMPETTI, (1995), S. 12.

91 Vgl. WTO-Internet, [wto.org/wto/dispute/bulletin.htm](http://wto.org/wto/dispute/bulletin.htm).

## ■ Die verbotenen Subventionen

Art. 3 des Abkommens verbietet alle Subventionen mit Ausnahme der im Agrarabkommen vorgesehenen Beiträge, die gänzlich oder tatsächlich von der Ausfuhrleistung abhängig oder an die Bedingung geknüpft sind, inländische statt ausländische Waren zu verwenden. „Tatsächlich“ (in fact) bedeutet, daß die Gewährung einer Subvention an die Ausfuhrleistung gebunden ist, gleichgültig, ob eine entsprechende rechtliche Grundlage besteht oder nicht. Die bloße Tatsache hingegen, daß Exportunternehmen Subventionen erhalten, spricht noch nicht für Exportsubventionen im Sinne der Vereinbarung.<sup>92</sup>

Anhang I des Abkommens enthält eine Beispielliste von Ausfuhrsubventionen. Darunter fallen unter anderem die Gewährung direkter Subventionen nach Maßgabe der Ausfuhrleistungen, die Devisenbelastungsverfahren im Sinne einer Einfuhrprämie, die Transport- und Frachtgebührenermäßigungen für Exportgüter, die Zurverfügungstellung staatlich verbilligter Vorprodukte und Dienstleistungseinrichtungen für die Exportproduktion, die Steuervergünstigung in Form von Steuernachlässen und Steuerfreibeträgen, der Erlaß und die Rückerstattung von Einfuhrzöllen, die Gewährung von Exportkreditgarantien, Exportkreditversicherungen und Ausfuhrkredite sowie „jede andere Belastung der Staatskasse, die eine Ausfuhrsubvention im Sinne des Art. XVI des GATT 1994 darstellt“.

## ■ Die bedingt erlaubten Subventionen

Nach Art. 5 des Abkommens soll kein Vertragspartner durch die Gewährung von Subventionen „nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder verursachen“. Als „nachteilige Auswirkungen“ erwähnt das Abkommen unter anderem: Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs auf Grund überhöhter Einfuhren oder eines übermäßigen Preisdrucks, die Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen im Sinne des GATT sowie eine ernsthafte Schädigung oder Bedrohung der Interessen eines anderen Vertragspartners.

Das wohl heikelste Problem in diesem Zusammenhang ist die Klärung des Begriffs „ernsthafte Schädigung“ oder „Drohung einer ernsthafte Schädigung“<sup>93</sup> Wann ist eine Schädigung als „ernsthafte“ einzustufen? Art. 6 des Abkommens unterscheidet zwischen einer ernsthafte und einer möglichen Schädigung. Ernsthafte ist die Schädigung nach Art. 6.1 des Abkommens, wenn das Total der Subventionen 5 Prozent des Warenwerts übersteigt, oder wenn die Subvention zur Deckung von wiederkehrenden Betriebsverlusten eines Unternehmens dient (davon ausgenommen sind einmalige Beiträge für langfristige Entwicklungsprojekte und die Vermeidung akuter sozialer Probleme), oder wenn die Subventionen einem direkten Erlaß von Schulden an die

---

92 Vgl. Fußnote 4 zu Art. 3.1(a) des Subventionsabkommens.

93 Die „Drohung einer ernsthafte Schädigung“ wird in Fußnote 13 zu Art. 5(c) der „ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds“ ausdrücklich gleichgesetzt.



Regierung und Zuschüssen zur Deckung der Schuldenrückzahlung gleichkommen. Ist eine dieser Bedingungen erfüllt, gilt die Schädigung automatisch als ernsthaft, es sei denn, dem Subventionen gewährenden Land gelinge der Nachweis, die Subventionen seien nicht schädigend. Die Beweislast liegt beim Subventionen gewährenden Land.

Schwieriger zu fassen sind die Bestimmungen des Art. 6.3 des Abkommens über die mögliche Schädigung. Eine ernsthafte Schädigung „kann“ vorliegen, wenn erstens die Subvention die Einfuhr gleichartiger Produkte eines anderen Anbieters im Markt des subventionierenden Mitgliedstaats verdrängt oder verhindert, zweitens, wenn die Subvention die Ausfuhr gleichartiger Produkte eines anderen Handelspartners nach dem Drittlandmarkt (in den die Produkte des subventionierenden Staates gelangen) verdrängt oder verhindert, drittens, wenn die Subvention zu einer bedeutenden Preisunterschreitung durch die subventionierte Ware im Vergleich mit dem Preis einer gleichartigen Ware eines anderen Handelspartners auf dem gleichen Markt führt und viertens, wenn die Subvention zu einem im Vergleich zu den letzten drei Jahren signifikanten Marktanteilswachstum führt.

Da sich die Gesetzgeber der Schwierigkeit des Beweises einer Marktverdrängung, Marktverhinderung und Preisunterschreitung bewußt waren, hielten sie in den Ziff. 4ff. des Art. 6 des Abkommens einige Grundsätze fest: Von einer „Marktverdrängung“ oder „Marktverhinderung“ ist nach Subventionsabkommen die Rede, wenn keine Verbote oder Beschränkungen von Ausfuhren aus dem beschwerdeführenden Land und keine Verbote oder Beschränkungen von Einfuhren aus dem beschwerdeführenden Land in den betreffenden Drittlandmarkt bestehen, die Regierung des Einfuhrlandes kein Handelsmonopol unterhält und nicht aus nichtkommerziellen Gründen Einfuhren aus dem beschwerdeführenden Land in ein anderes Land umleitet, keine Naturkatastrophen stattgefunden haben, keine Streiks im Gange sind, keine Absprachen oder freiwillige Einschränkungen getroffen wurden und keine Unvereinbarkeit bei den Normenvorschriften vorliegt.

Wie soll die „Verdrängung“ und „Verhinderung“ von Ein- und Ausfuhren beurteilt werden? Eine Verdrängung und Verhinderung von Ein- und Ausfuhren liegt auf Grund des Abkommens vor, wenn eine Änderung der relativen Marktanteile zum Nachteil nicht subventionierter gleichartiger Waren eingetreten ist, und zwar über einen angemessen repräsentativen Zeitraum von wenigstens einem Jahr. Die „Änderung der relativen Marktanteile“ bedeutet vertragsgemäß, a) die Erhöhung des Marktanteils der subventionierten Ware, b) ein Unverändertbleiben des Marktanteils der subventionierten Ware unter Umständen, unter denen er beim Fehlen der

Subvention zurückgegangen wäre und c) ein langsames Zurückgehen des Marktanteils der subventionierten Ware als dies beim Fehlen der Subvention der Fall gewesen wäre.<sup>94</sup>

Nicht weniger schwierig ist die Feststellung einer „Preisunterschreitung“. Im Sinne des Subventionsabkommens erfolgt die Feststellung einer Preisunterschreitung auf Grund eines Preisvergleichs zwischen einer subventionierten und einer nicht subventionierten gleichartigen Ware auf dem gleichen Markt zur gleichen Zeit.<sup>95</sup>

## ■ Die erlaubten Subventionen

Zwei Arten von Subventionen sind erlaubt, zum einen, wie bereits erwähnt, jene Subventionen, die nicht spezifisch sind, sich also nicht auf ein Unternehmen oder einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen in einer bestimmten Region innerhalb der Zuständigkeit der Bewilligungsbehörden beziehen, und zum anderen Subventionen, die zwar spezifisch sind, aber gewisse Bedingungen erfüllen. Diese Bedingungen werden in Art. 8.2 des Abkommens aufgezählt und reichen von sehr allgemeinen bis zu sehr detaillierten Kriterien. Der Übersicht wegen seien auswahlweise einzelne Bestimmungen aufgeführt:

- Beihilfen für Forschungstätigkeiten, die von den Unternehmen oder höheren Bildungs- und Forschungszentren auf Vertragsbasis mit Unternehmen durchgeführt werden und nicht mehr als 75 Prozent der Kosten für industrielle Forschung oder 50 Prozent der Kosten für „Entwicklungstätigkeit vor dem Wettbewerb“ betragen und sich nicht ausschließlich auf die Personalkosten, die Kosten für Instrumente, Ausrüstung, Fachberatung usw. beziehen.<sup>96</sup>
- Beihilfen für benachteiligte Regionen im Gebiet eines Vertragspartners, vorausgesetzt, die Region ist klar umschrieben und leidet effektiv unter wirtschaftlichen Schwierigkeiten (unterdurchschnittliches Einkommensniveau und überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenrate).
- Beihilfen zur Förderung der Anpassung bestehender Einrichtungen an neue Umweltschutzvorschriften, vorausgesetzt, es handelt sich um einmalige, nicht wiederkehrende Maßnahmen, die 20 Prozent der Anpassungskosten nicht überschreiten.

---

94 Illustrative Beispiele von Marktanteilsberechnungen und -schätzungen finden sich im Streitfall Australiens gegen Frankreich wegen der angeblich subventionierten Getreideexporte nach Indonesien, Malaysia und Ceylon (Sri Lanka), vgl. GATT (1995), BISD 7th S, S. 46 ff.

95 Vgl. die Beispiele solcher Preisvergleiche in den Panelberichten über die Steuerpraktiken in Frankreich, Belgien und den Niederlanden in: GATT (1977), BISD 23rd S, S. 114 ff., 127 ff. und 137 ff.

96 In den Anmerkungen zu Art. 8.2(a) finden sich zusätzliche Bestimmungen über die Nichtanwendung dieser Bestimmungen auf die Zivilluftfahrzeugindustrie, die Überprüfung der Bestimmungen durch das Komitee für Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, die Ausnahme der Grundlagenforschung und die Definition des Ausdrucks „Entwicklungstätigkeit vor dem Wettbewerb“ (Schaffung von Prototypen und Ausführung von Pilotprojekten).

Die Subventionen, die sich auf Art. 8 beziehen, sind vor ihrer Verwirklichung von der subventionsgewährenden Regierung dem Komitee zu melden. Die Notifizierung hat alle jene Angaben zu enthalten, die den übrigen Vertragspartnerstaaten die Überprüfung des Programms auf seine Abkommenskonformität erlauben.

Einen Überblick über die verschiedenen Arten von Subventionen nach WTO-Recht vermittelt die nachstehend angeführte Übersicht III.1-8.

Übersicht III.1-8

**Die Gliederung der Subventionen in der WTO**

<p><b>Allgemeiner Begriff der Subventionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzieller Beitrag einer Regierung oder öffentlich-rechtlicher Körperschaft sowie</li> <li>• jede Form der Einkommens- oder Preisstützung,</li> </ul> <p>die direkt oder indirekt den Export von Gütern oder Dienstleistungen steigert oder die Einfuhr von Gütern oder Dienstleistungen reduziert. Für den Agrarhandel gelten die Bestimmungen des Agrarabkommen.</p>		
<p><b>Spezifische Subventionen</b></p> <p>Die Subvention bezieht sich auf ein Unternehmen, einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen einer bestimmten Region im Zuständigkeitsbereich der Bewilligungsbehörde</p>		<p><b>Nicht spezifische Subventionen</b></p> <p>Die Subvention bevorzugt keine bestimmte Unternehmung oder Unternehmungsgruppe, ist also neutral</p>
<p><b>Verbotene Subventionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wenn von Ausführleistung abhängig (Begünstigung des Exports)</li> <li>• Wenn vom Inlandsverbrauch abhängig (Begünstigung der Inlandsproduktion)</li> </ul>	<p><b>Bedingt erlaubte Subventionen</b></p> <p>Wenn keine nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder und keine ernsthafte Schädigung der Wirtschaftszweige anderer Mitglieder</p>	<p><b>Erlaubte Subventionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spezifische Subventionen für Forschung und Entwicklung sowie regional- und umweltschutzbedingte Beiträge</li> <li>• Nichtspezifische Subventionen, d.h. neutrale Beiträge</li> </ul>

### **III.1.10.2 Vorgehen bei vermuteten Vertragsverletzungen**

Die Art. 4, 7 und 9 des Subventionsabkommens enthalten die Bestimmungen für den Fall, daß ein Grund zur Annahme besteht, ein Land gewähre zu Unrecht Subventionen oder die Subventionen führten zu nur schwer zu beseitigenden Schädigungen. Liegt eine derartige Situation vor, hat der davon betroffene Vertragspartner das Recht, das Subventionen gewährende Land um Konsultationen zu ersuchen. Kommt innerhalb einer bestimmten Frist (die einzelnen Verfahrensfristen sind in der nachfolgenden Übersicht aufgeführt) keine einvernehmliche Lösung des Problems zustande, besteht im Bereich der verbotenen und bedingt erlaubten Subventionen die Möglichkeit, die Angelegenheit an das Streitschlichtungsorgan (Dispute Settlement Body, DSB) und im Bereich der erlaubten Subventionen an das Komitee weiterzuziehen. Das Streitschlichtungsorgan hat einen Unterausschuß mit der Abfassung eines Berichts zu betrauen. Stehen die verbotenen Subventionen zur Diskussion, „kann“ der Unterausschuß auf die Ständige Sachverständigengruppe („Permanent Group of Experts“, PGE) zurückgreifen, jedoch mit der Auflage, daß, wenn er sich dieser Kannvorschrift bedient, er die Schlußfolgerung der Sachverständigengruppe als verbindlich zu beachten hat. Der Schlußbericht des Unterausschusses geht an das Streitschlichtungsorgan zur Genehmigung. Gegen den Schlußentscheid besteht die Rekursmöglichkeit. Bei Ablehnung des Rekurses wird das Subventionen gewährende Land aufgefordert, seine Subventionspraxis entsprechend zu ändern. Falls das Subventionen gewährende Land dem Entscheid des DSB nicht nachkommt, ermächtigt das Streitschlichtungsorgan das Antrag stellende Land zu Gegenmaßnahmen. Das Gleiche gilt im Bereich der erlaubten Subventionen für die Nichtannahme des Schlußberichts des Komitees (d.h. für den Fall eines Komitee-Beschlusses, daß die Subventionen entgegen der vorgängigen Vermutung doch nicht erlaubt sind). Die Einzelheiten der unterschiedlichen Vorgehensweisen je nach Art der Subvention sind in Übersicht III.1-9 zusammengestellt.

**Das Vorgehen bei vermutlichen Vertragsverletzungen im Subventionsbereich**

<i>Verbotene Subventionen</i> (Art. 4)	<i>Bedingt erlaubte Subventionen</i> (Art. 7)	<i>Erlaubte Subventionen</i> (Art. 9)
Besteht ein Grund zur Annahme, daß eine Subvention – gleichgültig, ob verboten, bedingt erlaubt oder erlaubt – zu Unrecht gewährt wird oder nur schwer zu beseitigende Schädigungen verursacht, kann ein davon betroffenes Land das Subventionen gewährende Land um Konsultationen ersuchen.		
Falls in 30 Tagen keine einvernehmliche Lösung, Weiterzug an DSB	Falls in 60 Tagen keine einvernehmliche Lösung, Weiterzug an DSP	Falls in 60 Tagen keine einvernehmliche Lösung, Weiterzug an Komitee
<b>Einsetzung eines Unterausschusses durch DSB:</b>		Schlußbericht des Komitees in 120 Tagen (Abklärung der Frage, ob Subvention effektiv erlaubt oder nicht).
Miteinbezug der PGE möglich (Schlußfolgerung der PGE verbindlich)		
<b>Schlußbericht des Unterausschusses:</b>		
in 90 Tagen	in 120 Tagen	
Annahme des Schlußberichts des Unterausschusses durch DSB innerhalb von 30 Tagen, außer bei einstimmiger Ablehnung oder Berufung Recht auf Berufung innerhalb von 60 Tagen nach Verteilung des Berichts		
Rekursentscheid in 30 – 60 Tagen	Rekursentscheid in 60 Tagen oder länger	
Entscheid des DSB über Rekursentscheid in 20 Tagen		
<b>Bei Nichtbefolgung des Entscheides, Ermächtigung zu Gegenmaßnahmen</b>		
nach vorgegebener Frist	nach 6 Monaten	nach 6 Monaten

Die Art. 10 ff. des Subventionsabkommens weisen auf Art. VI des GATT (Antidumping und Ausgleichszölle) hin, beschreiben die Einleitung des Verfahrens und die anschließende Prüfung, definieren die Beweismittel und erforderlichen Auskünfte, enthalten die Verfahrensregeln bei Konsultationen, legen die Richtlinien für die Berechnung der Höhe der Subventionen im Sinne des Vorteils für den Empfänger und für die Feststellung der Schädigung fest und grenzen den Begriff „inländischer Wirtschaftszweig“ ab. Im weiteren unterscheidet das Abkommen zwischen vorläufigen Maßnahmen und definitiven Ausgleichszöllen. Vorläufige Maßnahmen dürfen nur getroffen werden, wenn eine Untersuchung effektiv eingeleitet wurde, eine öffentliche Bekanntmachung darüber erfolgt ist und die interessierten Parteien ausreichend Gelegenheit hatten, Auskünfte oder Stellungnahmen abzugeben. Eine vorläufige Maßnahme darf frühe-

stens 60 Tage nach Einleitung der Untersuchung zur Anwendung gelangen und einen Zeitraum von vier Monaten nicht überschreiten.

Den Entscheid eines definitiven Ausgleichszolls trifft die Behörde des von der Subvention benachteiligten Landes. Dabei hat dieses Land darauf zu achten, daß alle Subventionen gewährenden Handelspartner gleich behandelt werden (Prinzip der Gleichbehandlung). Der Ausgleichszoll darf - analog zu den Antidumpingabgaben - nicht höher als die gewährte Subvention sein. Der Ausgleichszoll bleibt nach Art. 21 des Abkommens nur solange und nur in dem Umfang im Einsatz, „wie dies notwendig ist, um die schädigende Subventionierung unwirksam zu machen“. Unabhängig aller Bestimmungen ist der verfügte Ausgleichszoll spätestens fünf Jahre nach seiner Einführung wieder aufzuheben, es sei denn, die für den Ausgleichszoll verantwortliche Behörde stelle vor Ablauf der Schutzmaßnahmen aus eigenem Antrieb fest, die Aufhebung des Ausgleichszolls würde zu einer Fortdauer oder Wiederkehr der Subventionierung und Schädigung der Wirtschaft führen.

#### ■ Die Position der wirtschaftlich schwachen Staaten

Die Position der wirtschaftlich schwachen Staaten kann gemäß Art. 27 des Subventionsabkommens in drei Punkten zusammengefaßt werden.

Nach Ziff. 2 des Art. 27 des Abkommens sind einzelne wirtschaftlich schwache Staaten von den Subventionsvorschriften gänzlich ausgenommen. Dazu gehören auf Grund des Anhangs VII des Abkommens die von der UNO als am „wenigsten entwickelt“ bezeichneten Länder sowie alle jene Staaten, deren Sozialprodukt unter 1000 US\$ pro Kopf und Jahr liegt. Namentlich erwähnt werden in diesem Zusammenhang viele afrikanische Staaten sowie Bolivien und Nicaragua.

Eine weitere Bevorzugung erfahren die wirtschaftlich schwachen Staaten nach Art. 27.3 ff. durch lange Übergangsfristen bis zum Inkrafttreten des Subventionsabkommens. Die Subventionsbestimmungen treten für die wirtschaftlich schwachen Staaten erst in fünf bis acht Jahren in Kraft. Die Frist von fünf Jahren gilt für die Bestimmungen, die sich auf Subventionen beziehen, die an den Inlandverbrauch der Waren gebunden sind, und diejenigen von acht Jahren für die übrigen Subventionsvorschriften. In begründeten Fällen können die Fristen in Absprache mit dem Komitee verlängert werden. Während der Übergangsfristen dürfen die Subventionen nicht erhöht werden, sondern sind, wenn immer möglich, abzubauen. Erreicht ein wirtschaftlich schwaches Land für eine bestimmte Ware die Wettbewerbsfähigkeit, verlangt das Abkommen für die im Anhang erwähnten Länder einen Abbau der Subventionen in acht Jahren, für die übrigen Länder in zwei Jahren. „Ausfuhrwettbewerbsfähigkeit“ liegt gemäß Abkommen vor, wenn der Ausfuhranteil der betreffenden Handelsware in zwei aufeinander folgenden Jahren „einen Welthandelsanteil von wenigstens 3.25 Prozent erreicht“.

Eine Sonderstellung nehmen die wirtschaftlich schwachen Staaten schließlich auch bei der Anwendung der Abhilfemaßnahmen ein. Gegen die bedingt erlaubten Subventionen dieser Länder dürfen die davon betroffenen Staaten keine Abhilfemaßnahmen ergreifen. Art. 27.8 des Abkommens geht dabei von der Vermutung aus, die von wirtschaftlich schwachen Staaten gewährten Subventionen würden zu keiner ernsthaften Schädigung im Sinne des Abkommens führen. Diese Zurückhaltung ist indessen nach Art. 27.9 des Abkommens nicht geboten, wenn die Subventionen Zollzugeständnisse oder andere Verpflichtungen aus dem GATT in einer Weise zunichte machen oder schmälern, „daß die Einfuhren von gleichartigen Waren eines anderen Mitglieds in den Markt des subventionierenden Entwicklungsland-Mitglieds verdrängt oder behindert werden, oder, daß eine Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs auf dem Markt eines einführenden Mitglieds vorliegt“. Zudem ist jede Ausgleichszoll-Untersuchung für eine Ware mit Ursprung in einem wirtschaftlich schwachen Staat einzustellen, wenn die gegenwärtigen Subventionen 2 Prozent des Warenwerts nicht übersteigen und die Menge der subventionierten Einfuhren unter 4 Prozent der gesamten Einfuhr gleicher Ware liegen, außer die Summe der Einfuhren aus Ländern mit einem Anteil von weniger als 4 Prozent übersteigt insgesamt den Anteil von 9 Prozent.

## ■ Die Institutionen

Die Administration der WTO-Subventionsordnung liegt in den Händen des Subventionskomitees und der Ständigen Sachverständigengruppe (Permanent Group of Experts, PGE). Das Komitee setzt sich aus den Vertretern aller Mitgliedstaaten der WTO zusammen, die Ständige Sachverständigengruppe aus „fünf unabhängigen Personen mit hohem Ausbildungsstand“. Das Komitee tritt jährlich mindestens zweimal zusammen, die Ständige Sachverständigengruppe je nach Bedarf. Die Hauptaufgabe des Komitees ist die Beratung der Mitglieder in allen Fragen der Subventionsgewährung und der Ergreifung von Ausgleichsabgaben. Eine Sonderaufgabe obliegt dem Komitee in Streitfällen bei erlaubten Subventionen. Kommt zwischen den Streitparteien keine Einigung zustande, hat das Komitee innerhalb von 120 Tagen einen Streitschlichtungsbericht zu verfassen und, falls sich die Parteien auch auf Grund dieses Berichts nicht finden, nach sechs Monaten über die Ermächtigung zu Sondermaßnahmen zu befinden. Die Verfahrensordnung der Sitzungen des Komitees geht auf den 16. September 1996 zurück und ist auf die Ordnung des Allgemeinen Rats abgestützt<sup>97</sup>. Die Ständige Sachverständigengruppe steht in Streitschlichtungsverfahren über verbotene und bedingt erlaubte Subventionen dem durch das DSB eingesetzten Unterausschuß zur Verfügung. Seine Entscheide und Vorschläge sind für den Unterausschuß verbindlich.

---

97 Veröffentlichung des Texts der Verfahrensordnung in: HUMMER/WEISS, S. 743 f. (englische Fassung).

### III.1.10.3 Notwendigkeit weiterer Verhandlungen

Mit den Subventionsbestimmungen stellt die WTO den einzelnen Vertragsparteien ein Instrument zur Verfügung, Einfluß auf die Wirtschaftspolitik ihrer Handelspartner zu nehmen. Dabei steht jede Regierung vor der Interessensabwägung zwischen nationaler Wirtschaftsförderung und internationalem Freihandel. Dieser Konflikt wird durch die internationalen Subventionsbestimmungen, wie immer sie geändert werden, nicht beigelegt. Zur Diskussion stehen heute Fragen des sachlichen Geltungsbereichs und der Klageberechtigung.

Die gegenwärtig geltenden Subventionsbestimmungen beziehen sich auf den Bereich des Güterhandels. Der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel, obwohl seit der URUGUAY-Runde Gegenstand eines selbständigen WTO-Vertrags, wird durch die Art. VI und XVI des GATT und das Subventionsabkommen nicht abgedeckt. Daß diese Konstruktion nach dem Zweiten Weltkrieg gewählt wurde, als der Dienstleistungshandel knapp 10 Prozent des Güterhandels ausmachte, ist verständlich, daß aber heute bei einem Anteil von bald 25 Prozent die Dienstleistungen nach wie vor nicht berücksichtigt werden, ist erstaunlich. Dieser Sachverhalt wird von ehemaligen Verhandlungsdelegierten damit erklärt, daß ein Miteinbezug der Dienstleistungen in die Subventionsordnung vor Abschluß des Dienstleistungsabkommens nicht möglich war. In der nächsten Handelsrunde werde es unumgänglich sein, die Subventionen der Dienstleistungen miteinzubeziehen.

Die gleiche Frage stellt sich in Bezug auf die Investitionsmaßnahmen. Auf Grund des Art. 1 des Abkommens über handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen (TRIMS) kann die Meinung vertreten werden, nur jene Investitionen würden von der Subventionsordnung tangiert, die sich auf den Handel mit Gütern beziehen. Wie aber steht es mit Investitionsmaßnahmen im Bereich der Dienstleistungen? Auch diese Frage wird in den kommenden Verhandlungen zu beantworten sein.<sup>98</sup>

Die Subventionsbestimmungen in Art. VI und XVI des GATT und das Subventionsabkommen beschränken sich im Bereich des Güterhandels auf die gewerblichen und industriellen Produkte. In Bezug auf die Agrarsubventionen verweisen die Vertragstexte auf das Agrarabkommen. Damit wird ein Handelsbereich von der allgemeinen Subventionsordnung ausgeklammert, der gerade in dieser Hinsicht von besonders großer Bedeutung ist. Im Agrarbereich sind nach wie vor interne Stützungen (produktspezifische Preis- und Absatzstützungen, Preiszuschläge, Preisvorschriften, Preisgarantien usw.) und direkte Exportsubventionen erlaubt und spielen für viele Länder und viele Produkte eine wichtige Rolle. Sollte es gelingen, in der nächsten Runde den Agrarhandel stärker in die allgemeine Welthandelsordnung zu integrieren, wird es unumgänglich sein, die heutigen Subventionsbestimmungen des GATT und des Subventions-

---

98 Vgl. zu diesem Problem ZAMPETTI, A. B. (1995), S. 26.



abkommens verstärkt auf den Agrarhandel auszuweiten und die heute geltenden Subventionsausnahmebestimmungen im Agrarabkommen aufzuheben.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die WTO-Subventionsordnung während der URUGUAY-Runde zwar wichtige Neuerungen erfahren hat, in den nächsten Handelsrunden aber wieder zur Diskussion stehen wird.<sup>99</sup>

### **Literatur:**

- BALDWIN, R. E. (1970), *Nontariff Distortions of International Trade*, Washington, D.C.
- BALDWIN, R. E. (1993), *Adapting the GATT to a more regionalized world: a political economy perspective*, in: Anderson, K. und Blackhurst, R. (Hrsg.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York etc., S. 387 - 407.
- BEISE, M. (1993), *Freihandel und Umwelt, Ein GATT-Thema der 90er Jahre*, Unterlage zur Tagung der International Law Association (ILA) - German Branche, Tübingen.
- BEISE, M. (1994), *Vom alten zum neuen GATT - Zu den neuen Dimensionen der Welthandelsordnung*, in: Vitzthum, W.G. (Hrsg.), *Europäische und internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, S. 179 - 224.
- BENEDEK, W. (1990), *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, Berlin etc.
- BENEDEK, W. (1998), *Die Welthandelsorganisation, Texte*.
- BOURGEOIS, J. H.J., Hrsg. (1991), *Subsidies and international trade*, Deventer u.a.
- COLLINS-WILLIAMS/SALEMBRIER (1996), *International Disciplines on Subsidies*, in: *Journal of World Trade*, Vol. 30, Nr. 1, S. 5 - 17.
- COTTIER, TH. (1992), *Intellectual Property in International Trade Law and Policy: The GATT Connection*, in: *Aussenwirtschaft*, 47. Jg., H. I, S. 79 - 105.
- CUNNARE/STANDBROOK, Hrsg. (1996), *Dumping and Subsidies*, 3.A., London.
- DAM, K. W. (1970), *The GATT, Law and International Economic Organization*, Chicago und London.
- DAUSES, M. A., Hrsg. (1998), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, München.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW, 1993), *URUGUAY-Runde und Dienstleistungshandel*, Wochenbericht 34/93, S. 467 - 470.
- DIEM, A. (1996), *Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO*, Baden-Baden.
- DUNKEL-BERICHT (1991), s. GATT (1991).
- GATT (1953, 1959, 1966, 1970, 1986, 1994), *Analytical Index*.
- GATT (1985), *The Legal Texts*, Genf.
- GATT (1991), *Draft Final Act Embodying the Results of the URUGUAY Round of Multilateral Trade Negotiations*, Doc. MTN. TNC/W/FA (zitiert als Dunkel-Bericht).

---

<sup>99</sup> Zur Diskussion über die aktuellen Probleme in der internationalen Subventionsregelung vgl. BOURGEOIS (1991); COLLINS-WILLIAMS/SALEMBRIER (1996), S. 5 - 17; CUNNARE/STANDBROOK (1996).; GÖTZ (1998), H III; SENTI (1991), 159 - 170; ZAMPETTI (1995), S. 5-29.

- GATT (1994), Final Act Embodying the Results of the URUGUAY Round of Multilateral Trade Negotiations, UR-94-0083, Marrakesch, 15. April 1994.
- GATT, Activities (jährlich).
- GATT, Basic Instruments and Selected Documents (jährlich).
- GATT, FOCUS, Newsletter (monatlich).
- GATT, International Trade (jährlich).
- GATT, News of the URUGUAY-Round.
- GÖTZ, V. (1998), Subventionsrecht, in: Dausen, Manfred A., Hrsg., Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München, H III.
- HUDEC, R. E. (1993), GATT Dispute Settlement, in: Minnesota Journal of Global Trade, 2. Jg., H. 1, S. 1 - 113.
- HUMMER/WEISS (1997), Vom GATT'47 zur WTO'94. Dokumente zur alten und zur neuen Welthandelsordnung, Baden-Baden u.a.
- ifo - INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, „ifo Schnelldienst“, München.
- INTERNATIONAL AGRICULTURAL TRADE RESEARCH CONSORTIUM, IATRC (1994), The URUGUAY-Round Agreement on Agriculture: An Evaluation, IATRC Paper Nr. 9, UC Davis, CA, S. iii; *EG*, Amtsblatt L 142 vom 26.6.1995.
- JACKSON, J. H. (1969), World Trade and the Law of GATT, Indianapolis etc.
- JACKSON, J. H. (1989), Restructuring the GATT System, London.
- MEADOWS ET AL. (1972), The Limits of Growth, New York.
- PETERSMANN, E. U. (1993), International Trade Law and International Environmental Law, in: Journal of World Trade, 27. Jg., H. 1, S. 43 - 81.
- ROESSLER, F. (1993), The relationship between regional integration agreements and the multilateral trade order, in: Anderson, K. und Blackhurst, R. (Hrsg.), Regional Integration and the Global Trading System, New York etc., S. 311 - 325.
- SCHLAGENHOF, M. (1995), Trade Measures Based on Environmental Processes and Production, in: Journal of World Trade, Vol. 29, Nr. 6, S. 123 - 155.
- SENTI, R. (1986), GATT, System der Welthandelsordnung, Zürich.
- SENTI, R. (1991), Improving GATT Disciplines Relating to Subsidies, in: Oppermann/Molsberger, Hrsg., A New GATT for the Nineties and Europe '92, Baden-Baden.
- SENTI, R. (1994), GATT-WTO, Die neue Welthandelsordnung nach der URUGUAY-Runde, Zürich.
- SENTI, R., WTO, System der Welthandelsordnung (noch nicht veröffentlicht).
- SENTI/CONLAN (1998), WTO, Regulation of World Trade after the URUGUAY Round, Zürich.
- WTO, Annual Report (jährlich).
- WTO, International Trade (jährlich).
- ZAMPETTI, A. B. (1995), The URUGUAY Round Agreement on Subsidies, in: Journal of World Trade, Vol. 28, Nr. 6, S. 5 - 29

## **III.2 Übereinkommen über technische Handelshemmnisse sowie grundlegende Aspekte des Übereinkommens über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen**

Katrin Forgó

### **III.2.1 Vorbemerkung**

Gegenstand dieses Beitrags<sup>1</sup> ist die Analyse des *Übereinkommens über Technische Handelshemmnisse* (TBT-Übereinkommen), dem im Zusammenhang mit Umweltvorschriften bzw. – normen besondere Bedeutung zukommt. Im Anschluß daran werden zentrale Bestimmungen des *Übereinkommens über die Anwendung Sanitärer und Phytosanitärer Maßnahmen* (in weiterer Folge: SPS-Übereinkommen), das mit dem TBT-Übereinkommen Berührungspunkte aufweist, diskutiert.

### **III.2.2 Das Verhältnis zwischen dem SPS- und dem TBT-Übereinkommen**

Das SPS-Übereinkommen genießt grundsätzlich Vorrang vor dem TBT-Übereinkommen. Auf die nachfolgend genannten Maßnahmen zum Schutz des Lebens bzw. der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen kommt daher ausschließlich das SPS-Abkommen zur Anwendung:

- (a) Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Tieren oder Pflanzen vor Risiken, die aus der Einschleppung, dem Auftreten oder der Verbreitung von Schädlingen oder Krankheiten entstehen,
- (b) Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen und Tieren vor Risiken, die aus Zusätzen, Verunreinigungen, Toxinen oder krankheitsverursachenden Organismen in Nahrungs- oder Futtermitteln entstehen,
- (c) Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen und Tieren vor Risiken, die von Tieren, Pflanzen oder daraus hergestellten Waren übertragen werden oder durch Einschleppen, Auftreten oder Verbreitung von Schädlingen entstehen,
- (d) Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung von anderweitigem Schaden durch Einschleppen, Auftreten oder Verbreitung von Schädlingen.<sup>2</sup>

---

1 Abschluß des Manuskriptes im Dezember 1998 (mit kleineren nachträglichen Aktualisierungen).

2 Aus Gründen der Kürze werden die vom SPS-Übereinkommen erfaßten Maßnahmen nicht wortgetreu wiedergegeben. Für eine genaue Darstellung der vom SPS-Übereinkommen erfaßten Maßnahmen vgl. SPS-Abkommen, Anhang A, Abs. 1, lit. a-d.

Vom TBT-Abkommen sind hingegen alle technischen Vorschriften, Normen und Verfahren zur Konformitätsbewertung erfaßt, die keine sanitären bzw. phytosanitären Maßnahmen im obigen Sinne darstellen.<sup>3,4</sup>

### III.2.3 Das TBT-Übereinkommen

Im TBT-Übereinkommen sind die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von *bindenden* „technischen Vorschriften“ und *freiwilligen* „Normen“ sowie die Verfahren zur Konformitätsbewertung geregelt. Für „technische Vorschriften“ und „Normen“ ist ein unterschiedlicher Verpflichtungsumfang festgelegt, der auch in Abhängigkeit von der befaßten Stelle (Stellen der Zentralregierung, lokale Regierungsstellen, nichtstaatliche Stellen) variiert.<sup>5</sup>

#### III.2.3.1 Zentrale Prinzipien des TBT-Übereinkommens

##### ■ Allgemeine Diskriminierungsverbote

Das Prinzip der „Meistbegünstigung“ sowie der Grundsatz der „Inländergleichbehandlung“, die in Art. I bzw. Art. III GATT verankert sind, stellen Eckpunkte des GATT/WTO-Rechts dar. Diese Prinzipien sind auch im TBT-Übereinkommen mehrfach fixiert.<sup>6</sup>

##### ■ Verhinderung unnötiger Hindernisse für den internationalen Handel

Darüber hinaus stellen die Mitglieder sicher, daß technische Vorschriften nicht in der Absicht oder mit der Wirkung, unnötige Hindernisse für den internationalen Handel zu schaffen, ausgearbeitet, angenommen oder angewandt werden. Zu diesem Zwecke werden technische Vorschriften nicht handelsbeschränkender sein als notwendig<sup>7</sup>, um berechtigte Zielsetzungen zu er-

---

3 Art. 1.5 TBT-Übereinkommen.

4 Es sei ergänzt, daß Einkaufsspezifikationen, die von staatlichen Stellen für die Erzeugung oder den Verbrauch durch staatliche Stellen erstellt werden, nicht unter das TBT-Übereinkommen, sondern unter das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen fallen (vgl. Art. 1.4 TBT-Übereinkommen).

5 Aus diesem Grunde ist das TBT-Übereinkommen durch eine verhältnismäßig komplizierte Struktur gekennzeichnet, die im nachfolgenden Kapitel über die zentralen Prinzipien des TBT-Übereinkommens folgendermaßen aufzulösen versucht wird: Im Haupttext werden grundsätzlich jene Bestimmungen, die für Stellen der Zentralregierungen im Bereich der technischen Vorschriften gelten, dargestellt. Die Prinzipien, die sich aus diesen Vorschriften ablesen lassen bzw. diesen zugrunde liegen, finden in den Vorschriften zu lokalen Regierungsstellen und nichtstaatlichen Stellen bzw. den Regeln zum Normenwesen weitgehende Entsprechung. Die diesbezüglich korrespondierenden Vorschriften werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und leichteren Lesbarkeit nur im Fußnotenapparat angeführt.

6 Vgl. Art. 2.1. TBT-Übereinkommen, Art. 3.1. TBT-Übereinkommen, Lit. D Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen in Anhang 3 TBT-Übereinkommen, Art. 5.1.1 TBT-Übereinkommen, Art. 7.1 TBT-Übereinkommen, Art. 8.1 TBT-Übereinkommen.

7 Dieses Notwendigkeitserfordernis erinnert an Art. XX (b) GATT. Angesichts der Tatsache, daß die in Art. 2.2 TBT-Übereinkommen genannten berechtigten Zielsetzungen Schutzziele umfassen, die unterschiedlichen Tat-

füllen, wobei die Risiken der Nichterfüllung zu berücksichtigen sind. Derartige berechtigte Zielsetzungen sind u.a. die nationale Sicherheit, die Verhinderung irreführender Praktiken, der Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, der Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Tieren und Pflanzen sowie der Schutz der Umwelt<sup>8</sup>. Die Beurteilung von Risiken ist u.a. an der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Information, vergleichbaren Erzeugungstechnologien oder dem beabsichtigten Endzweck der Waren zu orientieren.<sup>9,10</sup>

Mit der dargestellten Regelung ist im TBT-Übereinkommen nicht nur ein bloßes Diskriminierungsverbot, sondern auch ein bedingtes Beschränkungsverbot fixiert. Man ist an die einschlägige EU-rechtliche Situation erinnert, deren Bedeutung als „Quelle der Inspiration“ für die Auslegung des TBT-Übereinkommens allerdings dahingestellt bleiben muß. Zur besseren Orientierung sei diese jedoch in Folge skizziert.

### **Exkurs: Zentrale Bestimmungen des EU-Rechts im Bereich des freien Warenverkehrs**

Gem. Art. 28 [30] EGV<sup>11</sup> sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung (wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen) zwischen den Mitgliedstaaten der EG ausdrücklich verboten. Unter einer Maßnahme gleicher Wirkung ist jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten zu verstehen, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.<sup>12</sup>

---

beständen gem. Art. XX GATT zugeordnet werden können (und diesfalls divergierenden Rechtfertigungserfordernissen unterliegen - vgl. insbes. den diesbezüglichen Unterschied zwischen Art. XX (b) und (g) GATT), gewinnt die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem TBT-Übereinkommen und dem GATT an zusätzlicher Relevanz. Vgl. dazu ausführlicher FORGÓ, K.: Europäisches Umweltzeichen und Welthandel. Grundlagen, Entscheidungsprozesse, rechtliche Fragen, Wien 1999, S. 260 f.

- 8 Die in Art. 2.2 TBT-Übereinkommen angeführten legitimen Ziele sind - wie sich aus dem Wortlaut „unter anderem“ ergeben dürfte - nicht als abschließende Liste, sondern als Illustration zu verstehen.
- 9 Vgl. Art. 2.2 TBT-Übereinkommen.
- 10 In Art. 2.2 TBT-Übereinkommen sind bestimmte (im Haupttext angeführte) Verpflichtungen der Stellen der Zentralregierung im Bereich technischer Vorschriften festgelegt. Eine Befolgung dieser Regeln durch lokale Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen ist beabsichtigt: In Art. 3.1 TBT-Übereinkommen werden die Mitglieder verpflichtet, die ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß die zuletztgenannten Stellen (lokale Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen) die Bestimmungen des Art. 2 TBT-Übereinkommen (mit Ausnahme der Notifizierungsverpflichtung gem. Art. 2 Abs. 9.2 und Abs. 10.1 TBT-Übereinkommen) einhalten. Auch im Bereich des Normenwesens findet sich eine ähnliche Bestimmung, nach der Normenorganisationen sicherstellen sollen, daß Normen nicht in der Absicht oder mit der Wirkung ausgearbeitet, angenommen oder angewandt werden, unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel zu schaffen. Die im Bereich der technischen Vorschriften vorgenommene Limitierung von Handelsbeschränkungen auf ein im Hinblick auf berechtigte Zielsetzungen notwendiges Maß ist nicht explizit vorgesehen, dürfte jedoch implizit gegeben sein. Vgl. Art. 4.1 TBT-Übereinkommen in Verbindung mit Lit. *E Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen* in Anhang 3 TBT-Übereinkommen und TIETJE, C.: „Voluntary Eco-Labeling Programmes and Questions of State Responsibility in the WTO/GATT Legal System“, in: *Journal of World Trade*, Volume 29, Number 5, Oktober 1995, 135 f. Für die Verfahren zur Konformitätsbewertung vgl. Art. 5.1.2 TBT-Übereinkommen, Art. 7.1 TBT-Übereinkommen, Art. 8.1 TBT-Übereinkommen.
- 11 Im Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, erfolgte eine Neunummerierung der Artikel. Im folgenden Text ist die Numerierung am Vertrag von Amsterdam orientiert, die alten Artikelnummern werden ergänzend in eckiger Klammer angeführt.
- 12 EuGH Rs. 8/74, *DASSONVILLE*, Slg. 1979, 1761, Rz. 5.

Zu dem obengenannten Verbot bestehen jedoch Ausnahmen. In Art. 30 [36] EGV werden Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote bzw. –beschränkungen gestattet, die aus

- ◆ Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit,
- ◆ zum Schutze
  - (i) der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen,
  - (ii) des nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert,
  - (iii) des gewerblichen und kommerziellen Eigentums

gerechtfertigt sind. Freilich dürfen derartige Verbote bzw. Beschränkungen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und müssen ferner einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung<sup>13</sup> durch den EuGH standhalten.

Von jenen obengenannten Beschränkungen bzw. Verboten, die unter Berufung auf Art. 30 [36] EGV gerechtfertigt werden können, sind solche Maßnahmen zu unterscheiden, die nicht als Maßnahmen gleicher Wirkung gem. Art. 28 [30] EGV zu qualifizieren sind. So müssen Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden nationaler Regelungen ergeben, hingenommen werden, „soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.“<sup>14</sup>

Im Unterschied zu Art. 30 [36] EGV, der eine abschließende Liste an Rechtfertigungsgründen festlegt, ist die Aufzählung an zwingenden Erfordernissen, die der EuGH im *Cassis de Dijon*-Urteil vorgenommen hat, nicht taxativ, sondern demonstrativ, wie sich aus dem Wort „insbesondere“ im Urteilstext ergibt. Tatsächlich wurde die Liste der zwingenden Erfordernisse in der Vergangenheit u.a. um den Aspekt des Umweltschutzes<sup>15</sup> ergänzt. Auch Maßnahmen auf Grund zwingender Erfordernisse unterliegen, wie zu betonen ist, einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den EuGH.

Die Frage, ob eine Maßnahme im Immanenzvorbehalt (der im *Cassis de Dijon*-Urteil formuliert ist) oder in Art. 30 [36] EGV Rechtfertigung findet, ist nicht zuletzt auf Grund thematischer Überschneidungen, die zwischen den „zwingenden Erfordernissen“ gem. der *Cassis de Dijon*-Rechtssprechung einerseits und den Rechtfertigungsgründen gem. Art. 30 [36] EGV andererseits bestehen, relevant und durch den EuGH zu entscheiden.<sup>16</sup> In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die *Cassis de Dijon*-Judikatur nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH jedenfalls nur auf solche Maßnahmen Anwendung findet, die für in- und ausländische Waren *unterschiedslos* gelten.

Nach einem jüngeren Urteil des EuGH sind schließlich „Bestimmungen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, [...] nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne des Urteils *Dassonville* [...] unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, sofern diese [...] für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben,

13 Im Zuge der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird geprüft, ob das angestrebte Ziel nicht auch durch eine andere Maßnahme erreicht werden kann, die den innergemeinschaftlichen Handel in geringerem Maße beeinträchtigt.

14 EuGH Rs. 120/78, *Cassis de Dijon*, Slg. 1979, 649, Rz. 8.

15 EuGH Rs. 302/86, *Verpackungen von Bier und Erfrischungsgetränken*, Slg. 1988, 4607.

16 So ist die Rechtfertigung einer Maßnahme aus Gründen des Gesundheitsschutzes nur nach Art. 36 EGV zu beurteilen. Die Prüfung der Frage, ob der Schutz der öffentlichen Gesundheit auch ein zwingendes Erfordernis im Rahmen der Anwendung des Art. 30 EGV darstellt, erübrigt sich. Vgl. insb. verb. Rs. 1/90 und 176/90, *Aragonesa de Publicidad*, Slg. 1991, I-4151, Rz. 13.

und [...] den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren.“<sup>17</sup> Eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung ist somit nicht erforderlich, eine Prüfung an jenen Kriterien, die im Keck-Urteil<sup>18</sup> formuliert wurden, genügt. Diese Erleichterung gilt allerdings nur für solche Bestimmungen, die für in- und ausländische Produkte unterschiedslos gelten.<sup>19</sup> Diskriminierende Regelungen fallen hingegen weiterhin unter Art. 28 [30] und 30 [36] EGV und unterliegen somit einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung.<sup>20</sup>

## ■ **Bezugnahme auf internationale Normen**

Das TBT-Übereinkommen verpflichtet die Mitglieder, technische Vorschriften auf entsprechende internationale Normen bzw. Teile dieser zu stützen, es sei denn, diese wären unwirksame oder ungeeignete Mittel zur Erfüllung der angestrebten berechtigten Zielsetzungen.<sup>21</sup>

## ■ **Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung**

Die Mitglieder beteiligen sich mit dem Ziel, eine möglichst weitgehende Harmonisierung der technischen Vorschriften zu erreichen, voll und ganz an der Ausarbeitung von internationalen Normen durch die zuständigen internationalen Normenorganisationen, wenn sie für die betreffenden Waren technische Vorschriften angenommen haben oder vorsehen.<sup>22</sup> Die Mitglieder werden die Annahme gleichwertiger technischer Vorschriften anderer Mitglieder – selbst wenn

---

17 Verb. Rs. 267/91 und 268/91, KECK, Slg. 1993, I-6097, Rz. 16.

18 Siehe Text vor FN 17

19 Aufgrund der erleichterten Bedingungen, die für nichtdiskriminierende Regelungen von Verkaufsmodalitäten gelten, kommt der Frage, welche Bestimmungen als solche zu qualifizieren sind, besondere Bedeutung zu. Im Sinne der KECK-Judikatur als zulässig erachtet wurden z.B.: (i) ein Werbeverbot für apothekenübliche Waren außerhalb von Apotheken (Rs. 292/92, HÜNERMUND, Slg. 1993, I-6787), (ii) ein italienisches Gesetz, das vorbehaltlich der im Gesetz geregelten Ausnahmefälle die völlige Schließung der Geschäfte an Sonn- und Feiertagen vorsieht (Verb. Rs. 69/93 und 258/93, PUNTO CASA SpA, Slg. 1994, I-2355), (iii) eine niederländische Regelung zur Beschränkung der Öffnungszeiten von Tankstellen (Verb. Rs. 401/92 und 402/92, Tankstation 't Heukse VOF UND J.B.E. BOERMANS, Slg. 1994, I-2199), (iv) eine italienische Bestimmung, nach der der Einzelhandel mit Tabakwaren staatlich zugelassenen Läden vorbehalten ist (Rs. 387/93, BANCHERO, Slg. 1995, I-4663), (v) eine griechische Regelung, nach der verarbeitete Milch für Säuglinge nur in Apotheken vertrieben werden darf (Rs. 391/92, Säuglingsmilch, Slg. 1995, I-1621).

20 Vgl. Rs. 320/93, L. ORTSCHERT, Slg. 1994, I-5243.

21 Art. 2.4 TBT-Übereinkommen. Das unter FN 10 Gesagte gilt sinngemäß: Eine Befolgung dieser Regel durch lokale Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen ist beabsichtigt (vgl. Art. 3.1 TBT-Übereinkommen). Für den Bereich der Normung vgl. Lit. F *Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen* in Anhang 3 TBT-Übereinkommen, sowie für die Verfahren zur Konformitätsbewertung vgl. Art. 5.4 TBT-Übereinkommen, Art. 7.1 TBT-Übereinkommen, Art. 8.1 TBT-Übereinkommen. Zu letzteren vgl. auch die Einschränkung in Art. 9.3 TBT-Übereinkommen.

22 Art. 2.6 TBT-Übereinkommen. Das unter FN 10 Gesagte gilt sinngemäß: Eine Befolgung dieser Regel durch lokale Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen ist beabsichtigt (vgl. Art. 3.1 TBT-Übereinkommen). Für den Bereich der Normung (vgl. Lit. G *Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen* in Anhang 3 TBT-Übereinkommen), sowie für die Verfahren zur Konformitätsbewertung (vgl. Art. 5.5 TBT-Übereinkommen, Art. 7.1 TBT-Übereinkommen, Art. 8.1 TBT-Übereinkommen).

sich diese von ihren eigenen unterscheiden – unter der Voraussetzung wohlwollend prüfen, daß diese Vorschriften die Zielsetzungen ihrer eigenen Vorschriften ausreichend erfüllen.<sup>23</sup>

### III.2.3.2 Bekanntmachungs- und Notifikationspflichten

Als weiterer wesentlicher Punkt sind im TBT-Übereinkommen Publikations- und Notifikationspflichten festgelegt. In Tabelle III.2-1 werden einige wesentliche Vorschriften, die für den Bereich der technischen Vorschriften gelten, dargestellt; Tabelle III.2-2 ist der Frage der Normen gewidmet.<sup>24</sup>

Tabelle III.2-1

#### Publikations- und Notifikationspflichten im Bereich der technischen Vorschriften

Zentrale Regierungsstellen	Lokale Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen
Wenn keine einschlägige internationale Norm besteht oder der technische Inhalt einer vorgeschlagenen technischen Vorschrift wesentlich vom technischen Inhalt einschlägiger internationaler Normen abweicht und die technische Vorschrift eine bedeutende Auswirkung auf den Handel anderer Mitglieder haben könnte, werden die Mitglieder	
	die ihnen zur Verfügung stehenden geeigneten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, daß lokale Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen. <sup>25</sup>
(i) zu einem angemessen frühen Zeitpunkt die beabsichtigte Einführung einer technischen Vorschrift bekanntmachen. <sup>26</sup>	idem
(ii) zu einem angemessen frühen Zeitpunkt (zu dem noch Änderungen vorgenommen und Stellungnahmen berücksichtigt werden können) den anderen Mitgliedern über das Sekretariat jene Waren mitteilen, für die technische Vorschriften gelten werden, und kurz Zweck und Gründe der technischen Vorschrift angeben ( <i>Notifikation</i> ). <sup>27</sup>	Generell keine Notifikationspflicht für nichtstaatliche Stellen. <sup>28</sup> Keine Notifikationspflicht für lokale Regierungsstellen bei technischen Vorschriften, deren technischer Inhalt im wesentlichen derselbe ist, wie jener früher notifizierter technischer Vorschriften der Stellen der Zentralregierung des betreffenden Mitglieds. <sup>29</sup>

23 Art. 2.7 TBT-Übereinkommen. Das unter FN 10 Gesagte gilt mit einer Einschränkung (siehe dazu weiter unten) sinngemäß: Eine Befolgung dieser Regel durch lokale Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen ist beabsichtigt (vgl. Art. 3.1 TBT-Übereinkommen). Für die Verfahren zur Konformitätsbewertung vgl. Art. 6.1 TBT-Übereinkommen, Art. 6.2 TBT-Übereinkommen, Art. 6.4 TBT-Übereinkommen, Art. 7.1 TBT-Übereinkommen, Art. 8.1 TBT-Übereinkommen). Im Bereich der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen fehlt eine vergleichbare Bestimmung. In Lit. H *Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen* in Anhang 3 TBT-Übereinkommen sind die Normenorganisationen jedoch aufgefordert, jede Anstrengung zu unternehmen, um Doppelgleisigkeiten oder Überschneidungen mit der Arbeit anderer Normenorganisationen zu vermeiden. Durch diese Vorschrift scheinen in gewissem Maße auch Aspekte der gegenseitigen Anerkennung erfaßt.

24 Vgl. darüber hinaus auch Art. 10 TBT-Übereinkommen. Vgl. auch Art. 2.5 TBT-Übereinkommen. Für die Verfahren zur Konformitätsbewertung vgl. zudem Art. 5.2.8 und Art. 5.6 ff TBT-Übereinkommen.

25 Für das Folgende vgl. Art. 3.1 TBT-Übereinkommen.

26 Vgl. Art. 2.9.1 TBT-Übereinkommen.

27 Vgl. Art. 2.9.2 TBT-Übereinkommen.

28 Vgl. Art. 3.1 TBT-Übereinkommen.

29 Vgl. Art. 3.2 TBT-Übereinkommen.



(iii) auf Ersuchen anderen Mitgliedern Einzelheiten oder Kopien der vorgeschlagenen technischen Vorschriften zur Verfügung stellen. <sup>30</sup>	idem
(iv) anderen Mitgliedern ohne Diskriminierung ausreichende Zeit für schriftliche Stellungnahmen einräumen, diese auf Ersuchen erörtern und die Stellungnahmen sowie die Ergebnisse der Erörterung berücksichtigen. <sup>31</sup>	idem
(v) sicherstellen, daß alle angenommenen technischen Vorschriften unverzüglich veröffentlicht oder in anderer Weise verfügbar gemacht werden. <sup>32</sup>	idem
(vi) zwischen der Veröffentlichung und dem Inkrafttreten von technischen Vorschriften einen ausreichenden Abstand einräumen, damit die Erzeuger der exportierenden Mitglieder Zeit haben, ihre Waren oder Erzeugungsmethoden den Anforderungen des einführenden Mitglieds anzupassen. <sup>33,34</sup>	idem

Tabelle III.2-2

**Publikations- und Notifikationspflichten im Bereich der Normen**

Zentrale Normenbehörden	Lokale staatliche und nichtstaatliche Normenorganisationen
Die Mitglieder	
stellen sicher, daß ihre zentralen Normenbehörden den Kodex des Guten Verhaltens <sup>35</sup> annehmen und einhalten <sup>36</sup> , sodaß diese	werden verfügbare zielführende Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, daß insbesondere lokale staatliche und nichtstaatliche Normenorganisationen den Kodex des Guten Verhaltens <sup>37</sup> annehmen und einhalten <sup>38</sup> , sodaß diese
(i) mindestens einmal alle sechs Monate ein Arbeitsprogramm veröffentlichen, in dem die Normen, die gegenwärtig ausgearbeitet werden bzw. im vorangegangenen Zeitraum angenommen wurden, angeführt sind. <sup>39</sup>	
(ii) die Titel bestimmter Normenentwürfe auf Ersuchen in englischer, französischer oder spanischer Sprache zur Verfügung stellen. <sup>40</sup>	
(iii) eine Mitteilung über das Bestehen des Arbeitsprogramms in einer Fachzeitschrift über Normungstätigkeiten veröffentlichen. <sup>41</sup>	
(iv) in dem erwähnten Arbeitsprogramm eine Klassifizierung der Normen vornehmen sowie den Entwicklungsstand und zugrundeliegende internationale Normen angeben. <sup>42</sup>	

30 Vgl. Art. 2.9.3 TBT-Übereinkommen.

31 Vgl. Art. 2.9.4 TBT-Übereinkommen.

32 Vgl. Art. 2.11 TBT-Übereinkommen.

33 Vgl. Art. 2.12 TBT-Übereinkommen.

34 Für den Fall dringender Probleme der Sicherheit, der Gesundheit und des Umweltschutzes vgl. die Bestimmungen in Art. 2.10 TBT-Übereinkommen.

35 Siehe Anhang 3 TBT-Übereinkommen.

36 Art. 4.1 TBT-Übereinkommen.

37 Siehe Anhang 3 TBT-Übereinkommen.

38 Art. 4.1 TBT-Übereinkommen.

39 Lit. J Abs. 1 *Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen*.

40 Idem.

41 Idem.

42 Lit. J Abs. 2 *Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen*.

(v)	spätestens zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Arbeitsprogramms dessen Bestehen dem ISO/IEC-Informationszentrum in Genf notifizieren. <sup>43</sup>
(vi)	vor Annahme einer Norm einen Zeitraum von mindestens 60 Tagen für die Unterbreitung von Stellungnahmen gewährleisten. <sup>44,45</sup>
(vii)	auf Ersuchen eine Kopie eines Normenentwurfs zur Verfügung stellen. <sup>46</sup>
(viii)	Stellungnahmen berücksichtigen und Stellungnahmen, die von Normenorganisationen erhalten wurden, die den Kodex des guten Verhaltens angenommen haben, beantworten. Die Antwort erhält eine Erläuterung, warum ein Abweichen von entsprechenden internationalen Normen notwendig ist. <sup>47</sup>
(ix)	eine angenommene Norm unverzüglich veröffentlichen. <sup>48</sup>
(x)	auf Ersuchen eine Kopie des Arbeitsprogrammes oder einer bestehenden Normvorschrift zur Verfügung stellen. <sup>49</sup>

### III.2.3.3 Technische Vorschriften und Normen im TBT-Übereinkommen

Den im TBT-Übereinkommen verwendeten Begriffen kommt gem. Anhang 1 TBT-Übereinkommen dieselbe Bedeutung zu wie im „ISO/IEC-Handbuch 2: 1991, Allgemeine Begriffe und ihre Definitionen betreffend die Normung und verwandte Tätigkeiten“ bestimmt. Davon sind allerdings jene Bezeichnungen ausgenommen, für die in Anhang 1 TBT-Übereinkommen eine eigene Definition festgelegt worden ist. Dies ist u.a. für die Begriffe „technische Vorschrift“ und „Norm“ der Fall. Der Begriff der „Norm“ wirft Fragen auf, die Kernpunkte der weltweit geführten ökologisch orientierten Debatte berühren und Gegenstand der Ausführungen in den *Kapiteln III.2.3.3.2. und III.2.3.3.3.* sind. Zuvor seien jedoch zwei im Sachzusammenhang zentrale Begriffe, nämlich jener der „product-related processes and production methods“ und der „non-product-related processes and production methods“, geklärt.

#### III.2.3.3.1 „Product-Related Processes and Production Methods“ versus „Non-Product-Related Processes and Production Methods“

Product-related Processes and Production Methods (PPM)<sup>50</sup> sind Produktionsmethoden, die die Charakteristiken eines Produktes verändern. „Product-related PPM“ können daher dazu führen,

43 Idem.

44 Dieser Zeitraum kann aus dringenden Gründen der Sicherheit, Gesundheit oder Umwelt verkürzt werden. Die Frist, die für Stellungnahmen gilt, muß spätestens zu Fristbeginn in einer Fachzeitschrift über Normungstätigkeit veröffentlicht werden. Eine derartige Bekanntgabe sollte auch Information darüber bieten, ob der entsprechende Normenentwurf von einschlägigen internationalen Normen abweicht. Vgl. Lit. L *Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen*.

45 Lit. L *Kodex des Guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen*.

46 Lit. M idem.

47 Lit. N idem.

48 Lit. O idem.

49 Lit. P idem.

50 Die Unterscheidung von „product-related PPM“ und „non-product-related PPM“ entspricht einer u.a. von seiten der OECD vorgenommenen Kategorisierung. In Literatur und insbes. Praxis finden diese Bezeichnungen durchgehende Anwendung. Diese werden daher in weiterer Folge als „stehende Begriffe“ verwendet und nicht ins Deutsche übersetzt.

daß ein Produkt bei Verwendung oder Verbrauch negative Umweltauswirkungen entwickelt („*consumption externalities*“). Die von product-related PPM u.U. verursachten Umweltschäden treten aus diesem Grunde (auch) im importierenden Land auf.<sup>51</sup>

Non-product-related Processes and Production Methods („non-product-related PPM“) verändern die Charakteristiken eines Produktes nicht. Durch non-product-related Processes and Production Methods u.U. verursachte Umweltschäden sind nicht an das Produkt gebunden und können daher nicht mit diesem „transportiert“ werden. Es handelt sich um „*production externalities*“, die im Land der Herstellung und/oder (im Falle produktionsbedingter grenzübergreifender Verschmutzung) in einem anderen Land wirken.<sup>52</sup>

Die WTO-Mitglieder werden durch den Grundsatz der Meistbegünstigung, der in Art. I GATT verankert ist, zur Gleichstellung der übrigen WTO-Mitglieder und zur Nichtschlechterstellung der WTO-Mitglieder gegenüber Drittstaaten verpflichtet.<sup>53</sup> Im Unterschied dazu wird durch das Prinzip der Inländergleichbehandlung in Art. III GATT ein „vertikales“ Diskriminierungsverbot normiert; es wird im wesentlichen die „Gleichstellung“ von In- und Ausland bestimmt.

Sowohl das Prinzip der Meistbegünstigung als auch der Grundsatz der Inländergleichbehandlung beruhen auf dem Konzept der gleichartigen Produkte („like products“), dem somit tragende Bedeutung zukommt. Der Terminus „like products“<sup>54</sup> ist an zahlreichen Stellen des GATT zu finden, bleibt jedoch im GATT selbst undefiniert. Aus Panelberichten<sup>55</sup> läßt sich allerdings ableiten, daß Unterschiede im Bereich der „non-product-related PPM“, die ex definitione das Produkt selbst nicht verändern, der Gleichartigkeit zweier Produkte im Sinne des GATT nicht abträglich sind.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die frühere Streitpraxis zu Art. XX GATT läßt sich feststellen, daß die Sanktionierung von „non-product-related PPM“ im Rahmen des GATT bis zum Geschehnis des sogenannten „Shrimp“-Falles *grundsätzlich* nicht möglich erschien. Dem

---

51 Vgl. STEVENS, C.: „Synthesis Report: Trade and Environment: PPM Issues“, in: OECD (Hrsg.): Trade and Environment: Processes and Production Methods, Paris 1994, S. 8.

52 Vgl. STEVENS, C.: „Synthesis Report: Trade and Environment“, oben FN 51, S. 8.

53 Zu diesem Prinzip bestehen an dieser Stelle nicht dargestellte Ausnahmeregelungen.

54 Bzw. verwandte Begriffe wie z.B. „like commodity“ in Art. VI Abs. 7 GATT oder „like merchandise“ in Art. VII Abs. 2 GATT.

55 Vgl. in diesem Zusammenhang insbes. Panel Report on „Spain - Tariff Treatment of Unroasted Coffee“, L/5135, adopted on 11 June 1981, 28S/102; Report on „Belgian Family Allowances“, G/32, adopted on 7 November 1952, 1S/59; Panel Report on „United States - Restrictions on Imports of Tuna“, DS21/R, unadopted, 3 September 1991; Panel Report on „United States - Restrictions on Imports of Tuna“, DS29/R, unadopted, 16 June 1994; Report on „United States - Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages“, DS23/R-39S/206, adopted on 19 June 1992; Panel Report on „United States - Taxes on Automobiles“, DS31/R, unadopted, 11 October 1994; Appellate Body Report „Japan - Taxes on Alcoholic Beverages“, WT/DS8/AB/R, WT/DS11/AB/R, adopted on 1 November 1996. Vgl. auch FORGÓ, K. (1999): Europäisches Umweltzeichen und Welthandel, oben FN 7, S. 191 ff.

GATT lag eine rein produktorientierte Betrachtungsweise zugrunde.<sup>56,57</sup> Der Bericht der Berufungsinstanz im „Shrimp“-Fall läßt in dieser bedeutsamen Frage an Deutlichkeit vermissen. Trotz der sich daraus ergebenden Unsicherheiten dürfte jedoch künftig von der GATT/WTO-rechtlichen Zulässigkeit der Sanktionierung von „non-product-related PPM“ auszugehen sein, sofern die fraglichen Maßnahmen in multilateralen Übereinkommen Deckung finden und zwischen jenen Staaten ergriffen werden, die Unterzeichner dieser Übereinkünfte sind.<sup>58</sup>

### III.2.3.3.2 Fragen zum Begriff der Norm im TBT-Übereinkommen

Normen sind gemäß Anhang 1 TBT-Übereinkommen wie folgt definiert:

#### **Standard**<sup>59</sup>

Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.<sup>60</sup>

---

56 Vgl. z.B. auch HURLOCK, MATTHEW HUNTER: „The GATT, U.S. Law and the Environment: A Proposal to Amend the GATT in Light of the Tuna/Dolphin Decision“, in: Columbia Law Review, Vol. 92, Juni 1992, S. 2127 ff.; ESTY, D. C.: Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future, Washington DC 1994, S. 49 f. und 134; HAUSER, H. UND SCHANZ, K. U.: Das neue GATT. Die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde, München 1995, S. 265; SENTI, R.: GATT-WTO Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Zürich 1994, S. 65 f.; SORSA, PIRITTA: „GATT and Environment“, in: The World Economy, Vol. 15. Jänner 1992, S. 121 f.

57 Dazu kritisch z.B. HAUSER UND SCHANZ: „Das GATT-System ist infolge seiner einseitigen Ausrichtung auf physische Produkteigenschaften nicht in der Lage, wirksam gegen umweltbelastende Produktionsverfahren vorzugehen. Die Trennung zwischen Produktcharakteristika und Produktionsverfahren ist in einer ökologisch interdependenten Welt nicht länger haltbar, da sie ein wirksames Vorgehen gegen regionale pollution spillovers und globale Umweltgefährdungen behindert.“ (HAUSER, H. UND SCHANZ, K. U.: Das neue GATT, oben FN 56, S. 261, Hervorhebung der Autoren bleibt unterdrückt).

In diesem Sinne auch D. ESTY: „The differentiation between products and production processes cannot be sustained in an ecologically interdependent world [...] GATT's rules [...] allow a party to limit trade where a product entering its market is deemed to be environmentally damaging or dangerous. But where the product itself is environmentally benign, GATT rules do not permit trade restrictions, no matter how polluting or ecologically unsafe the process for making the product. The emergence of global environmental problems renders this traditional approach to sovereignty outdated. Today, we recognize that how products are produced can be of vital importance. Pollution and other environmental harms arising from production or manufacturing can have important transboundary or global consequences. Thus GATT rules, which focus on „like products“ defined in terms of physical characteristics of goods as they appear at the importer's border, are environmentally inadequate.“ (ESTY, D. C.: Greening the GATT, oben FN 56, S. 51 und 105).

58 Für eine ausführliche Analyse von Art. XX GATT unter Berücksichtigung der jüngsten Fallpraxis vgl. FORGÓ, K. (1999): Europäisches Umweltzeichen und Welthandel, oben FN 7, S. 217 ff.

59 Da die deutsche Version mE Formulierungsschwächen zeigt und an Deutlichkeit verliert, sei an dieser Stelle aus Authentizitätsgründen auch die englische Version angeführt. Zur Orientierung findet sich die deutsche Fassung im Anschluß an den englischen Text.

60 Anhang 1 TBT-Übereinkommen.

## Norm

Ein von einer anerkannten Stelle zugelassenes Dokument, das für allgemeine und wiederholte Anwendung, Regeln, Richtlinien oder Merkmale für Waren oder zugehörige Verfahren und Erzeugungsmethoden festlegt, deren Einhaltung nicht zwingend vorgeschrieben ist. Es kann auch einschließen oder ausschließlich die Terminologie, Bildzeichen, Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse, wie sie für eine Ware, Verfahren oder Erzeugungsmethoden angewandt werden, behandeln.

Durch „Normen“ werden gemäß der Definition in Anhang 1 TBT-Übereinkommen „rules, guidelines or characteristics for *products or related processes and production methods*“ bestimmt. Um bezüglich des Geltungsbereichs keine Zweifel aufkommen zu lassen, lautet der zweite Satz: „It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a *product, process or production method*.“<sup>61</sup>

Es fällt auf, daß das Wort „related“ im ersten Satz der Definition angeführt wird, jedoch im zweiten Teil fehlt. Die Bedeutung des Wortes „related“ und die dargestellten Divergenzen zwischen dem ersten und dem zweiten Satz der Definition stehen im Zentrum der einschlägigen Debatte. Strittig ist in diesem Zusammenhang, ob Normen im Bereich der „non-product-related PPM“ vom TBT-Übereinkommen erfaßt sind und, so dies verneint wird, ob derartige Normen GATT/WTO-rechtlich zulässig sind.

### III.2.3.3.3 Der Problemfall „Umweltzeichen“

Die jüngste Debatte<sup>62</sup> über den Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens ist am Streitfall „Umweltkennzeichnung“ entbrannt. Die einschlägige Diskussion wird daher in den fraglichen Gremien vorrangig in diesem Sachzusammenhang geführt. Ergänzend sei an dieser Stelle angemerkt, daß Umweltzeichensysteme in der Regel auf einer Analyse des gesamten Produktlebenszyklus beruhen. Für die Zeichenvergabe sind somit auch Aspekte aus dem Bereich der „non-product-related PPM“ ausschlaggebend.

Folgt man der Ansicht, daß auch Kennzeichnungsmaßnahmen, die sich auf den Bereich der „non-product related PPM“ beziehen, von der Definition von „Norm“ gem. TBT-Übereinkommen erfaßt sind, so muß als Konsequenz einer solchen Auffassung entweder das traditionelle Konzept der Gleichartigkeit von Produkten modifiziert oder Lit. E als Ausnahmeregelung zu Lit. D *Kodex des Guten Verhaltens* in Anhang III TBT-Übereinkommen<sup>63</sup> interpretiert werden

---

61 Eigene Hervorhebung.

62 Eine Analyse der Verhandlungsgeschichte des TBT-Übereinkommens zeigt, daß dessen Anwendungsbereich seit „jeher“ zu den sensiblen Punkten zählt. Vgl. WTO: Negotiating History of the Coverage of the Agreement on Technical Barriers to Trade with Regard to Labelling Requirements, Voluntary Standards and Processes and Production Methods Unrelated to Product Characteristics, WT/CTE/W/10, G/TBT/W/11, 29.08.1995.

63 Für eine abweichende Interpretation, derzufolge Art. 2.2 ein *zusätzliches* Erfordernis zu Art. 2.1 TBT-Übereinkommen darstelle, vgl. QUICK, REINHARD: „The Agreement on the Technical Barriers to Trade in the Context of the Trade and Environment Discussion“, in: BOURGEOIS, J. und BERROD, F. ET AL. (Hrsg.): The Uruguay Round Results. A European Lawyer's Perspective, College of Europe, Brügge o.D., 315.

– letzteres ähnelte der sich im GATT aus Art. I, III und XX GATT ergebenden Systematik. Beide Varianten wären bemerkenswert. Ersterer käme allerdings angesichts der bisherigen Beständigkeit des traditionellen Konzepts der „gleichartigen Produkte“ revolutionäre Bedeutung zu. In der aktuellen Debatte dürften insbesondere die USA die Auffassung vertreten, daß eine vollständige Abdeckung von „life-cycle“-Umweltzeichensystemen durch das TBT-Übereinkommen bereits gegeben sei.<sup>64</sup> Dieser Standpunkt beruht zum einen auf der Tatsache, daß das Wort „related“ in jenem Teil der Definition von „standard“, der sich auf den Bereich der Kennzeichnung bezieht, fehlt. Zum anderen wird eine Entscheidung des TBT-Komitees in Erinnerung gerufen, nach der obligatorische Kennzeichnungsbestimmungen unabhängig von der darzubietenden Information in den Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens fallen.<sup>65</sup> Die Anwendbarkeit des TBT-Übereinkommens auf freiwillige Umweltzeichensysteme sei daher zu implizieren.<sup>66</sup>

Vertritt man hingegen die Ansicht, daß Maßnahmen im Bereich der „non-product-related PPM“ vom TBT-Übereinkommen nicht erfaßt sind, so sind hinsichtlich der Rechtsfolgen einer solchen Auffassung zwei Argumentationsvarianten denkbar. Einerseits könnte die Meinung vertreten werden, daß Maßnahmen außerhalb des Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens

---

64 Vgl. z.B. den Bericht zur Sitzung des „Committee on Trade and Environment“ vom 26.-29. Februar 1996, in: WTO: WTO trade and environment bulletin, Nr. 8; WTO Committee on Trade and Environment: Report of the meeting held on 26-29 February 1996, WT/CTE/M/7, 22. März 1996.

65 Anlässlich eines Treffens des TBT-Komitees am 31. Mai 1991 war von einigen Delegationen darauf gedrängt worden, das Verhältnis zwischen Kennzeichnungsbestimmungen einerseits und den Regelungen des TBT-Übereinkommens andererseits zu klären.

Anlaß dafür gab das Inkrafttreten einer mexikanischen Bestimmung, nach der bestimmte Textilprodukte Information über den Ursprung des Erzeugnisses (heimisch oder importiert) führen mußten. Mexiko hatte diese Regelung nicht notifiziert. Es würden mit dieser Bestimmung, so das Argument Mexikos, keine Qualitätsstandards festgesetzt, es handle sich daher um keine „technical regulation“ im Sinne des TBT-Übereinkommens.

Mexiko meinte, daß der zweite Satz der Definition von „technical specification“ als Illustration des ersten Satzes verstanden werden müsse. Kennzeichnungsbestimmungen unterlägen daher nur dann der Notifikationsverpflichtung, wenn sie Produktspezifikationen enthielten. Eine gegenteilige Ansicht wurde von Finnland vertreten, nach der der zweite Satz der Definition als Zusatz zum ersten und nicht bloß als Illustration zu verstehen sei. Sämtliche verpflichtende Kennzeichen mußten daher unabhängig vom Informationsgehalt notifiziert werden.

Mexiko regte an, daß eine formelle Verständigung darüber erreicht werden solle, ob sämtliche Kennzeichnungsregeln unter die Definition von „technical specification“ fielen.

Beim Treffen des TBT-Komitees im Oktober 1992 wurde folgende Entscheidung formell angenommen:

„In conformity with Article 2.5 of the Agreement, Parties are obliged to notify all mandatory labelling requirements that are not based substantially on a relevant international standard and that may have significant effect on trade of other Parties. That obligation is not dependent upon the kind of information which is provided on the label, whether it is in the nature of a technical specification or not.“

Diese Entscheidung wurde beim Treffen des WTO TBT-Komitees am 14. Juli 1995 bestätigt. Vgl. WTO: Negotiating History of the Coverage of the Agreement on Technical Barriers to Trade, oben FN 62, Rz. 17 ff.

66 Dem widerspricht die Auffassung der EG, wonach es sich bei der fraglichen mexikanischen Bestimmung um eine reine Kennzeichnungsregel gehandelt habe, während Umweltzeichen die Konformität mit einer Reihe von Kriterien attestierten und daher eine „mark of conformity“ darstellten. Dem wird freilich von seiten der USA entgegnet, daß auch solche vom zweiten Teil der Definition von „Norm“ erfaßt seien.

dem GATT unterstellt und an dessen Erfordernissen zu prüfen seien.<sup>67,68</sup> Andererseits könnte argumentiert werden, daß Maßnahmen im Bereich der „non-product-related PPM“ – da vom TBT-Übereinkommen nicht erfaßt – unzulässig seien.<sup>69</sup> Für beide Alternativen bestehen unterstützende Argumente, wobei eine fundamentale Diskrepanz im Ergebnis erst seit den Entwicklungen im „Shrimp“-Fall nicht mehr gänzlich auszuschließen ist. Eine sichere Beurteilung der angesprochenen Frage erscheint nicht möglich. Die Argumente, die für die Unvereinbarkeit von Normen im Bereich der „non-product-related PPM“ mit dem TBT-Übereinkommen sprechen, scheinen jedoch leicht zu überwiegen.<sup>70</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Analyse wird deutlich, daß die Anerkennung der grundsätzlichen Anwendbarkeit des TBT-Übereinkommens auf Umweltzeichensysteme<sup>71</sup> mit erheblichen Konsequenzen verbunden ist. Auch ist in diesem Zusammenhang die Tatsache zu berücksichtigen, daß die Anwendbarkeit des TBT-Übereinkommens zur Einhaltung der dort festgelegten Bestimmungen (die als Einschränkung des politischen Handlungsspielraums verstanden werden können<sup>72</sup>) verpflichtete. Diesbezügliche Vorbehalte sind somit nachvollziehbar.

In Anbetracht der Bedeutung, die der Unversehrtheit der Lebenszyklusanalyse im allgemeinen beigemessen wird, zeigen sich einige WTO-Mitglieder um eine bessere WTO-rechtliche Einbettung von Umweltzeichenvergabekriterien im Bereich der „non-product-related PPM“ bemüht, wobei diesem Unterfangen allerdings auch mit erheblichem Widerstand begegnet wird.

---

67 Vgl. in diesem Zusammenhang die allgemeine interpretative Bemerkung zu Anhang 1 A WTO-Übereinkommen.

68 In diesem Sinne CHANG, TIETJE UND QUICK. Vgl. CHANG, SEUNG WHA: „GATTing a Green Trade Barrier – Eco-Labeling and the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade“, in: *Journal of World Trade*, Volume 31, Number 1, Februar 1997, S. 148; TIETJE, C.: „Voluntary Eco-Labeling Programmes and Questions of State Responsibility in the WTO/GATT Legal System“, oben FN 10, S. 137; QUICK R.: „The Agreement on the Technical Barriers to Trade in the Context of the Trade and Environment Discussion“, oben FN 63, S. 322.

Diese Auffassung wird Berichten zufolge von manchen WTO-Mitgliedern geteilt. Vgl. WTO: Report of the WTO Committee on Trade and Environment to the WTO Ministerial Conference in Singapore in December 1996, 08.11.1996, Rz. 71.

69 In diesem Sinne REGE, das GATT-Sekretariat sowie offenbar auch VÖLKER. Vgl. REGE, V.: „GATT Law and Environment-Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries“, in: *Journal of World Trade*, Volume 28, Number 3, Juni 1994, S. 111; WTO: Negotiating History of the Coverage of the Agreement on Technical Barriers to Trade, oben FN 62, Rz. 3; VÖLKER, E.: „The Agreement on Technical Barriers to Trade“, in: BOURGEOIS, JACQUES UND BERROD, FRÉDÉRIQUE ET AL. (Hrsg.): *The Uruguay Round Results. A European Lawyers' Perspective*, College of Europe, Brügge o.D., S. 286 f.

Diese Einschätzung wird Berichten zufolge von vielen WTO-Mitgliedern geteilt. Vgl. WTO: Report of the WTO Committee on Trade and Environment to the WTO Ministerial Conference in Singapore, oben FN 68, Rz. 70.

70 Für eine ausführliche Analyse vgl. FORGÓ, K. (1999): *Europäisches Umweltzeichen und Welthandel*, oben FN 7, S. 276 ff.

71 Dazu kritisch äußerte sich z.B. Japan. Vgl. WTO Committee on Trade and Environment: Report of the meeting held on 26-29 February 1996, oben FN 64, Rz. 66. Eine zustimmende Haltung nimmt hingegen u.a. Kanada ein. Vgl. WTO: Communication from Canada, WT/CTE/W/21, G/TBT/W/21, 21.02.1996, Rz. 3 ff.

72 Vgl. z.B. PAYE, O.: „La Protection de l'Environnement dans le Système du GATT“, in: *Revue Belge de Droit International*, Nr. 1, 1992, S. 79.

Als mögliche diesbezügliche Strategien wurden von seiten der EG die Ausweitung des Anwendungsbereiches des TBT-Übereinkommens auf Vergabekriterien im Bereich der „non-product-related PPM“ oder die Einrichtung eines eigenständigen Instruments („code of conduct“) zur Diskussion gestellt. Zu beiden Varianten besteht - aus unterschiedlichen Motiven - erhebliche Opposition.<sup>73</sup> Ein ebenso umstrittener Vorschlag Kanadas hat zum Ziel, daß der Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens derart interpretiert werden sollte, daß „Umweltzeichenstandards“ im Bereich der „non-product-related PPM“, die multilateral vereinbarten Richtlinien für die Umweltkennzeichnung entsprechen, von diesem erfaßt wären.<sup>74,75</sup>

Eine Klärung der Frage des Anwendungsbereiches des TBT-Übereinkommens und der Zulässigkeit von Kennzeichnungsstandards im Bereich der „non-product-related PPM“ erscheint außer Sicht.<sup>76</sup> Ungeachtet dieser Problematik genießt u.a. die Erhöhung der Transparenz von Kennzeichnungssystemen auf Welthandelsebene hohe Priorität.<sup>77</sup>

---

73 Vgl. WTO: Report of the WTO Committee on Trade and Environment to the WTO Ministerial Conference in Singapore, oben FN 68, Rz. 75 und 79.

74 Vgl. WTO: Communication from Canada, oben FN 71.

75 Kritisch dazu z.B. die EG, Argentinien, Nigeria und die ASEAN-Länder. WTO-Committee on Trade and Environment: Non-Paper by the European Community. Item 3 (b), 24.07.1996, Rz. 10; WTO Committee on Trade and Environment: Report of the meeting held on 26-29 February 1996, oben FN 64, Rz. 51,52, 65.

76 In diesem Zusammenhang stellte die kanadische Delegation fest, daß es vielleicht kontraproduktiv sei, darüber zu sprechen, welche Regeln nun tatsächlich bestünden. Es könnte jedoch sinnvoll sein, darüber nachzudenken, wie diese Regeln sein sollten. Vgl. dazu und auch allgemein den Bericht zur Sitzung des „Committee on Trade and Environment“ vom 21.-22 Mai 1997, in: WTO: WTO trade and environment bulletin, Nr. 18.

77 Vgl. z.B. WTO: US Proposal Regarding Further Work on Transparency of Eco-Labeling, WT/CTE/W/27, 25.03.1996, und die jüngsten Sitzungsberichte des „Committee on Trade and Environment“.



## **III.2.4 Das SPS-Abkommen**

### **III.2.4.1 Anwendungsbereich**

Das SPS-Übereinkommen findet auf alle sanitären und phytosanitären Maßnahmen, die unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf den internationalen Handel haben können<sup>78</sup>, Anwendung, wobei unter solchen Maßnahmen bestimmte in einem Anhang zum SPS-Übereinkommen definierte Maßnahmen zum Schutz des Lebens bzw. der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu verstehen sind.<sup>79</sup>

### **III.2.4.2 Das grundlegende Recht auf sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen**

Die Mitglieder haben das Recht, sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen zum Schutz von Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu treffen, soweit solche Maßnahmen den Bestimmungen des SPS-Übereinkommens nicht entgegenstehen.<sup>80</sup>

### **III.2.4.3 Grundlegende im SPS-Übereinkommen festgelegte Verpflichtungen und Prinzipien**

#### **■ Das Prinzip der Notwendigkeit**

Die Mitglieder haben sicherzustellen, daß sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen nur in einem Ausmaß angewandt werden, das notwendig ist, um das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu schützen. Ferner müssen solche Maßnahmen auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen und dürfen nicht ohne ausreichende wissenschaftliche Beweise aufrecht erhalten werden.<sup>81</sup>

Im SPS-Übereinkommen wird in diesem Zusammenhang eine Rechtsvermutung formuliert. Nach dieser werden sanitäre oder phytosanitäre Maßnahmen, die internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen, als im obigen Sinne notwendig und in Übereinstimmung mit den entsprechenden Bestimmungen des SPS-Übereinkommens sowie den Regelungen des GATT 1994 erachtet.<sup>82</sup> Die für den Nahrungsmittelbereich in diesem Zusammen-

---

78 Vgl. Art. 1.1 SPS-Übereinkommen.

79 Vgl. Anhang A SPS-Übereinkommen. Vgl. auch oben Kapitel III.2.2.

80 Vgl. Art. 2.1 SPS-Übereinkommen.

81 Vgl. Art. 2.2 SPS-Übereinkommen, der in Verbindung mit Art. 5.1 SPS-Übereinkommen zu lesen ist. Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 180. Vgl. auch S. 170 ff.

Liegt eine Verletzung von Art. 5.1 SPS-Übereinkommen vor, so impliziert dies eine Verletzung von Art. 2.2 SPS-Übereinkommen. Aufgrund des generellen Charakters von Art. 2.2 SPS-Übereinkommen seien jedoch nicht alle möglichen Verletzungen von Art. 2.2 SPS-Übereinkommen durch die Spezialbestimmung in Art. 5.1 SPS-Übereinkommen abgedeckt. Vgl. Appellate Body Report „Australia-Measures affecting importation of salmon“, WT/DS18/AB/R, adopted on 6 November 1998, para. 137.

82 Vgl. Art. 3.2 SPS-Übereinkommen.

hang relevante internationale Organisation ist die WHO/FAO Codex Alimentarius Commission.<sup>83</sup> Im Bereich der Tiergesundheit wird auf das Internationale Tierseuchenamt verwiesen. Ferner wird das Sekretariat der Internationalen Pflanzenschutzkonvention für den Pflanzenbereich genannt. Für sonstige Angelegenheiten wird auf andere (im SPS-Übereinkommen nicht näher spezifizierte) internationale Organisationen verwiesen, die allen Mitgliedern der WTO offenstehen müssen und vom SPS-Komitee<sup>84</sup> festzustellen sind.<sup>85</sup>

Schon Art. XX(b) GATT nimmt auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen Bezug. In der genannten Bestimmung erfahren Maßnahmen, die Bestimmungen des GATT widersprechen, unter bestimmten Voraussetzungen Rechtfertigung, sofern diese zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen *notwendig* sind. Der Begriff der Notwendigkeit bleibt im GATT undefiniert und wurde von einem Panel folgendermaßen interpretiert: *Notwendig* im Sinne von Art. XX(b) GATT ist eine Maßnahme, zu der keine Alternative existiert, die mit den Bestimmungen des GATT im Einklang steht bzw. diesen in geringerem Maße widerspricht und deren Anwendung zur Erreichung der in Art. XX(b) formulierten Zielsetzungen vernünftigerweise erwartet werden kann.<sup>86</sup> Im SPS-Übereinkommen wird das Kriterium der Notwendigkeit durch die Zugrundelegung wissenschaftlicher Prinzipien und Erkenntnisse zu objektivieren versucht.<sup>87</sup>

Auf Grund der oben ausgeführten Berührungspunkte ist das Verhältnis zwischen dem GATT einerseits und dem SPS-Übereinkommen andererseits von Interesse. Zu dieser Frage hat das Panel im Hormonstreitfall folgendes festgestellt: (i) Im Unterschied zu Art. XX(b) GATT sei die Anwendbarkeit des SPS-Übereinkommens nicht an das Vorliegen einer Verletzung von Bestimmungen des GATT geknüpft.<sup>88</sup> (ii) Der Ansatz, der Art XX(b) GATT einerseits und dem SPS-Übereinkommen andererseits zugrunde liege, sei vollkommen unterschiedlich. Art. XX(b) bleibe nicht auf sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen beschränkt; es handle sich um eine generelle Ausnahmerebestimmung. Das SPS-Übereinkommen sehe hingegen spezifische Verpflichtungen vor, die von den Mitgliedern beim Erlaß bzw. bei der Anwendung von sanitären und phytosanitären Maßnahmen einzuhalten seien.<sup>89</sup> (iii) Die Verpflichtungen des SPS-Über-

---

83 Entscheidungen werden in der Codex Alimentarius Commission in der Regel im Konsensverfahren gefaßt. Kommt es zu einer Abstimmung, so muß die einfache Mehrheit der Stimmen erreicht werden. Die Übernahme eines derart beschlossenen Standards in das jeweilige nationale Recht steht im Ermessen jedes Mitglieds. Aufgrund des SPS-Übereinkommens kommt der Codex Alimentarius Commission nunmehr große Bedeutung zu. Dazu kritisch Hilf, M. und Eggers, B.: Der WTO-Panelbericht im EG/USA-Hormonstreit, in: EuZW, Heft 18/1997, S. 565.

84 Vgl. Art. 12 SPS-Übereinkommen.

85 Vgl. Anhang A Abs. 3 lit. a-d SPS-Übereinkommen.

86 Vgl. PANEL REPORT „Thailand-Restrictions on Importation and Internal Taxes on Cigarettes“, DS10/R-37S/200, adopted on 7 November 1990.

87 Vgl. auch S. 170 ff. sowie S. 173 f.

88 Vgl. PANEL REPORT „EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)“, WT/DS26/R/USA, 18. August 1997, Rz. 8.38 und 8.41.

89 Vgl. PANEL REPORT „EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)“, WT/DS26/R/USA, 18. August 1997, Rz. 8.39.

einkommens seien von jenen des GATT zu unterscheiden. Dies lasse sich aus zwei Bestimmungen des SPS-Übereinkommens ableiten. Zum einen sind Maßnahmen, die den Bestimmungen des SPS-Übereinkommens entsprechen, als in Übereinstimmung mit den einschlägigen Regelungen des GATT 1994, insbesondere Art. XX(b), anzusehen.<sup>90</sup> Dies impliziere, so das Panel, daß das SPS-Übereinkommen zumindest ebenso viele, wenn nicht mehr Verpflichtungen als das GATT vorsehe. Zum anderen gelten sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, die internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen, als vereinbar mit den entsprechenden Bestimmungen des SPS-Übereinkommens und des GATT.<sup>91</sup> Durch die Anführung beider Übereinkommen in der zuvor genannten Vorschrift des SPS-Übereinkommens werde klar, so der Panelbericht sinngemäß, daß die Verpflichtungen unter dem SPS-Übereinkommen von jenen des GATT zu differenzieren seien, wobei dies die Anwendbarkeit beider Übereinkommen in einer konkreten Situation jedoch nicht ausschließe.<sup>92</sup>

### ■ **Das Verbot von willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierungen**

Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen dürfen weder eine willkürliche noch eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Mitgliedern der WTO darstellen, bei denen identische oder ähnliche Verhältnisse herrschen. Von diesem Verbot sind auch vertikale Diskriminierungen (d.h. solche, die das Ausland gegenüber dem Inland diskriminieren) erfaßt. Darüber hinaus dürfen sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen nicht zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.<sup>93</sup>

### ■ **Stützung auf internationale Normen und die Zulässigkeit strengerer nationaler Schutzstandards**

Die Mitglieder stützen ihre sanitären und phytosanitären Maßnahmen im weitestmöglichen Ausmaß auf allenfalls bestehende internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen.<sup>94,95</sup>

---

90 Vgl. Art. 2.4 SPS-Übereinkommen.

91 Vgl. Art. 3.2 SPS-Übereinkommen.

92 Vgl. PANEL REPORT „EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)“, WT/DS26/R/USA, 18. August 1997, Rz. 8.40.

93 Vgl. Art. 2.3 SPS-Übereinkommen, der in Verbindung mit Art. 5.5 SPS-Übereinkommen zu sehen ist. Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 212.

Eine Verletzung von Art. 5.5 SPS-Übereinkommen impliziert, daß auch Art. 2.3 SPS-Übereinkommen verletzt ist. Der Nachweis einer horizontalen oder vertikalen Diskriminierung gem. Art. 2.3 SPS-Übereinkommen muß jedoch nicht über den „komplexen und indirekten“ Weg des Art. 5.5 SPS-Übereinkommen erfolgen. Eine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung im Sinne von Art. 2.3 SPS-Übereinkommen kann auch ohne Untersuchung von Art. 5.5 SPS-Übereinkommen festgestellt werden. Vgl. Appellate Body Report „Australia-Measures affecting importation of salmon“, WT/DS18/AB/R, 20 October 1998, para. 252.

94 Vgl. Art. 3.1 SPS-Übereinkommen.

95 Während in Art. 3.1 SPS-Übereinkommen die Verpflichtung festgelegt ist, sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen im weitestmöglichen Ausmaß auf internationale Normen zu *stützen* (im englischen Text: *to base on*),

Nationale Schutzstandards, die strenger als internationale Normen sind, können eingeführt oder beibehalten werden, wenn diese wissenschaftlich gerechtfertigt sind.<sup>96</sup> Eine solche wissenschaftliche Rechtfertigung ist im Zuge eines Risikobewertungsverfahrens nach den Bestimmungen des Art. 5 SPS-Übereinkommen zu erbringen.<sup>97,98</sup> Gem. Art. 5.1 SPS-Übereinkommen

---

wird in Art. 3.2 SPS-Übereinkommen eine Konformitätsvermutung für solche Maßnahmen formuliert, die internationalen Normen *entsprechen* (im englischen Text: *to conform to*). In Art. 3.3 SPS-Übereinkommen wird auf Maßnahmen, die auf internationalen Normen *beruhen*, Bezug genommen. In der englischen Fassung von Art. 3.3 SPS-Übereinkommen findet - im Unterschied zur deutschen Textierung - derselbe Ausdruck Anwendung, der auch in Art. 3.1 SPS-Übereinkommen vorzufinden ist, nämlich die Formulierung „based on“. Demnach ist eine begriffliche Parallelität zwischen Art. 3.1 und Art. 3.3 SPS-Übereinkommen festzustellen, von der sich Art. 3.2 SPS-Übereinkommen abhebt. Während das Panel trotz der dargestellten begrifflichen Divergenzen Maßnahmen, die internationalen Standards *entsprechen*, mit solchen gleichsetzte, die auf internationalen Standards *beruhen*, verwarf der Appellate Body eine derartige Gleichschaltung der Begriffe; die Termini „to be based on“ und „to conform to“ seien unterschiedlich zu interpretieren. Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 160 ff.

96 Vgl. Art. 3.3 SPS-Übereinkommen.

97 Der Text von Art. 3.3 SPS-Übereinkommen, der die Einführung bzw. Beibehaltung von strengeren einzelstaatlichen Maßnahmen unter gewissen Bedingungen erlaubt, ist freilich nicht sehr klar. Nach Art. 3.3 SPS-Übereinkommen sind strengere Maßnahmen als solche, die auf internationalen Normen beruhen, zulässig, (i) „wenn es dafür eine wissenschaftliche Rechtfertigung gibt“ oder (ii) „wenn ein Mitglied feststellt, daß dieser höhere sanitäre oder phytosanitäre Schutz in Folge der betreffenden Bestimmungen des Artikels 5 Absätze 1 bis 8 angemessen sei.“ De facto bleibt die Anführung alternativer Rechtfertigungsgründe in Art. 3.3 SPS-Übereinkommen jedoch ohne Auswirkung, da strengere einzelstaatliche Maßnahmen, so der Appellate Body im Hormonstreitfall, jedenfalls den Erfordernissen des Art. 5.1 SPS-Übereinkommens zu unterstellen seien. Dies ergebe sich zum einen aus Art. 3.3, letzter Satz, der bestimme, daß Maßnahmen, die ein anderes Schutzniveau bewirkten als solche, die auf internationalen Normen beruhten, mit anderen Bestimmungen des SPS-Übereinkommens nicht unvereinbar sein dürften. Zu diesen „anderen Bestimmungen“ zähle auch Art. 5 SPS-Übereinkommen. Ferner gebe es nach der Fußnote, die Art. 3.3 SPS-Übereinkommen beigefügt ist, eine wissenschaftliche Rechtfertigung, „wenn ein Mitglied auf der Grundlage der Untersuchung und Bewertung erhaltlicher, wissenschaftlicher Informationen gemäß den bezughabenden Bestimmungen in diesem Übereinkommen feststellt, daß die bezughabenden internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen nicht ausreichen, um das angemessene Ausmaß an sanitärem oder phytosanitärem Schutz zu erreichen.“ Die „Untersuchung und Bewertung [...] wissenschaftlicher Information“, auf die in der erwähnten Fußnote Bezug genommen wird, erinnere, so der Appellate Body, an das Risikobewertungsverfahren gem. Art. 5.1 und Anhang A Abs. 4 SPS-Übereinkommen (siehe auch FN 98). Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 173 ff.

98 Gem. Anhang A Abs. 4 SPS-Übereinkommen ist eine Risikobewertung wie folgt definiert:

.....  
Die Einschätzung der Möglichkeit des Einschleppens, des Auftretens oder der Ausbreitung eines Schädlings oder einer Krankheit innerhalb des Territoriums eines Mitglieds gemäß den sanitären und phytosanitären Maßnahmen, die angewendet werden könnten, und der damit verbundenen potentiellen biologischen und wirtschaftlichen Konsequenzen; oder

die Einschätzung der potentiell schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen oder Tieren, die durch das Vorhandensein von Zusätzen, Verunreinigungen, Toxinen oder krankheitsverursachenden Organismen in Nahrungsmitteln, Getränken und Futtermitteln entstehen.  
.....

In Anhang A Abs. 4 SPS-Übereinkommen werden somit zwei Arten von Risikobewertungen festgelegt. Während die erste Form der Risikobewertung (Anhang A Abs. 4, erster Teil) im sogenannten Lachsfall zur Diskussion stand, war die zweite (Anhang A Abs. 4, zweiter Teil) im Hormonfall von Relevanz.

Die erste Art der Risikobewertung umfaßt die folgenden Beurteilungsschritte: (i) Identifikation der Krankheiten, deren Eintritt und Verbreitung verhindert werden soll, sowie der mit dem Krankheitseintritt bzw. der Verbreitung verbundenen biologischen und ökonomischen Konsequenzen; (ii) Beurteilung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts oder der Verbreitung dieser Krankheiten sowie des Eintritts möglicher biologischer und

müssen einzelstaatliche Maßnahmen auf einer den Umständen entsprechenden Bewertung der Risiken für das Leben oder die Gesundheit für Menschen, Tiere oder Pflanzen beruhen. Dies impliziert jedoch nicht, so der Appellate Body im Hormonstreitfall, daß ein WTO-Mitglied verpflichtet sei, eigene Risikobewertungen durchzuführen.<sup>99</sup> Ferner sei ein Panel einzig dazu autorisiert zu prüfen, ob eine bestimmte Maßnahme auf einem Risikobewertungsverfahren beruht<sup>100</sup>, wobei dies zu bejahen ist, wenn ein *objektiver Zusammenhang* zwischen einer Maßnahme und einem Risikobewertungsverfahren besteht<sup>101</sup>. Die Ergebnisse eines Risikobewertungsverfahrens müßten eine fragliche Maßnahme in ausreichendem Maße unterstützen bzw. rechtfertigen.<sup>102</sup> Dies impliziert jedoch weder, daß ein Risikobewertungsverfahren zu einem eindeutigen Ergebnis führen müsse, noch, daß in einem solchen Verfahren ausschließlich Mehrheitsmeinungen Berücksichtigung finden könnten.<sup>103</sup> Ferner dürfe die Zulässigkeit einer Maßnahme nicht davon abhängig gemacht werden, daß im Zuge eines Risikobewertungsverfahrens eine bestimmte Größe des Risikos nachgewiesen wird.<sup>104.105.106</sup>

---

ökonomischer Konsequenzen; (iii) Beurteilung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts und der Verbreitung dieser Krankheiten im Falle der Anwendung einer in Frage stehenden SPS-Maßnahme.

Die zweite Art der Risikobewertung muß von der ersten (im vorangegangenen Absatz dargestellten) Form der Risikobewertung unterschieden werden. Die zweite Form der Risikobewertung verlangt nur die „Einschätzung der potentiell schädlichen Auswirkungen“ (im englischen Text: „evaluation of the potential for adverse effects“), während die erste eine „Einschätzung der Möglichkeit“ (besser wohl: „Wahrscheinlichkeit“; im englischen Text: „evaluation of the likelihood“) vorsieht.

Für die erste Art der Risikobewertung sei es daher, so der Appellate Body im Lachsfall, erforderlich, daß eine Abschätzung (i) der Wahrscheinlichkeit des Eintritts oder der Verbreitung von Krankheiten sowie des Eintritts von biologischen und ökonomischen Konsequenzen und (ii) der Wahrscheinlichkeit des Eintritts oder der Verbreitung von Krankheiten im Falle der Anwendung einer in Frage stehenden SPS-Maßnahme erfolge. Vgl. Appellate Body Report „Australia-Measures affecting importation of salmon“, WT/DS18/AB/R, adopted on 6 November 1998, para. 120 ff.

- 99 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 190.
- 100 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 186.
- 101 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 189.
- 102 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 193.
- 103 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 194.
- 104 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 186.
- 105 Dies wurde auch für Risikobewertungen der ersten Art gem. Anhang A Abs. 4 (erster Teil) SPS-Abkommen bestätigt, die eine Abschätzung von Wahrscheinlichkeiten verlangen (siehe FN 98). Vgl. Appellate Body Report „Australia-Measures affecting importation of salmon“, WT/DS18/AB/R, adopted on 6 November 1998, para. 124.
- 106 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß zwischen der Bewertung von Risiko im Rahmen eines Risikobewertungsverfahrens (gem. Art. 5.1 SPS-Übereinkommen) und der Bestimmung eines angemessenen Schutzniveaus zu unterscheiden ist. „Theoretical uncertainty is not the kind of risk which, under Article 5.1, is to be assessed.“ Ein Risikobewertungsverfahren gem. Art. 5.1 SPS-Übereinkommen sei daher nicht am Konzept des „Null-Risikos“ zu orientieren, da anderenfalls jedes Importverbot als auf eine Risikobewertung ge-

Bei der Bewertung des Risikos sind von den WTO-Mitgliedern verschiedene Aspekte zu berücksichtigen (wobei im Bereich des Tier- und Pflanzenschutzes im speziellen angeführt ist, daß auch ökonomische Faktoren<sup>107,108</sup> in Betracht zu ziehen sind), die in (nicht sehr konkreter Form) in Art. 5.2 SPS-Übereinkommen festgelegt sind und lauten: (i) verfügbare wissenschaftliche Beweise, (ii) einschlägige Verfahren und Erzeugungsmethoden, (iii) einschlägige Inspektions-, Test- und Probenziehungsmethoden, (iv) Verbreitung bestimmter Erkrankungen oder Schädlinge, (v) Vorhandensein schädlings- oder krankheitsfreier Gebiete, (vi) relevante ökologische Bedingungen sowie Umweltbedingungen, (vii) Quarantäne oder andere Maßnahmen.

Festzuhalten ist, daß die in Art. 5.2 angeführte Aufzählung, so der Bericht des Appellate Body im Hormonstreitfall, *nicht* als abschließende Liste zu verstehen ist. Ferner deutet nichts darauf hin, daß nur quantitative Analyseverfahren Teil eines Risikobewertungsverfahrens im Sinne von Art. 5.1 SPS-Übereinkommen bilden könnten. Zudem handle es sich bei dem Risiko, das es im Zuge eines Risikobewertungsverfahrens zu evaluieren gelte, nicht nur um jenes Risiko, das in wohl kontrollierten Laborsituationen zu beobachten sei, sondern auch um jenes, das in Realität auftritt.<sup>109</sup>

## ■ Verpflichtung zur Konsistenz

Die Mitglieder haben willkürliche oder ungerechtfertigte Unterschiede im Ausmaß des sanitären und phytosanitären Schutzes zwischen verschiedenen Situationen zu vermeiden, sofern solche Differenzen zu Diskriminierung oder einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.<sup>110</sup> Die in Art. 5.5 SPS-Übereinkommen festgelegte Konsistenzverpflichtung ist somit verletzt, wenn die folgenden drei Voraussetzungen gleichzeitig<sup>111</sup> erfüllt sind<sup>112</sup>: (i) Ein Mitglied hat in verschiedenen Situationen ihm angemessen erscheinende Schutzniveaus festgesetzt. In diesem Zusammenhang seien, so der Appellate Body im Hormonstreitfall, solche Situationen relevant, die zumindest ein Element gemeinsam hätten. Stünden hier vollkommen unterschiedliche Situationen zur Diskussion, so könnte ein sinnvoller Vergleich nicht

---

stützt gelten müsse. Dies schließe jedoch nicht aus, daß ein WTO-Mitglied eine Risiko in der Größe von Null als angemessenes Schutzniveau festlege. Vgl. Appellate Body Report „Australia-Measures affecting importation of salmon“, WT/DS18/AB/R, adopted on 6 November 1998, para. 125.

107 Nämlich (i) der mögliche Schaden in Form von Erzeugungs- oder Absatzverlusten im Falle der Einschleppung, des Auftretens oder der Verbreitung eines Schädlings oder einer Krankheit, (ii) die Kosten der Bekämpfung oder Vernichtung einer Krankheit bzw. eines Schädlings sowie (iii) die relative Kosteneffizienz alternativer Methoden zur Risikobegrenzung.

108 Vgl. Art. 5.3 SPS-Übereinkommen.

109 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 187.

110 Vgl. Art. 5.5 SPS-Übereinkommen.

111 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 January 1998, para. 215.

112 Vgl. auch Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 January 1998, para. 214.

durchgeführt und die Willkürlichkeit der Schutzniveaus nicht beurteilt werden.<sup>113</sup> (ii) Zwischen diesen Schutzniveaus bestehen willkürliche oder ungerechtfertigte Unterschiede. (iii) Diese willkürlichen oder ungerechtfertigten Unterschiede führen zu einer Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des internationalen Handels.

Die Frage, ob ein willkürlicher oder ungerechtfertigter Unterschied im Schutzniveau tatsächlich zu einer Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führt, ist auf Fallbasis zu entscheiden.<sup>114</sup> „Warnsignale“ für das Vorliegen einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels liegen vor, wenn eine strittige Situation folgende Merkmale aufweist: (i) Zwischen Schutzniveaus in vergleichbaren Situationen bestehen willkürliche oder ungerechtfertigte Unterschiede. (ii) Diese Unterschiede sind wesentlich. (iii) Die fragliche SPS-Maßnahme steht in Widerspruch zu Art. 5.1 SPS-Übereinkommen. Darüber hinaus können die Entstehungsgeschichte einer fraglichen SPS-Maßnahme sowie die Strenge von Schutzmaßnahmen, die für den Handel innerhalb eines Landes gelten, zusätzliche Indizien für das Vorliegen einer verschleierte Beschränkung des Handels sein.<sup>115</sup>

#### ■ **Verpflichtung zur Wahl der am wenigsten beschränkenden Maßnahme**

Gem. Art 5.6 SPS-Übereinkommen stellen die WTO-Mitglieder bei der Einführung oder Aufrechterhaltung sanitärer oder phytosanitärer Maßnahmen (unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit) sicher, daß solche Maßnahmen für den Handel nicht einschränkender sind als dies zur Erreichung eines angemessenen sanitären oder phytosanitären Schutzes erforderlich ist. Nach einer Fußnote, die Art. 5.6 beigelegt ist, gilt eine Maßnahme als nicht mehr handelshemmend als notwendig, wenn keine andere zumutbare Maßnahme besteht, die - unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit - das angemessene Ausmaß an sanitärem oder phytosanitärem Schutz erreicht und den Handel wesentlich weniger beeinträchtigt. Im Streitfall „Australia-Measures affecting importation of salmon“ wurde darüber hinaus präzisiert, daß eine „mehr als notwendig handelsbeschränkende Maßnahme“ vorliegt, wenn eine andere SPS-Maßnahme besteht, die (i) vertretbarerweise verfügbar ist, wobei die technische und ökonomische Durchführbarkeit zu berücksichtigen ist, (ii) das für angemessen erachtete Schutzniveau erreicht und (iii) wesentlich weniger

---

113 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 217.

114 Vgl. Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 240.

115 Vgl. Appellate Body Report „Australia-Measures affecting importation of salmon“, WT/DS18/AB/R, adopted on 6 November 1998, para. 161 ff.

handelsbeschränkend wirkt als die in Frage stehende. Die genannten Bedingungen sind kumulativer Natur.<sup>116</sup>

Zu betonen ist, daß nicht jenes Schutzniveau, das sich aus einer in Frage stehenden SPS-Maßnahme ergibt, als das „für angemessen erachtete Schutzniveau“ eines Landes zu qualifizieren ist. Das einer bestimmten SPS-Maßnahme immanente Schutzniveau und das angemessene Schutzniveau eines Landes sind von einander zu unterscheiden. Die Feststellung des für angemessen erachteten Schutzniveaus müsse, so der Bericht des Appellate Body im Lachsfall, der Entscheidung über die Einführung oder Aufrechterhaltung einer SPS-Maßnahme aus logischen Gründen vorausgehen. Das SPS-Übereinkommen enthalte somit eine implizite Verpflichtung der WTO-Mitglieder zur Festlegung eines angemessenen Schutzniveaus, wobei dabei jedoch in diesem Zusammenhang keine Quantifizierung erforderlich sei. Bei der Klärung der Frage, ob eine alternative Maßnahme das für angemessen erachtete Schutzniveau erziele, könne daher nicht das Schutzniveau, das sich aus einer „inkriminierten“ Maßnahme ergebe, sondern nur das für angemessen erachtete Schutzniveau als Maßstab dienen.<sup>117</sup>

## ■ Vorsorgeprinzip

Wenn das vorhandene wissenschaftliche Beweismaterial für die Zwecke einer Risikobewertung nicht ausreicht, ist die Einführung von SPS-Maßnahmen auf *provisorischer* Basis gem. Art. 5.7 SPS-Übereinkommen zulässig. Die Bedeutung des Vorsorgeprinzips für das SPS-Übereinkommen bleibt jedoch nach dem Bericht des Appellate Body im Hormonstreitfall nicht auf Art. 5.7 SPS-Übereinkommen beschränkt, dieses komme vielmehr auch in Absatz 6 der Präambel<sup>118</sup> sowie in Art. 3.3<sup>119</sup> SPS-Übereinkommen zum Ausdruck. Auch könne und solle ein Panel bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Schutzmaßnahme seitens eines WTO-Mitglieds berücksichtigen, daß verantwortungsvolle Regierungen im allgemeinen unter dem Gesichtspunkt der Vorsicht und Vorsorge handeln, wenn es um das Risiko irreversibler Gesundheitsschädigungen geht. Allerdings sei das Vorsorgeprinzip im SPS-Übereinkommen nicht als Rechtfertigungsgrund für Schutzmaßnahmen, die den Bestimmungen des Übereinkommens widersprechen, verankert. Ferner enthebe das Vorsorgeprinzip, da ein entsprechender Hinweis im Übereinkommen fehle, ein Panel nicht der Pflicht, die Bestimmungen des SPS-Übereinkommens nach den normalen völkergewohnheitsrechtlichen Prinzipien der Vertragsauslegung

---

116 Vgl. Appellate Body Report „Australia-Measures affecting importation of salmon“, WT/DS18/AB/R, adopted on 6 November 1998, para. 194

117 Vgl. Appellate Body Report „Australia-Measures affecting importation of salmon“, WT/DS18/AB/R, adopted on 6 November 1998, para. 200 ff.

118 Die relevante Passage lautet: „[...] kein Mitgliedstaat [ist] verpflichtet, sein angemessenes Ausmaß an Schutz für die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu ändern.“

119 Art. 3.3 SPS-Übereinkommen erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen die Einführung oder Beibehaltung von einzelstaatlichen Maßnahmen, die strenger als einschlägige internationale Normen sind.



zu interpretieren.<sup>120,121</sup> Dabei sei jedoch nicht auszuschließen, daß es sich beim Vorsorgeprinzip zumindest im Bereich des Umweltvölkerrechts um ein völkergewohnheitsrechtliches Prinzip handle.<sup>122</sup>

### ■ **Gegenseitige Anerkennung**

Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen eines Mitglieds, die sich von jenen des importierenden Landes bzw. den Regeln anderer WTO-Mitglieder unterscheiden, sind als gleichwertig anzusehen, sofern das exportierende Land „objektiv darlegt“, daß auch durch seine Maßnahmen der als angemessen zu erachtende sanitäre und phytosanitäre Schutz des importierenden Mitglieds erreicht wird. Zu diesem Zwecke ist dem Importland auf Verlangen die Möglichkeit zu Inspektions- und Überprüfungsmaßnahmen in geeigneter Weise einzuräumen.<sup>123</sup>

### ■ **Anpassung an regionale Bedingungen**

Die Mitglieder stellen sicher, daß ihre sanitären oder phytosanitären Maßnahmen an die sanitären oder phytosanitären Gegebenheiten des Gebietes angepaßt sind, aus dem eine Ware stammt und für das eine solche bestimmt ist.<sup>124</sup>

### ■ **Transparenz und andere wichtige Bestimmungen**

Das SPS-Übereinkommen legt zahlreiche Vorschriften zur Transparenz fest, die u.a. auch Notifikationspflichten umfassen und in Anhang B des Übereinkommens aufgeführt sind. Ferner sind in Anhang C SPS-Übereinkommen Regeln für die Gestaltung der Kontroll-, Inspektions- und Genehmigungsverfahren festgelegt. Darüber hinaus werden die Mitglieder in Art. 13 SPS-Übereinkommen angehalten, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Bestimmungen des SPS-Übereinkommens durch andere Stellen als jene der Zentralregierung zu unterstützen. Maßnahmen, die u.a. nicht-staatliche Stellen oder lokale Regierungsstellen unmittelbar oder mittelbar veranlassen oder ermutigen könnten, in einer mit den Bestimmungen des SPS-Übereinkommens nicht zu vereinbarenden Weise zu handeln, sind zu unterlassen. Ferner stellen die Mitglieder sicher, daß sie die Dienste von nicht-staatlichen Körperschaften zur Durchführung sanitärer oder phytosanitärer Maßnahmen nur dann in Anspruch nehmen, wenn diese die Bestimmungen des SPS-Übereinkommens einhalten.

---

120 Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 124.

121 Vgl. auch Art. 3.2 Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes.

122 Appellate Body Report „EC measures concerning meat and meat products (hormones)“, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted on 13 February 1998, para. 123.

123 Vgl. Art. 4.1 SPS-Übereinkommen.

124 Vgl. Art. 6.1 SPS-Übereinkommen.

## III.2.5 Schlußfolgerungen

### III.2.5.1 Die Bedeutung internationaler Normen

Sowohl im TBT- als auch im SPS-Übereinkommen sind an die Übereinstimmung einzelstaatlicher Regelungen mit internationalen Normen bzw. an deren Entsprechen bestimmte Rechtsfolgen geknüpft: Technische Vorschriften, die für eine der in Art. 2.2 TBT-Übereinkommen ausdrücklich genannten Zielsetzungen ausgearbeitet, angenommen oder angewandt werden und mit einschlägigen internationalen Normen in Übereinstimmung stehen, stellen unbestreitbar kein Hindernis für den internationalen Handel dar.<sup>125</sup> Sanitäre oder phytosanitäre Maßnahmen, die internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen, sind mit den Bestimmungen des SPS- und GATT-Übereinkommens als vereinbar anzusehen.<sup>126</sup> Einzelstaatliche Maßnahmen, die internationalen Standards nicht entsprechen bzw. mit diesen nicht übereinstimmen, unterliegen somit einem erhöhten Rechtfertigungsbedarf. Im Rahmen des SPS-Übereinkommens ist eine solche Rechtfertigung im Zuge eines Risikobewertungsverfahrens zu erbringen. Die relevanten Bestimmungen des SPS-Übereinkommens wurden im Hormonstreitfall vom Appellate Body im Verhältnis zum ursprünglichen Panelbericht verhältnismäßig weich interpretiert. Dennoch sind Maßnahmen, die internationalen Normen nicht entsprechen, schon alleine auf Grund des Erfordernisses eines Risikobewertungsverfahrens mit erhöhten Durchsetzungsschwierigkeiten versehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es ratsam, den in den folgenden Kapiteln dargestellten Aspekten erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen.

#### ■ Was ist ein internationaler Standard bzw. wer legt solche Standards fest?

Auf Grund der Bedeutung, die internationalen Standards<sup>127</sup> in den beiden fraglichen Übereinkommen zukommt, ist die Frage, welche Regelung als internationaler Standard zu qualifizieren ist, von entscheidender Relevanz. Während das SPS-Übereinkommen für zentrale Bereiche die relevanten internationalen Organisationen nennt (Codex Alimentarius Commission, Internationales Tierseuchenamt, Sekretariat der Internationalen Pflanzenschutzkonvention), bleibt diese Frage im TBT-Übereinkommen ungeklärt<sup>128</sup> und ist derzeit Gegenstand einschlägiger Debatten<sup>129</sup>. Auch im SPS-Übereinkommen findet sich für jene Bereiche, die von den genannten internationalen Organisationen nicht abgedeckt werden, ein genereller, nicht näher spezifizierter Verweis auf andere internationale Organe, die vom Komitee (gem. Art. 12 SPS-Über-

---

125 Vgl. Art. 2.5 TBT-Übereinkommen.

126 Vgl. Art. 3.2 SPS-Übereinkommen.

127 Siehe auch die „Risikobewertungstechniken [...], die von internationalen Organisationen entwickelt wurden“ in Art. 5.1 SPS-Übereinkommen.

128 In Anhang 1 Abs 4 TBT-Übereinkommen wird bloß festgestellt, daß eine internationale Organisation eine Organisation sei, der zuständige Stellen zumindest aller Mitglieder beitreten könnten.

129 Vgl. z.B. den Bericht zur Sitzung des „Committee on Trade and Environment“ vom 21.-22. Mai 1997, in: WTO: WTO trade and environment bulletin, Nr. 18.

einkommen) festzustellen sind. Aus den genannten Gründen ist dem Entscheidungsprozeß zur Bestimmung internationaler Organisationen im Sinne der genannten Übereinkommen entsprechende Bedeutung beizumessen.

#### ■ **Der Entscheidungsprozeß in den internationalen Standardisierungsorganisationen**

Die zunehmende Bedeutung internationaler Normungstätigkeit im Rahmen der Rechtsetzung der EG wurde in einschlägigen Beiträgen ausführlich thematisiert und problematisiert.<sup>130</sup> Für den Bereich der WTO ist nunmehr eine - zumindest in gewisser Hinsicht - ähnliche Entwicklung zu konstatieren, deren rechtspolitische Problematik an dieser Stelle jedoch nicht näher untersucht werden soll. Es bleibt darauf hinzuweisen, daß der Entscheidungsprozeß in den relevanten internationalen Organisationen künftige große Beachtung finden muß, da nur dort der materielle Inhalt einer internationalen Norm beeinflusst werden kann.

#### **III.2.5.2 Wissenschaftliche Absicherung von Maßnahmen**

Die Objektivierung einzelstaatlicher Maßnahmen ist - ungeachtet jeder welthandelspolitischen Erwägung - begrüßenswert. Die Einhaltung der Bestimmungen des SPS-Übereinkommens zur Risikobewertung ist daher nicht nur aus WTO-rechtlichen Gründen, sondern auch aus „intrinsischen“ Motiven grundsätzlich anzustreben.

#### **III.2.5.3 Zwischen Harmonisierung und gegenseitiger Anerkennung im Bereich technischer Handelshemmnisse**

Die Tatsache, daß sich das GATT/WTO-Recht der unilateralen Sanktionierung von „non-product-related PPM“ grundsätzlich verschlossen zeigt, ist Gegenstand einer weltweit geführten Diskussion. Die Problematik läßt sich jedoch nicht nur auf den Vorwurf des Vorrangs handelspolitischer Interessen vor ökologischen/sozialen Erwägungen reduzieren. Mit der Möglichkeit, „non-product-related PPM“ unilateral zu sanktionieren, ist u.a. die Gefahr des versteckten Protektionismus, des „Öko/Sozial-Imperialismus“ sowie des Exports „schlechter“ Politik verknüpft. Divergierende Rahmenbedingungen (sozialer, ökologischer oder wirtschaftlicher Natur) limitieren den sinnvollen Einsatzbereich unilateraler Aktionen sowie von Harmonisierungsstrategien.

Die Frage der Legitimierung von prozeßbezogenen Normen bzw. technischen Vorschriften ist vor dem Hintergrund zum Teil widerstreitender Zielsetzungen und Interessen zu sehen. Zum einen dürfen Kostennachteile, die von Unternehmern in Kauf genommen werden (müssen) und

---

<sup>130</sup> Vgl. z.B. GRILLER, S.: Europäische Normung und Rechtsangleichung, Wien 1990; RÖNCK, R.: Technische Normen als Gestaltungsmittel des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Berlin 1995.

ökologischen bzw. sozialen Zielsetzungen dienen, nicht ins wettbewerbliche Abseits führen. Auch stelle „Umwelt“, so ein weiteres Argument, ein globales Gut dar; ein Staat sei daher in der Gestaltung seiner prozeßbezogenen Umweltpolitik nicht gänzlich frei. Zum anderen müssen jedoch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Prioritäten der Länder ausreichend Berücksichtigung finden.

Grundsätzlich scheinen (neben diversen autonom gesteuerten Handlungsmustern) zwei kooperationsorientierte Lösungsstrategien zur Integration von prozeßbezogenen Normen bzw. technischen Vorschriften in die Welthandelsordnung denkbar, Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung, wobei natürlich zu jedem der beiden genannten Konzepte unterschiedliche Ausprägungsformen bestehen. So werden für den Bereich der Umweltkennzeichnung unterschiedliche Systeme gegenseitiger Anerkennung diskutiert, die sich u.a. hinsichtlich der Gewichtung der Interessen/Prioritäten des Export- bzw. Importlandes unterscheiden:

- (i) Ein Produkt, das die Vergabekriterien des Exportlandes erfüllt, hat sich automatisch auch für das Umweltzeichen des Importlandes qualifiziert.
- (ii) Die gegenseitige Anerkennung bleibt auf den Bereich der „non-product-related PPM“ beschränkt. In diesem Zusammenhang wird die Aufspaltung der Lebenszyklusanalyse in zwei Teilbereiche, „cradle to export-border“ und „import-border to grave“, diskutiert. Die erste Phase sollte sich nach diesem Konzept an den Prioritäten des Exportlandes, die zweite an jenen des Importlandes orientieren.
- (iii) Die gegenseitige Anerkennung bleibt auf die Anerkennung von Testergebnissen beschränkt.<sup>131</sup>

Durch die unter Punkt (ii) dargestellte Aufspaltung der Lebenszyklusanalyse scheint ein Konzept gegeben, das der traditionellen „Logik“ des GATT/WTO-Rechts entspricht und aus diesem Grunde einen kompromißfähigen Ausweg aus der gegenwärtig zu konstatierenden Verhandlungsblockade darstellen könnte.<sup>132</sup> Die konkrete Durchführung dieses Systems könnte sich freilich als problematisch erweisen, sofern die Beurteilung der Gleichwertigkeit im Rahmen von Kennzeichnungssystemen verbleibt. Zum einen setzt ein solcher Ansatz die Tatsache bzw. das Vertrauen voraus, daß das Anforderungsprofil im Kennzeichnungssystem des Exportlandes für den Bereich „cradle to export border“ tatsächlich für die Verhältnisse des fraglichen Landes angemessen (und nicht etwa zu niedrig) ist. Zum anderen scheint die Administration bzw. effektive Durchführung eines Kennzeichnungssystems in manchen Ländern grundsätzlich schwierig. Insbesondere die Überprüfung der Einhaltung von Zeichenvergabe-richtlinien scheint an große praktische Probleme (wie z.B. Korruption, Fälschungen und die

---

131 Vgl. z.B. UNCTAD: Workshop on Eco-labelling and International Trade, Rz. 57 und 92 ff, S. 12 ff.

132 Vgl. dazu und für weitere Literaturhinweise FORGÓ, K. (1999): Europäisches Umweltzeichen und Welthandel, oben FN 7, S. 288 ff.

große räumliche Abgeschiedenheit und schwere Erreichbarkeit von Produktionsstätten<sup>133</sup>) geknüpft.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß es im Bereich der Normen und technischen Vorschriften ein System zu finden gilt, in dem die Strenge des im WTO-Recht grundsätzlich geltenden Konzepts der rein produktbezogenen Betrachtung unter bestimmten Bedingungen durchbrochen, eine größtmögliche Fairneß bei den Wettbewerbsbedingungen erreicht und eine angemessene Berücksichtigung unterschiedlicher Rahmenbedingungen gewährleistet ist. Darüber hinaus muß der gewählte Lösungsansatz praktisch durchführbar sein. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Heterogenität der Staaten scheint ein System der gegenseitigen Anerkennung, das auf dem Prinzip der *relativen* (und nicht der absoluten) Gleichwertigkeit von Maßnahmen im Bereich der non product-related PPM beruht, einem Harmonisierungsansatz zumindest in manchen Situationen überlegen, wobei dies natürlich weder den komplementären Einsatz von Harmonisierungsstrategien ausschließen noch als „Allheilmittel“ interpretiert werden soll. Vielmehr handelt es sich um eine von mehreren möglichen Handlungsvarianten, die zur Bewältigung beständiger Verhandlungsblockaden u.U. einen Beitrag leisten kann, deren Sinnhaftigkeit jedoch im konkreten Einzelfall zu prüfen ist. Die Orientierung an der relativen Gleichwertigkeit von prozeßbezogenen Maßnahmen(paketen) (und zwar jenen, die den Bereich „cradle to export border“ betreffen) bietet der Berücksichtigung unterschiedlicher Voraussetzungen und Rahmenbedingungen Raum. Die relative Gleichwertigkeit derartiger Maßnahmen(pakete) könnte u.U. anhand eines bestimmten Prozentsatzes des Produktumsatzes, der in die Ökologisierung des betreffenden Produktes investiert werden muß, beurteilt werden. Die Existenz eines Umweltzeichensystems im Exportland wäre somit nicht erforderlich. Auch dürften die Dokumentation und Prüfung kostenwirksamer Vorgänge leichter als die Kontrolle bestimmter prozeßbezogener Parameter sein.

## Literatur

- CHANG, S. W.: „GATTing a Green Trade Barrier – Eco-Labeling and the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade“, in: Journal of World Trade, Volume 31, Number 1, Februar 1997, S. 137
- ESTY, D. C.: Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future, Washington DC 1994
- FORGÓ, K.: Europäisches Umweltzeichen und Welthandel. Grundlagen, Entscheidungsprozesse, rechtliche Fragen, Wien 1999.
- GRILLER, S.: Europäische Normung und Rechtsangleichung, Wien 1990
- HAUSER, H. und SCHANZ, K. U.: Das neue GATT. Die Welthandelsordnung nach Abschluß der URUGUAY-Runde, München 1995

---

133 Vgl. z.B. UNICEF: „The State of the World's children 1997“, New York 1997, S. 68 f.

- HILF, M. UND EGGERS, B.: Der WTO-Panelbericht im EG/USA-Hormonstreit, in: EuZW, Heft 18/1997, S. 565
- HURLOCK, M. H.: „The GATT, U.S. Law and the Environment: A Proposal to Amend the GATT in Light of the Tuna/Dolphin Decision“, in: Columbia Law Review, Vol. 92, Juni 1992, S. 2098
- PAYE, O.: „La Protection de l'Environnement dans le Système du GATT“, in: Revue Belge de Droit International, Nr. 1, 1992, S. 67
- REGE, V.: „GATT Law and Environment-Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries“, in: Journal of World Trade, Volume 28, Number 3, Juni 1994, S. 95
- RÖNCK, R.: Technische Normen als Gestaltungsmittel des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Berlin 1995
- SENTI, R.: GATT-WTO Die neue Welthandelsordnung nach der URUGUAY-Runde, Zürich 1994
- SORSA, P.: „GATT and Environment“, in: The World Economy, Vol. 15, Jänner 1992, S. 115
- STEVENS, C.: „Synthesis Report: Trade and Environment: PPM Issues“, in: OECD (Hrsg.): Trade and Environment: Processes and Production Methods, Paris 1994, S. 7
- TIETJE, C.: „Voluntary Eco-Labeling Programmes and Questions of State Responsibility in the WTO/GATT Legal System“, in: Journal of World Trade, Volume 29, Number 5, Oktober 1995, S. 123
- UNCTAD: Workshop on Eco-labelling and International Trade, 28.-29.06.1994, Genf
- UNICEF: The State of the World's children 1997, New York 1997 (Internetversion)
- WTO: Communication from Canada, WT/CTE/W/21, G/TBT/W/21, 21.02.1996
- WTO: Negotiating History of the Coverage of the Agreement on Technical Barriers to Trade with Regard to Labelling Requirements, Voluntary Standards and Processes and Production Methods Unrelated to Product Characteristics, WT/CTE/W/10, G/TBT/W/11, 29.08.1995
- WTO: Report of the WTO Committee on Trade and Environment to the WTO Ministerial Conference in Singapore in December 1996, 08.11.1996
- WTO: US Proposal Regarding Further Work on Transparency of Eco-Labeling, WT/CTE/W/27, 25.03.1996
- WTO: WTO trade and environment bulletin, Nr. 8
- WTO: WTO trade and environment bulletin, Nr. 18
- WTO: Committee on Trade and Environment: Report of the meeting held on 26-29 February 1996, WT/CTE/M/7, 22. März 1996

### **III.3 PSE und AMS – geeignete Maßstäbe zur Beurteilung der Agrar- und Handelspolitik?**

Heinrich Wohlmeyer

Die beiden <Stützungsmaße> für die nationalen Unterstützungen der Land- und Forstwirtschaft, nämlich das PSE (Producer Support Estimate) der OECD und das AMS (Aggregate Measure of Support) der WTO (GATT) sind verwandt. Sie geben die eigentliche Basis für die Argumentation der großen Exporteure, voran den USA, im Ringen um die Spielregeln des Weltagrarhandels ab.

Ihre Berechnungsart steht seit Jahren fest. Die Grundannahmen dieser Berechnung werden nicht mehr hinterfragt. Dies soll jedoch im nachstehenden getan werden. Es besteht nämlich der begründete Verdacht, daß die Berechnungen zwar in sich konsistent sind, daß aber wesentliche Grundannahmen zugunsten der weltgeschichtlich kurzfristigen Interessen der reichlich mit Land ausgestatteten Agrarexporteure getroffen wurden.

Daß ein Umdenkungsprozeß stattfindet, kommt darin zum Ausdruck, daß die ursprüngliche Benennung von PSE als „Producer Subsidy Equivalent“ auf „Producer Support Estimate“ geändert wurde. Dies bedeutet, daß von der <a priori Insinuation> einer unzulässigen Subvention bei allen Zahlungen an die Landwirtschaft nunmehr zumindest teilweise Abstand genommen wird. Bis zur Anerkennung der Notwendigkeit von Leistungen der Land- und Forstwirtschaft im öffentlichen Interesse, die von den Produktpreisen nicht abgedeckt werden (also nicht <internalisiert> sind), und daß dies keine „Subventionen“ im üblichen Verständnis sind, ist jedoch noch ein mühsamer Weg zu gehen.

#### **III.3.1 Grundsätzliche Orientierung**

Sowohl das von der OECD zur Beurteilung der Agrarpolitiken verwendete Stützungsmaß PSE, als auch das in der WTO (GATT) verwendete AMS gehen implizit von der Philosophie bzw. Voraussetzung aus, daß jene Agrarsysteme, die derzeit fast ohne öffentliche Eingriffe am kostengünstigsten produzieren, das anzustrebende universelle Richtmaß sind. Es werden jene Agrikultursysteme, die sich in den von Europa aus in den letzten 500 Jahren besiedelten und zu exportorientierten Agrarproduktionsstandorten ausgebauten Kontinenten (insbesondere Amerika und Australien) entwickelten, als das anzustrebende Optimum angenommen. Diese Systeme der Landbewirtschaftung beschränken sich in der Regel auf die *reine Produktionsfunktion*. Die anderen Funktionen, die insbesondere in den dicht besiedelten Ländern, wie Europa und Japan, einen hohen Stellenwert haben, werden ausgeklammert.

Die beiden Beurteilungsmaße sind allerdings zu hinterfragen. Sie haben nämlich zur Folge, daß praktisch alle Entgelte für Leistungen der Land- und Forstwirtschaft, die im Allgemeininteresse erbracht werden, als marktverzerrende Subventionen gelten. Werden sie öffentlich bezahlt, dann sind sie eine Subvention aus dem Budget. Werden diese Kosten in den Agrarpreisen

internalisiert, werden die Preisdifferenzen gegenüber den nicht internalisierenden konkurrierenden Systemen als „Marktsubventionen“ ausgewiesen, ohne zu hinterfragen, ob die Differenz sozial oder ökologisch begründet ist.

In der praktischen Handelspolitik werden zwar Ausnahmen gemacht (Green-box und Blue-box), die bewirken, daß in ihrem Rahmen die ärgsten Grotesken, die sich aus dieser Sicht ergeben, beseitigt werden können. Im Grundanspruch wird dieses Beurteilungsmuster jedoch beharrlich aufrechterhalten, insbesondere in der OECD als Gedanken- und Strategieschmiede für die WTO.

Agrikultur hatte in den Produktionssystemen aller alten Hochkulturen über die reine Produktionsfunktion hinausgehende Funktionen; diese werden aber erst in jüngster Zeit im *Konzept der Multifunktionalität* artikuliert und benannt (siehe umseitige Übersicht V.3-1 bezüglich der wesentlichen Funktionen).

Legt man das Konzept der Multifunktionalität über die „geistige Landkarte“ (mind set) für die Berechnung der beiden Stützungsmaße, dann springen insbesondere folgende *stillschweigend getroffenen Annahmen* ins Auge:

- a) Für alle Landwirtschaftssysteme der Erde werden gleiche Produktionsstrategien als sinnvoll angenommen.
- b) Alle öffentlichen Einmengen in das Marktgeschehen sind eo ipso unerwünscht.
- c) Alle öffentlichen Zahlungen sind im Rahmen der Berechnung <Subventionen> (nun Supports), auch dann, wenn es sich um aus öffentlichen Mitteln bezahlte Leistungsentgelte im Allgemeininteresse handelt.

Diese Annahmen müssen zu den ersten kritischen Hinterfragungen führen:

**Ad a):**

Auf Grund der unterschiedlichen klimatischen und geologischen Verhältnisse sowie der unterschiedlichen Ausstattung mit Grund und Boden kann es keine einheitliche Produktionsstrategie für alle Landwirtschaften der Erde geben. Es wurde und wird vielmehr die Sichtweise der Akteure der derzeit am Weltmarkt dominierenden Agrarsysteme allen anderen in unzulässiger Weise übergestülpt. Agrarsysteme in Gebirgslagen und ungünstigen Klimaten haben der Natur der Sache nach höhere Produktionskosten. Sie wegzurationalisieren wäre jedoch schon auf Grund der langfristigen Ernährungsperspektiven (siehe oben Abschnitt V.2.5) unverantwortlich. In ihnen hat die Landbewirtschaftung auch die existentielle Aufgabe der Landschaftssicherung vor Lawinen, Muren und Hochwasser. Gerade letzteres, nämlich das sogenannte „Wassermanagement“ wird oft übersehen. In den dicht besiedelten Gebieten reichen die Mehrfachfunktionen von dem geordneten Recycling organischer Stoffe und der Zurverfügungstellung eines harmonischen, Wohlbefinden spendenden Lebensraumes bis hin zu den Funktionen einer harmonischen Kulturlandschaft (siehe Übersicht III.3-2).



**Die Mehrfachfunktion einer multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft**

**1 PRODUKTIONSFUNKTION**

- ⇨ Nahrungsmittel
- ⇨ Futtermittel
- ⇨ Organische Rohstoffe
- ⇨ Organische Primärenergieträger

**2 „PRODUKTION“ VON LANDSCHAFT**

- ⇨ Sicherung der Naturräume
- ⇨ Offenhaltung
- ⇨ Pflege
- ⇨ erholungsgerechte Gestaltung (Wohlbefinden spendender Lebensraum)

**3 PRODUKTION VON ÖKOLOGISCHER VIELFALT**

- ⇨ z.B. Artenreiche Habitats

**4 ENTSORGUNGSFUNKTION**

- ⇨ Ort des geordneten Recyclings organischer Stoffe

**5 WASSERMANAGEMENT**

- ⇨ Sicherung der Ressource Wasser

**6 INFRASTRUKTURFUNKTION**

- ⇨ Wege, Wasser, Strom, Telekommunikation
- ⇨ Mindestbevölkerungsdichte

**7 DIENSTLEISTUNGSFUNKTION FÜR DRITTE**

- ⇨ Waldpflege
- ⇨ Gewässerpflege
- ⇨ Kommunale Dienste
- ⇨ Dienste für Zweitwohnungsbesitzer

**8 SOZIALE AUFFANGFUNKTION für**

- ⇨ alte Menschen
- ⇨ potentiell Arbeitslose, die bei alternativer Versorgung weit höhere Kosten verursachen würden
- ⇨ Behinderte

**9 KULTURFUNKTION**

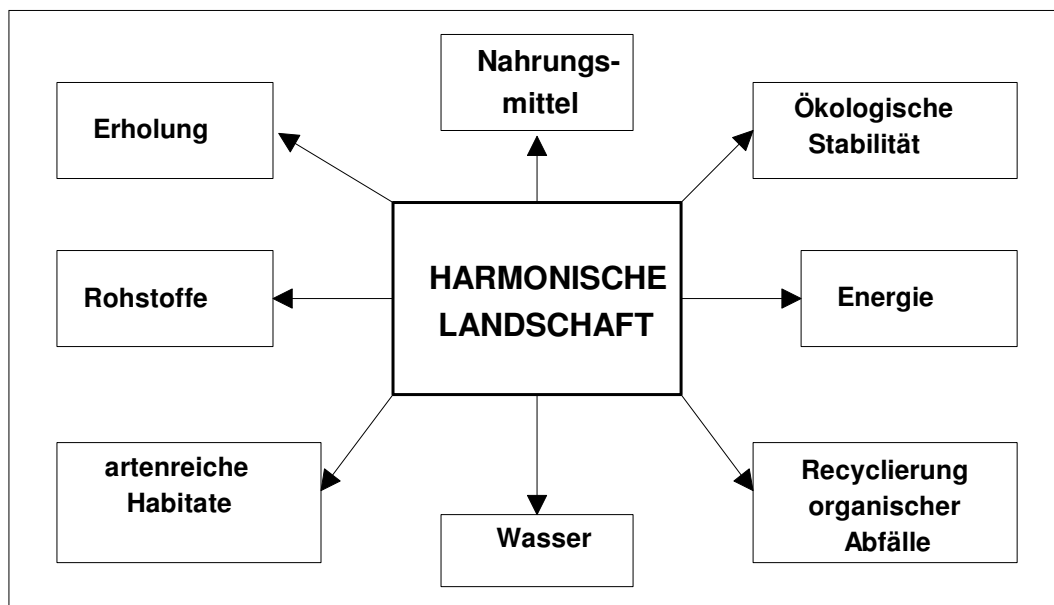
- ⇨ Stil der Mitweltgestaltung, Formulierung der Kulturlandschaft
- ⇨ Vermittlung des Naturkontaktes und eines naturangepaßten Lebensstiles

Die Honorierung dieser von der Gesellschaft erwünschten und zur allgemeinen Wohlfahrt beitragenden Leistungen implizit als „unerwünschte Subvention“ hinzustellen, entspringt einem einseitigen, reduktionistischen Kalkül, dessen Interessensbezogenheit nicht zu verbergen ist. Die Beobachtung der politischen Genese legt auch den Schluß nahe, daß sich insbesondere die Europäer gezwungen sahen, wider besseres Wissen einer amerikanischen Sicht Rechnung zu tragen,<sup>1</sup> die nun ihre Eigendynamik entwickelt und die Existenz der multifunktionalen europäischen Landwirtschaftstradition in Frage stellt.

Während nämlich die europäische Landwirtschaftstradition<sup>2</sup> eine flächendeckende, nachhaltige und multifunktionale Naturbewirtschaftung anstrebt, in der der Mensch Teil des Ökosystems ist, werden insbesondere in den USA die Funktionen getrennt. Produktionsgebiete werden im Hinblick auf die Produktion optimiert (ausgeräumte Produktionslandschaften), aus den Naturschutzgebieten wird der Mensch als aktiver Akteur ausgesperrt<sup>3</sup> und in Tourismusgebieten ist man bereit, die scheinbar heile Welt eines agrarischen Disneyland zu offerieren.

#### Übersicht III.3-2

#### **Vielfachfunktionen harmonischer Landschaften**



<sup>1</sup> Man nahm an, daß diese <Rechenspielerien> nicht so heiß gegessen werden, wie man sie kocht. (Quelle: Personelle Kommunikation mit weiland E. PULTAR, Sektionschef im Österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft).

<sup>2</sup> Dasselbe gilt für Japan, China und den indischen Subkontinent (siehe unten).

<sup>3</sup> Dies äußert sich besonders in den Zulassungskriterien für Nationalparks, siehe auch Teil V.4 Exkurs, WTO und AGENDA 2000.

Es prallen daher völlig unterschiedliche Kulturen aufeinander. Dieser Konflikt kann nicht weg-geredet oder übertüncht, sondern muß ausgetragen werden. Hierbei werden die derzeit unbetei-ligten Zuschauer (vor allem die Entwicklungsländer) erkennen müssen, daß es längerfristig auch um ihre Zukunft geht. Die Agrarsysteme der alten Kulturnationen (China, Europa, Indien, Japan) haben nämlich das gleiche Grundmuster einer kleinräumig standortorientierten vielfälti-gen Naturbewirtschaftung. Nur so konnten sie den ebenso vielfältigen Ansprüchen der Bevölke-rung - trotz hoher Bevölkerungsdichte - auch weitgehend gerecht werden.

Bei einer rasant steigenden Weltbevölkerung, gleichzeitig aber nicht vermehrbaren, z.T. sogar abnehmenden Produktionsgrundlagen (Böden, Wasser) ist zweifelsohne das bewährte Produk-tionsmuster der alten Kulturvölker in organisatorisch und technisch modernisierter Form das zukunfts-fähige Modell. Hierbei sollte nicht übersehen werden, daß die multifunktionale Kultur-führung nicht nur dazu dient, ein Maximum an Sonnenenergie in für den Menschen nutzbarer Form zu finden (Nettoenergieertrag), sondern auch zum menschlichen Wohlbefinden beizutra-gen hat. Hinzu kommt noch die notwendige standörtliche Differenzierung, die auf der Erfah-rung vieler Generationen beruht.<sup>4</sup> Die Übertragung der Kulturmuster der jungen industrialisierten Nationen auf den ganzen Globus ist - wenn auch <nur> als Maßstab - daher vom Stand-punkt des Gemeinwohles höchst gefährlich.

**Ad b):**

Gerade im Agrarbereich, der durch unelastische und längerfristig gebundene (insbesondere durch Fruchtfolgen oder lange Umtriebszeiten) mengenmäßige Anbote und eine relativ starre Nachfrage sowie in der Folge von in anderen Sektoren unbekanntem hohen Preisausschlägen gekennzeichnet ist, erscheint es erforderlich, die Märkte durch öffentliche Intervention in Richtung einer besseren Ausgewogenheit zu steuern, wenn gemeinwohlorientiert vorgegangen werden soll (Vermeidung von Elend und Vernichtung von Ressourcen). Dies erfordert sowohl offenmarktpolitische Eingriffe als auch quantitative Steuerungsmaßnahmen als „ultimum instrumentum“. Hierzu kommt noch die Notwendigkeit, Leistungen im öffentlichen Interesse durch die Allgemeinheit abzugelten, wenn diese Leistungen nicht über die Marktpreise für die erzeugten Produkte honoriert werden können. Die Agrarwirtschaften jener Länder, die nicht nur von der Maximierung der Gewinne aus der Produktion ausgehen, werden somit auf ein Prokru-stes-Bett gespannt. Auf der einen Seite erwartet die Gesellschaft eine multifunktionale Gestion und auf der anderen Seite zwingen die Regeln der Handelspolitik zu einer monofunktionalen Ausrichtung.

---

4 Die konkrete Erfahrung in Österreich zeigt, daß die kleinräumig strukturierten, vielfältig bewirtschafteten Kulturlandschaften hohe Erholungs- und Wohlbefindensakzeptanz haben, während die ausgeräumten Ebenen gemieden werden. Kein geringerer als Napoleon hat schon bedauert, daß er die Landschaft rund um Wien, die in seinen Augen einem „großen Garten“ glich, nicht mitnehmen konnte (zitiert nach STENZEL G., „Das Dorf in Österreich“, Verlag Kremayr & Scheriau, Wien 1984).

Die Grundannahme der wünschenswerten staatlichen Nichteinmischung kann in diesem Lichte nicht aufrecht erhalten werden.

**Ad c):**

Besonders gefährlich und tragisch ist die Einstufung fast aller öffentlichen Zahlungen als <Subventionen> (Supports). Diese Vorgangsweise hat für die Landwirtschaft nämlich mehrere katastrophale Folgen:

- Die öffentlichen Leistungsabgeltungen gehen nicht in das Bruttoinlandsprodukt ein, wodurch der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur Volkswirtschaft so stark unterbewertet wird, daß auf Grund unzulässig simplifizierender volkswirtschaftlicher Berechnungen der Schluß gezogen wird, daß man auf sie weitgehend verzichten könne.<sup>5</sup> Dies wirkt sich auch auf die WTO-Verhandlungen aus. Schon die Vorbereitungsgespräche zeigen, daß man nur allzugerne bereit ist, Konzessionen auf dem Gebiet eines für volkswirtschaftlich bedeutungslos gehaltenen Sektors zugunsten von Vorteilen in <Wachstumssektoren> zu machen.
- <Subventionen> sind die ersten Posten, die bei Budgetknappheit gestrichen werden. Dadurch steht die Leistungsabgeltung auf tönernen Füßen und die Bauern sind verunsichert.
- <Subventionen> tragen zumindest das indirekte Stigma des Unerwünschtseins, insbesondere in der internationalen Handelspolitik. Ihnen droht daher auch der handelspolitische Angriff jener Staaten, die kaum öffentliche Leistungsabgeltungen kennen.

Leistungsabgeltungen dürften daher korrekterweise nicht als <Subventionen> bzw. Supports klassifiziert werden.<sup>6</sup>

Es zeigt sich somit, daß wesentliche Grundannahmen für die Berechnung der Stützungsmaße grundsätzlich in Zweifel zu ziehen sind.

---

5 Dies wird u.a. in der EU-internen und in vielen nationalen Diskussionen wiedergespiegelt. Die Argumentation läuft etwa wie folgt: Immer weniger Bauern brauchen immer mehr Geld (Bemerkung: Es muß aufgrund der handelspolitischen Zwänge von kostendeckenden Marktpreisen auf zusätzliche öffentliche Leistungsabgeltung umgestellt werden. Diese aber ist einerseits nicht ausreichend und andererseits längerfristig nicht sicher, so daß immer mehr Bauern das Boot verlassen und immer weniger die notwendigen Arbeiten verrichten.). Deshalb sei es geradezu eine moralische Verpflichtung die <Subventionen> der Bauern zu streichen und das Geld in Zukunftsbranchen, die neue Arbeitsplätze versprechen, zu investieren. Daß ein solches Verhalten jener Spinne gleicht, die den „unnützen“ Haltefaden ihres Netzes abbeißt, sollte bei gesamthaftem Denken evident sein.

6 Hier muß erwähnt werden, daß in der Vergangenheit versucht wurde, zugesagte einkommensstabilisierende Förderungen mit dem Mantel von <Leistungsabgeltungen> zu versehen. Dies hat der Sache erheblich geschadet, kann aber nunmehr als weitgehend überwunden gelten.

### III.3.2 Zu den Stützungsmaßnahmen im besonderen

#### III.3.2.1 Zum Producer Support Estimate (PSE)

Das „Producer Support Estimate“ – also die „Schätzung der Subventionierung der Produzenten“ hat zwei wesentliche Komponenten; nämlich die <Marktpreis-Stützung> und die <Subventionen> einerseits sowie die <Belastungen> andererseits. Die Marktpreis-Stützung ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Inlandspreis und dem Weltmarktpreis. Letzterer wird aus dem Exportpreis bzw. einem theoretischen Importpreis unter Bedingungen vollen Freihandels abgeleitet. Alle öffentlichen Aufwendungen, „die durch die Agrarpolitik verursacht und veranlaßt werden“, gelten in diesem Sinne als Subventionen.<sup>7</sup> Belastungen der Produzenten durch Zahlungen an die öffentliche Hand, wie die österreichische „Bodenschutzabgabe“, sind im wesentlichen eine Fiskalsteuer.

Der <Marktpreis-Stützung> liegt dabei die Annahme zugrunde, daß der Weltmarktpreis ein geeigneter Preismaßstab sei. Diese Annahme kann dann kaum aufrechterhalten werden, wenn der verglichene Weltmarktpreis unter Externalisierung von Umwelt- und Sozialkosten zustande kommt, während der verglichene Inlandspreis diese Kosten sorgsam internalisiert. Weiters stellt sich die Frage, wie vorzugehen ist, wenn im Marktpreis Abgeltungen von Leistungen im öffentlichen Interesse enthalten sind. Auf alle Fälle erscheint die bisher übliche Berechnungsmethode und Terminologie irreführend, weil sie insinuiert, daß eine unzulässige Subventionierung über den Marktpreis gegeben ist, was aber nicht der Fall sein muß. Vielmehr wäre dies im Einzelfall zu prüfen und festzustellen.

Noch extremer ist die Situation bei den <Subventionen>: Unter diesem Titel werden in der OECD alle öffentlichen Ausgaben, die mit der Land- und Forstwirtschaft verbunden sind erfaßt. Es kommt hierdurch zu Grotesken, wie daß sogar landwirtschaftliche Schulen, die nicht dem jeweiligen Unterrichtsministerium unterstehen, als landwirtschaftliche Subvention ausgewiesen werden. (Wer würde eine Gewerbeschule als anzuprangernde Subventionierung eines anderen Berufszweiges ansehen?!). Ebenso verwunderlich ist die vorgegebene Praxis, daß Ausgaben für die ländliche Infrastruktur - also für die Sicherung der Ausgleichsräume der Städte - als agrarische Subventionierung erfaßt werden. Hier scheint das Leitbild, die von H. Daly qualifizierte „Cow-Boy-Economy“ zu sein, die mit dem hochdifferenzierten Muster einer multifunktionalen, in eine dicht besiedelte Kulturlandschaft eingebetteten Land- und Forstwirtschaft nichts anzufangen weiß.

Die Schuld der Europäer und anderer alter Nationen liegt diesbezüglich darin, daß sie sich nicht ab initio gegen diese Vorgangsweise gewehrt haben, und nun mit einem eingefahrenen, struktu-

---

7 Siehe ORTNER K.M.: Internationale Stützungsmaße für die Landwirtschaft: PSE und AMS; in: Monatsberichte über die Österreichische Landwirtschaft Nr.9, 1996, S. 371

rellen Fehldiagnosticum konfrontiert sind, das im Hintergrund das WTO(GATT)-Geschehen wesentlich mitbestimmt.

Ein nicht irreführendes, den Aufgaben einer multifunktionalen Landwirtschaft Rechnung tragendes Stützungsmaß müßte sich auf jene Stützungen beschränken, die die Wettbewerbssituation auf den Weltmärkten zu Gunsten des stützenden Landes verbessern (verfälschen). Die Bezahlung von Leistungen der Land- und Forstwirtschaft im öffentlichen Interesse als <Subventionen> indirekt zu brandmarken, ist nicht nur nicht korrekt, sondern weist auch auf eine marktmachtpolitische Absicht hin. Dasselbe gilt für die Klassifizierung der Bildungs- und Infrastrukturausgaben als <Subvention>. Gerade in den letzteren Bereichen springt die eklante Ungleichbehandlung mit anderen Sektoren ins Auge.

### **III.3.2.2 Zum Aggregate Measure of Support (AMS)**

Das im GATT = WTO verwendete AMS, das, wie erwähnt, im Rahmen der WTO (GATT) zur Anwendung kommt, nimmt seine Basisphilosophie zwar vom PSE, ist aber ein handelspolitischer Kompromiß. Es geht im Unterschied zum PSE von Produkten und von einer fixen Referenzperiode aus, vermeidet weitgehend die Auswirkung von Wechselkursschwankungen und gliedert die <Subventionen> in verbotene „rote“, noch tolerierte „gelbe“, außer Streit gestellte „blaue“ und grundsätzlich tolerierte „grüne“. Letztere reichen von Ausgaben für die Forschung, Bildung, Sozialbeihilfen und Regionalprogramme bis hin zu den ökologisch erwünschten Maßnahmen (Grünmaßnahmen im engeren Sprachgebrauch). Das Hauptcharakteristikum der erlaubten Subventionen ist, daß sie keine Auswirkungen auf die Produktion haben sollen – d.h. produktionsunabhängig sind. Da aber fast alle Leistungen im Rahmen einer multifunktionalen Landwirtschaft der Natur der Sache nach produktionsverbunden sind, erlaubt diese Definition immer wieder Angriffe, zumal - wie schon oben erwähnt - im „Mind Set“ (in der geistigen Landkarte) der reichlich mit Land ausgestatteten Länder (USA und CAIRNS-Gruppe) eine Auseinanderteilung (Segregation) der Funktionen gepflogen wird. Um zu einer sachgerechten Lösung zu kommen, wäre es notwendig, die Leistungsabgeltungen im öffentlichen Interesse klar zu benennen – und nicht als „Subventionen“ zu bezeichnen (siehe auch Abschnitt VII.3).

In diesem Zusammenhang sollte ein grundsätzlicher Vermerk zur US-Strategie der <decoupled payments> (produktionsungebundene Zahlungen an Farmer) angebracht werden: Die USA betreiben Handelspolitik im Stil der strategischen Geschäftsplanung, während die Europäer noch immer eher an einen gemeinwohlorientierten Rahmen denken und voraussetzen, daß eine objektive Instanz nach einem gerechten Ausgleich trachtet. Dies ist aber nicht der Fall.

Die Strategie der USA lag darin, sich im GATT die decoupled payments als „grün“ (also erlaubt) absichern zu lassen, um dann im FAIR Act 1996 (Federal Agriculture Improvement

Act) formal produktionsungebundene Pauschalsummen intern zu verankern (siehe hierzu auch VIII.3).

Es wird bei der Verteidigung dieser Strategie so trivial argumentiert, daß ein Farmer ja die Zahlungen auch „verjubeln und vertrinken“ könne. Dem Insider ist jedoch klar, daß sie als Hilfe für strategische Markteroberung angesehen werden. Jeder Farmer, der halbwegs eine Zukunftsvision hat und im Geschäft bleiben will, wird die Mittel produktionsbezogener einsetzen, um seine Konkurrenzfähigkeit auszubauen.

Wenn jedoch die Europäer und Japaner konkrete, der Natur der Sache nach mit der Produktion verbundene Leistungen im ökologischen und sozialen Interesse bezahlen, dann muß dieses Geld für diese Leistungen und kann nicht zum Ausbau der Marktpräsenz verwendet werden. Die Argumentationskette, die nun vor dem Beginn der Millennium-Runde sehr lautstark mit dem Tenor hinausposaunt wird, daß sich die Europäer und Japaner endlich auch zu vollkommen decoupled payments durchringen müßten, um nicht marktstörend zu agieren, ist daher *umzukehren*.

Wohl der schwierigste Punkt werden in diesem Zusammenhang die Aufwendungen zur Sicherung der Ernährung im Falle gestörter Zufuhren sowie im Krisen- und Kriegsfall sein. Sie müssen neben der erlaubten Haltung von Krisenlagern auf die Erhaltung der Produktionsbereitschaft abzielen. D.h. es muß ein Mindestmaß an Produktion in einer Art aufrecht erhalten werden, die eine jederzeitige Intensivierung (ein Hochfahren der Produktionssysteme) ermöglicht. Dies widerspricht der vorherrschenden kurzfristig optimierenden Philosophie der Verlagerung der Produktion auf den gegenwärtig kostengünstigsten Standort. Das Ausblenden künftiger Notwendigkeiten widerspricht aber ebenso eindeutig dem anerkannten Menschenrecht auf gesicherte Ernährung und der Solidarität mit den künftigen Generationen. Letzteren Zielen sollte in einer gemeinschaftsorientierten Zielhierarchie klarer Vorrang zukommen.

Wie bereits in Abschnitt II.2 ausgeführt, bedarf es hierzu auch einer Klarstellung der ethischen Basis, nämlich der Außerstreitstellung, daß jene Wirklichkeiten, auf die andere aufbauen und jene Maßnahmen, die Menschenrechten Rechnung tragen, vorrangig zu schützen sind.

Gegenwärtig ist die Möglichkeit zur Erhaltung der Produktionsbereitschaft dadurch gegeben, daß im Rahmen der Blue-box des Agrarabkommens (WTO) für ein Produktionsvolumen, das 85 % dessen der Basisperiode<sup>8</sup> beträgt, Förderungen getätigt werden können. Wenn die Blue-box jedoch bekämpft werden sollte, was zu erwarten ist, sind diese Zahlungen gefährdet.

Auf eine besondere Groteske bei der *Beurteilung von Umweltmaßnahmen* auf ihre Zulässigkeit im Rahmen der WTO (des GATT, 1994) muß abschließend noch hingewiesen werden, weil sie zu einer nicht wünschenswerten Dynamik führt. Es werden Abgeltungen (Förderungen) nur

---

8 Dieser Prozentsatz korrespondiert exakt mit dem <Überführungsprozentsatz> von „deficiency payments“ in „decoupled lump sum payments“ unter dem US-FAIR Act.

dann als erlaubt erachtet, wenn sie sich auf die Erbringung von Leistungen beziehen, die *über* die verpflichtenden Standards einer ordnungsgemäßen Landwirtschaft hinausgehen.<sup>9</sup> Wenn nun ein Staat hohe verpflichtende Standards erlassen hat, dann beschränkt er seinen eigenen Spielraum für die Abgeltung einer gegenüber dem Weltmarktniveau höheren Leistung seiner Landwirte und bringt sie so in eine unhaltbare Konkurrenzsituation. Die Einführung *höherer Standards* wird somit bestraft statt gefördert.

Es ergibt sich aber noch ein weiteres Problem: Im Umweltschutz wird in der Regel gefordert, daß Leistungsabgeltungen nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie einer *Erhöhung* der Umweltleistungen dienen (Verbesserung der performance). Damit aber kommen bestehende Agrikultursysteme mit einer guten <performance> am Markt ins Hintertreffen. Es bedarf daher auch *Leistungsabgeltungen zur Erhaltung standortangepaßter, umweltfreundlicher Bewirtschaftungssysteme*.

PSE und AMS bedürfen daher einer Überprüfung und Revision sowohl auf Grund der neueren wissenschaftlichen Erkenntnisse als auch auf Grund des stattgefundenen Wertewandels, der in den politischen Prioritäten zum Ausdruck kommt. Diesbezügliche Arbeitsgruppen sollten in der OECD und in der WTO gefordert werden.

---

9 Dasselbe Dilemma existiert innerhalb der EU, weil die meisten politischen Akteure mit handelspolitischen Fragen nicht vertraut sind.



## IV. KRITISCHE ANMERKUNGEN ZUR „THEORIE DES WELTHANDELS“

---

### IV.1 Kurzer Abriß über die Theorie des Handels

Franz Weiß

#### IV.1.1 Einführung

Wenn man sich mit möglichen Auswirkungen von Freihandel beschäftigt, ist es zunächst sinnvoll, sich darüber klar zu werden, warum viele Ökonomen dieses Ziel lieber früher als später verwirklicht sähen. Zwei Argumente scheinen dabei wichtig: die Vorteile durch Arbeitsteilung einerseits, verstärkte Konkurrenz andererseits. In diesem Abschnitt soll daher zuerst ein kurzer Überblick über die wichtigsten Sätze der Wohlfahrts- und Handelstheorie sowie über die Rolle von Wettbewerb für die Effizienz von Märkten gegeben werden. Anschließend folgt eine kurze Zusammenfassung darüber, was sich nach herkömmlicher Theorie ändert, wenn ökologische Effekte berücksichtigt werden.

#### IV.1.2 Grundlegendes zur Außenhandelstheorie

Der Vorteil von Freihandel liegt in der Tatsache, daß die Effizienz steigt, wenn Güter dort erzeugt werden, wo die geringsten Kosten anfallen. Bei freiem Handel hat jedes Land einen Anreiz, diejenigen Güter zu erzeugen, für die es relativ zu anderen Gütern am wettbewerbsfähigsten ist, also einen **komparativen Vorteil** besitzt. Bei einer Liberalisierung der Märkte steigt also der Gesamtoutput und das Einkommen aller beteiligter Handelspartner. Die traditionelle Theorie nennt vor allem zwei Gründe für solche komparativen Vorteile: **Unterschiedliche Ressourcenausstattungen und unterschiedliche Technologien**. Die wichtigste Botschaft der realen Außenhandelstheorie geht bereits auf DAVID RICARDO und JOHN STEWARD MILL zurück, ist aber später in ein vollständigeres neoklassisches Modell gepackt worden. Dieses kann folgendermaßen zusammengefaßt werden.

Angenommen, die Zahl der Haushalte, Unternehmen, Güter und Produktionsfaktoren sei konstant. Sowohl Produktionsfaktoren als auch Unternehmen sind Eigentum der Haushalte (letztere in Form von Gewinnbeteiligungen), und Produktionsfaktoren können entweder von den Haushalten konsumiert oder an Unternehmen weitervermietet werden. Weisen Nutzen- und Produktionsfunktionen die üblichen mathematischen Eigenschaften auf, dann gelten die folgenden Behauptungen<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Zum Beweis von Behauptung 1 siehe VARIAN, H.R. (1984)

- a) Wenn weder einzelne Unternehmer noch einzelne Haushalte genügend Marktmacht besitzen, um Preise beeinflussen zu können, dann existiert ein Preisvektor, der alle Märkte räumt, bei dem also auf allen Märkten das geplante Angebot der geplanten Nachfrage entspricht.
- b) Dieser Preisvektor, der nicht eindeutig sein muß, führt zu einem pareto-effizienten Ergebnis, so daß niemand besser gestellt werden kann, ohne jemand anderen schlechter zu stellen.
- c) Jedes pareto-effiziente Ergebnis kann über eine bestimmte Verteilung der Produktionsfaktoren und der Gewinnanteile sowie einen passenden Preisvektor erreicht werden.
- d) Teilt man, ausgehend von einer pareto-effizienten Situation, die oben beschriebene Ökonomie in kleinere Gruppen, die nicht untereinander handeln, so kann dies niemals zu einer Paretoverbesserung führen.
- e) Für jede Ausgangssituation, in der Teile der Ökonomie von anderen Teilen getrennt sind, kann ein Preisvektor sowie eine Verteilung der Produktionsfaktoren und Gewinnanteile gefunden werden, so daß die Einführung von freiem Handel zumindest niemanden schlechter stellt.<sup>2</sup>

Solange also die üblichen Annahmen getroffen werden, zeigt die Theorie, daß alle Länder von einer Liberalisierung des Handels profitieren oder zumindest keinen Nachteil erleiden. Solange die Länder so klein sind, daß ein einzelnes Land das Preisniveau nicht maßgeblich beeinflussen kann, hat kein Land einen ökonomischen Anreiz, künstliche Handelsbarrieren wie Zölle oder Quoten einzuführen. Für größere Länder ist dies nicht unbedingt der Fall, da die Gewinne über die „terms of trade“ die Effizienzverluste übersteigen können. Man kann sogar zeigen, daß für größere Länder mit einer gewissen Marktmacht stets ein optimaler Zolltarif existiert, der für das Land dem Freihandel überlegen ist. Da die Wohlfahrt anderer Länder aber dadurch leidet, ist mit Vergeltungsmaßnahmen zu rechnen<sup>3</sup>.

Neben unterschiedlichen Technologien und Ressourcenausstattungen gibt es noch einen weiteren wichtigen Grund für Handel, der lange vernachlässigt wurde, da er nicht ins Bild der Neoklassik paßt. Die Idee ist sehr einfach. Sowohl steigende Skalenerträge wie auch hohe Fixkosten führen zu sinkenden Durchschnittskosten. Ist die Nachfrage nach einem Gut derart, daß Unternehmen im Bereich sinkender Durchschnittskosten produzieren, kann es billiger sein, die gesamte Menge eines Produktes in einem oder wenigen Unternehmen zu produzieren. Je freier der Handel, desto größer der Markt und desto billiger kann produziert werden, indem größere

---

<sup>2</sup> zum Beweis von Beh. 2-3 siehe J.M. GRANDMONT AND MC. FADDEN (1972)

<sup>3</sup> siehe G. GANDOLFO (1987), 1, pp. 121.

Betriebe die kleineren aus der Produktion verdrängen. Man benötigt also keine Unterschiede zwischen den Ländern, weder in Ausstattung noch in Technologie, um Gründe für Handel zu finden. In welchem Land ein Gut letztendlich produziert wird, ist hier eher eine Frage des Zufalls (zumindest solange man die Frage der Transportkosten ignoriert).<sup>4</sup>

Auf diese Weise kann auch das Phänomen von intra-industriellem Handel, also dem gleichzeitigen Handel eines Produktes zwischen zwei Ländern in beide Richtungen, erklärt werden. In einer Welt stark differenzierter Güter haben Betriebe häufig eine beschränkte Marktmacht für ihre Produkte und können auch noch im Bereich sinkender Durchschnittskosten erfolgreich arbeiten. Dadurch kommt der selbe Effekt zum tragen wie im Fall steigender Skalenerträge.

Ob eine Handelsliberalisierung unter diesen geänderten Bedingungen positiv oder negativ auf die Wohlfahrt wirkt, hängt letztendlich von der Marktmacht der Betriebe ab, die am freien Markt übrigbleiben. Grundsätzlich wird Freihandel über die verschärfte Konkurrenz das Angebot steigern und Monopolrenten reduzieren. So werden die verbleibenden Betriebe zu effizienteren Betriebsgrößen gezwungen und dies erhöht die Gesamtwohlfahrt. Es kann aber zur Konzentration in einzelnen Ländern kommen, wodurch die Monopolrenten sozusagen umverteilt werden. Die Allgemeingültigkeit der These, alle Länder würden vom Handel profitieren, darf also bezweifelt werden<sup>5</sup>.

Daneben gibt es zahlreiche andere Schwächen der neoklassischen Außenhandelstheorie. Einige sollen im folgenden kurz angerissen werden, andere folgen in späteren Abschnitten:

- Eine generelle Eigenschaft neoklassischer Modelle liegt darin, daß sie zwar Aussagen über Gleichgewichtssituationen treffen, aber üblicherweise wenig über den Weg zu diesen Gleichgewichten sagen. So werden *Anpassungskosten*, wie vorübergehende Arbeitslosigkeit, in der Wohlfahrtsanalyse nicht berücksichtigt. In einer steady-state Ökonomie mag diese Vorgehensweise berechtigt sein, da kurzfristige Verluste durch die Umstellung durch langfristige Wohlfahrtsgewinne ausgeglichen werden. Wenn sich aber Technologien und Präferenzen mit der Zeit verändern, ist das nicht länger gewährleistet.
- Auch mit dem Phänomen *Wachstum* tun sich neoklassische Modelle eher schwer. Die neoklassische Wachstumstheorie geht von exogenem technischem Fortschritt aus. Das ansonsten gleichbleibende Modell mit rein allokativem Charakter wird also nur um eine zeitliche Dimension erweitert. Die Wohlfahrtsimplikationen unterscheiden sich dementsprechend auch nicht wesentlich von denen statischer Modelle. Im Gegensatz dazu versucht die neuere Wachstumstheorie, technischen Fortschritt zu endogenisieren. In sol-

---

4 siehe: HELPMAN, E., KRUGMAN, P.R. (1985), pp. 113 ff.

5 für eine detaillierte Auseinandersetzung siehe: HELPMAN, E., KRUGMAN, P.R. (1985)

chen Modellen kann gezeigt werden, daß Freihandel zur Konservierung des Entwicklungsstandes wirtschaftlich schwächerer Länder führen kann<sup>6</sup>.

- *Räumliche Aspekte* werden im obigen Modell vernachlässigt. Handel und Transport werden als kostenlos behandelt und die Technologie unterliegt konstanten Skalenerträgen. Handelsbestimmend sind also ausschließlich Technologie, Ausstattung und Präferenzen. Wären Technologie und Ausstattung mobil, gäbe es auch keinen Grund für internationalen Handel. Wenn man diese Annahmen ändert, also Handelskosten und steigende Skalenerträge zuläßt, kann die räumliche Dynamik modellendogen bestimmt werden. Unter bestimmten Bedingungen wird eine Liberalisierung des Handels in solchen Modellen zu einer verschärften Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in Ballungsräumen führen<sup>7</sup>.
- Die größte Schwäche neoklassischer Modelle ist wahrscheinlich die Tatsache, daß die Frage der *Nachhaltigkeit* nicht gestellt wird. Langfristige Effizienz steht aber häufig in direkter Konkurrenz zu kurzfristiger Kosteneffizienz. Nachdem vollkommene Zukunftsmärkte, mit denen man sich in der Theorie häufig behilft, üblicherweise weder existieren noch realistisch denkbar sind, werden Märkte üblicherweise von kurzfristiger Effizienz geleitet. So werden langfristig effiziente Wirtschaftssysteme durch kurzfristig profitable ersetzt. Auch eine vorausschauende nationale Regierung ist unter Wettbewerbsbedingungen häufig nicht in der Lage, nachhaltige Wirtschaftssysteme zu erhalten, da aus dem Vorsichtsprinzip heraus begründete Struktursubventionen oft schwer von Protektionismus zu unterscheiden sind. Diese und andere Probleme, wie Externalitäten und beschränkte Ressourcen, werden in späteren Abschnitten genauer behandelt.

### IV.1.3 Die Rolle des Wettbewerbes

Die wichtige Rolle, die Wettbewerb für *das effiziente Funktionieren der Märkte* spielt, ist keine Neuigkeit. Zwei Faktoren scheinen dabei von besonderer Bedeutung zu sein. Auf der einen Seite sorgt Wettbewerb dafür, daß sich die Preise an das effiziente Niveau anpassen. Betriebe, die den Marktpreis selbständig beeinflussen können, haben keinen Anreiz, ihre Preise auf das Niveau der Grenzkosten zu senken. Andererseits wären Betriebe ohne Wettbewerb weniger innovativ. Wettbewerb ist also nicht nur für die Erreichung eines statischen Gleichgewichtes unentbehrlich, sondern auch für ein dynamisches Wachstum.

Leider wirkt sich *Wettbewerb nicht immer nur positiv* auf die Effizienz aus, insbesondere, wenn wir die Annahmen von Vollbeschäftigung fallen lassen und das Problem von Unsicherheit

---

<sup>6</sup> siehe: KRUGMAN, P.R (1990 B)

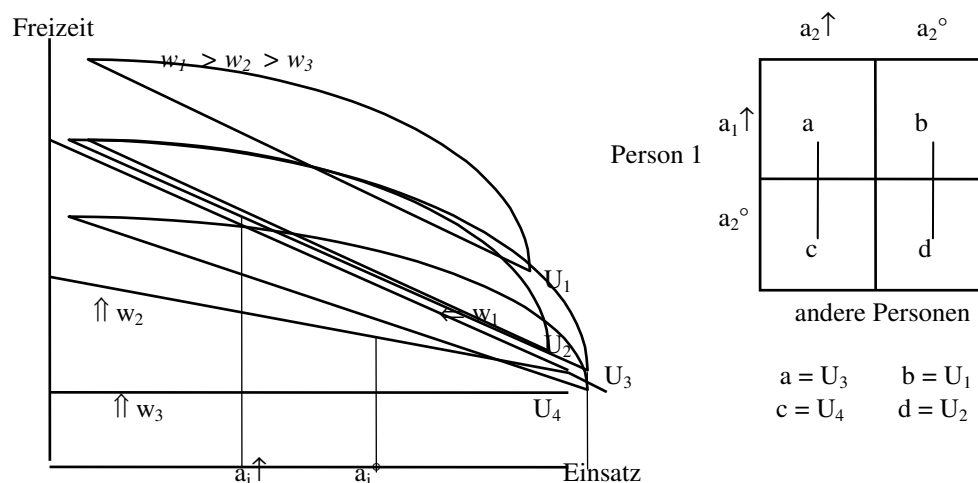
<sup>7</sup> siehe: KRUGMAN, P.R. (1991)

berücksichtigen. So hat zum Beispiel Werbung die Eigenschaft, die Nachfrage nach Gütern eines bestimmten Betriebes zu erhöhen. Dies passiert aber größtenteils auf Kosten der Konkurrenten, da die Gesamtnachfrage nur in viel geringerem Ausmaß beeinflussbar ist. Da sich aber alle Betriebe in einem Gefangenendilemma befinden, werden alle für ihre Produkte werben, mit dem Ergebnis, daß keiner mehr Kunden bekommt, die Verkäufe also nicht steigen, aber alle die Kosten tragen müssen. Niemand kann es sich leisten, auf Werbung zu verzichten, da er ansonsten seine Kunden an die anderen verliert. Der Nettowohlfahrtseffekt ist eindeutig negativ.

Ein ähnliches Beispiel gibt es auch für das Arbeitsangebot. Angenommen  $a_i$  sei ein Maß für den persönlichen Einsatz, den ein Arbeitnehmer im Arbeitsprozeß einbringt. Ein hoher persönlicher Einsatz führt zu negativen Folgen wie Streß und Erschöpfung für den Betroffenen. Erwartet er jedoch Prestigegewinn, hohes Lohnniveau und die Aussicht auf eine bessere Karriere in der Zukunft als Konsequenz dieses hohen Einsatzes, endet er im folgenden Dilemma:

Grafik IV.1-1

**Arbeitsangebot unter Wettbewerbsbedingungen**



$w_1$  ist der Lohn wenn der Betroffene besser ist als seine Konkurrenten,  $w_2$  wenn er durchschnittlich ist, und  $w_3 = 0$  wenn er schlechter ist, und daher seinen Job verliert. Anfangs beträgt der Einsatz  $a_i^\uparrow$  mit dem resultierenden Nutzenniveau  $U_1$  wenn  $w_1$  erwartet wird. Sind die Konkurrenten jedoch nicht weniger eifrig, bleibt lediglich  $w_2$  mit dem Nutzenniveau  $U_3$ , das sich unterhalb von  $U_2$  mit dem optimalen Arbeitsangebot  $a_i^\circ$  befindet. Er muß also seinen Einsatz erhöhen, auch wenn er sich dann links vom Optimum befindet (selbst wenn es ihm dadurch gelingt, das höhere Lohnniveau tatsächlich zu erreichen). Aber unabhängig von den Strategien der Konkurrenten ist er gut beraten, so zu agieren, da die neue Indifferenzkurve  $U_1$  besser ist

als  $U_2$ , und  $U_3$  ' besser ist als  $U_4$  (Arbeitslosigkeit). Dieser Wettlauf setzt sich fort bis ein Niveau von  $a_i$  erreicht wird, bei dem entweder die neue Indifferenzkurve  $U_1^e = U_2$  oder  $U_3^e = U_4$ . Wettbewerb kann also einen ineffizient hohen oder ineffizient niedrigen (in unserem Beispiel  $a_i=0$  mit  $U_4$ ) Arbeitseinsatz bewirken.

Die einzig notwendigen Bedingungen für dieses spezifische Dilemma ist die reale Bedrohung durch unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Man könnte aber noch weiter gehen und behaupten, daß bei einer realen Bedrohung durch unfreiwillige Arbeitslosigkeit immer dann, wenn zwei Situationen zur Auswahl stehen (A und B), bei denen A zwar weniger kosteneffizient als B, aber aus anderen Gründen dennoch vorzuziehen ist, der freie Markt die Ökonomie zu B zwingt, da sich die Akteure in einem ähnlichen Gefangenendilemma befinden wie im oben beschriebenen Fall. Der Markt ist also keine intelligente unsichtbare Hand, deren Ziel die Maximierung der Wohlfahrt ist, sondern lediglich eine Kraft, welche die Ökonomie zu einer effizienten Organisation von Produktion und Konsum zwingt. Andere wohlfahrtsrelevante Faktoren werden dadurch beeinflußt und zum Zwecke dieser Kosteneffizienz verändert und es gibt keine Garantie, daß der Nettoeffekt für die Wohlfahrt positiv ist.

Es gibt also gute Gründe für Vertrauen in die Kräfte des Marktes, aber nicht weniger Grund zur Besorgnis über die Kosten von scharfem Wettbewerb.

#### **IV.1.4 Außenhandel und Externalitäten**

Das neoklassische Grundmodell, von dem oft die Effizienz freier Märkte abgeleitet wird, geht implizit davon aus, daß niemand Kosten, die er verursacht, anderen aufzubürden vermag, oder Güter konsumieren kann, ohne dafür zu bezahlen. Wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind, spricht man von sogenannten Externalitäten, positiven Externalitäten wenn Güter unbezahlt konsumiert werden und negativen Externalitäten, wenn Kosten auf andere überwält werden. Ersteres führt im freien Markt zu einem Unterangebot des besagten Gutes. Letzteres führt zu einem Überangebot, wenn die Kosten in der Produktion bzw. zu Überkonsum wenn sie beim Verbrauch anfallen. Da der Markt selbst nicht zum effizientesten Ergebnis führt, ist also staatliche Intervention nötig. Die bekanntesten Beispiele für negative Externalitäten sind alle Formen von Umweltschäden und insbesondere die Beziehung von Handel und Umwelt wurde in den letzten Jahren heftig diskutiert. In diesem Abschnitt sollen die grundlegenden Überlegungen zum Thema Freihandel bei Externalitäten skizziert werden.

Im Zusammenhang mit internationalem Handel kann man grundsätzlich zwei Arten von Externalitäten unterscheiden. Einerseits solche, die nationale Grenzen nicht überschreiten, vom nationalen Standpunkt her also keine Externalitäten sind, und andererseits internationale spillovers, wie den Treibhauseffekt. Während für internationale spillovers weitgehend Einigkeit darüber besteht, daß für eine Lösung koordiniertes Vorgehen notwendig wäre, ist im Fall von

lokalen Externalitäten unklar, ob die Regulierung den nationalen Regierungen überlassen oder zumindest ein Teil auf die internationale Ebene verlagert werden sollte.

Bei den *internationalen spillovers* kann man wieder zwei Fälle unterscheiden: den bilateralen Fall, also lokal beschränkte, grenzüberschreitende Emissionen und den multilateralen Fall wie den Treibhauseffekt. Für ersteren Fall hängen Wohlfahrtseffekte und die Wahl der richtigen internationalen Politik sehr stark von der jeweiligen Situation ab. So existiert eine große Zahl an Literatur zu second-best Lösungen für ganz bestimmte Fälle, die den Rahmen dieser Einführung sprengen würde. Im Fall von multilateralen spillovers haben nationale Regierungen generell keinen Anreiz, die optimale Umweltpolitik einzuführen, da sie als Trittbrettfahrer stets besser aussteigen, selbst wenn sie von den Umweltschäden mehr betroffen sind als andere. Die einzige Möglichkeit, eine effektive Internalisierung der Umweltkosten zu erreichen, wäre eine internationale Regelung. Nicht in allen Fällen ist dies allerdings mit der Frage von freiem oder beschränktem Handel verknüpft. In vielen Fällen würde das Dilemma auch in einer Welt autarker Ökonomien existieren. Im Fall von negativen Externalitäten im Zusammenhang mit Transport sind jedoch solche spillovers unmittelbar mit einer Liberalisierung des Handels verknüpft und können daher nicht unabhängig von der Frage der Marktliberalisierung gesehen werden. Darüber hinaus ist eine Verknüpfung von internationaler Umweltpolitik mit Fragen der Marktliberalisierung deshalb sinnvoll, weil Umweltsünder wenig Anreize haben, ihr Verhalten zu ändern. So können Handelsinstrumente als Druckmittel eingesetzt werden.

Im Fall von *lokalen Externalitäten* sagt die erweiterte neoklassische Analyse folgendes<sup>8</sup>:

Für kleine Länder gilt: Wenn die Produktion eines Gutes die Umwelt schädigt und die optimale Umweltpolitik nicht eingeführt wurde, führt eine Liberalisierung des Handels zu Wohlfahrtsgewinnen in den Importländern. In Exportländern wird die Umweltqualität sinken, was aber unter bestimmten Umständen durch andere Wohlfahrtsgewinne ausgeglichen werden kann. Wenn jedoch ein Land die optimale Umweltpolitik einführt, ist Freihandel immer die beste Lösung, unabhängig von der Umweltpolitik der jeweils anderen. Es profitieren also sowohl Export- als auch Importländer eindeutig von freiem Handel.

Für größere Länder sind die beschriebenen Effekte generell kleiner, da ein Importland den Weltmarktpreis durch seine zusätzliche Nachfrage erhöht und ein Exportland Preisreduktionen hinnehmen muß, da die Nachfrage nicht unendlich elastisch ist. Ohne Vergeltungsmaßnahmen ist ein optimaler Zoll bei gleichzeitiger Adaption der optimalen Umweltpolitik die beste Lösung für ein einzelnes Land. Um globale Pareto-effizienz zu erreichen, ist jedoch Freihandel nötig.

---

<sup>8</sup> siehe: ANDERSON, K. (1992); pp. 25-48; BHAGWATI, J., SRINIVASAN, T.N. (1996); pp. 159-223.

Generell gilt, daß bei Fehlen der optimalen Umweltpolitik Exportzölle die Umweltschäden zwar auf ein effizientes Niveau reduzieren können, aber die Wohlfahrt steigt in geringerem Maß als im Falle der optimalen Umweltpolitik.

Falls andere Länder ihre Umweltpolitik verschärfen, wird ein Exportland durch Freihandel profitieren, da der Weltmarktpreis steigt. Nur bei starken Umweltschäden kommt es zu einem Wohlfahrtsverlust. Importländer werden immer verlieren, außer sie werden dadurch zu Exporteuren. Verluste sind stets niedriger, wenn die optimale Umweltpolitik in Kraft ist.

Abschließend kann gesagt werden, daß eine globale pareto-effiziente Lösung keine harmonisierte Umweltpolitik erfordert, da die optimale Umweltpolitik eines Landes von natürlichen Bedingungen, Präferenzen und Einkommen abhängt. Stattdessen würde eine erzwungene Harmonisierung einen Wohlfahrtsverlust bewirken.

Eine wichtige Schwäche der skizzierten Analyse liegt darin, daß nicht wirklich gefragt wird, was mit den Ressourcen passiert, wenn ein Teil der Produktion ins Ausland verlagert wird. In einer vollbeschäftigten neoklassischen Welt ist die Antwort einfach. Das neue Gleichgewicht liegt am neuen Tangentialpunkt von Transformationskurve und Einkommensgerade. Wird also mehr von einem Gut importiert, werden die Ressourcen automatisch zur Produktion anderer Güter umgeleitet. Bei hohen Umweltstandards in der Produktion des verdrängten Gutes ist diese Verlagerung etwas größer als ohne diese. Freihandel führt also zu einer Spezialisierung auf umweltschädliche Produktion in Ländern mit niedrigen Umweltstandards und zu einer Spezialisierung auf saubere Produkte in Ländern mit hohen Umweltstandards. Der Einkommenseffekt wird sich in Grenzen halten und daher auch die Rückwirkungen auf die Nachfrage.

Langfristig mag diese Analyse korrekt sein, aber was passiert kurzfristig in einer realistischeren Welt mit beträchtlicher Arbeitslosigkeit? Werden die Umweltstandards für bestimmte Produkte in einem Land erhöht, ist zu erwarten, daß ein Teil der Produktion ins Ausland verlagert wird. Die Beschäftigung sinkt also im Inland und steigt im Ausland und durch Multiplikatoreffekte kann dies noch verschärft werden. Da auf Grund der Arbeitslosigkeit im Ausland freie Ressourcen zur Verfügung stehen, bedeutet die zusätzliche Produktion dort nicht notwendigerweise die Verlagerung vormals ausländischer Produktionen ins Inland (wie dies im neoklassischen Modell der Fall wäre). Vielmehr wird Arbeitslosigkeit zumindest vorübergehend vom Ausland ins Inland importiert. Dies ist ein sehr unmittelbarer Effekt, wohingegen Umweltschäden üblicherweise eher langfristiger Natur und die Folgen auch eher unklar sind. Es ist also kaum verwunderlich, daß nationale Regierungen unter kompetitiven Bedingungen eher zögern, strenge Umweltstandards einzuführen, wenn diese die Wettbewerbsfähigkeit einschränken. Auf dieses Problem wird im folgenden Abschnitt VI.2 näher eingegangen.



## IV.2 Verhindert Freihandel effiziente Umwelt- und Sozialstandards?

Franz Weiß

Wie oben erwähnt, gibt es in einem neoklassischen Modell keinen Grund für eine Regierung, Umweltstandards systematisch falsch zu setzen, solange die Schäden lokal sind, also nicht auf andere Länder überwältzt werden können. Das Faktorangebot ist fix und werden Faktoren von einer Verwendung abgezogen, werden sie automatisch der nächst besten Verwendung zugeführt. Wenn Regierungen also das Wohl der Einwohner im Sinn haben, werden sie die Umwelt- und Sozialstandards effizient festlegen. Ineffizienzen, die auf Mangel an Information, Machtungleichgewichte oder intergenerative Demokratiedefizite zurückzuführen sind, schränken diese Aussagen natürlich ein, sind aber kein Problem, das durch Freihandel entsteht.

Dem gegenüber steht die Befürchtung im Raum, strenge Umwelt- und Sozialkriterien würden Betriebe dazu veranlassen, den Standort zu wechseln und daher würden Regierungen sich dagegen sträuben, solche höheren Standards einzuführen oder sogar vorhandene Standards zurückschrauben, um Betriebe zu halten oder anzulocken. Würde ein solcher Wettbewerb um Betriebe zu ineffizient niedrigen Standards führen, wäre dies ein, wenn auch nicht zwingendes, Argument für eine Harmonisierung von Standards. Im folgenden soll anhand von Umweltstandards kurz dargestellt werden, inwieweit es theoretische Argumente für einen solchen „Wettbewerb nach unten“ gibt und ob empirische Untersuchungen existieren, die solche Überlegungen untermauern.

### IV.2.1 Theoretische Überlegungen

Im Gegensatz zum oben präsentierten neoklassischen Standardmodell benötigen die hier verwendeten Modelle international mobiles Kapital und mobile Unternehmer. Darüber hinaus muß ein Land durch zusätzliches Kapital oder zusätzliche Unternehmen profitieren. Ohne diese letzte Bedingung würde eine wohlfahrtsmaximierende Regierung Standards so festlegen, daß der über alle Einwohner aggregierte Nutzen einer Umweltverbesserung exakt den Kosten einer solchen entspräche.

$$(1) \quad \sum MB^i = MC$$

*MB<sup>i</sup>....Grenznutzen einer Verschärfung von Umweltstandards für Einwohner i*

*MC.....Grenzkosten einer Verschärfung von Umweltstandards*

Hat nun Kapital einen Nutzen für sich, müssen neben den Vermeidungskosten auch die Verluste berücksichtigt werden, die dadurch entstehen, daß Betriebe auf Grund der schärferen Umweltstandards einen Teil des Kapitals nach außen verlagern.

$$(2) \quad \Sigma MB^i = MC - t \cdot dK$$

$t$ ..... Nutzen einer Einheit Kapital

$dK$  .....Veränderung des Kapitals bei einer Verschärfung der Umweltstandards

Dadurch ergibt sich ein niedrigeres Niveau von Umweltstandards als ohne diesen Effekt. Vom Standpunkt eines einzelnen Landes aus würde dies jedoch noch immer den Kriterien einer effizienten Entscheidungsfindung entsprechen. Die Ineffizienz ergibt sich erst daraus, daß für die gesamte betrachtete Ökonomie die Kapitalmenge konstant bleibt, der Nutzengewinn eines Landes also nur über den Verlust eines anderen Landes erreicht werden kann. Die Regierungen befinden sich also in einem Gefangenendilemma der folgenden Form.

Grafik IV.1-2

**Wettbewerb und Umweltstandards bei Arbeitslosigkeit und mobilem Kapital**

Land 2

		Streng	locker
Land 1	Streng	a	b
	Locker	c	d

c>=a>=d>=b

Die Festsetzung lockerer Umweltvorschriften ist für beide Länder die dominante Strategie, auch wenn beide durch schärfere Standards profitieren würden ( $a \geq d$ ). Dieser einfache Fall von zwei Ländern dient nur der Veranschaulichung und kann relativ einfach auf beliebig viele Länder ausgedehnt werden.

Als Gründe dafür, warum zusätzliches Kapital einen Nutzen für ein Land bzw. eine Regierung haben sollte, werden in der Literatur in erster Linie zwei Dinge genannt: einerseits eine Besteuerung von Kapital bzw. in eingeschränktem Maße auch von Gewinnen, die dazu führt, daß Kapital einen positiven Wert in der Zielfunktion von Regierungen erhält. Dazu seien vor allem die Modelle von OATES-SCHWAB (1988) sowie BOND-SAMUELSON (1989) genannt. Andererseits kann ein solcher Nutzen von Kapital durch eine Unterauslastung vorhandener Ressourcen, insbesondere durch Arbeitslosigkeit, entstehen. Dieser Fall wird in den Modellen von HUANG (1992) und PECH, PFAFFERMAYER (1998) thematisiert.

Während die Kapitalsteuer-bezogenen Modelle sehr spezifische Annahmen benötigen, ist die Sache bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit relativ klar. Erklärungsbedarf besteht in erster Linie

im Hinblick auf die Frage, warum unfreiwillige Arbeitslosigkeit existiert. Huang geht von unflexiblen Löhnen und der Effizienzlohntheorie (positive Korrelation von Lohn und Leistung) aus, die Ergebnisse würden aber auch bei den meisten Formen struktureller Arbeitslosigkeit gelten. Insbesondere kann unfreiwillige Arbeitslosigkeit auch dadurch entstehen, daß der Verlust von Arbeitskräften auf Grund der Umstellung auf arbeitssparende Technologien größer ist als die Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen Produktbereichen, da die Einführung neuer Produkte Zeit benötigt. Wichtig ist lediglich, daß die Arbeitslosigkeit insgesamt (in der gesamten betrachteten Ökonomie) durch eine Kostensenkung, wie einer Reduktion von Umweltstandards, nicht reduziert werden kann, während ein einzelnes Land sehr wohl in der Lage ist, seine eigene Arbeitslosigkeit über solche Kostensenkungen auf Kosten anderer Länder zu reduzieren, die eigene Arbeitslosigkeit also quasi zu exportieren.

Im Modell von Huang ergibt sich der Kapitalwert  $t$  für ein Land aus:

$$(3) \quad t = (w - e) * dL / dK$$

$w$ .....Lohnsatz

$e$ .....Opportunitätskosten der Freizeit

$dL$ .....zusätzliche Arbeit, die durch eine Einheit zusätzlichen Kapitals geschaffen wird

Eingesetzt in Gleichung 2 ergibt sich daraus ein Anreiz, Standards niedriger zu setzen als auf das effiziente Niveau, da  $w > e$  auf Grund der Unfreiwilligkeit der Arbeitslosigkeit. PECH, PFAFFERMAYER (1998) zeigen jedoch, daß eine Harmonisierung von Standards auch in diesem Fall nicht unbedingt zu einer Pareto-Verbesserung führen muß, wenn Umweltpolitik reale Arbeitsmarkteffekte hat.

#### IV.2.2 Empirische Evidenz

Im Zusammenhang mit empirischer Evidenz des beschriebenen Effekts kann man grundsätzlich zwei Fragen stellen. Erstens: Wie wichtig sind Umweltstandards für die Standortwahl von Betrieben? Zweitens: Gibt es tatsächlich Hinweise darauf, daß Regierungen Umweltstandards niedrig halten, aus Angst Betriebe könnten abwandern? Während LEVINSON (1996) eine Reihe von Studien zitiert, die sich mit der ersten Frage beschäftigen, gibt es über die Frage nach dem Verhalten von Regierungen kaum Untersuchungen. Aufmerksames Verfolgen von Statements aus den Reihen der Politik lassen jedoch kaum einen Zweifel daran, daß das Argument von Arbeitsplätzen immer wieder gegen eine Verschärfung von Umweltstandards eingesetzt wird.

Die von Levinson zitierten Untersuchungen befassen sich mit der Frage der Standortwahl von Betrieben sowohl auf nationaler (USA) wie auf internationaler Ebene. Einerseits wurden Betriebe nach der Wichtigkeit verschiedener Faktoren für die Standortentscheidung gefragt; dabei wurde den Umweltstandards üblicherweise von Seiten der Betriebe keine allzu hohe Priorität beigemessen. Auch der Anteil der durch Umweltstandards verursachten Kosten an den

Gesamtkosten einzelner Industriezweige hält sich üblicherweise in Grenzen. Andererseits wurden nationale Wirtschaftsindikatoren wie Wachstum, Beschäftigung, Import- und Exportvolumen, sowie Gründungen und Schließungen von Betrieben in besonders umweltintensiven Industrien nach der Strenge von Umweltstandards der jeweiligen Staaten bzw. Bundesstaaten verglichen. Auch in diesen Studien findet sich kaum klare Evidenz dafür, daß Umweltstandards bei der Standortentscheidung von Betrieben eine entscheidende Rolle spielen. In den Fällen, in denen die Ergebnisse in die erwartete Richtung deuten, sind die Effekte meist nicht sehr groß. Es scheint also so zu sein, daß Politiker dem Problem einen höheren Stellenwert einräumen als dies auf Grund unternehmerischen Verhaltens tatsächlich gerechtfertigt ist. Entscheidend ist aber letztendlich das Verhalten der Regierungen und nicht das der Unternehmer.

Auf Grund des größtenteils unspezifischen und grob aggregierten Datenmaterials, auf das die Autoren der von Levinson zitierten Untersuchungen angewiesen waren, ist bei der Interpretation der Ergebnisse jedoch Vorsicht angebracht. Bei Ländervergleichen sind die Stichproben üblicherweise eher klein, die Anzahl potentieller Einflußfaktoren hingegen groß, insbesondere, wenn sehr unterschiedliche Länder verglichen werden. So werden im direkten Vergleich von Industrie- und Entwicklungsländern Faktoren wie Lohnkosten, Ausbildung oder Infrastruktur schwer von Umweltstandards zu trennen sein. Interessanter sind also Vergleiche von Ländern mit ähnlichem Entwicklungsstand. In diesen Fällen halten sich aber die Unterschiede in den Umweltstandards in Grenzen, was wiederum als Folge des beschriebenen Effekts, also einer Angleichung auf einem gemeinsamen zu niedrigen Niveau, interpretiert werden kann. Signifikante Zusammenhänge sind also auch bei solchen Untersuchungen nicht wirklich zu erwarten.

## **Literatur:**

- ANDERSON, K. (1992), The standard welfare economics of policies affecting trade and the environment; in: Anderson K., Blackhurst R. (1992), *The Greening of World Trade Issues*, Harvester Wheatsheaf.
- AZARIADIS, C., DRAZEN, A. (1990), Threshold externalities in economic development, *Quarterly Journal of Economics*.
- BEAUMOL, W.J., OATES, W.E. (1988), *The theory of environmental policy*, Cambridge.
- BHAGWATI, J., HUDEC, R. (1996), *Fair trade and harmonization: prerequisites for free trade?*, London.
- BHAGWATI, J., SRINIVASAN, T. N (1996), Trade and the Environment: Does Environmental Diversity Detract from the Case of Free Trade?, in: Bhagwat J., Hudec R. (1996); *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, London
- BOND, E.W, SAMUELSON, L. (1989), Bargaining with commitment, choice of techniques, and direct foreign investment, *Journal of International Economics*, 26: pp. 77-98.
- GANDOLFO, G. (1987), *International Economics*, Vol. I, Springer.
- GRANDMONT, J.M, MC FADDEN, D. (1972), A technical note on classical gains from trade, *Journal of International Economics*, 2: 109-125.
- HELPMAN, E., KRUGMAN, P.R. (1985), *Market Structure and Foreign Trade*, Harvester Wheatsheaf.
- HELPMAN, E., GROSSMAN, G. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT.

- HUANG, Y. (1992), Tax competition with involuntary unemployment, PhD thesis Indiana University (zitiert in Wilson 1996).
- KRUGMAN, P.R. (1990 A), Endogeneous innovation, international trade and growth, in: Rethinking International Trade, MIT.
- KRUGMAN, P. R. (1990 B), Trade, accumulation and uneven development, in: Rethinking International Trade, MIT.
- KRUGMAN, P. R. (1991), Geography and Trade, MIT.
- LEVINSON, A. (1996), Environmental regulation and industry location: International and Domestic Evidence; in: Bhagwati J., Hudec R. (1996); Fair trade and Harmonization: prerequisites for free trade?, London, pp. 429-457.
- LUCAS, R. (1988), On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- MARKUSEN, J. R., MOREY, E. R., OLEWILER, N. (1995), Competition in regional environmental policies when plant locations are endogenous, in: *Journal of Public Economics*, 56: pp. 55-77.
- OATES, W.E., SCHWAB, R. M. (1988), Economic competition among jurisdictions: Efficiency enhancing or distortion inducing, in: *Journal of Public Economics*, 35: pp. 333-354.
- PECH, S., PFAFFERMAYER, M. (1998); Strategic environmental taxation in the presence of involuntary unemployment and endogeneous location choice; Working Paper Nr.9824 of the Department of Economics; University of Linz.
- ROMER, P. (1986), Increasing returns and long run growth, *Journal of Political Economy*, 94, 1002-37.
- ROMER, P. (1990), Endogeneous technological change, *Journal of Political Economy*, 98.
- SCHOTTER, M. (1985), *Free Market Economics*, New York.
- VARIAN, H.R. (1984), *Microeconomic Analysis*, Norton.
- WILSON, J. D. (1996), Capital Mobility and Environmental Standards: Is there a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?, Bhagwati J., Hudec R. (1996); Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?, London, pp. 393-427.

## **IV.3 Freihandel und seine Auswirkungen – einige kritische Bemerkungen**

Sigrid Stagl

### **IV.3.1 Tragfähigkeit, Pufferkapazität der Ökosysteme und internationaler Handel**

Die Wirtschaft kann nicht von der biogeophysikalischen Sphäre getrennt werden, da sie ein Teilsystem dieser ist. Für die Herstellung von Vermögen sind Umweltdienstleistungen notwendig, die Lage der Wirtschaft ist in hohem Ausmaß von der Lage der natürlichen Ressourcen abhängig (COSTANZA/DALY/BARTHOLOMEW, 1991). Diese Ansicht wurde in der Ministererklärung über Nachhaltige Entwicklung 1990 zum Ausdruck gebracht, indem auf „die symbiotische Beziehung von Wirtschaft und Umwelt“ hingewiesen wurde. Daher ist weder ökonomische Analyse noch Wirtschaftspolitik ohne Berücksichtigung von Umweltbelangen sinnvoll.

Der Freihandelsgedanke basiert auf der Annahme, daß die Löhne insgesamt auf ein höheres Niveau steigen werden und auch der derzeitige Ressourcenkonsum pro Kopf in den Hochlohnländern für zukünftige Generationen gesichert ist, ohne an ökologische Grenzen zu stoßen.

Das Wirtschaftssystem ist jedoch in physischer Hinsicht ein offenes Subsystem eines materiell geschlossenen, begrenzten und nichtwachsenden Ökosystems mit einem begrenzten Durchsatz an Solarenergie. Die Umweltressourcen, auf denen letztendlich alle ökonomische Aktivität beruht, umfassen eine Vielzahl von Dienstleistungen ökologischer Systeme. Da jedoch Obergrenzen für die Tragfähigkeit unseres Planeten bestehen, kann der unvorsichtige Umgang mit Umweltressourcen die Produktionsmöglichkeiten in der Zukunft unumkehrbar verringern (ARROW ET AL., 1995).

Am besten kann das Argument der absoluten Grenzen in bezug auf Energie veranschaulicht werden. GEORGESCU-ROEGEN (1971) argumentierte, daß alle wirtschaftlichen Prozesse Energie benötigen und auf Grund dessen das zweite Gesetz der Thermodynamik, das Entropiegesetz, Anwendung findet. Dieses besagt, daß die vorhandene Energie in einem geschlossenen System nur sinken kann. Weiters gibt es eine Parallele zwischen der reduzierten Verfügbarkeit von Energie und der Ordnung von Materialien. Ökonomische Prozesse, welche zum Beispiel Rohmaterialien verwenden und veredeln, konzentrieren dieses mit Hilfe von Energie. Am Ende des Lebenszyklus wird das Produkt als Rost und Abfall so in die Umwelt verteilt, daß es schließlich manchmal sogar noch weniger konzentriert vorkommt als das ursprüngliche Erz. Ein Recyclingprozeß erfordert von neuem Energie. Die Verminderung der Biodiversität kann als ein ähnliches Problem gesehen werden, in dem sich Irreversibilitäten manifestieren.

Nur die Sonnenenergie kann Entropie verringern. Da die Erde nur stofflich ein geschlossenes, aber energetisch ein offenes System darstellt, kann Sonnenenergie zusätzlich zu den auf der Erde verfügbaren Beständen verwendet werden. Anders als die anderen Ressourcen stellt sie aber keine Bestands-, sondern eine Stromgröße dar. Diese Tatsache begrenzt die Menge der Gesamtenergie, welche zu einem bestimmten Zeitpunkt genutzt werden kann.

Nachhaltige Entwicklung bedeutet die Gestaltung des menschlichen Lebens unter Beachtung der Regenerations- und Absorptionsfähigkeit der natürlichen Umwelt (lokal wie global). Stofflich gesehen, bietet internationaler Handel die Möglichkeit, die lokalen Begrenzungen durch importierte Umweltleistungen zu überschreiten. Einerseits stellt dieses eine Tugend dar, da dies uns erlaubt, dort zu produzieren, wo die Ressourcenverwendung am effizientesten gestaltet werden kann. Wenn es jedoch an adäquaten Informationssystemen mangelt, kann internationaler Handel zu einer Situation führen, in der die verschiedenen Länder versuchen, über der Regenerationsfähigkeit des eigenen Landes zu leben, indem sie Umweltleistungen importieren (DALY/GOODLAND, 1994).

Im Marktsystem werden Informationen hauptsächlich anhand von Preisen abgebildet. Da diese jedoch verzerrt sein können, geben sie im gegebenen Fall die falschen Signale an die MarktteilnehmerInnen. Es gibt vielerlei Gründe, warum Preise nicht als die alleinigen Indikatoren für die Bemessung des Wertes einer Ware oder Dienstleistung verwendet werden können. Einige Probleme sind nachstehend angeführt (STAGL/GOWDY, 2000):

1. Am Markt sind nur Produkte und Dienstleistungen von Wert, die einen Marktpreis haben. Viele der dringendsten sozialen wie ökologischen Effekte des Produktionsprozesses wie z.B. der Verlust von Artenvielfalt oder die Klimaerwärmung, können jedoch in bestehenden Märkten nicht adäquat berücksichtigt werden.
2. Preise sind eindimensional und Wertmonismus wird vorausgesetzt. Dies bedeutet, daß unterschiedliche Werte als Unterkategorien einer alles umfassenden Bewertung betrachtet werden. Diese stellt eine alleinige „richtige“ Rangordnung der individuellen Werte dar (O'NEILL, 1993; MARTINEZ-ALIER, MUNDA and O'NEILL, 1996; MUNDA, 1996).
3. Die herkömmliche Ökonomik behandelt Gerechtigkeit und Effizienz als voneinander unabhängige Variablen. Im Hinblick auf „Kompensabilität“ (MUNDA, 1996) ist es offensichtlich, daß ein bestimmtes pareto-optimales Ergebnis von der ursprünglichen Einkommensverteilung abhängt. Da die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten von deren Einkommen abhängig ist, zählt im Marktsystem die Meinung ärmerer Bevölkerungsschichten weniger als die Meinung Wohlhabender.

4. Die Gültigkeit von Preisen als Indikatoren der sozialen Wohlfahrt hängt von den gesellschaftlichen Konsequenzen des auf Maximieren ausgerichteten Verhaltens des Einzelnen ab. Wie viele Beispiele aus der evolutorischen Biologie nahelegen, ergibt optimierendes Verhalten Einzelner nicht notwendigerweise optimale Resultate für das Gesamtsystem (HODGSON, 1993). Bereits Georgescu-Roegen argumentierte, daß die einfache neoklassische Annahme „Was für den Einzelnen gut ist, ist auch dem Allgemeinwohl zuträglich“ nur funktionieren kann, wenn die Einzelnen in eine Gemeinschaft eingebettet sind und die Belange dieser Gemeinschaft gemeinsam mit denen zukünftiger Generationen in die Entscheidungsfindung der Individuen einfließen.
  
5. Marktpreise und Pseudomarktpreise werden ziemlich wahllos zur Rechtfertigung von Wirtschaftspolitiken herangezogen. Ökonomen gehen fast immer davon aus, daß für jedes Umweltgut ein „korrekter“ Preis feststellbar ist. In der Umweltökonomik wurden eine Reihe von Methoden entwickelt (z.B. die Zahlungsbereitschaftsanalyse), die den Marktwert eines Umweltgutes bestimmen sollen. VATN/BROMLEY (1994: 138) weisen darauf hin, daß der Wert vieler Umweltgüter und –dienstleistungen aus der Erhaltung ihrer bestehenden Funktionsbeziehung abgeleitet wird.

Damit stellen sich zwei Probleme, die im Zusammenhang mit der Überschreitung der ökologischen Grenzen durch den Import von sonst fehlenden Ressourcen zu sehen sind. Erstens kann nicht jedes Land durch Import über seiner eigenen ökologischen Kapazitäten hinaus leben. Die offensichtliche Umgehung von Begrenzungen durch einige Länder über internationalen Handel hängt von der Bereitschaft anderer Länder ab, diese „ökologische Schuld“ auf sich zu nehmen und die Grenzen in ihrem Land durch erhöhte Disziplin wahrzunehmen (DALY/GOODLAND, 1994). Zweitens stellt sich das Problem, daß unzulängliche Indikatoren die Problemwahrnehmung verschleiern bzw. verhindern. Auch aus diesem Grund muß die ökonomische Analyse durch biogeophysikalische Elemente ergänzt werden.

Ein guter Indikator für den Umfang der wirtschaftlichen Aktivität der Menschen als Teil der Biosphäre stellt der Anteil der menschlichen Aneignung an der gesamten Photosyntheseproduktion dar. VITOUSEK ET AL. (1986) errechneten, daß die Menschen gegenwärtig 40 Prozent der gesamten terrestrischen Nettoprimärproduktion<sup>1</sup> verwenden<sup>2</sup>. Wenn der Naturverbrauch der

---

<sup>1</sup> Die Nettoprimärproduktion (Net primary production bzw. NPP) umfaßt die mittels Photosynthese gebundene Sonnenenergie in Pflanzen und Organismen, minus der durch den eigenen Wachstums- und Reproduktionsprozeß benötigten Energie. NPP stellt also die Nahrungsressource für alle Lebewesen dar, die die Sonnenenergie anhand der Photosynthese nicht selbst erschließen können.

<sup>2</sup> VITOUSEK ET AL. (1986) definierten die menschliche Aneignung als direkte Verwendung von Umweltgütern durch Menschen (Lebensmittel, Treibstoffe, Fasern, Holz) plus der reduzierten Funktionsweise von Ökosystemen, die auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführen sind. Beispiele für letzteren Punkt sind Abholzung, Ver-



Menschheit weiterhin so steigt, was eine Verdoppelung in 35 Jahren bedeutet (ergibt sich aus exponentiellem Wachstum), würde die Menschheit versuchen die gesamte NPP der Erde zu nutzen, wodurch alle anderen nicht zur Photosynthese fähigen Spezien ausgerottet würden. (Die NPP für Österreich wurde durch das IFF<sup>3</sup> errechnet.)

Ein weiterer nützlicher Indikator für ökologische Nachhaltigkeit ist die Pufferkapazität von Ökosystemen. Diese Pufferkapazität kann als Meßlatte für das Störungsausmaß verstanden werden, bis zu dem ein lokales System belastet werden kann, ohne daß es auf ein neues stabiles Gleichgewichtsniveau springt (HOLLING, 1973). Diese Pufferkapazität ist relativ. Ein System kann in bezug auf kleine Störungen elastisch und hinsichtlich größerer Störungen unelastisch reagieren. In einem nicht-linearen, komplexen dynamischen System (wie der Biosphäre) kann es mehrfache Gleichgewichte geben. Dies eröffnet die Möglichkeit, daß das System bei ausreichender Störung von einem Gleichgewichtsniveau zu einem anderen „katapultiert“ wird. Solch ein Sprung könnte auf einen plötzlichen Verlust der biologischen Produktivität und damit der verringerten Fähigkeit, menschliches Leben zu ermöglichen, zurückgeführt werden (AYRES, 1995).

Ein hohes Outputniveau erfordert üblicherweise mehr Energie-, Material- und sonstigen Einsatz als ein niedrigeres und kann daher zu den oben beschriebenen nachteiligen Effekten führen. Wenn es jedoch gesellschaftlich gewünscht ist (um in OECD Ländern die Arbeitslosigkeit zu reduzieren bzw. in Ländern des Südens dringend nötige Einkommenszuwächse zu ermöglichen) und daher ein höheres Produktionsniveau notwendig ist, müssen wir nach Möglichkeiten suchen, die Einkommensbildung von der Herstellung umweltschädlicher Stoffe zu entkoppeln. Einige AutorInnen behaupten, daß internationaler Handel beide Ziele positiv beeinflusse (z.B. ANTWEILER ET AL., 1998). Die Behauptung soll im folgenden Abschnitt überprüft werden.

#### **IV.3.2 Ist internationaler Handel für die natürliche Umwelt schädlich oder vorteilhaft?**

Bhagwati ist einer der heftigsten Proponenten der Ansicht, Freihandel führe nicht zu Umweltschäden. Nach seiner Ansicht ergeben sich Verbesserungen für die Umweltsituation daraus, daß jene, die vom Freihandel profitieren, höhere Einkommen generieren können und als Folge davon höherwertige Umweltgüter nachfragen (BHAGWATI, 1993). Diese Behauptung enthält also

---

wüstung, Flächenversiegelung und die Verminderung der Produktivität von Ökosystemen durch menschliche Aktivitäten (z.B. Landwirtschaft).

<sup>3</sup> Interdisziplinäres Institut für Forschung und Fortbildung der Universitäten Wien, Klagenfurt und Innsbruck.

zwei Schritte: (a) einen positiven Effekt von internationalem Handel auf Einkommen und (b) ein komplementäres Verhältnis zwischen hohem Einkommen und Umweltgüte.

Die Beziehung zwischen internationalem Handel und Wirtschaftswachstum ist zentral in der ökonomischen Theorie und wurde dementsprechend ausgiebig diskutiert. Komparative Vorteile und Skalenerträge werden üblicherweise als Hauptargumente für die Vorteilhaftigkeit internationalen Handels genannt.<sup>4</sup> Die Frage der Vorteilhaftigkeit läßt sich für den Teil des internationalen Handels, der auf Branchenskalenerträgen („external economies“) basiert, nicht so eindeutig beantworten. Dabei handelt es sich um Skalenerträge, die sich auf Branchenebene anstatt Unternehmensebene ergeben. Im Falle von Branchenskalenerträgen („external economies“) ist es möglich, daß sich der Handel nicht auf alle Länder vorteilhaft auswirkt (GRAHAM, 1923). Während sich aus der Konzentration der Produktion zur Umsetzung von Branchenskalenerträgen in einzelnen Branchen (z.B. Chipproduktion in Silicon Valley oder Schweizer Uhrenindustrie) Vorteile für die Weltwirtschaft ergeben können, gibt es andererseits keine Garantie dafür, daß das richtige Land das Gut, welches Branchenskalenerträgen unterliegt, produzieren wird. Daher ist es möglich, daß Handel auf Grund von Branchenskalenerträgen ein Land schlechter als ohne Handel stellen kann. Die Existenz von Branchenskalenerträgen kann zur Verfestigung von Spezialisierungsmustern beitragen, welche sich aus historischen Zufälligkeiten ergaben. Des weiteren warnt SAMUELSON (1969:182), daß „Freihandel nicht notwendigerweise das Einkommen, den Konsum und den Nutzen einer Teilmenge von Personen oder Produktionsfaktoren in einem Landes erhöht“. EKINS geht noch einen Schritt weiter und weist darauf hin, daß zwar „das Potential, jedermann besser zu stellen, zweifellos besteht, die Erreichung dieses für alle Beteiligten vorteilhaften Zustandes erfordert aber, daß die Verlierer tatsächlich für ihre Verluste auf Grund der Liberalisierung kompensiert werden“<sup>5</sup> (EKINS, 1997:65). Im großen und ganzen sind ÖkonomInnen jedoch der Meinung, daß die positiven Auswirkungen von internationalem Handel auf Einkommen überwiegen.

GATT geht mit der Behauptung, daß „die Steigerung von Einkommen über bedeutende Einkommensabschnitte mit reduzierter Umweltschädigung einher geht“ (GATT, 1992:30) einen Schritt weiter. Diese These wird im folgenden überprüft. Da diese Behauptung von fundamentaler Bedeutung für die Beziehung von wirtschaftlicher Aktivität und Umwelt ist, war die Forschungsaktivität in diesem Bereich während der letzten fünf Jahre besonders intensiv.<sup>6</sup>

---

4 Eine aktuelle Zusammenfassung dieser Argumente kann bei RAFFER, K., Disadvantaging Comparative Advantages: The Problem of Decreasing Returns, in „Market Forces and World Development“ (R. Prendergast and F. Stewart ed., St. Martins Press., 1994) gefunden werden.

5 Eigene Übersetzung.

6 Zwei wissenschaftliche Zeitschriften widmeten je eine gesamte Ausgabe dem Thema der Beziehung von Einkommen und Umwelt (Ecological Economics, 25/2, Mai 1998 und Environment and Development Economics,

### IV.3.2.1 Die Entkoppelung von Einkommen und Umweltschädigung<sup>7</sup>

DALY (1991) beschrieb den physischen Austausch bzw. den Materialfluß zwischen dem Wirtschaftssystem und der natürlichen Umwelt, indem er nicht nur auf Gerechtigkeits- und Effizienz Aspekte abstellte, sondern auch dessen Umfang bzw. Gesamtvolumen relativ zum Ökosystem in Betracht zog. Der umweltrelevante Umfang wirtschaftlicher Tätigkeit ( $S_t$ ) im Jahr  $t$  wird als Bevölkerungsniveau im Jahr  $t$  ( $P_t$ ) und dem Umweltverbrauch pro Kopf ( $U_t$ ) definiert.

$$S_t = P_t \cdot U_t \quad (1)$$

Mit dem Scale-Effekt meint Daly den Durchsatz, definiert als der entropisch-physische Fluß an Materie und Energie aus der Natur (Quellenfunktion) durch das menschliche Wirtschaftssystem und zurück in die Natur (Senkenfunktion). Der Scale-Effekt enthält folglich materielle Inputs in das Wirtschaftssystem ( $M$ ) und Outputs aus dem Wirtschaftssystem in die Umwelt (Schadstoffe einschließlich Abfall,  $W$ ).  $M$  und  $W$  beziehen sich auf zwei unterschiedliche Arten von Umweltschädigung: Raubbau und Verunreinigung.

$S_t$  steht also für die gesamte Umweltschädigung durch Materialströme, d.h. es stellt ein Aggregat aus  $M$  und  $W$  dar.  $U_t$ , welches ein Aggregat von Pro-Kopf-Ansprüchen an Materie und Schadstoffen ist, kann aufgeteilt werden in einen Pro-Kopf-Einkommensteil,  $y_t$ , und eine Variable, welche die Umweltbeanspruchung pro Einkommenseinheit,  $E_t$ , darstellt. Damit erhalten wir

$$S_t(M, W) = P_t \cdot y_t \cdot E_t(M, W) \quad (2)$$

womit Umweltschädigung mit Ursachenparametern wie Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung sowie Technologie verbunden wird.

Ein ‚angepaßter Umfang‘ der wirtschaftlichen Aktivitäten sollte nicht über die Tragfähigkeitsgrenze ( $C$ ) des gesamten ökologischen Systems steigen:

$$S_t(M, W) \leq C \quad (3)$$

Dies ist die Bedingung für ökologische Nachhaltigkeit (DALY, 1977/1991). Der Begriff der Tragfähigkeit muß in einer dynamischen Art und Weise entwickelt werden, um der Komplexität der Beziehungen zwischen Wirtschaftssystem und natürlicher Umwelt besser zu entsprechen. Man kann sich einen ‚Umweltnutzungsraum‘ als eine Mehrzahl an stabilen Zuständen hinsichtlich nachhaltiger Niveaus an  $M_t$  und  $W_t$  vorstellen. Das heißt, diese Niveaus sind mit

---

2/4, Oktober 1997). Außerdem werden laufend neue Beiträge auf Konferenzen vorgestellt (zuletzt: Konferenz der International Society for Ecological Economics in Santiago de Chile, November 1998).

<sup>7</sup> Dieser Abschnitt basiert größtenteils auf DE BRUYN/OPSCHOOR (1997). Der von DALY eingeführte Begriff des ‚Scale-Effekts‘ umschreibt den Umfang der ökonomischen Aktivitäten.

den ökologischen Prozessen (Regeneration und Absorption) sowie mit den lebenserhaltenden Systemen kompatibel (SIEBERT, 1982, OPSCHOOR, 1995). Der Begriff des Umweltraumes als Nachhaltigkeitsgrenze impliziert, daß aus einer ursprünglichen Tragfähigkeit  $C_0$  bei Überbeanspruchung durch  $S_t(W, M)$  im Zeitablauf eine Tragfähigkeit  $C_t < C_0$  resultiert. Dieser Zustand könnte, im Vergleich zur ursprünglichen Situation, auf einem niedrigeren Niveau an ‚nachhaltiger Umweltschädigung‘ beibehalten werden. Somit ergibt

$$C_t = h(M_t, W_t, C_{t-1}), \quad (4)$$

und der Umweltnutzungsraum am Ende der Periode  $t$  wird zu einer Funktion seines ursprünglichen Wertes  $C_{t-1}$  sowie des Durchsatzniveaus ( $M_t$  and  $W_t$ ) während der Periode.

Ein Wert  $C^*$  (z.B.  $C_0$ , wenn das derzeitige Niveau an ökologischem Potential beibehalten werden soll) wird als Nachhaltigkeitsgrenze gewählt, der dann als eine ökologische Begrenzung auf den Wirtschaftsprozess angewendet wird.

$$S_t(M_t, W_t) \leq C^*(M_t, W_t, C_{t-1}) \quad (5)$$

Dies beschreibt das Muster von Umweltveränderungen über den Zeitverlauf und stellt eine Beziehung zwischen der Umweltschädigung und den daraus folgenden Anpassungen des Umweltzustandes hinsichtlich der verminderten Tragfähigkeit dar.

Unter diesen Bedingungen ist natürlich eine entscheidende Frage, ob sich das Wirtschaftssystem zu einem mit der ökologischen Tragfähigkeit verträglichen Zustand entwickeln wird (bzw. dazu gebracht werden kann), oder ob weiterhin die Begrenzungen ignoriert werden. Da die hohe Präferenz für steigende materielle Wohlfahrt gegeben ist, stellt sich die Frage, ob anhaltendes Wirtschaftswachstum mit unveränderlichem oder sinkendem Durchsatz ( $S$ ) möglich ist.

Die Verhältniszahlen  $M_t/Y_t$  und  $W_t/Y_t$  können als Material- und Schadstoffintensität der Produktion bezeichnet werden; ihre Inverse sind die Produktivitätskoeffizienten der Materialien und der Schadstoffe. Eine Verminderung der Materialintensität im Zeitverlauf kann als „Dematerialisierung“ und analog dazu eine Reduktion der Schadstoffintensität als „Entschmutzung“ bezeichnet werden.

Wenn die Umweltschädigung  $S$  eine Funktion von  $M$  ist ( $M$  als Annäherung von  $U$ ), und wenn wir  $m_t$  als die Materialintensität  $M/Y$  in der Periode  $t$  definieren, dann kann die Gleichung (1) folgendermaßen neu formuliert werden:

$$S_t = m_t \cdot Y_t \quad (1.2)$$

und

$$\frac{dS}{dt} = Y_t \cdot \frac{dm}{dt} + m_t \cdot \frac{dY}{dt} \quad (6)$$

Zur Dematerialisierung muß der Materialkonsum pro Einheit Einkommen im Zeitablauf sinken.

$$\frac{-dm/dt}{m} > \frac{dY/dt}{Y} \quad (7)$$

Ein ähnliches Verhältnis kann für die „Entschmutzung“ gezeigt werden.

Entkoppelung<sup>8</sup> umfaßt sowohl Dematerialisierung als auch Entschmutzung. Damit wird also der Prozeß beschrieben, in dem den gesamten wirtschaftlichen Aktivitäten ein vermindertes Maß an Umwelteinflüssen, entweder in Form von Entnahme von Material- und Energieinputs oder Emissionen und Abfällen, gegenübersteht.

Bei einer Outputsteigerung würde man, wenn alle sonstigen Faktoren unverändert bleiben, eine proportionale Zunahme der Umweltfolgen erwarten. Diese Zunahme könnte jedoch durch die Einführung in bezug auf Umweltverbrauch verbesserter Technologien oder durch die sektorale Verschiebung in Richtung weniger umweltschädigender Sektoren verringert werden. Entkoppelung kann daher auf unterschiedliche Gründe (oder deren Verbindung untereinander) zurückgeführt werden (DE BRUYN/OPSCHOOR, 1997, EKINS, 1997):

- Zusammensetzungseffekt (Prozentsatz der Veränderung in den verschiedenen Sektoren) und
- Technologieeffekt (Prozentsatz an technologischer Veränderung).

Hinsichtlich des Scale-Effekts stimmen die meisten ÖkonomInnen überein, daß dieser durch internationalen Handel in den betroffenen Ländern erhöht wird. Aber die Frage ist hier, ob internationaler Handel die Entkoppelung fördert oder ihr entgegenwirkt.

Im obigen Modell wird Entkoppelung weitergehen, solange  $dm$  eine negative Funktion von Einkommen oder Zeit ist. Gleichung (6) beinhaltet, daß die Existenz ebenso wie das Ausmaß der Entkoppelung vom relativen Wert der Einkommenssteigerung ( $dY/Y$ ) und der Veränderungsrate des Materialintensitätskoeffizienten ( $dm/m$ ) abhängt. Wenn das Einkommen steigt, verändern sich die Konsummuster möglicherweise hin zu weniger materialintensiven Gütern und Dienstleistungen und Mittel für technische Innovationen, welchen eine Senkung vom ( $dm/m$ ) unter Null förderlich ist, stehen eher zur Verfügung (DE BRUYN/OPSCHOOR, 1997).

Als nächstes soll untersucht werden, ob in der Empirie eine Entkoppelung beobachtbar ist und welche Rolle internationaler Handel auf eine solche Entwicklung hat.

---

<sup>8</sup> Der Begriff wurde 1992 von der Weltbank eingeführt.

### IV.3.2.2 Die Hypothese der Umwelt-Kuznets-Kurve

Innerhalb des GATT beginnen Bedenken über Umweltschädigungen die Politik zu beeinflussen, aber sie bleiben weiterhin ein Nebenschauplatz. Es wird häufig angenommen, eine stärkere Festschreibung von Umweltstandards in GATT-Bestimmungen sei nicht nötig, da sich Wirtschaftswachstum und die Liberalisierung des internationalen Handels in gewisser Weise auch positiv auf die Umweltqualität auswirkten.

Wirtschaftspolitische Reformen zur Wachstumsförderung und Liberalisierung sind mit wenig Bedacht auf ihre Umweltwirkungen entworfen worden. Es wurde davon ausgegangen, daß diese Konsequenzen entweder separat behandelt werden könnten oder daß sie sich automatisch erledigen würden (ARROW ET AL., 1995).

Die letztere Ansicht basiert auf dem Vertrauen in die „positive Rückkoppelungsschleife“ (DALY/GOODLAND, 1994). Hierbei wird folgende Verkettung impliziert: Handel fördert Wachstum, Wachstum ist gut für die Umwelt, Umwelt fördert wiederum Wachstum, das schließlich wieder den Handel fördert, und letzteres hilft dem Wachstum wiederum auf die Sprünge.

Abgesehen von der erhöhten Leistungsfähigkeit auf Grund der internationalen Arbeitsteilung, die die Verschwendung von Umweltgütern reduziert, lauten die Argumente, wie der internationale Handel die natürliche Umwelt positiv beeinflussen soll, folgendermaßen: (a) ein höheres Einkommen durch internationalen Handel entspricht einer höheren Präferenz für Umweltqualität (*siehe Kapitel IV.2.3.2.2*), (b) höheres Einkommen geht mit weniger verschmutzenden Produktionsstrukturen einher (*siehe Kapitel IV.2.3.2.3*) und (c) der Transfer von saubereren Technologien wird durch internationalen Handel erleichtert bzw. erst ermöglicht (*siehe Kapitel IV.2.3.2.4*). Bevor wir die Argumente im Detail untersuchen, begeben wir uns auf die Suche nach empirischen Beweisen für und gegen die erhofften positiven Effekte auf die natürliche Umwelt.

#### Wirtschaftliches Wachstum und Umweltqualität

Die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums auf die Umweltqualität sind bereits seit längerem Gegenstand intensiver Diskussion. Unter anderem argumentierte BHAGWATI (1994), daß Wirtschaftswachstum als eine Vorbedingung für Umweltschutz gilt. Dies gelte umso mehr für den Süden: „Wirtschaftliches Wachstum scheint ein wirksames Mittel zu sein, um in Entwicklungsländern die Umweltqualität zu verbessern“ (PANAYOTOU, 1993:14). Und BECKERMAN (1992) formulierte „Der beste – und vielleicht einzige – Weg zur Erreichung einer ansprechenden Umweltqualität liegt in den meisten Ländern darin, reich zu werden“.<sup>9</sup> Im Gegensatz dazu sieht DALY (1977/1991), daß weiteres Wachstum die Weltwirtschaft jenseits der biogeophysikalischen Grenzen befördern würde.

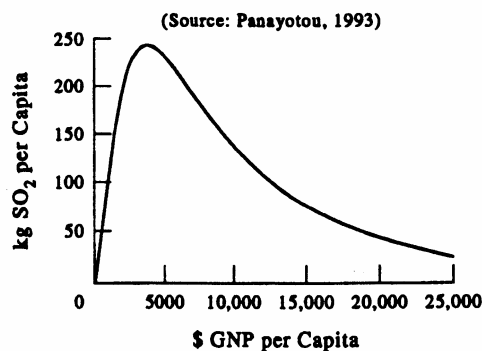
---

<sup>9</sup> Eigene Übersetzungen.

Eine der argumentierten Positionen ist die Hypothese der Entkoppelung (*Kapitel IV.2.3.1*). Dieses Argument basiert auf der Annahme, daß in einem Land am Beginn eines Wachstumspfades jede BIP-Steigerung mit hoher Umweltschädigung einhergeht. Weniger umweltschädigende – und teurere – Technologien sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht zugänglich, aber das Umweltbewußtsein in der Bevölkerung ist gering. Die Umweltschädigung steigt mit dem Einkommen bis zu einem bestimmten Punkt. Jenseits dessen kippt dieser Effekt und die Umweltqualität verbessert sich pro zusätzlicher BIP-Einheit. Dieser Zusammenhang kann mittels einer umgekehrten U-förmigen Funktion dargestellt werden (*Grafik IV.3-1*). Dieser Kurvenverlauf wird manchmal als „Umwelt-Kuznets-Kurve“ (UKK) bezeichnet. Dies folgt im Prinzip der Feststellung von KUZNETS (1955), der als erster den Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und ungleicher Einkommensverteilung aufzeigte.

Grafik IV.3-1

### Die Umwelt-Kuznets-Kurve für SO<sub>2</sub>



Der Kurvenverlauf wird damit begründet, daß bei geringem Industrialisierungsgrad die Umweltschädigung (sowohl qualitativ wie quantitativ) auf subsistenzökonomische Aktivitäten und biologisch abbaubare Abfälle begrenzt ist. Mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung intensivieren sich die Landwirtschaft und andere Ressourcennutzungen. Mit diesem Industrialisierungsschub werden erstmals auf Grund steigender Abfallmengen und –qualitäten die Regenerationskapazitäten überschritten. Auf einem höheren Entwicklungsniveau verflacht sich die Kurve, bis sie allmählich zu sinken beginnt. Diese verminderte Umweltschädigung wird einer Strukturveränderung in Richtung informationsintensive Industrien und Dienstleistungen gekoppelt mit steigendem Umweltbewußtsein und daraus resultierender Umweltgesetzgebung, besserer Technologie und höheren Umweltausgaben zugeschrieben (PANAYOTOU, 1993).

In diesem Sinne äußern sich auch GROSSMAN/KRUEGER (1995): „Während in sehr armen Ländern eine BIP-Zunahme mit sich verschlechternden Umweltbedingungen einhergeht, scheint die Luft- und Wasserqualität von wirtschaftlichem Wachstum zu profitieren, sobald ein kritisches

Einkommensniveau erreicht wird.“<sup>10</sup> In ihrer empirischen Analyse verglichen sie die Daten von 42 Ländern zwischen 1979 und 1990, wobei die Zeitreihen von SO<sub>2</sub>, freischwebender Partikel, Oxidantien in Flußbecken (aufgelöster Sauerstoff, BOD, COD), Schwermetalle in Wasser (Cadmium, Arsen, Quecksilber, Nickel) und fäkale Wasserverschmutzung verwendet wurden. „Der Wendepunkt dieser umgekehrt U-förmigen Relationen ist für die verschiedenen Schadstoffe unterschiedlich, aber in fast jedem Fall finden sie bei einer Einkommenshöhe von weniger als \$ 8.000 (zu Preisen von 1985) statt“ (GROSSMAN/KRUEGER, 1995:370). SELDEN/SONG (1992) konnten für geschätzte Pro-Kopf-Emissionen von SO<sub>2</sub>, freischwebenden Partikeln, NO<sub>x</sub> und CO ähnliche Verläufe, aber mit höheren Wendepunkten, feststellen. Im Weltentwicklungsbericht der Weltbank (1992) wurde eine starke Entkoppelung von SO<sub>x</sub>, Blei und Partikeln für alle OECD-Länder seit 1970 und für NO<sub>x</sub> festgehalten. Auch nationale Studien, wie z.B. über die Niederlande, legten Reduktionen von einigen Emissionen offen (CFC's – 46 Prozent, NH<sub>3</sub> – 16 Prozent, SO<sub>2</sub> – 20 Prozent) (RIVM 1993). SHAFIK/BONDYOPADHYAY (1992) konnten einen umgekehrt U-förmigen Zusammenhang zwischen der jährlichen Abholzung und dem nationalen Einkommen beobachten.

Darüber hinaus konnten noch mehrere Studien eine verringerte Material- und Energieintensität in einer Reihe von OECD-Ländern (insbesondere seit 1970) nachweisen (z.B. CHESHIRE, 1986 für Energie und TILTON, 1990 für Materialien).

Aus dem Verlauf der UKK könnte man zu dem Schluß kommen, daß Wirtschaftswachstum globale Nachhaltigkeit keineswegs gefährdet und ökologische Grenzen für Wachstum nicht existieren. Tatsächlich wurde dieser Sachverhalt von einigen als eine Möglichkeit verstanden, aus den Umweltproblemen herauszuwachsen“ (SHAFIK/BONDYOPADHYAY, 1992) oder daß sich „anstatt eines Trade-off's zwischen Treibhausgasen und Wirtschaftswachstum, schnelleres Wachstum als eine Lösung aus den weltweiten Emissionsdilemata darstellen könnte“<sup>11</sup> (HOLTZ-EAKIN/SELDEN, 1992:3). RADETZKI (1992:134) ging sogar noch einen Schritt weiter, indem er formulierte: „Wachstum durch Handelsliberalisierung wird oft zu verbesserten Umweltstandards führen“.

Im folgenden Kapitel wird nun versucht zu zeigen, warum diese Wechselwirkungen etwas differenzierter gesehen werden müssen.

---

<sup>10</sup> Eigene Übersetzung.

<sup>11</sup> Eigene Übersetzungen. Hervorhebungen im Original.



#### IV.3.2.2.1 Allgemeine Kritik

##### ■ Die umgekehrte U-Relation gilt nicht für alle Emissionen

Die oben beschriebene Beziehung konnte bisher nur für Schadstoffe mit lokal, kurzfristig anfallenden Kosten nachgewiesen werden (z.B. Schwefel, Partikel und fäkale Verunreinigungen), nicht für die Akkumulation von festem Abfall oder für Stoffe mit weit verbreitet, langfristig anfallenden Kosten (wie z.B. CO<sub>2</sub>). Letztere zeigen oft zusammen mit der Einkommensentwicklung einen steigenden Verlauf (ARROW ET AL., 1995). Oder etwas genauer betrachtet, steigt der gesamte jährliche CO<sub>2</sub>-Ausstoß mit der Pro-Kopf-Zunahme des BIP bis zu einem Niveau von \$24.568 (in Preisen von 1987), um danach wieder zu sinken. Dieses Einkommensniveau wird derzeit jedoch von keinem Land der Erde erreicht. Mit anderen Worten, es wird angenommen, daß die Emissionen mit dem Pro-Kopf-Einkommen in Zukunft in allen Ländern steigen werden, obwohl dieser Anstieg bei höheren Einkommen weniger stark ausfallen wird (LUCAS, 1996).<sup>12</sup> Vor kurzem präsentierten STERN ET AL. (1998) eine neue Untersuchung, wonach die Schätzungen der Einkommenswendepunkte wahrscheinlich nach unten verzerrt sind, da relevante Variablen (z.B. Auswirkungen von Spezialisierungen im internationalen Handel) nicht in den Regressionsanalysen berücksichtigt wurden.

EKINS (1997) berechnete Indizes über die Entwicklung von verschiedenen Schadstoffen in den G7-Ländern seit 1970 (Tabelle IV.3-1). Zahlen über 100 zeigen an, daß innerhalb dieser Periode eine quantitative Zunahme stattgefunden hat und damit die Umweltschädigung gestiegen ist. Wären die Umwelteffekte mit der gleichen Geschwindigkeit wie das BIP gewachsen, dann würden die Zahlen gleich hoch wie die Zahlen in der BIP-Spalte sein. Dies ist der Scale-Effekt. Außer den Nitratdüngemitteln ist die Verwendung der angeführten Schadstoffe innerhalb der G7-Länder weniger stark gestiegen als das jeweilige BIP. Damit hat eine gewisse Entkoppelung durch den Technologie- und Zusammensetzungseffekt eingesetzt. Bei den Zahlen unter 100 haben diese beiden Effekte den Scale-Effekt überkompensiert und die Umweltqualität hat sich diesbezüglich tatsächlich verbessert.

---

<sup>12</sup> Die Ausnahmen in einigen europäischen Ländern werden anhand der Tabelle 1 veranschaulicht.

Tabelle IV.3-1

**BIP-Wachstum, Energie und Düngemittelverbrauch, verschiedene Emissionen und Abfall, 1970 bis 80er Jahre (zumeist 1988)**

Land	GDP	Energie	CO <sub>2</sub>	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	Stickstoffdünger	kommunaler Abfall
Kanada	208	152	132	57	143	371	121
Frankreich	166	135	82	43	121	169	134
Westdeutschland	154	115	95	35	123	138	100
Italien	178	118	117	73	111	157	117
Japan	226	135	125	17	71	109	121
Großbritannien	155	100	87	59	101	169	109
USA	173	117	119	73	107	132	133

Anmerkungen: Index 1970 = 100; ausgenommen CO<sub>2</sub> (1971 = 100) und kommunaler Müll (1975 = 100)

Quelle: Ekins, P. (1997); a.a.O.; OECD (1991a), The State of the Environment; a.a.O. (Energie-Daten); OECD (1991b), Environmental Indicators; a.a.O.

Die SO<sub>2</sub>-Emissionen sind trotz gestiegenem BIP in allen angeführten Ländern zurückgegangen. Die Ergebnisse für CO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub> sind unterschiedlich. In einigen Ländern sind diese Emissionen gesunken (NO<sub>x</sub> in Japan und CO<sub>2</sub> in West-Deutschland), aber die meisten haben sich zwar weniger als das BIP, aber doch erhöht. Der Energieverbrauch konnte sich nur in Großbritannien, und der Abfall in West-Deutschland auf den Niveau von 1970 konsolidieren; in allen anderen Ländern sind diese Parameter gestiegen (EKINS, 1997).

ANTWEILER ET AL. (1998) stützen ihr Modell ausschließlich auf SO<sub>2</sub> Daten und kommen dann zu dem Schluß, daß „Handel scheinbar positive Auswirkungen auf die Umwelt habe“<sup>13</sup>!

Für toxische Schadstoffe konnte kein typischer Verlauf einer UKK bestimmt werden (LUCAS ET AL., 1992). Anhand von zwei Studien wurde die durch den industriellen Sektor verursachte Luftverschmutzung untersucht, indem Daten von hochindustrialisierten und weniger industrialisierten Ländern zwischen 1960 und 1988 verglichen wurden (LUCAS/WHEELER/HETTIGE, 1992, BIRDSALL/WHEELER, 1991). In beiden Studien kamen die AutorInnen zu dem Schluß, daß die toxische Intensität des BIP (z.B. Luftschadstoffe/BIP) mit zunehmendem Einkommen nicht sinkt. Der Einkommenseffekt auf die Toxizität von Schadstoffen scheint in offenen Volkswirtschaften eher negativ zu sein, während in geschlossenen Volkswirtschaften ein positiver Bezug hergestellt werden kann. Sogar in den Ländern mit den offensten Volkswirtschaften

<sup>13</sup> Eigene Übersetzung.

steigt jedoch das absolute Niveau mit dem Einkommen trotz des Umstandes, daß die Schadstoffintensität rückgängig ist (LÓPEZ, 1994).<sup>14</sup>

Jene Umweltindikatoren, für die die Hypothese der UKK am plausibelsten erscheint, sind verschiedene Luftschadstoffe: NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, CO, freischwebende Partikel und Ruß.

### ■ Die umgekehrte U-Relation wurde meist nur für einzelne Schadstoffe gezeigt

Alle der oben zitierten UKK-Studien beziehen sich auf einzelne Schadstoffe bzw. Materialien, die Entwicklung von Schadstoffaggregaten wurde bisher nur wenig analysiert. Deshalb ist es möglich, daß sich das bisher Erreichte auf Substitutionseffekte beschränkt. Für diesen Fall schlagen die BRUYN/OPSCHOOR (1997) den Begriff „Transmaterialisierung“ statt „Dematerialisierung“ vor. Um diesbezüglich Aussagen treffen zu können, müssen mehrere Parameter im Verbund untersucht werden.

MAC-GILLIVRAY (1993) berechnete für 22 OECD-Länder einen Umweltqualitätsindikator. Die Maßzahl berechnet sich aus zwölf verschiedenen Umweltindikatoren inklusive Emissionen (CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>), Wasser, Abwasserbehandlung, unter Schutz gestelltes Land, bedrohte Spezies, Abfall, Energieintensität, privater Straßentransport und die Anwendung von Nitratdüngemitteln. Eine Regression des gesamten Indikators auf die jeweiligen Einkommen eines Landes zeigt eine starke Beziehung zwischen der Umweltqualität und dem Einkommen.

Am bekanntesten ist die von JÄNICKE ET AL. (1989) verfaßte Studie, in welcher die AutorInnen einen aggregierten Indikator als Annäherungswert für den Material- und Energiedurchsatz errechneten. Anhand von 31 COMECON- und OECD-Ländern wurden Daten aus den Jahren 1970 und 1985 verglichen. Die ForscherInnen kamen zu dem Schluß, daß für die meisten industrialisierten Länder eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und dem Durchsatzindikator gilt. Dabei wurden vier näherungsweise ermittelte Indikatoren verwendet: Energie- und Stahlkonsum, Zementproduktion und das Gewicht des Frachttransports auf Schiene und Straße. Dabei wurde die Hypothese der UKK bestätigt.

DE BRUYN/OPSCHOOR (1997) hinterfragten diese Ergebnisse, indem sie zur Diskussion stellten, ob diese Tendenz der Entkoppelung von der Vergangenheit einfach in die Zukunft extrapoliert werden kann. Falls es technologische oder ökonomische Obergrenzen zur möglichen verbesserten Energie- und Materialeffizienz gäbe, wäre die Gleichung (7) nicht haltbar; dies zumindest, bis ein Durchbruch in Forschung und Entwicklung eintritt oder umweltpolitische Instrumente forcierter angewendet werden. DE BRUYN/OPSCHOOR nennen diese Möglichkeit die „Wiederankopplungshypothese“ (relinking hypothesis). Im Unterschied zu JÄNICKE ET AL., die

---

<sup>14</sup> Ein Problem mit diesen Studien stellt jedoch der Umstand dar, daß die Daten nicht auf tatsächlichen Messungen von Luftschadstoffen, sondern auf geschätzten Indikatoren basieren, die anhand des Schadstoffkoeffizienten der Vereinigten Staaten berechnet wurden, d.h. es wurde nur der Zusammensetzungseffekt berücksichtigt.

Daten aus dem ersten und letzten Jahr der Periode miteinander verglichen, analysierten DE BRUYN/OPSCHOOR Veränderungen im Zeitverlauf, indem die ganze Periode in vier Unterperioden aufgeteilt wurden. Außerdem weiteten sie die Untersuchung auf die Periode von 1966 bis 1990 aus.

Die empirische Analyse zeigte, daß die Stärke der Beziehung zwischen Materialdurchsatz und Einkommen (M/Y) von der ersten Periode (1966-1972) bis zu einem Minimalwert im dritten Zeitabschnitt (1978-1984) beträchtlich sank, um in der vierten und letzten Periode (1984-1990) wieder anzusteigen. Die Kurve ist folglich bis 1984 gefallen und in der letzten Periode wieder leicht gestiegen. In der Regressionsanalyse ist die Konstante bis 1984 gestiegen, aber im letzten betrachteten Zeitraum gefallen. Damit konnte bestätigt werden, daß wohlhabendere im Vergleich zu ärmeren Ländern im Zeitverlauf vergleichsweise weniger Material und Energie konsumieren. In der letzten beobachteten Periode kehrte sich diese Entwicklung jedoch wieder um. Die Ostblock-Länder waren zusammen mit den skandinavischen Ländern bei der Reduktion ihrer Durchsatzintensität recht erfolgreich, d.h. sie konnten ihre Durchsatzniveaus absolut verringern, während ihre Volkswirtschaften wuchsen. Bei einer zweiten Ländergruppe (bestehend aus Finnland, Griechenland und Spanien) wurde eine im Vergleich zum BIP-Wachstum relativ geringe Zunahme an Materialdurchsatz beobachtet, d.h. eine anhand von Annäherungen an den Materialdurchsatz gemessene steigende Umweltschädigung, aber mit sinkender Durchsatzintensität. In anderen Ländern stieg die Durchsatzrate manchmal in einem ähnlichen Ausmaß wie das BIP. Wenn jedoch die Durchsatzintensitäten des Jahres 1989 mit jenen aus 1986 verglichen werden, kann man feststellen, daß mehrere Länder (Belgien/Luxemburg, Italien, Japan, Spanien, Westdeutschland und GB) in ihren Durchsatzintensitäten eine Zunahme verzeichneten. Das bedeutet, ihr (näherungsweise bestimmter) Durchsatz stieg mehr als das jeweilige BIP: dies weist auf eine Periode der Wiederankoppelung hin. Damit dürften die unterschiedlichen Niveaus des aggregierten Materialkonsums im Zeitverlauf eher zu einem N-förmigen als einem umgekehrt U-förmigen Kurvenverlauf führen. Auf Grund dieser Erkenntnis, kommen DE BRUYN/OPSCHOOR (1997) zu dem Schluß, daß Entkoppelung unter der Bedingung eines beständigen Wachstums nicht dauerhaft zutrifft.

ARROW ET AL. (1995) mahnten ein, daß von den vorliegenden empirischen Arbeiten nicht abgeleitet werden kann, daß Wirtschaftswachstum eine Vorbedingung für höhere Umweltqualität darstellt. Ebenso dürfen ihrer Meinung nach die durch ökonomisches Wachstum verursachten Umwelteffekte nicht ignoriert werden, bzw. sollte nicht angenommen werden, daß die Ressourcenbasis ein ungehindertes Wachstum erlaubte.

Auch GROSSMAN/KRUEGER (1995) waren in den Schlußfolgerungen vorsichtig und wiesen darauf hin, daß höhere Umweltqualität nicht automatisch dem wirtschaftlichen Wachstum zugeordnet werden kann, sondern vielmehr dem erhöhten Druck für strengere Umweltpolitik. Wenn also Länder erhöhte Import- und Exportbeziehungen aufweisen und auf Grund dessen ihr Spielraum für nationale Regulierungen sinkt und es weiters keinen automatischen Mechanis-

mus zur Verbesserung gibt (nicht einmal für die wenigen Faktoren, die sich bisher positiv entwickelt haben), muß eine internationale Umweltpolitik gestärkt werden.

Jene Verbesserungen, die auch ohne Umweltpolitik erreichbar sind, würden davon nicht berührt werden, da es für viele Länder bis zum Wendepunkt der UKK noch ein langer Weg ist. Der Großteil der Menschen auf dieser Erde wohnt in Ländern, in denen die UKK im Steigen begriffen ist. Dies bedeutet, auch wenn die UKK gültig ist, daß in der überwiegenden Mehrheit der Länder Einkommenswachstum gleichbedeutend mit steigender Umweltschädigung gesehen werden muß, bevor sie irgendwann zu sinken beginnt (EKINS, 1997). SELDEN/SONG (1994:158) kamen anhand ihrer Hochrechnung zum Schluß, daß „die globalen Flüsse aller vier [untersuchten] Emissionen während des nächsten Jahrhunderts auf oder über dem Niveau von 1986 liegen werden. Dies sogar bei den optimistischsten Szenarien.“<sup>15</sup> Ein solches Umweltschädigungsniveau ist mit den getroffenen politischen Vereinbarungen und Absichtserklärungen zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung (auch in der Präambel des GATT) eindeutig nicht vereinbar.

#### **IV.3.2.2.2 Argument: Höheres Einkommen geht mit höheren Präferenzen für Umweltqualität einher**

Nachdem im obigen Kapitel mit der Erkenntnis geschlossen wurde, daß Einkommenswachstum nicht automatisch zu weniger Umweltschädigung führt, soll in folgenden die Rolle eines höheren verfügbaren Einkommens für die Menschen als KonsumentInnen, ProduzentInnen und StaatsbürgerInnen näher betrachtet werden. Einerseits neigen KonsumentInnen mit höherem Einkommen dazu, mehr für umweltfreundliche Produkte auszugeben. Abgesehen vom Nahrungsmittelmarkt (in dem große Marktanteilsgewinne für „grüne“ Produkte beobachtet werden können und sich alternative Märkte relativ früh entwickelten), blieb dieser Effekt jedoch unbedeutend und wird auch in Zukunft auf Konsumgüter beschränkt bleiben. Andererseits wird von StaatsbürgerInnen in relativ wohlhabenden Ländern erwartet, daß sie politischen Druck für verbesserte Umweltpolitik ausüben.

Allgemein wird davon ausgegangen, daß eine ärmere Bevölkerung vergleichsweise weniger nach besserer Umweltqualität verlangt. „Wenn eine Gesellschaft wohlhabender wird, werden ihre Mitglieder die Nachfrage nach mehr Gesundheit und eine hohe Umweltqualität verstärken. In diesem Fall wird von der Regierung in vermehrtem Maße verlangt werden, daß strengere Umweltkontrollen eingeführt werden“<sup>16</sup> (GROSSMAN/KRUEGER, 1991).

In den meisten Fällen, in denen die Emissionen mit steigendem Einkommen zurückgingen, wurden diese Reduktionen mit Hilfe von lokalen und nationalen institutionellen Reformen, wie z.B. Umweltgesetzgebung und marktorientierte Anreizsysteme erreicht. Eine Rückschau über

---

<sup>15</sup> Eigene Übersetzung.

<sup>16</sup> Eigene Übersetzung.

die vorhandenen Fälle an Verschmutzungsverringerungen legt nahe, daß der stärkste Zusammenhang zwischen Einkommen und Umweltschädigung tatsächlich durch die Rückkoppelung an die Politik besteht. Deshalb zeigt die umgekehrte U-Relation, daß in einigen Fällen institutionelle Reformen private Nutzer von Umweltressourcen zur Berücksichtigung sozialer Kosten veranlaßt haben (ARROW ET AL., 1995).

Auf Grund dessen stellt die Einkommensreagibilität der Abhilfemaßnahmen den Schlüsselfaktor zur Bestimmung der resultierenden Umwelteffekte der Handelszunahme dar.

Welche Umweltregulierungen sind bisher geplant bzw. eingeführt worden? Welche Instrumente wurden verwendet? Und sind diese mit dem GATT konform? – Diesen Fragen gehen wir in Kapitel VI.1 nach.

### ■ **Stellt die Umwelt wirklich ein Luxusgut dar?**

Die ökonomische Theorie besagt, daß Individuen mit steigendem Einkommen bereit und dazu auch in der Lage sein werden, mehr (in absoluten Größen) für ‚normale‘ Güter inklusive Umweltdienstleistungen, wie z.B. saubere Luft und Wasser, auszugeben. Einige AutorInnen haben sogar argumentiert, daß die Individuen ihre Nachfrage nach Umweltqualität um einen höheren Prozentsatz steigern würden, als ihr Einkommen gestiegen ist (z.B. COCHRANE/RUNGE, 1971). Für die Hypothese von Umweltqualität als superiorem Gut konnte bisher jedoch keine ausreichenden Beweise erbracht werden.<sup>17</sup> In einer neueren Studie über europäische Länder wurde festgestellt, daß auch für Umweltqualität wie für andere ‚normale‘ Güter eine unterproportionale Nachfragesteigerung durch Einkommenssteigerung induziert wird. Die Einkommenselastizität wurde auf 0,4 geschätzt (KRISTÖM, 1994). Weitere Analysen über Umweltschadstoffe bestätigen dieses Ergebnis (z.B. CARON ET AL.). Da die Nachfrage nach Umweltpolitiken (zumindest über einem bestimmten Schwellenwert) eher einkommensunelastisch erscheint, wird sie zwar zusammen mit dem Einkommen steigen, aber in einem geringeren Ausmaß als oftmals angenommen.

Ärmere Menschen, im besonderen solche im ländlichen Raum sind oft am direktesten von der natürlichen Umwelt und ihren Ressourcen abhängig. Damit stellen sie auch jene Bevölkerungsgruppe dar, die auf Grund einer Verschlechterung der Umweltqualität die Auswirkungen am stärksten zu spüren bekommt. Davon betroffene Menschen müssen nicht wohlhabender werden, um sich der Probleme bewußt zu werden. Natürlich liegt es nicht in unserer Absicht, dafür zu plädieren, Arme weiterhin in Armut zu belassen. Ein ausreichendes Einkommen ist natürlich ein entscheidender Faktor für die Lebensqualität. Der Schluß, daß höheres Einkommen als eine

---

<sup>17</sup> Ein superiores Gut oder Luxusgut weist per definitionem eine Einkommenselastizität von größer 1 auf, d.h. Einkommenssteigerungen führen zu einer höheren Nachfrage nach dem zur Diskussion stehenden Gut. Dabei ist die prozentuelle Änderung der Nachfrage höher als die prozentuelle Einkommensänderung.

Vorbedingung für höheres Umweltbewußtsein gesehen werden kann, ist jedoch nicht haltbar (EKINS, 1997).

„Es gibt einige Umweltprobleme, die so gravierend sind, daß sie das Überleben gefährden. In diesem Fall ist der Wille zur Schadensvermeidung nahe unendlich und das Einkommensniveau beeinflusst nur die Fähigkeit, nicht den Willen zur Bezahlung dessen“<sup>18</sup> (SHAFIK, 1994). Wenig überraschend haben deshalb viele Gesellschaften mit niedrigem Einkommen sowohl bewahrende und nachhaltige Ressourcennutzungsstile entwickelt, wo ihr Überleben auf dem Spiel stand. Ein solches Verhalten beschränkt sich auf Gesellschaften, die sich die Kontrollrechte über ihre Ressourcen erhalten haben. Zahlreiche Fälle sind dokumentiert, in denen die ärmeren Bevölkerungsschichten auf Grund von Umweltschädigungen zu AktivistInnen wurden (BRAOD, 1994, MARTINEZ-ALIER, 1995, GUHA/MARTINEZ-ALIER, 1997).

Auf Grund der obigen Ausführungen scheint das Einkommen nicht den Hauptbestimmungsfaktor für eine Artikulierung des Bedarfs nach Umweltgesetzgebung darzustellen. Vermutlich üben Bildung, die Möglichkeit, sich zu organisieren, sowie Kultur ebenso bedeutenden Einfluß aus. Gestiegenes Einkommen stellt also nur in bestimmten Situationen einen Anreiz dar, nach Umweltverbesserungen zu suchen. „Die Umsetzung erfolgt tendenziell bei verallgemeinerten, lokal anfallenden Kosten und beträchtlichem privaten und sozialen Nutzen. In jenen Fällen, in denen die Umweltschadenskosten durch andere getragen werden (durch ärmere Bevölkerungsteile oder andere Länder), gibt es wenig Anreiz zur Änderung des schädigenden Verhaltens“<sup>19</sup> (SHAFIK, 1994:770). Ohne adäquate Politik, die auch den Bereich des zwischenstaatlichen Handels abdeckt, wird der Möglichkeit der Externalisierung von Konsumstrukturen der wohlhabenderen Länder Vorschub geleistet.

#### **IV.3.2.2.3 Argument: Höheres Einkommen geht mit weniger umweltschädigenden Produktionsstrukturen einher**

##### **■ Der Zusammensetzungseffekt**

Der übliche wirtschaftliche Entwicklungspfad führt, ausgehend von der Subsistenz, zu einer material- und energieintensiveren landwirtschaftlichen und dann industrialisierten Produktionsstruktur. Danach ist zumeist eine Tendenz zu einem höheren Dienstleistungsanteil zu beobachten. Dieser Entwicklungspfad ist nicht durch Politik induziert, sondern durch die zunehmende Wichtigkeit der Kapitalakkumulation und wissensbasierter Industrien (EKINS, 1997).

In bezug auf den Zusammensetzungseffekt läßt sich aus den vorliegenden Forschungsergebnissen ableiten (EKINS, 1997:822),

---

18 Eigene Übersetzung.

19 Eigene Übersetzung.

- (1) daß er bei niedrigen Einkommensniveaus den Scale-Effekt erhöht, d.h. Umweltschäden steigen mit einer höheren Rate als das Einkommen, und
- (2) daß er bei höheren Einkommensniveaus den Scale-Effekt zwar verringert, aber diesen nicht voll kompensieren kann.

Wie die Studie von LUCAS/WHEELER/HETTIGE (1992) für toxische Schadstoffe zeigte, verhält sich der Zusammensetzungseffekt nicht immer wie erwartet. Dies trifft umso mehr zu, wenn internationaler Handel wichtig wird. Die AutorInnen interpretieren ihre Ergebnisse dahingehend, daß die toxische Intensität mit zunehmender Offenheit einer Volkswirtschaft abnimmt, aber mit dem Einkommen auf Grund gestiegener komparativer Vorteile wiederum zunimmt. „Offenere Volkswirtschaften hatten höhere Wachstumsraten bei arbeitsintensiven Montagetätigkeiten, die relativ geringe toxische Auswirkungen zeigen. Stark geschützte Volkswirtschaften wiesen ein größeres Wachstum in kapitalintensiven „Schornstein“-Sektoren auf“<sup>20</sup> (HETTIGE/LUCAS/WHEELER, 1992). In dieser Sache scheint internationaler Handel den Prozeß in Richtung umweltfreundlicherer Produktion beschleunigt zu haben. Dies ist jedoch nicht in jedem Fall zutreffend.

### ■ Der Verlagerungseffekt

Verlagerung anstatt Verringerung von Umweltschädigung stellt eine Alternative oder zumindest Ergänzung zur Erklärung des sinkenden Astes der UKK dar. Wie SAINT-PAUL (1994) ausführte, ist die Wahrscheinlichkeit relativ groß, daß ärmere Länder Nettoexporteure und reichere Länder Nettoimporteure von schadstoffintensiven Produkten sind. Auch OPSCHOOR (1990) und STERN ET AL. (1994) kamen zu dem Schluß, daß der umgekehrt U-förmige Verlauf der UKK auf Grund von veränderten internationalen Spezialisierungen zustande kommen könnte: ärmere Länder könnten „schmutzige“ und materialintensive Produktionen anziehen, während reichere Länder sich auf „saubere“ und materialextensive Fertigungsstrukturen spezialisieren, ohne daß letztere ihre Konsummuster ändern würden. Falls dies zutrifft, wird nur Umweltschädigung von einem Land in das nächste ausgelagert, insgesamt aber nicht reduziert.

Da die auf Grund von Importsubstitution verringerten Umweltschäden nicht als insgesamt verbesserte Umweltqualität verbucht werden sollen (OPSCHOOR, 1991), haben DE BRUYN/OPSCHOOR (1997) in ihrer Analyse den Konsum anstatt der Produktion als Indikator für den Durchsatz gewählt.

LUCAS/WHEELER/HETTIGE (1992) haben nicht nur festgestellt, daß die toxische Intensität in zunehmend offenen Volkswirtschaften tendenziell abnimmt, sondern auch, daß die Wachstumsrate der toxischen Intensität in der Produktion in ärmeren Ländern höher war und während der

---

<sup>20</sup> Eigene Übersetzung.



70er und 80er Jahre noch anstieg. Diese Feststellung stimmt auch mit der Hypothese überein, daß „eine strengere Regulierung von stark umweltschädigenden Fertigungsstrukturen in den OECD-Ländern zu einer signifikanten Verlagerung der Produktionsstätten geführt hat. Die Konsequenz daraus ist eine intensiviertere industriell verursachte Umweltschädigung in den Entwicklungsländern“<sup>21</sup> (LUCAS/WHEELER/HETTIGE, 1992:80).<sup>22</sup> LOW/YEATS (1992) bestätigen dieses Ergebnis, andere jedoch stimmen nur in einem gemäßigten Ausmaß zu (EKINS, 1997). Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die meisten anderen empirischen Studien (z.B. TOBEY, 1990) nur in geringem Ausmaß Hinweise auf Verlagerungen auf Grund von Umweltgesetzgebungen – zumindest für die im Moment wirksamen, doch eher moderaten Gesetze – finden.

Wenn wir diese Möglichkeit in unserer Analyse mitberücksichtigen, dann könnte das Resultat des Zusammensetzungseffekts, wie oben unter den Punkten (1) und (2) beschrieben, in gewissem, wenn auch geringem Ausmaß, dem Verlagerungseffekt von umweltschädigenden Industrien aus wohlhabenden Ländern in ärmere Länder auf Grund von strengeren Umweltvorschriften in ersteren zugeschrieben werden. Diese Vorschriften haben den komparativen Vorteil dieser Industrien verringert (EKINS, 1997).

Insofern der Zusammensetzungseffekt auf Verlagerungen zurückzuführen ist, können derzeit sich entwickelnde Länder nicht davon profitieren, da es dann keine anderen Länder mehr gibt, in welche diese ressourcenintensiven Aktivitäten ausgelagert werden könnten (EKINS, 1997).

Welche Faktoren beeinflussen diese Verlagerungstendenz? Wurde sie durch strengere Umweltvorschriften hervorgerufen und bringt das die Umweltgesetzgebung unter Druck? Und wenn überhaupt, unter welchen Bedingungen trifft dies zu? Im Kapitel IV.2.1 wurden diese Fragen behandelt.

## ■ Die Gefahr einer erstarrten Spezialisierungsstruktur

Zusätzlich zum Verlagerungseffekt, der den Zusammensetzungseffekt möglicherweise verzerrt, kann auch ein als „Dutch Disease“<sup>23</sup> bekannt gewordenes Phänomen die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur vom erwarteten Pfad abhalten.

Komparative Vorteile sind statisch definiert. Der langfristige Nutzen der Spezialisierung hängt jedoch von den dynamischen Effekten auf die Volkswirtschaft ab. Als Beispiel seien zwei Län-

---

<sup>21</sup> Eigene Übersetzung.

<sup>22</sup> Diese Ergebnisse basieren auf der Annahme konstanter Technologien, d.h. nur der Zusammensetzungseffekt wurde berücksichtigt.

<sup>23</sup> „Der Begriff ‚Dutch Disease‘ bezieht sich auf das auf ein Konjunkturohoch zurückzuführende Ansteigen der realen Wechselkurse und der damit verbundenen relativen Verringerung des Handels mit nichtmineralischen Industriegütern. Er wurde geprägt, um die Auswirkungen der Entdeckung von Gasvorkommen vor der Küste Hollands auf die holländische Volkswirtschaft in den späten 60er Jahren zu beschreiben...“ (DANIEL, 1992:93; eigene Übersetzung).

der mit jeweiligen komparativen Vorteilen bei Bananen und chemischen Produkten angeführt. Die Spezialisierung auf Bananen beeinflusst technologische Innovation, Bildungsniveau und Diversifikation in Produkte mit höherer Wertschöpfung nur wenig. Eine Spezialisierung auf chemische Produkte wirkt sich hingegen auf all diese Bereiche positiv aus. Wenn sich der zwischenstaatliche Handel auf Basis solch ungleicher komparativer Vorteile vollzieht, werden sich die Länder mit dem am geringsten dynamischen komparativen Vorteil in einer wirtschaftlichen Stagnation und am untersten Ende einer steigenden Ungleichverteilung wiederfinden (EKINS, 1994). KRUGMAN (1990) hat diesen Fall in einem auf steigenden Skalenerträgen basierenden Modell dargestellt und kam in der Analyse zu dem Schluß, daß „dieser Prozeß ... im wesentlichen das Argument unterstützt, daß Handel mit hochentwickelten Ländern die unterentwickelten Länder von der Industrialisierung ausschließt“<sup>24</sup> (S. 93). In herkömmlichen Handelsmodellen stand es den Ländern frei, worauf sie sich spezialisierten. „In der Realität gibt es jedoch eine weitverbreitete Besorgnis, daß die Beschränkung des Industriesektors eines Landes, welche auf die Entdeckung von Naturreserven folgt, unvorteilhaft ist. Besorgnis erregt, daß nach Abbau der natürlichen Ressourcen der sekundäre Sektor nicht wieder aufgebaut werden kann“ (KRUGMAN, 1990:114). Der Autor schließt damit, daß in einer Volkswirtschaft, die sich lange auf den Abbau von Naturressourcen spezialisiert, die Industrien des sekundären Sektors nicht nur kurzfristig ins Ausland abwandern, sondern auch dort verbleiben. „Was am Ende dabei herauskommen wird, ist, daß der Marktanteil und die relativen Löhne des Landes durch diesen kurzfristigen Vorteil langfristig anhaltend gesunken sein werden“ (KRUGMAN, 1990:116).

Darüber hinaus beinhaltet diese Spezialisierungsfalle auch ein mögliches Umweltproblem. Bei dem Versuch, die Einkommen zu erhöhen, wird das Angebot von Primärprodukten erhöht. Dies resultiert in einem Preisdruck, der durch eine niedrige Nachfrageelastizität und eine geringe Einkommenselastizität für viele Primärprodukte verschlimmert wird. Die auf der Hand liegende Lösung, nämlich die Primärprodukte im Inland weiterzuverarbeiten und damit die inländische Wertschöpfung zu erhöhen, wurde in der Vergangenheit oft durch Handelsbarrieren der hochentwickelten Länder beschränkt. Unter diesen Bedingungen wird der Druck auf die Primärproduktpreise bei gleichzeitigem Bedarf nach Einkommen in einer bestimmten Höhe die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen beschleunigen. Einerseits wird der Wert der Güter in den Preisen nicht adäquat abgebildet und führt daher zu Marktverzerrungen, andererseits ist das Resultat für die primärproduktorientierten Länder dann nicht Freihandel, sondern „erzwungener Handel“ (EKINS, 1994).

---

<sup>24</sup> Eigene Übersetzung.

#### **IV.3.2.2.4 Argument: Internationaler Handel fördert den Transfer von sauberen Technologien**

Bessere Technologien resultieren nicht nur in erhöhter Produktivität bei der Fertigung von bereits vorhandenen, sondern auch in der Entwicklung von neuen Produkten. Diese Unterscheidung ist in bezug auf die Umweltproblematik wichtig, da neue Lösungen zu weitreichenderen Verbesserungen bei der Material- und Energieeffizienz führen können. Andererseits können dadurch natürlich auch bisher unbekannte Probleme entstehen (z.B. bei der Verwendung neuer Giftstoffe). Unter den Bedingungen des internationalen Handels sind technologische Innovationen sogar noch wichtiger als in einer geschlossenen Volkswirtschaft. Hochentwickelte Länder müssen ständig Neuerungen einführen, nicht nur, um zu wachsen, sondern sogar, um ihr Realeinkommen beizubehalten. Für Entwicklungsländer bringt Technologietransfer zusätzlich zum direkten Nutzen auch noch indirekt eine Verbesserung ihrer außenwirtschaftlichen Austauschverhältnisse (KRUGMAN, 1990).

Die Diffusion von verbesserter Technologie hat den Vorteil, daß heute sich entwickelnde Länder nicht das gleich hohe Niveau an Material- und Energieintensität pro BIP-Einheit benötigen wie die bereits industrialisierten Länder in der Vergangenheit. Internationaler Handel verstärkt die Technologieverbreitung. Einige AutorInnen geben sogar der Hoffnung Ausdruck, daß dies den Entwicklungsländern erlauben könnte, einen Teil der UKK zu „durchtauchen“.

In bezug auf den Technologieeffekt gibt es viele Beispiele für effizientere Ressourcennutzung, Substitutionen zwischen Ressourcenarten und Abfallverminderung. Die erfolgreichsten Beispiele stellen die Reduktion der SO<sub>2</sub>-Emissionen in Japan, West-Deutschland und Frankreich dar, die durch den Einbau von Entschwefelungsanlagen (Deutschland), eine verstärkte Inanspruchnahme der Nuklearenergie (Frankreich) und einer Kombination aus beiden (Japan) erreicht wurde. Es weisen jedoch beide Alternativen umweltrelevante Sekundäreffekte auf (der Abbau und Transport von riesigen Mengen an Kalkstein für die Entschwefelung, Abfall, radioaktive Emissionen sowie Unfallrisiko für die Nuklearenergie) (EKINS, 1997). Auf Grund dessen müssen Sekundäreffekte immer in einer Bewertung der Umweltverträglichkeit neuer Technologien berücksichtigt werden.

#### **■ Unsicherheit<sup>25</sup> und das Vorsichtsprinzip**

Die am schwierigsten zu handhabenden Umweltprobleme sind jene, bei denen die Verwendung von natürlichen Ressourcen Auswirkungen zeigt, die sowohl in bezug auf die Reichweite als

---

<sup>25</sup> Der Ausdruck Risiko bezieht sich auf Wahrscheinlichkeitsverteilungen, die auf zuverlässigen Klassifizierungen möglicher Ereignisse basieren. Unsicherheit bezieht sich auf Ereignisse deren Wahrscheinlichkeitsverteilung nicht existiert und in Ermangelung zuverlässiger Klassifizierungskriterien nicht vollständig definiert werden kann (VERCELLI, 1991:72). In den nachstend diskutierten Fällen kann es vorkommen, daß lediglich bekannt ist, daß die Wahrscheinlichkeit entfernter und potentiell katastrophaler Ereignisse positiv ist. Es gibt keine Information über die genaue Art, den Zeitpunkt oder Häufigkeit des Ereignisses.

auch auf die Dauer möglicher Umweltschäden höchst unsicher sind. Je größer die Unsicherheit über die Effekte von technologisch innovativer Verwendung von Umweltressourcen, umso schwieriger wird die Bewertung damit verbundener Umweltschäden oder sozialer Grenzkosten. Je weiter verbreitet und je anhaltender die aus ökonomischen Aktivitäten resultierenden Umwelteffekte sind, desto weniger ist die Möglichkeit für eine Marktlösung gegeben, bei der die Verteilung von Eigentumsrechten eine Rolle spielt (PERRINGS, 1991).

Die selbstorganisierende Biosphäre ist komplex und nichtlinear. Auf Grund dessen könnte es sich für die Wissenschaft als unmöglich herausstellen, die Systemgrenzen je herauszufinden. „Es kann möglich sein, daß wir alle nichterneuerbaren Energieträger verbrennen, dabei die Küstenzonen von der Anhebung des Meeresspiegels schützen, den Amazonas in eine Gärtnerei umwandeln und in der Antarktis Weizen pflanzen. Aber es kann auch sein, daß es nicht funktioniert. Wenn es unmöglich ist zu erurieren, inwieweit wir das System stören können, in dem wir leben, ohne daß eine kollapsartige Katastrophe ausgelöst wird, dann besteht die einzig vernünftige Politik darin, es nicht mehr zu stören, als es in der Vergangenheit durch natürliche Phänomene bereits geschehen ist“<sup>26</sup> (AYRES, 1995).

Die Art von Problemen, für die das Vorsichtsprinzip befürwortet wird, beinhaltet jene, für die sowohl das Unsicherheitsniveau als auch die potentiellen Kosten hoch sind. Das sind hauptsächlich Probleme, für die die „traditionelle Wissenschaft“ als „unpassend“ eingestuft und ethische Wertungen als „allgegenwärtig“ gesehen werden (FUNTOWICZ/RAVETZ, 1990).

Das Vorsichtsprinzip impliziert die Verpflichtung, Ressourcen heute gegen potentiell zukünftig nachteilige Auswirkungen zu schützen (PERRINGS, 1991). Das Vorsichtsprinzip bezeichnet eine gewisse Absicht, aber die wirkliche Herausforderung besteht in der Entwicklung von Methoden zur Bestimmung der potentiellen Kosten von Unsicherheit. Für die Verwendung von Politikinstrumenten bedeutet dies, daß der Fokus auf Maßnahmen gerichtet wird, die Handlungsmöglichkeiten offen lassen, während sie einen Lernprozeß fördern (CHILCHILNISKY/HEAL, 1993). BARANZINI/CHESNEY/MORISSET (1995) berücksichtigten in ihrem Fallbeispiel den Optionswert.

Im Arrow-Debreu Modell sind exogene „Naturzustände“ gegeben, deren Wert zufällig ist, und die damit Unsicherheitsquellen repräsentieren. MarktteilnehmerInnen dürfen Waren abhängig von den Werten dieser exogenen Variablen (sogenannte „zustandsabhängige Waren“, wie z.B. Wasser zur Zeit einer Trockenperiode verglichen mit Wasser während einer Überschwemmung) handeln. Mit einem vollständigen Satz von Märkten für zustandsabhängige Waren<sup>27</sup> hält selbst unter Unsicherheit das erste Theorem der Wohlfahrtsökonomik. Deshalb kann eine paretoeffiziente Ressourcenverteilung durch eine Wettbewerbswirtschaft mit Unsicherheit bezüglich

---

<sup>26</sup> Eigene Übersetzung.

<sup>27</sup> ARROW (1953) zeigt, daß nicht ein vollständiger Satz von „zustandsabhängigen“ Warenmärkten nötig ist, sondern eine Mischung von Wertpapiermärkten und von Märkten für nicht „zustandsabhängige“ Waren ausreicht.

exogener Variablen entstehen. In der Praxis ist die Anzahl der benötigten Märkte oft so groß, daß die Realisierung der durch Zufälle beeinflussten Verträge unrealistisch wird (CHICHILNISKY/HEAL, 1993).

Dieser Ansatz kann zum Beispiel auf den Handel von Emissionszertifikaten angewendet werden, ein Instrument, das derzeit für Emissionsreduktionen vermehrte Anwendung findet. Die Berücksichtigung von Unsicherheit würde zustandsabhängige Emissionszertifikate benötigen, die auf die Häufigkeit des Auftretens von mit der Klimaveränderung in Verbindung zu bringenden Ereignissen reagieren (CHICHILNISKY/HEAL, 1993).

Das Vorsichtsprinzip erfordert eine Wertberichtigung für potentielle, wenn auch ungewisse zukünftige Verluste, die sich aus der Nutzung von Umweltressourcen ergeben können. Künstlich geschaffene Märkte für Zertifikate stellen eine Methode dar, wie mit Unsicherheit umgegangen werden kann. Diese Methode kann jedoch nicht für alle Umweltprobleme angewendet werden und wird vermutlich nicht ausreichen. Parallel zur Entwicklung von solchen Instrumenten kann durch die Erhaltung von Vielfalt (biologisch, sozial und technologisch) ermöglicht werden, daß sich verschiedenartige Systeme parallel entwickeln können (NORGAARD, 1994). Welche Optionen am besten geeignet sind, wird von den sich in Zukunft ergebenden Zuständen abhängig sein. Vor allem für strategisch so bedeutsame Bereiche wie die Landwirtschaft könnte dies zum Beispiel heißen, daß mehrere Produktionsmethoden nebeneinander existieren sollten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Kombination aus dem (positiven) technologischen und dem (positiven) Zusammensetzungseffekt offensichtlich den (negativen) Scale-Effekt auf die natürliche Umwelt möglicherweise aufheben kann. Es wurde gezeigt, daß dies nur auf die SO<sub>2</sub>-Emissionen innerhalb der G7-Länder uneingeschränkt zutrifft. Auch die möglichen Probleme mit Umweltereignissen mit einer kleinen Eintrittswahrscheinlichkeit und beträchtlichen langfristigen Auswirkungen benötigen eine spezielle Berücksichtigung, da internationaler Handel diese Probleme verstärken kann.

#### **IV.3.2.2.5 Umwelt-Kuznets-Kurve für landwirtschaftliche Bodennutzung?**

Eine kürzlich erschienene Studie (JAMES, 1999) wies eine umgekehrt U-förmige Beziehung zwischen landwirtschaftlicher Bodennutzung und Pro-Kopf-Einkommen<sup>28</sup> nach. Die empirische Analyse der Bodennutzungsdaten aus 127 Ländern für den Zeitraum von 1965 bis 1994 zeigte, daß die Höhe der Flächenerträge und der Umfang der landwirtschaftlichen Bodennutzung (landwirtschaftlich genutzte Fläche in Hektar) negativ korrelieren, während Bevölke-

---

28 Besonders zu erwähnen ist, daß die Studie nicht zwischen verschiedenen Produktionstechnologien (konventionelle Produktion, IPM, ökologischer Landbau etc.) unterscheidet. Daher weist James auch darauf hin, daß Schlußfolgerungen nur beschränkt möglich sind, da nur Mengen von zwei Bodenkategorien, aber keine qualitativen Unterschiede sowie unterschiedliche Produktionstechnologien Berücksichtigung finden.

rungsdichte und Sicherheit des Bodeneigentums mit landwirtschaftlicher Bodennutzung eine positive Korrelation aufweisen; keine klare Beziehung ist mit Handelsvariablen zu erkennen. In dieser Studie fand JAMES überdies Wendepunkte für die Ackernutzung bei 1.540 \$ Pro-Kopf-Einkommen und bei 957 \$ für die Weidenutzung heraus.

Als Folge der Umwandlung natürlicher Ökosysteme in landwirtschaftlich genutzten Boden sind üblicherweise folgende negative Umwelteffekte zu beobachten: Verlust von Ökosystemwirkungen, von ästhetischen Werten und von in situ Biodiversität (DAILY, 1997). Man könnte daraus schließen, daß der Zusammensetzungseffekt (geringere landwirtschaftliche Bodennutzung bei steigendem Einkommen auf Grund von Strukturänderungen weg von landwirtschaftlicher Produktion oder durch Produktivitätssteigerungen oder beides) und der Technikeffekt (Ertragsverbesserungen, die geringen Bodeneinsatz pro Outputseinheit erfordern) bei steigendem Einkommen zu einer Einschränkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung führen. Gleichzeitig ist bei steigendem Einkommen wiederum ein Trend zu intensiverer Bewirtschaftung zu beobachten.

In Bezug auf die Umweltsituation haben diese Effekte folgende problematische Auswirkungen: Während Bevölkerungswachstum die Hauptursache für die Umwandlung von Boden in Ackerland zu sein scheint, geht James in seiner Studie davon aus, daß wirtschaftliche Entwicklung und intensivere landwirtschaftliche Produktion diese Wirkung mäßigen können. Die Intensivierung verursacht jedoch wiederum eigene Umweltprobleme, wodurch ein Dilemma im Verhältnis zwischen Umwelt und Entwicklung entsteht. Landwirtschaftliche Intensivierung wird mit einer Reduktion der Diversität sowohl innerhalb als auch außerhalb der Felder sowie mit Umweltbelastungen durch Düngemittel- und Pestizideinträge, Bodenerosion und hohem Wasserverbrauch in Verbindung gebracht. Strategien landwirtschaftlicher Entwicklung, die auf geringere Produktionsintensität setzen, können diese Arten von Umweltgefährdung reduzieren; niedrigere Ernteerträge erfordern allerdings wieder eine entsprechende Ausweitung der landwirtschaftlich genutzten Fläche (JAMES, 1999). Außerdem ist für eine mittelfristige Strategie relevant, daß, selbst wenn die landwirtschaftliche Expansion in Entwicklungsländern einem Kuznets-kurvenartigen Verlauf folgt, sich die Frage stellt, „wie viel der Biodiversität verloren gehen wird, bevor der Wendepunkt erreicht ist“ (JAMES, 1999). Es ist folglich wichtig, nach Wegen zu suchen, welche diese Trade-offs zu minimieren helfen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß in der Vergangenheit mit steigendem Einkommen eine Reduktion der landwirtschaftlichen Bodennutzung und daher potentieller Umweltschädigung einher ging. Die resultierende Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion führte aber zu einer entgegengesetzten Wirkung auf die Umweltqualität. Die beobachtete Trajektorie ist daher mittelfristig (bis alle Länder den Wendepunkt erreicht haben) und langfristig (auf Grund des oben beschriebenen gegenläufigen Effekts) problematisch. Diese Ergebnisse legen daher nahe, daß die Bemühungen, umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsweisen zu fördern und zu erhalten, der einzige Ausweg aus diesem Dilemma sind.

#### IV.3.2.2.6 Schlußbemerkungen

Nachdem gezeigt wurde, daß die Relation „höheres Einkommen führt zur Verbesserung der Umweltqualität“ aus verschiedenen Gründen nicht stimmt, bedarf es für bessere Empfehlungen eines analytischen Rahmens, der die biogeophysikalischen Faktoren explizit berücksichtigt.

Außerdem sollte die bedeutende Unterscheidung zwischen der Generierung von Mitteln, welche für den Umweltschutz *eingesetzt werden können*, und dem *tatsächlichen Einsatz* nicht übersehen werden. Das ist umso wichtiger als internationaler Handel, wenngleich er vermutlich nicht zu einem race-to-the-bottom führt, doch ein race-to-the-top, d.h. strengere Umweltschutzbestimmungen, behindern kann (siehe Kapitel IV.2.1).

#### Literatur:

- ANTWEILER, W., COPELAND, B. R., & TAYLOR, S. M. (1998): Is free trade good for the environment? (pp. 66). Cambridge, MA: NBER.
- ARROW, K., BOLIN, B., COSTANZA, R., DASGUPTA, P., FOLKE, C., HOLLING, C.S., JANSSON, BENGT-OWE, L., S., MÄLER, K.G., PERRINGS, C., PIMENTEL, D. (1995): Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment, *Science*, Vol. 268, April 28<sup>th</sup>, 520-21
- AYRES, R. U. (1995): Economic growth: politically necessary but not environmentally friendly, *Ecological Economics*, Vol. 15, 97-99
- BALASSA, B. (1982): Development strategies and economic performance. In: Balassa, B. (Hrsg.): *Development Strategies in Semiindustrialized Economies*, Oxford University Press: London
- BECKERMANN, W. (1992): Economic Growth and the Environment: Whose Growth? Whose Environment? *World Development*, 20, 481-496.
- BHAGWATI, J. (1993): The case for free trade, *Scientific American* (pp. 42-49).
- BHAGWATI, J., HUDEC, R. E. (1996): Fair trade and harmonization: prerequisites for free trade?, London
- BIRDSALL, N., WHEELER, D. (1991): Openness reduces industrial pollution in Latin America: The missing pollution heaven effect, Paper presented at the Symposium on International Trade and the Environment, The World Bank, Nov.
- BREDAHL, M. E., BALLENGER, N., DUNMORE, J. C., ROE, T. L. (Hrsg.) (1995): Agriculture, Trade, and the Environment: Discovering and Measuring the Critical Linkages, Westview Press: Boulder, CO
- BROAD, R. (1994): The poor and the environment: friends or foes? *World Development* 22, 811-822
- BROWN, D. K., DEARDORFF, A. V., STERN, R. M. (1996): International Labor Standards and Trade: A Theoretical Analysis. In: Bhagwati, Jagdish; Hudec, Robert E.: Fair trade and harmonization: prerequisites for free trade?, London, pp. 227-280
- CHARNOVITZ, S. (1993): Environmental Harmonization and Trade Policy. In: Zaelke, D.; Orbuch, P.; Housman, Robert F. (Hrsg.): Trade and the Environment, Island Press: Washington, D.C., pp.283-85

- CHARNOVITZ, S. (1995): Competitiveness, Harmonization and the Global Economy. In: Bredahl, Maury E.; Ballenger, Nicole; Dunmore, John C.; Roe, Terry L. (Hrsg.): *Agriculture, Trade, and the Environment: Discovering and Measuring the Critical Linkages*, Westview Press: Boulder, CO, pp. 47-58
- CHESSHIRE, J. (1986): An energy-efficient future: a strategy for the UK, *Energy Pol.*, Vol.14, 395-412
- CHICHILNISKY, G., HEAL, G. (1993): Global Environmental Risks, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 4, 65-86
- COSTANZA, R., DALY, H. E., BARTHOLOMEW, J. A. (1991): Goals, agenda and policy recommendations for ecological economics. In: Costanza, Robert (Hrsg.): *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, 1-20
- DAILY, G. C. (1997): *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*: Island Press.
- DALY, H. (1977/1991): *Steady-State Economics*, Island Press: Washington, D.C.
- DALY, H., GOODLAND, R. (1994): An ecological-economic assessment of deregulation of international commerce under GATT, *Ecological Economics*, Vol. 9, 73-92
- DANIEL, P. (1992): Economic Policy in Mineral-Exporting Countries: What Have We Learned? In: Tilton, J. (Hrsg.): *Mineral Wealth and Economic Development*, Resources for the Future: Washington, D.C.
- DE BRUYN, S. M., OPSCHOOR, J.B. (1997): Developments in the throughput-income relationship: theoretical and empirical observations, *Ecological Economics*, Vol. 20, 255-268
- EKINS, P. (1997): The Future of the World Trade Organisation: Proposal for Fair and Environmentally Sustainable Trade (pp. 57-89).
- EKINS, P. (1994): The Future of the World Trade Organization: Proposals for Fair and Environmentally Sustainable Trade
- EKINS, P. (1997): The Kuznets Curve for the Environment and Economic Growth: examining the evidence, *Environment and Planning A*, Vol. 29, 805-830
- FUNTOWICZ, S. O., RAVETZ, J. R. (1990): Global Environmental Issues and the Emergence of Second Order Science, Paper presented at the ISEE Conference in Washington, D.C., May
- GATT (1992): *Trade and the Environment, International Trade 1990-91*. Geneva: GATT.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. (1971): *The entropy law and the economic process*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. (1984): Feasible recipes and viable technologies. *Atlantic Economic Journal*, 12, 21-30.
- GRAHAM, F. (1923): Some Aspects of Protection Further Considered. *Quarterly Journal of Economics*, 37, 199-227.
- GROSSMAN, G. M., KRUEGER, A. B. (1991): Environmental Impacts of the North American Free Trade Agreement, NBER WP-3914, Cambridge, MA, November
- GROSSMAN, G. M., KRUEGER, A. B. (1995): Economic Growth and the Environment, *Quarterly Journal of Economics*, pp.353-77
- GUHA, R., MARTINEZ A. J. (1997): *Varieties of Environmentalism : Essays North and South*, Earthscan Publ: London
- HETTIGE, H., LUCAS, R. E. B., WHEELER, D. (1992): The Toxic Intensity of Industrial Production: Global Patterns, Trends, and Trade Policy, *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, 478-481
- HODGSON, G. (1993): *Economics and Evolution – Bringing Life Back into Economics*, Polity Press: Cambridge
- HOLLING, C.S. (1973): Resilience and stability in ecological systems, *Review Ecol. Syst.*, Vol. 4, 1-23



- HOLTZ-EAKIN, D. & SELDEN, T. M. (1992): Stoking the Fires? CO<sub>2</sub> Emissions and Economic Growth: National Bureau of Economic Research.
- HUANG (1992): Tax competition with involuntary unemployment, Ph.D. thesis Indiana University (quoted in Wilson 1996)
- JAMES, A. N. (1999): Agricultural land use and economic growth: environmental implications of the Kuznets curve. *International Journal of Sustainable Development*, 2.
- JÄNICKE, M., MONCH, H., RANNEBERG TH., SIMONIS, U. (1989): Economic structure and environmental impacts: East – West comparisons, *The Environmentalist*, Vol. 19, 171-182
- KAVOUSSI, R. (1984): Export expansion and economic growth: Further empirical evidence, *Journal of Development Economics*, 14, 241-250
- KRUEGER, A. O. (1998): What Trade Liberalisation is Good for Growth. *The Economic Journal*, 108, 1915-1522.
- KRUGMAN, P. R. (1994/1990): Rethinking International Trade, Cambridge, MA: MIT Press
- KRUGMAN, P. R. (1997): What Should Trade Negotiators Negotiate About? *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, March, 113-120
- KUZNETS, S. (1955): Economic growth and income inequality, *American Economic Review*, Vol. 49, 1-28
- LEVINSON (1996): Environmental Regulations and Industry Location: International and Domestic Evidence. In: Bhagwati, Jagdish; Hudec, Robert E.: *Fair trade and harmonization: prerequisites for free trade?*, London, pp. 429-457
- LOW, P., YEATS, A. (1992): Do „dirty“ industries migrate? In: Low, P. (Hrsg.): *International Trade and the Environment*, World Bank DP-159, World Bank: Washington, D.C., 89-103
- LUCAS, R., WHEELER, D., HETTIGE, H. (1992): Economic development, environmental regulation and the international migration of toxic industrial pollution: 1960-88. In: Low, P.(Hrsg.): *International Trade and the Environment*, World Bank DP-159, World Bank: Washington, D.C., 67-86
- MARKUSEN, J. R., MOREY, E. R., OLEWILER, N. (1995): Competition in regional environmental policies when plant locations are endogenous, *Journal of Public Economics*, 56, pp. 55-77
- MARTINEZ-ALIER, J. (1995): The Environment as a Luxury Good or „Too Poor to be Green?“, *Economie Appliquée*, Vol.48, No.2, 215-30
- MARTINEZ-ALIER, J., MUNDA, G. & O'NEILL, J. (1996): Incommensurability of values in ecological economics, Paper presented at the Inaugural Conference of the European Society of Ecological Economics, Paris, May 23-25.
- MUNDA, G. (1996): Cost-benefit analysis in integrated environmental assessment: some methodological issues, *Ecological Economics*, 19, 157-68
- NORGAARD, R. (1994): Development betrayed – the end of progress and a coevolutionary revisioning of the future, Routledge: London
- O'NEILL, J. (1993): *Ecology, Policy and Politics*, Routledge: London
- OECD (1991a): The State of the Environment, Paris
- OECD (1991b): Environmental Indicators, Paris
- OPSCHOOR, J. B. (1995): Ecospace and the fall and rise of throughput intensity, *Ecological Economics*, Vol.15, 137-141
- PANAYOTOU, T. (1993): Empirical tests and policy analysis of environmental degradation at different stages of economic development, World Employment Programme Research Working Paper WEP 2-22/WP 238, International Labour Office: Geneva

- PERRINGS, C. (1991): Reserved Rationality and the Precautionary Principle: Technological Change, Time and Uncertainty in Environmental Decision Making. In: Costanza, Robert (Hrsg.): *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, 153-166
- PROOPS, J., FABER, M., WAGENHALS, G. (1993): *Reducing CO<sub>2</sub> Emissions: A Comparative Input-Output Study for Germany and the UK*, Springer: Berlin
- RAM, R. (1985): Exports and economic growth: Some additional evidence, *Econom. Develop. Cultural Change*, 33, 415-425
- RIVM (1993): Nationale Milieuverkenning 1993-2010, Samson H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan de Rijn
- SAINT-PAUL, G. (1994): Pollution and growth: what do we know? Discussion (chapter 2). In: Goldin, Ian; Winters, Alan L. (Hrsg.): *The Economics of Sustainable Development*, Cambridge University Press: Cambridge UK
- SAMUELSON, P. A. (1969): The gains from international trade once again. In: Bhagwati, J. (Hrsg.): *International Trade*, Penguin: Harmondsworth
- SELDEN, T. M., SONG, D. (1994): Environmental Quality and Development: Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions?, *Journal of Environmental Economics and Management*, XXVII, pp.147-62
- SHAFIK, N., BANDYOPADHYAY, S. (1992): Economic Growth and Environmental Quality: Time Series and Cross-Country Evidence, World Bank Policy Research Working Paper WPS 904
- SHAFIK, S. (1994): Economic development and environmental quality: and econometric analysis, *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, 757-773
- SIEBERT, H. (1982): Nature as a life support system: Renewable resources and environmental disruption, *Journal of Economics*, Vol. 42, 133-142
- SORSA, P. (1994): Competitiveness and Environmental Standards, Working Paper 1249, The World Bank: Washington, D.C., February
- STAGL, S., GOWDY, J. (2000): Can a Firm be Ethical? Friedman, Georgescu-Roegen and Sustainable Agriculture. In: Köhn, Jörg; Gowdy, John (Hrsg.): *Sustainability in Action*, Edgard Elgar: Cheltenham
- STERN, D. I., AULD, T., COMMON, M., & SANYAL, K. K. (1998): Is there an Environmental Kuznets Curve for Sulfur? - An Analysis of Bias in Environmental Kuznets Curve Estimation, *World Congress on Environmental Economics* (pp. 27). Venezia, Italy
- STERN, D. I., COMMON, M. S., BARBIER, E. B. (1996): Economic Growth and Environmental Degradation: The Environmental Kuznets Curve and Sustainable Development, *World Development*, Vol. 24, No. 7, 1151-1160
- TILTON, J. E. (1990): The OECD countries: Demand trend setters. In: Tilton, J.E. (Hrsg.): *World Metal Demand: Trends and Prospects*, Resources for the Future: Washington, D.C., pp. 35-76
- TOBEY, J. A. (1990): The effects of domestic environmental policies on patterns of world trade: An empirical test. *Kyklos*, 43, 191-209
- UN ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (1990): Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development, May
- VATN, A. & BROMLEY, D. W. (1994): Choices without Prices without Apologies. *Journal of Environmental Economics and Management*, 26, 126-48
- VERCELLI, A. (1991): *Methodological Foundations of Macroeconomics: Keynes and Lucas*, Cambridge University Press: Cambridge
- VITOUSEK, P., EHRLICH, P., EHRLICH, A. & MATSON, P. (1986): Human Appropriation of the Products of Photosynthesis. *Bioscience*, 34, 368-373
- WHALLEY, J. (1991): The Interface Between Environmental and Trade Policies. *Economic Journal*,

101,(405), March 1991, p. 180-89

WILSON, J. D. (1996): Capital Mobility and Environmental Standards: Is There a Theoretical Basis for a Race to the Bottom? In: Bhagwati, Jagdish; Hudec, Robert E.: *Fair trade and harmonization: prerequisites for free trade?*, London, pp. 393-427

WORLD BANK (1992): World Development Report 1992: Development and the Environment, Washington, DC: The World Bank

YEATS, A. J. (1996): Just How Big Is Global Production Sharing?, The World Bank: Washington, D.C

YOUNG, M. D. (1994): Ecologically-accelerated trade liberalisation: a set of disciplines for environment and trade agreements. *Ecological Economics*, 9, 43-51.



## V. INTERNATIONALER HANDEL – LANDWIRTSCHAFTS- UND UMWELTASPEKTE

---

### V.1 Der Anstieg des internationalen Handels

Tobias Reichert, Sigrid Stagl

Im Jahr 1996 wurden zwischen den Ländern dieser Erde Waren im Wert von ca. 5,2 Billionen US-\$ gehandelt. Während die globale Wirtschaft seit 1950 jährlich um knapp über 3 Prozent zunahm, stieg das Handelsvolumen ungefähr doppelt so schnell. Der Warenhandel hat inzwischen das Niveau von 1950 um das 16fache überflügelt, während das globale BIP nur um das Fünfeinhalbfache zunahm und der Exportanteil des BIP sich von 7 auf 15 Prozent erhöhte (WTO). Seit Mitte der 80er Jahre sind im weltweiten Handel mit Gütern besonders hohe Wachstumsraten zu beobachten. Zwischen 1987 und 1997 hat sich das wertmäßige Handelsvolumen fast verdoppelt und der Anteil der gehandelten Güter am gesamten Sozialprodukt stieg von 20,6 % auf 29,6 %. Im Durchschnitt der Jahre 1990-97 stieg der Wert der gehandelten Güter um 7 % (WTO, 1998). Dabei waren 1994 mit 13 % und 1995 mit fast 20 % besonders hohe Zuwächse zu verzeichnen. Der Sektor mit dem bei weitem schnellsten Wachstum war Büro- und Telekommunikationsausrüstung mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 13 % zwischen 1990 und 1996 (WTO, 1997:65). Der Gesamtwert der gehandelten Güter betrug im Jahr 1997 5,3 Billionen US-\$ (WTO, 1998). Auf Grund dessen werden die exportierenden Sektoren als die wichtigsten Quellen und Antriebskräfte für Wirtschaftswachstum angesehen.

Abgesehen von der Verringerung der Handelsschranken und der Öffnung von Märkten wie z.B. China und Mexiko, sind fallende Transportkosten der wesentlichste Grund für diese Zunahme des internationalen Handels.

Innerhalb der letzten Jahrzehnte hat sich nicht nur das Volumen, sondern auch die Art der gehandelten Güter erheblich geändert. Um 1900 umfaßten z.B. in den USA Rohmaterialien und nicht weiterverarbeitete Nahrungsmittel wertmäßig 41 Prozent der Exporte und 45 Prozent der Importe. Da diese Produkte naturgemäß schwer und umfangreich sind, waren die Transportkosten verglichen mit dem Warenwert verhältnismäßig hoch. Dies schlug sich auch im Handelsvolumen zwischen den Ländern nieder. Heute dominieren hingegen Halb- und Fertigprodukte den internationalen Warenaustausch (WTO). Die Transportkosten nehmen damit einen immer kleineren Anteil am Verkaufspreis ein und damit werden auch räumliche Distanzen immer unbedeutender.

Einen weiteren Trend stellt die zunehmende Aufteilung der Produktionskette auf den gesamten Globus dar, die ein jährliches Handelsvolumen mit Halb- und Fertigerzeugnissen von mehr als

800 Milliarden US-\$ bzw. über 30 Prozent des Welthandelsvolumens umfaßt. Der Handel mit Produktionsteilen und Halberzeugnissen hat im Vergleich zu anderen (Fertig-)Waren folglich einen beträchtlich schnelleren Zuwachs erfahren. Dies dokumentiert die wachsende gegenseitige Abhängigkeit der Länder auf Grund von internationalem Handel und Aufteilung der Produktionsstätten (YEATS, 1996). Auch die Direktinvestitionen erhöhten sich weltweit dreimal so schnell wie die Produktion.

Die größte Zunahme war jedoch in bezug auf den Dienstleistungssektor zu beobachten. So kann inzwischen eine amerikanische Versicherungsgesellschaft ihre Produkte in Deutschland verkaufen, Finanztransaktionen werden in zunehmendem Maße durch internationale Wertpapierhändler vollzogen und das internationale Beratungsgeschäft erlebt einen Boom. 1997 belief sich der internationale Handel mit Dienstleistungen auf 1,3 Billionen US-\$, ungefähr ein Viertel des Warenhandels (WTO). Zwischen 1980 und 1997 verdreifachte sich der Handel mit Dienstleistungen (WORLD BANK, 1999).

Mit den abnehmenden Transportkosten und der zunehmenden Wichtigkeit der Produktdifferenzierung stieg auch der Anteil des Handels mit ähnlichen Gütern. So werden z.B. Autos genauso von Deutschland nach Frankreich wie in die umgekehrte Richtung exportiert, und Süßigkeiten zwischen Dänemark und den Vereinigten Staaten oder Butter zwischen Neuseeland und Großbritannien ausgetauscht.

Im Jahr 1998 ging im Gefolge der Asienkrise der Wert der gehandelten Güter und Dienstleistungen erstmals seit Jahren absolut zurück. Hauptverantwortlich dafür war der Rückgang der Preise vor allem für Mineralöl und andere Rohstoffe. Die Preise für verarbeitete Produkte sanken ebenfalls, allerdings in sehr viel geringerem Umfang. Im Durchschnitt sanken die Preise aller gehandelten Güter um 5,5 %. Der Anstieg der Mengen um 3,5 % konnte dies nicht kompensieren, so daß der Gesamtwert der Exporte um 2 % sank (WTO, 1999).

Der Welthandel mit Agrarprodukten entwickelte sich mit durchschnittlichen jährlichen Zuwächsen von 5 % etwas weniger dynamisch als der Gesamthandel und erreichte 1997 einen Wert von 580 Milliarden US-\$, was einem Anteil am Gesamthandel von 10,9 % entspricht (WTO, 1998). 1990 betrug der Anteil des Agrarhandels am Gesamthandel noch 12,2 %.

Der wertmäßige Zuwachs des Agrarhandels läßt sich in etwa je zur Hälfte auf gestiegene Preise und auf höhere Mengen zurückführen. Während der Exportwert zwischen 1990 und 1995 um 32 % zunahm, stieg die Menge um 15 % (vgl. Tabelle V.1-1, nach FAO 1997). Zahlen der FAO für 1996 und 1997 liegen leider noch nicht vor.

Tabelle V.1-1

**Entwicklung des Welthandels mit Agrarerzeugnissen 1990-1995** (Basis:  $\emptyset$  1989-1991 = 100)

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportentwicklung wertmäßig <sup>1)</sup>	102	102	110	103	117	134
Exportentwicklung mengenmäßig <sup>2)</sup>	99	102	108	105	109	114

1) durchschnittliche Exportwerte 1989-1991

2) durchschnittliche Exportwerte 1989-1991; Exporte des jeweiligen Jahres bewertet zu Durchschnittspreisen 1989-1991

Quelle: FAO (1997): FAOSTAT, statistical database, CD-ROM; Rome

Die Preisentwicklung bei Agrarprodukten war sehr uneinheitlich. Die Nahrungsmittelpreise stiegen von 1994-96 um etwa 6 % jährlich, und gingen 1997 um 3 % und im 1. Quartal 1998 sogar um 6 % zurück (WTO 1998). Die deutlichsten Einbrüche verzeichneten dabei Getreide mit -23 % 1997 (nach den starken Preisanstiegen 1995/96) und agrarische Rohstoffe mit -8 % 1997.

Der allgemeine Rückgang der Rohstoffpreise (vor allem Öl), die Asienkrise und der starke Dollar werden 1998 voraussichtlich generell zu einem niedrigeren Gesamtwert der gehandelten Waren führen (WILLIAMS, 1998:4).

**Literatur:**

FAO (1997): FAOSTAT, statistical database, CD-ROM., Rome

WORLD BANK (1999): <http://www.worldbank.org.data/wdi/globallinks.html>

WILLIAMS, F. (1998): Rate of international trade growth likely to halve, in: Financial Times, 4.12.1998, p. 4

WTO (1997): Annual report, Vol. II, Geneva

WTO (1998): Annual report, cit after Williams (1998)

WTO (1999): World trade growth slower in 1998 after unusually strong growth in 1997, <http://www.wto.org/wto/intltrad/internat.htm>

## V.2 Anforderungen an eine zukunftsfähige Weltwirtschaft

### V.2.1 Nachhaltigkeit als zentrale Herausforderung einer zukunftsfähigen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

Theodor Quendler, Bernd Schuh

Das Bekenntnis zu nachhaltiger Entwicklung ist bereits als das international anerkannte „Ceterum Censeo“ jeder Organisation und jedes Abkommens zu betrachten. Auch die Charta der WTO steht in diesem Zusammenhang nicht zurück und hat im Marrakesch-Abkommen im Rahmen der Welthandelsordnung folgendes Bekenntnis zur Nachhaltigkeit abgegeben:

Die Vertragsparteien kommen überein (Präambel des WTO-Vertrages - Auszug),

„(...) in der Erkenntnis, daß ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Verwirklichung der Vollbeschäftigung, auf ein hohes und ständig steigendes Niveau des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage sowie auf die Steigerung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen gerichtet sein sollen, *gleichzeitig aber die optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer dauerhaften Entwicklung gestatten sollen*, die den Schutz und die Erhaltung der Umwelt und zu diesem Zweck den verstärkten Einsatz von Mitteln umfaßt, die mit den ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechenden Bedürfnissen und Bestrebungen vereinbar sind“.

Nachhaltigkeit ist folglich zu einem Prinzip geworden, welches eine breite internationale Anerkennung erfährt. Zugleich ist das Konzept jedoch auch eines der umstrittensten, wovon die große Zahl von Definitionen ein beredtes Zeugnis ist. Gerade in der Operationalisierbarkeit des Nachhaltigkeitsbegriffes macht sich dieser Makel in der Praxis besonders bemerkbar. Dies ist auch häufig Anlaß der Kritik an politischen Körperschaften und Institutionen, daß deren Selbstverpflichtung zur Nachhaltigkeit oftmals nur als Lippenbekenntnis gesehen wird - so auch im Fall der WTO (siehe obiges Zitat; zur Kritik siehe auch IISD, 1996).

In diesem Kapitel soll versucht werden klarzulegen, welche Bandbreite an Definitionen für den Begriff der Nachhaltigkeit vorliegt, wobei auf die wesentlichen Aspekte des Konzepts eingegangen wird (insbesondere auf die Unterscheidung von „Weak und Strong Sustainability“). Weiters wird klargelegt, welche Bedeutung das Prinzip Nachhaltigkeit im Sektor der Landwirtschaft hat. Abschließend soll versucht werden, eine Definition für Nachhaltigkeit herauszustellen, welche als entscheidendes „Mindset“ der vorliegenden Studie angesehen werden kann - obwohl dieser Anspruch besonders auf Grund der Einzelautorenschaft wesentlicher Kapitel nur zum Teil eingelöst werden kann.



### V.2.1.1 Eine kurze Geschichte des Begriffs der Nachhaltigkeit

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung für die Aufgabenstellung dieser Studie ist zunächst folgende Begriffsklärung von Interesse: In der englischen Sprache gibt es für das Wort „sustainable“, wie O. CHRISTEN (1996) unter Bezugnahme auf den Oxford English Dictionary feststellt, zunächst mehrere Bedeutungsalternativen. Von besonderer Bedeutung dabei ist, daß auch ein direkter Bezug zur Land- und Forstwirtschaft hergestellt wird, wobei der Begriff „sustain yield“ dabei als „the quantity that can be harvested from crop or population without depleting it in the long term“ definiert wird. Im Sinne der Nachhaltigkeit bzw. eines nachhaltigen Ertrages geht es folglich darum, nur Erntemengen zu entnehmen bzw. das Ausmaß der Abwanderung in einem Rahmen zu halten, daß das Ertragspotential von Pflanzen und Tieren nicht verringert wird (CHRISTEN, 1996; S. 67).

Im Bereich der Forstwirtschaft geht die Verwendung dieses Begriffs bereits auf das 18. Jahrhundert zurück. Eine aktuelle Begriffsdefinition versuchte SPEIDEL (1984) überdies in dem Lehrbuch „Forstliche Betriebswirtschaftslehre“, in welchem er Nachhaltigkeit „als die Fähigkeit des Forstbetriebes, dauernd und optimal Holznutzungen, Infrastrukturleistungen und sonstige Güter zum Nutzen der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen hervorzubringen“, definiert. Um den seitens der Ökologie stark veränderten Vorstellungen bezüglich der Waldfunktionen besser gerecht zu werden, schlägt PETERS (1984) in ihrer Dissertation (Thema: „Die Nachhaltigkeit als Grundsatz der Forstwirtschaft. Ihre Verankerung in der Gesetzgebung und ihre Bedeutung in der Praxis.“) eine diesbezüglich modifizierte Definition vor: „Nachhaltigkeit ist das Streben und die Forderung nach stetiger und optimaler Bereitstellung sämtlicher materiellen und immateriellen Waldleistungen zum Nutzen gegenwärtiger und zukünftiger Generationen“.

In der Zeitspanne von 1972 bis 1980 wird, wie CHRISTEN (1996; S. 68) ausführt, der Begriff „Sustainability“ von verschiedenen Autoren erstmals im grundsätzlichen Verständnis von Nachhaltigkeit angeführt. Hierzu zählt laut CHRISTEN auch eine Veröffentlichung der Herausgeber der englischen Fachzeitschrift „The Ecologist“ aus dem Jahr 1972, in welcher der Begriff bereits in einer sehr umfassenden Weise verwendet wird. Im gleichen Jahr stellte die „International Union for the Conservation of Nature“ (IUCN) in ihrem Jahrbuch erstmals den Zusammenhang zwischen nachhaltiger Entwicklung und Umweltfragen her. In den folgenden Jahren (1974 bis 1979) wurde in den USA eine Reihe von Tagungen veranstaltet, die sich speziell den Fragen einer nachhaltigen Entwicklung widmeten. Die hierauf basierenden Buchveröffentlichungen tragen auch erstmals das Wort „Sustainability“ im Titel.

Ab 1978 findet der Begriff dann in verschiedenen Dokumenten und Vereinbarungen der Vereinten Nationen Verwendung. Als ein Meilenstein gilt insbesondere die Veröffentlichung des Dokumentes „United Nations Environmental Programs“ (UNEP) im Jahr 1978, in welchem Idee und Begriff an zentralen Stellen ausgeführt werden (CHRISTEN, 1996; S. 68). In einer

zweiten Phase ab 1981 wurde die Verwendung des Begriffes „Sustainability“ populär. Dieser Trend setzt sich bis heute fort und umfaßt u.a. den WCED-Report von 1987 („The World Commission on Environment and Development 1987: Our common future“ (BRUNDTLAND-Report)), mit der wohl am häufigsten zitierten Definition von nachhaltiger Entwicklung: „*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*“. (Nachhaltige Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generationen befriedigt, ohne die Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen zu beeinträchtigen.) In diesem Sinne gilt es, ein Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zu schaffen, das nachhaltig, d.h. auf Dauer aufrechterhalten werden kann, ohne die natürlichen Lebensgrundlagen aufzubrechen (wie Boden, Wasser, Rohstoffe, fossile Brennstoffe) oder wesentliche Rahmenbedingungen negativ zu verändern (wie etwa das Klima (ÖIR, 1996; S. 14 f.)).

Ausgehend von dieser „Ur-Definition“ der Nachhaltigkeit hat sich seither eine Vielfalt an Spezifizierungen und Erweiterungen des Konzepts ergeben. Es erscheint an dieser Stelle jedoch wenig sinnvoll, lediglich eine Liste unterschiedlicher Definitionen anzuführen, sondern vielmehr auf deren zentrale Inhalte und Unterschiede einzugehen.

In fast allen Definitionen von Sustainability finden sich die folgenden Komponenten in der einen oder anderen Form:

- Inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit
- Ressourcenschonung und Erhalt der Produktionsgrundlage
- Erhalt der biologischen Vielfalt
- Erhalt der ökonomischen Existenzfähigkeit und Stabilität.

Auf diese Komponenten wird im Zusammenhang mit der Landwirtschaft an späterer Stelle noch genauer einzugehen sein.

Im Bereich der Umsetzung dieser Prinzipien hat sich in den letzten Jahren die Möglichkeit der Substitution von menschengemachtem Kapital (*manmade capital*) und natürlichem Kapital (*natural capital*) als zentrales Problem herauskristallisiert. Entlang dieser Problematik haben sich im wesentlichen zwei Denkschulen entwickelt, welche Nachhaltigkeit entweder als „*Strong Sustainability*“ oder als „*Weak Sustainability*“ definieren.

„*Weak Sustainability*“ postuliert, daß das Gesamtkapital der Erde (langfristig) intakt gehalten werden müsse. *Strong Sustainability* hält dem entgegen, daß das natürliche Kapital (langfristig) intakt gehalten werden müsse (EL SERAFY, 1989). D.h. der Kernpunkt der Unterscheidung ist die Frage, ob menschengemachtes Kapital unendlich gegen natürliches Kapital substituiert werden kann (und soll) oder nicht. So einfach diese Fragestellung auf den ersten Blick auch

scheint, zeigen sich jedoch gerade dabei die Vielfalt und Probleme der Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts auf unser bestehendes Wirtschaftsmodell.

Die Probleme, welche sich dabei ergeben, sind die folgenden: Das Ökonomische Modell hat bislang Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeit auf die natürliche Mitwelt als „externe“ Phänomene betrachtet und daher vernachlässigt. Erst sichtbare und spürbare Auswirkungen (wie Umweltkatastrophen) haben dazu geführt, daß Ökonomen versuchten, Natur als Güter oder Kapital in ihre Überlegungen einzubeziehen - d.h., Umweltschäden werden als Abwertung des natürlichen Kapitals oder als Verminderung des Gutes Umwelt angesehen.

Kritiker merken nun an, daß damit einerseits eine Vereinfachung des Menschen als Bündel von Präferenzen und andererseits eine Vereinfachung der Natur als Bündel von Waren und Dienstleistungen vollzogen wird. Hinter dieser Kritik liegt jedoch die ethische Problematik, daß unser herrschendes wirtschaftliches und politisches System Ansprüche der nicht-menschlichen Welt nicht (an-)erkennt bzw. die Arroganz, unsere Welt mit der menschlichen Welt gleichzusetzen (HOLLAND, 1997).

Diese Auffassung führt dazu, daß negative Umweltauswirkungen gegen positive Wohlstandsentwicklungen aufgerechnet werden können und somit eine Substituierung von menschengemachtem und natürlichem Kapital bei gleichzeitiger Erhaltung des Wohlstandsniveaus möglich wird. Doch mit diesen ersten Überlegungen kratzt man erst an der Oberfläche der Problematik der Substituierbarkeit - weitere Fragestellungen in diesem Zusammenhang sind die folgenden:

### **Besteht überhaupt die Möglichkeit der Substitution von natürlichem durch menschengemachtes Kapital?**

Die Möglichkeit der Substitution ist abhängig von der Fähigkeit des Substituts, den selben Zweck zu erfüllen wie das natürliche Kapital, welches ersetzt werden soll. Dies ist selbst wieder davon abhängig, wie genau der Verwendungszweck bestimmt ist. Zur Erläuterung dieses Sachverhaltes sei folgendes Beispiel angeführt: Nehmen wir das Konsumgut Apfel. Grundsätzlich ist ein Apfel gegen jeden beliebigen anderen Apfel substituierbar - solange ausschließlich als Zweck des Konsums die Aufnahme von Inhaltsstoffen, Vitaminen oder eine Stillung des Hungers vorausgesetzt ist. Definiere ich jedoch als Zweck des Konsums den Genuß eines Apfels der Sorte Kronprinz Rudolf, so ist derselbe gegen einen Apfel der Sorte Cox's Orange Pippin nicht substituierbar, wenn genau jener Geschmack der Zweck des Konsums ist. - Dies mag ein triviales Beispiel sein, aber bei konsequenter Fortführung des Gedankens berührt diese Frage insbesondere die Problematik der Artenvielfalt in der Landwirtschaft und der „Like Products“ im Rahmen der WTO-Regeln (siehe Abschnitt III.2).

### Wie groß ist das Ausmaß der Substituierbarkeit?

Das Ausmaß, in welchem natürliches Kapital durch menschengemachtes Kapital ersetzbar ist, ist ein zutiefst subjektiv bestimmtes. Es liegt eine starke Abhängigkeit von den Umständen der Substitution vor, ob das Substitut vollständig den Ansprüchen genügt oder für den bestimmten Zweck als Ersatz gerade noch ausreicht.

### Wie definiert man „Human-made Capital“?

Gerade in der Landwirtschaft stellt die Abgrenzung des Begriffes des menschengemachten Kapitals gegenüber dem natürlichen Kapital ein besonderes Problem dar. Zur Erläuterung der Frage sei auch hier ein Beispiel angeführt: Ist der Konsum einer gezüchteten Schnittblume bereits eine Substitution von natural capital (einer gepflückten Wiesenblume) durch man-made capital? Die Definition von menschengemachtem Kapital gestaltet sich, wie damit verdeutlicht wird, dementsprechend schwierig. Die folgende Erklärung nach Holland (HOLLAND, 1997) stützt sich im wesentlichen auf die aristotelische Unterscheidung von Form und Stoff bei der Beschreibung von Dingen: Die menschengemachte Welt würde demnach bedeuten, daß nichts seine Form ausschließlich der Natur verdankt, sondern nur seinen Stoff. Das würde ein Extremfall sein. Die Realität stellt eine Mischung der Kapitalformen dar. Auch hierzu ein Beispiel: eine domestizierte Hauskatze wäre demnach natürliches Kapital, da sie in ihrer bestehenden Form durchaus in der Lage wäre, ohne den Menschen zu überleben. Dagegen sind gewisse Legebatteriehühner - wiewohl sie vom Stoff her natürliches Kapital wären - nicht mehr in der Lage, (in ihrer vorliegenden Form) ohne menschliches Zutun zu überleben (d.h. sich zu reproduzieren). D.h., in diesem Fall hat eine Substitution des natürlichen Kapitals (artgerecht gehaltenes Huhn) durch menschengemachtes stattgefunden.

Das Feststellen der Grenzen der Substituierbarkeit und damit die eindeutige Unterscheidung von Weak und Strong Sustainability ist daher das Problem. Kritiker der Konzepte sagen jedoch - im Grunde ist die Unterscheidung willkürlich, da die „kritische Menge“ an natürlichem Kapital, unter welchem eine Substitution nicht mehr vertretbar ist, nicht festgelegt werden kann. Es sind vielmehr beide Konzepte mit dem Problem belastet, daß Natur als Kapital angesehen wird und damit ihr Schutz nicht gewährleistet wird.

Daraus hat sich eine Denkschule entwickelt, welche „Absurdly strong Sustainability“ einfordert: Herman Daly definiert dieses **Konzept der Nachhaltigkeit** folgendermaßen: „... *it is the view that no species should ever go extinct, nor any non-renewable resource should ever be taken from the ground, no matter how many people are starving*“ (DALY, 1995).<sup>1</sup> W. BECKERMAN versuchte davor eine weiter gefaßte Definition, wobei er sie als Notwendigkeit

---

<sup>1</sup> Diese Aussage erscheint nur auf den ersten Blick unmenschlich. Bei sukzessiver Zerstörung der Lebensgrundlagen ist nämlich das Leben der kommenden Generationen generell gefährdet.

charakterisierte, „die Umwelt, wie wir sie heute vorfinden in jeder Form zu erhalten“ (BECKERMANN, 1994).

So radikal diese Forderungen auf den ersten Blick auch scheinen mögen, so liegt ihnen doch der zu respektierende Wunsch zugrunde, klare Richtlinien für eine Nachhaltigkeit im engsten Sinne des Wortes zu schaffen. - Nachhaltigkeit in diesem Sinne soll und kann nur in Verbindung mit anderen moralischen Prinzipien durchsetzbar sein - u.a. auch entsprechend einer gerechteren Machtverteilung zwischen den derzeit lebenden Generationen. Weiters wird ein Interessensshift der Menschen impliziert - d.h. im Lichte umfassender moralischer Wertvorstellungen sollte es möglich sein, Interessenslagen des Menschen gegenüber der Natur zu überdenken und anzupassen.

Weiters spricht diese Denkschule die Problematik der Messung von Nachhaltigkeit an. Die vorherrschende Vorgangsweise, welche sich entlang der Paradigmen der derzeit dominanten ökonomischen Theorien bewegt, besagt, daß ökologischer Verlust nur im Vergleich mit marktfähigen Gütern meßbar ist. Dabei wird zweierlei gemessen:

- Haben wir zu viel verloren?
- Wie viel haben wir verloren?

Das Problem liegt dabei in der generellen Subjektivität des Verlustes von Natur. Der Verlust einer Wildblumenart ist möglicherweise materiell meßbar; was deren Verlust an Schönheit betrifft, so ist er nicht zu bemessen.

Es ist in diesem Zusammenhang nicht möglich, eine „richtige“ Definition von Nachhaltigkeit zu präsentieren - es erscheint daher wichtig, auch die Grenzen dieses Konzeptes im Hinterkopf zu behalten.

Wir wollen nun jedoch zur eigentlichen Fragestellung - also der **Operationalisierbarkeit** (d.h. praktischen Umsetzbarkeit, Meßbarkeit und politischen Relevanz) von Nachhaltigkeit - zurückkehren. Die oben angeführten Definitionen scheinen dafür nicht ausreichend zu sein. Die vorhergehenden Ausführungen geben dafür zwar Anregungen, aber für eine kurzfristige Politikempfehlung sind sie zu unklar. Gefragt sind praktische Handlungsempfehlungen für Nachhaltigkeitsstrategien von Entscheidungsträgern (auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene). Kehren wir daher zurück zur Definition von Nachhaltigkeit, wie sie eingangs im BRUNDTLAND-Report aufgestellt wurde. Diese Definition erfuhr durch einige international tätige Umweltorganisationen (IUCN/UNEP/WWF) eine Erweiterung, indem nachhaltige Entwicklung gleichgesetzt wird mit dem Bedürfnis „zur Verbesserung der menschlichen Lebensqualität unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit (*Carrying Capacity*) des lebensunterstützenden Ökosystems“ (eigene Übersetzung).

Obwohl diese Definition sicher noch immer keine optimale Operationalisierung erlaubt - so ist beispielsweise das *Konzept der Tragfähigkeit* noch weit entfernt von einem weltweit übereinstimmenden Schwellenwert - gibt sie doch die Möglichkeit, grundsätzliche Intentionen der Nachhaltigkeit herauszuarbeiten. Demnach zielt sie darauf ab, die Entscheidungen politischer Institutionen, aber auch privater Akteure in Richtung eines gemeinsamen Status der Ökonomie (oder der Gesellschaft als Gesamtheit) und der Ökologie zu lenken, so daß die Bedürfnisse der lebenden sowie der zukünftigen Generationen erfüllt werden können, ohne daß die ökologische Basis für ein angemessenes Wohlstandsniveau für diese Generationen gefährdet ist. Für eine Umsetzung dieses Konzepts ist daher unverzichtbar, daß Meßbarkeit und somit Umsetzbarkeit gegeben ist. Daher sind drei Voraussetzungen zur Operationalisierung von Nachhaltigkeitsmaßnahmen unabdingbar (nach NIJKAMP, 1997):

- ein Set von meßbaren Nachhaltigkeitsindikatoren,
- ein Set normativer Referenzgrößen,
- eine strukturierte Wirkungs- und Evaluationsmethodologie, um zukünftige Entwicklungen erfassen zu können.

Obwohl diese Punkte selbstverständlich erscheinen, ist es dennoch schwierig, die **Umsetzung von Nachhaltigkeit** mittels konkreter Maßnahmen zu vollziehen, da ein Mangel an Spezifizierung in Bezug auf die konkreten Umstände fehlt. D.h. je klarer und überschaubarer die Umsetzungsmaßnahmen werden - etwa, daß man sie in Bezug zu Wirtschaftssektoren oder geographischen Regionen setzt - desto eher treten Trade Offs zwischen den Maßnahmen auf. Anders ausgedrückt: Nachhaltige Entwicklung in einer Region/einem Wirtschaftssektor muß nicht notwendigerweise Nachhaltigkeit in jeder anderen Region/jedem anderen Sektor bedeuten. Das heißt, Nachhaltigkeit ist „Kontext-spezifisch“ (NIJKAMP, 1997) und wesentlich bestimmt durch Bedürfnisse und Möglichkeiten in einem bestimmten Sektor/einer bestimmten Region. Aus diesem Grund ist man auch dazu übergegangen, Nachhaltigkeit nicht mehr in einer umfassenden Art und Weise zu definieren, sondern dem jeweils angesprochenen Problem bestmöglich Rechnung zu tragen und von regionaler und sektoraler Nachhaltigkeit zu sprechen.

#### **V.2.1.2 Sustainable Agriculture - als sektorale Nachhaltigkeit**

Auch in die agrarwirtschaftliche Diskussion findet der Begriff „*Nachhaltige Landwirtschaft*“ bzw. „*Sustainable agriculture*“ zunehmend mehr Eingang, so daß dieser Themenbereich oftmals auch schon Gegenstand von Fachtagungen und Fachpublikationen war. In den USA gibt es seit einigen Jahren auch eine eigene wissenschaftliche Zeitschrift mit dem Titel „*Journal of Sustainable Agriculture*“. CHRISTEN greift in seiner Arbeit dieses Thema auf und geht darin auch dessen Ursprüngen nach (CHRISTEN, 1996). Im Rahmen dieser Studie kann diese Diskussion allerdings nicht in allen Einzelheiten nachvollzogen werden. Es soll hier vielmehr nochmals auf die Definition von PETERS (1984) Bezug genommen werden: Mit dieser werden nach

Auffassung der Autorin die verschiedenen Gesichtspunkte wie zeitliches Moment, Dynamik, Sozialverpflichtung, ökonomischer und ökologischer Nutzen, ökonomisches Prinzip und ethische Verpflichtung, ausreichend berücksichtigt (CHRISTEN, 1996; S. 69). Diese Gesichtspunkte sind, wie im folgenden Abschnitt noch zum Ausdruck kommen wird, ebenfalls von grundlegender Bedeutung.

In der Erklärung von Peters kommt zum Ausdruck, daß in der Nachhaltigkeitsdiskussion der Forstwirtschaft den **ethischen Prinzipien** besondere Bedeutung beigemessen wird. Ähnliches zeigen auch die von Christen zitierten folgenden Feststellungen von OESTEN (1993), wenn es heißt: „**Nachhaltigkeit** ist normative Begrenzung der Waldnutzung aus Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen. Als **Werturteil** ist das Prinzip nicht wahrheitsfähig, weder objektiv erkennbar noch wissenschaftlich zu begründen. Werturteile sind deswegen aber keineswegs beliebig wählbar oder willkürlich, sondern einer weitreichenden Kritik hinsichtlich ihrer normativen Gültigkeit und des normativen Anweisungsverhaltens (Präzision, Konsistenz und Inhalt) zu überprüfen.“ Mit dieser Definition steht das Nachhaltigkeitsprinzip laut Christen überdies in der Tradition philosophischer Überlegungen zur Verpflichtung gegenüber zukünftigen Generationen (Zukunftsethik, intergenerationelle Gerechtigkeit), wie sie beispielsweise von JONAS (1984) in dem Buch „Das Prinzip Verantwortung“ eingehend dargelegt wurden.

**Zentrale Inhalte** der verschiedenen, von CHRISTEN (1996; S. 74) ausgewerteten **Denkschulen** bzw. wissenschaftlichen **Arbeitsrichtungen** (v.a. in landwirtschaftlicher Hinsicht) sind insbesondere:

- Definitionsansätze aus der Ökologie: Übereinstimmend stehen in diesen Definitionen *Aspekte einer maßvollen Ressourcennutzung*, die Verhinderung von Zerstörungen bzw. Verschmutzungen der natürlichen Produktionsgrundlagen und Gedanken zur Bevölkerungsdichte (Tragfähigkeit) im Vordergrund. Es fehlen dagegen meist Aussagen zu sozioökonomischen Belangen und zur Produktivität landwirtschaftlicher Anbausysteme.
- Von der Herkunft deutlich abzusetzen sind dagegen Überlegungen zur *Nachhaltigkeit aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Bereich*. Ursprünglich standen hier ausschließlich Aussagen zur Relation von Produktion und Verbrauch im Mittelpunkt. Vernachlässigt werden in aller Regel Aussagen zu den Ökosystemen, ökologischen Gleichgewichten und sozialen Belangen. Ansätze für eine Definition der Nachhaltigkeit finden sich diesbezüglich sowohl auf mikroökonomischer (Betriebsebene) als auch auf makroökonomischer Ebene (globale Entwicklung).
- Ein dritter Ursprung vieler Definitionsansätze der Nachhaltigkeit entstammt der sozialwissenschaftlichen Forschung. Hierbei stehen die Sicherstellung eines meist nicht näher definierten *Wohlfahrtszustandes der ländlichen Bevölkerung* im Mittelpunkt. Ausgangspunkt sind oftmals Überlegungen zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung

sowie deren Auswirkungen auf Wohlfahrt und Armut. Aspekte der Ökologie sind in diesen Definitionen wiederum zumeist nicht enthalten.

Die zusammenfassend dargestellten *Definitionen* stellen schon Synthesen der verschiedenen Teilaspekte dar und enthalten somit *Bezüge zu den ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen einer nachhaltigen Landwirtschaft*. Je nach wissenschaftlichem Arbeitsgebiet der Autoren und/oder Zusammensetzung der jeweiligen Organisation sind diese drei Aspekte in den verschiedenen Definitionsansätzen von Nachhaltigkeit unterschiedlich stark vertreten. Solange der Begriff derart unscharf ist, versuchen naturgemäß verschiedene Interessengruppen, eine der jeweiligen Gruppe passende Definition zu etablieren (ALLEN ET AL., 1991). Einen Kompromißvorschlag machen LOWRANCE ET AL. (1986), in welchem sie unterschiedliche Nachhaltigkeitsdefinitionen mit abweichenden Schwerpunkten für die verschiedenen Hierarchieebenen der Gesellschaft, in diesem Fall der Landwirtschaft, definieren. Nach Auffassung der Autoren läßt sich Nachhaltigkeit ausgehend von der Feldebene (landwirtschaftliche Nachhaltigkeit) über die Betriebsebene (mikroökonomische Nachhaltigkeit) und die Landschaftsebene (ökologische Nachhaltigkeit) bis hin zu einer Ebene der Staaten bzw. der globalen Perspektive (makroökonomische Nachhaltigkeit) unterschiedlich definieren (CHRISTEN, 1996; S. 74).

Trotz einer Reihe von Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen gelten danach auf den jeweiligen Ebenen deutlich abweichende Restriktionen (ALTIERI, M., 1984). Bei den verschiedenen Definitionsansätzen sind laut CHRISTEN (1996; S. 74 f.) im Hinblick auf eine *nachhaltige bzw. zukunftsfähige Landwirtschaft folgende sechs Komponenten*, die teilweise allerdings eine Erweiterung der überprüften Definitionen darstellen, von zentraler Bedeutung:

- Ethische Komponente, Zukunftsethik (*Intergenerationelle Gerechtigkeit, IG*),
- Ressourcenschonung, Erhalt der Produktionsgrundlagen und Vermeidung bzw. Verminderung der Umweltbelastung (*Produktionsgrundlage, PG*),
- Erhalt der biologischen Vielfalt, möglichst geringe Beeinträchtigung natürlicher Ökosysteme durch die landwirtschaftliche Produktion (*Biologische Vielfalt, BV*),
- Sicherstellung der ökonomischen Existenzfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe, Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft und Erhalt der ländlichen Struktur (*Sozioökonomische Komponente, SK*),
- Gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Landwirtschaft für die Gewährleistung der Nahrungsversorgung und der Nahrungsqualität (*Gesellschaftliche Verantwortung, GV*),
- Globale Komponente der nachhaltigen Entwicklung (*Globale Komponente, GP*).

Als **Resümee** der vergleichenden Überprüfung der verschiedenen Definitionsansätze kommt CHRISTEN (1996; S. 74 f.) zu folgendem Ergebnis: Die Schonung der Produktionsgrundlage



(PG), der Erhalt der biologischen Vielfalt (BV) sowie eine soziale und ökonomische Komponente (SK) (sind) in den meisten Definitionen vorhanden, wenngleich die Gewichtung der einzelnen Bestandteile voneinander abweicht (LYSON, T. A., WELSH, R., 1993). Die anderen Komponenten (globaler Maßstab einer nachhaltigen Landwirtschaft und intergenerationelle Gerechtigkeit) finden sich dagegen nur bei wenigen Autoren. Auf Grund der erheblichen politischen Bedeutung in den USA verweist CHRISTEN insbesondere auf die Definitionen der Nachhaltigkeit der amerikanischen Pflanzenbaugesellschaft (ANONYM, 1989) und die Definition in der Farm Bill. Beiden Definitionen fehlen konkrete Aussagen zur Zukunftsethik sowie die globale Komponente einer nachhaltigen Entwicklung. Einzig in der Definition von ALLEN ET AL. (1991) wurden alle oben genannten Teilaspekte berücksichtigt.

Von Bedeutung ist diesbezüglich überdies die Tatsache, daß für die Definition von Nachhaltigkeit auch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe eine erhebliche Rolle spielt, wobei Christen auf amerikanische Erhebungen Bezug nimmt (DUNLAP ET AL., 1992). Während Landwirte eher den sozioökonomischen Aspekt in der Definition einer nachhaltigen Landwirtschaft betonen (Existenzfähigkeit des Betriebes, Sicherung des ländlichen Raumes), legen Wissenschaftler größeren Wert auf die Komponenten der biologischen Vielfalt und der Zukunftsethik.

Unabhängig von einem allfälligen gruppenspezifischen Einfluß bezüglich der Begriffsdefinition ist die Tatsache zu beachten, daß auch künftige Generationen auf die **Produktionsfähigkeit der Böden** der Welt angewiesen sein werden. Darin wird auch eine der zentralen Aufgaben der agrarwissenschaftlichen Forschung gesehen. Gerade der Einfluß unterschiedlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen einerseits und die Auswirkungen von Umweltbelastungen und Erosion auf Böden andererseits sind wohl begründet regelmäßig Gegenstand der landwirtschaftlichen Forschung. Diese Schlußfolgerung wird umgekehrt auch insofern bekräftigt, als JONAS (1984) in seinem Buch „Das Prinzip Verantwortung - Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation“ an zentraler Stelle das Nahrungsproblem als Beispiel für eine bereits heute erreichte „Toleranzgrenze der Natur“ heranzieht.

Auch die *Welternährungsorganisation FAO* hat im Rahmen dieser Diskussion eine eigene **Definition von Nachhaltigkeit** kreiert, welche landwirtschaftliche Tätigkeit berührt. Darin wird nachhaltige Entwicklung als „environmentally non-degrading, technically appropriate, economically viable and socially acceptable“ definiert. Nachdem diese Definition zu unklar und nicht-operationalisierbar war, hat man sich zu folgender Vertiefung entschlossen: Die einzelnen Teilbereiche, welche demnach Nachhaltigkeit ausmachen, sind: „Resource use and environmental management are combined with increased and sustained production, secure livelihoods, food security, equity, social stability and people’s participation in the development process“.

Gemäß dieser Definition sieht die FAO *Nachhaltigkeit klar als Gleichgewicht zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen* mit dem Meta-Ziel einer Maximierung des Wohl-

stands, wobei externe Faktoren (z.B. Technologie) ebenfalls in Betracht gezogen werden. NIJKAMP (1997) geht von dieser Definition aus und versucht - darauf aufbauend - eine besser operationalisierbare Beschreibung von Nachhaltigkeit für eine gegebene Region und für eine gegebene Sparte der Landwirtschaft: **Sustainable Development** ist demnach „a balanced development policy for agricultural resources in the region concerned, to such an extent that a maximum level of welfare (including quality of life) - now and in the future - is achieved through a co-evolutionary strategy in which environmental constraints emerging from the regional carrying capacity or critical loads are taken into consideration.“

Selbst bei dieser relativ klar spezifizierten Beschreibung von Nachhaltigkeit bleiben viele Fragezeichen erhalten. Diese beziehen sich zumeist auf die oben erwähnten *Komponenten einer umfassenden Nachhaltigkeitsanalyse* mit meßbaren Nachhaltigkeitsindikatoren, normativen Referenzwerten und klaren Evaluationsmethoden. In diesem Zusammenhang zeigt sich auch, daß bezüglich der Messung bzw. Evaluation von Nachhaltigkeit noch entscheidende Forschungsdefizite bestehen. Diese Problematik wird sich spätestens dann als problematisch herausstellen, wenn die Auswirkungen der Welthandelsrunde - wie im Marrakesh-Abkommen niedergelegt - von den Signatarstaaten evaluiert werden sollen. Sollte Österreich, wie bisher vor allem im Agrarbereich, auf die Auswirkungen im Umweltbereich (insbesondere die Nicht-Nachhaltigkeit der WTO-Regelungen) hinweisen wollen, so ist ein geeignetes Instrumentarium wohl eine unabdingbare Voraussetzung. Die vorliegenden Indikatorsysteme (wie beispielsweise die OECD Agro-Environmental Indicators - OECD, 1996) bilden zwar Teile der Wirklichkeit in der Landwirtschaft ab, ihnen fehlen jedoch weitgehend die Möglichkeiten, politische Maßnahmen auf ihre Wirkungen hin zu untersuchen, wie das im Fall der WTO-Evaluierung nötig wäre. Eine Anregung dieser Arbeit kann demnach nur in die Richtung der Entwicklung einer umfassenden Meßmethodologie von politischen Maßnahmen im Agrarbereich gehen.

### **V.2.1.3 Definition von Nachhaltigkeit für die vorliegende Arbeit oder - ist ökologischer Landbau nicht ohnehin mit nachhaltiger Landwirtschaft gleichzusetzen?**

Wie schon eingehend dargelegt wurde, ist es wenig sinnvoll, den bereits bestehenden zahlreichen noch eine weitere Definition von Nachhaltigkeit hinzuzufügen. Es wäre auch diese mit dem - gleichfalls schon erwähnten - Makel behaftet, daß wenig politische Operationalisierbarkeit daraus zu gewinnen wäre. Aus diesem Grund erscheint die pragmatische Herangehensweise angebracht zu fragen, ob nicht ohnehin bereits real existierende Modelle nachhaltiger Landwirtschaft bestehen, welche eine klare umsetzungsbezogene Definition erlauben. Nachdem diese Arbeit als politische Empfehlung zu verstehen ist, erscheint es durchaus legitim, auf derartige Modelle hinzuweisen und sie als Wegbereiter, welche auch die Empfehlungen dieser Arbeit in Bezug auf umwelt-, agrar- und handelspolitische Maßnahmen unterstützen, zu verstehen.

Österreich gilt als eines der führenden Länder im Bereich der biologischen Landwirtschaft. Die Erfolgsstory der Verbreitung dieser agrarischen Wirtschaftsweise ist klar belegbar: Die Zahl der biologisch wirtschaftenden Betriebe in Österreich ist von 1.539 im Jahr 1990 auf etwa 22.000 im Jahr 1995 gestiegen und hat auch seither eine weitere Steigerung erfahren. Ist nun die in Österreich praktizierte Form der biologischen Landwirtschaft gleichzusetzen mit nachhaltiger Landwirtschaft? Auch auf die Gefahr hin, einer pragmatischen Verkürzung zu unterliegen, kann die *Definition biologischer Landwirtschaft*, wie sie in den Codex-Richtlinien (Kapitel A8 des österreichischen Lebensmittelbuches) und *seit Juli 1994 in der EU-Bio-Verordnung 2092/91* dargelegt ist, als durchaus *mögliche Annäherung an eine nachhaltige Landwirtschaft* verstanden werden.

Ohne auf die Details dieser Verordnungen einzugehen, welche den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden, ist hier die folgende Definition anzuführen:

*„Als biologischer Landbau werden all jene Produktionsverfahren bezeichnet, bei denen Kultivierungen ohne den Einsatz lebensfeindlicher Stoffe und mit naturgerechten Maßnahmen erfolgen. Der landwirtschaftliche Betrieb wird als ganzes, vernetztes System betrachtet. Ziel ist es nicht, einzelne Teile des Betriebes in ihrer Leistungsfähigkeit zu verbessern, sondern das gesamte System. Dieser Weg funktioniert zwar langsamer, stellt aber auf die Dauer gesehen die erfolgreichere Alternative dar.“*

*„Der biologische Landbau beruht auf drei grundlegenden Prinzipien:*

- *Die Bodenfruchtbarkeit wird soweit möglich „selbst erzeugt und nicht zugekauft“.*
- *Die Widerstandsfähigkeit der Pflanzen wird verbessert, anstatt nur Krankheiten und Schädlinge zu bekämpfen.*
- *Die Leistungsfähigkeit der Tiere wird nicht auf Kosten der Gesundheit und Langlebigkeit gesteigert.“*

(VERBAND DER ORGANISCH-BIOLOGISCH WIRTSCHAFTENDEN BAUERN, 1994)

Eine weitere Definition findet sich bei WOODWORD ET AL. (1996), wonach die *Grundprinzipien einer organischen Landwirtschaft* die folgenden sind:

- *Arbeiten in einem möglichst geschlossenen System unter Verwendung lokaler Ressourcen*
- *Erhaltung der langfristigen Bodenfruchtbarkeit*
- *Vermeidung aller Formen von Verschmutzungen, die aus dem Einsatz landwirtschaftlicher Techniken entstehen könnten*

- *Produktion von Lebensmitteln mit hoher Ernährungsqualität und in ausreichender Quantität*
- *Reduktion des Einsatzes fossiler Energie in der Landwirtschaft auf ein Minimum*
- *Viehhaltung unter Bedingungen, die die physiologischen Bedürfnisse der Tiere beachten und humanitären Ansprüchen genügen*
- *Schaffung von Rahmenbedingungen, unter denen landwirtschaftliche Produzenten mit ihrer Tätigkeit ihren Lebensunterhalt verdienen und ihr menschliches Potential entwickeln können*
- *Einsatz und Entwicklung angepaßter Technologien, die auf einem Verständnis biologischer Systeme basieren*
- *Nutzung dezentralisierter Systeme bei der Veredelung, Verteilung und Vermarktung von Produkten*
- *Schaffung eines Systems, das die ästhetischen Ansprüche der Gesellschaft zufriedenstellt sowie*
- *Erhaltung und Bewahrung der Tierwelt und ihrer Lebensräume.*

Es ist durchaus zulässig, diese Definitionen und die mit den zugrundeliegenden rechtlichen Bestimmungen verbundenen Produktionsbedingungen sowie den nachgelagerten Verarbeitungsmethoden als jene Art von Landwirtschaft zu betrachten, auf welcher die Forderungen und Empfehlungen dieser Arbeit beruhen.

### **Literatur:**

- ALLEN, P., VAN DUSEN, D., LUNDY, J., GLIESSMAN, S. (1991): Expanding the definition of sustainable agriculture. *Journal of Alternative Agriculture*, 6, 34-39
- ALTIERI, M., LETOURNEAU, D. K., DAVIS, J. R. (1984): The requirements of sustainable agroecosystems. In: Douglas, G. K. (Ed.), *Agricultural sustainability in a changing world order*. Westview Press, Poulter Colorado, 175-189
- ANONYM (1989): Decision reached on sustainable agriculture. *Agronomy News*, Jan.; 5.
- BECKERMANN, W. (1994): *Growth, the Environment and the Distribution of Incomes*; Edward Elgar, Aldershot
- CHRISTEN, O. (1996): Konzept des „Sustainable development“ bzw. für den landwirtschaftlichen Bereich „Sustainable agriculture“ (gemäß dem Bericht „Our common future“ bzw. dem Brundtland-Report); *Ber. Ldw.* 74 (1996) 66-86 (© Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup)
- DALY, H. E. (1996): *Beyond growth: the economics of sustainable development*; Boston, Mass.: Beacon Press
- EL SERAFY, S. (1989): *Environmental accounting for sustainable development: a UNEP - World Bank Symposium* Washington, D.C.: The World Bank

- FAO (1991): Issues and Prospectives in Sustainable Agriculture and Rural Development; Main Document No.1 Netherlands Conference on Agriculture and the Environment, 'sHertogenbosch
- HOLLAND, A. (1997): Why strong sustainability is not strong and absurdly strong sustainability is not absurd; in Foster J.: Valuing Nature
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD, 1996): The World Trade Organisation and Sustainable Development – an independent Assessment 1996, Winnipeg
- JONAS, H. (1984): Das Prinzip Verantwortung - Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Insel Verlag, Frankfurt am Main
- LOWRANCE, R., HENDRIX, P., ODUM, E. P. (1986): A hierarchical approach to sustainable agriculture. American Journal of Alternative Agriculture, 1, 169-173
- LYSON, T. A., WELSH, R. (1993): The production function, crop diversity, and the debate between conventional and sustainable agriculture. Rural Sociology, 58, 424-439
- NEUNTEUFEL, M. G. (1997): Nachhaltigkeit - eine Herausforderung für die ökonomische Forschung; Hrsg.: Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Schriftenreihe Nr. 79; 90 S.
- NIJKAMP, P. (1997): Environmental Security and Sustainability in Natural Resource Management: A Decision Support Framework; Research Memorandum Vrije Universiteit Amsterdam
- OECD (1996): Selected key agri-environmental issues of relevance to OECD policy makers; OECD secretariat
- OESTEN, G. (1993): Anmerkungen zur Nachhaltigkeit als Leitbild für naturverträgliches Wirtschaften. Forstw. Cbl.; 112, 313-319
- ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR RAUMPLANUNG (ÖIR, 1996): Nachhaltige Regionalentwicklung; i.A. des Bundeskanzleramtes, Sektion IV/4 (Raumordnung und Regionalpolitik); 167 S.
- SCHNEIDEWIND, U., HENNING FEINDT, P., MEISTER, H.-P., MINSCH, J., SCHULZ, T. UND TSCHUELIN, J. (1997): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit: Vom Was zum Wie in der Nachhaltigkeitsdebatte; GAJA 6 (1997) no. 3; S. 182-196
- WERNER, A., SCHLINDWEIN, S. L. (1997): Nachhaltige Landwirtschaft - ein Leitbild zur Beurteilung von landwirtschaftlichen Produktionsformen? In: Ländlicher Raum, November/Dezember 1997; 302-306 (Hrsg.: Agrarsoziale Gesellschaft e.V., Göttingen)
- WOODWORD, L., FLEMMING, D., VOGTMANN, H. (1996): Reflection on the Past, Outlook for the Future; in Fundamentals of Organic Agriculture. 11<sup>th</sup> IFOAM International Scientific Conference 1996 in Copenhagen

## V.2.2 Handel, Landwirtschaft und Umwelt

Franz Weiß

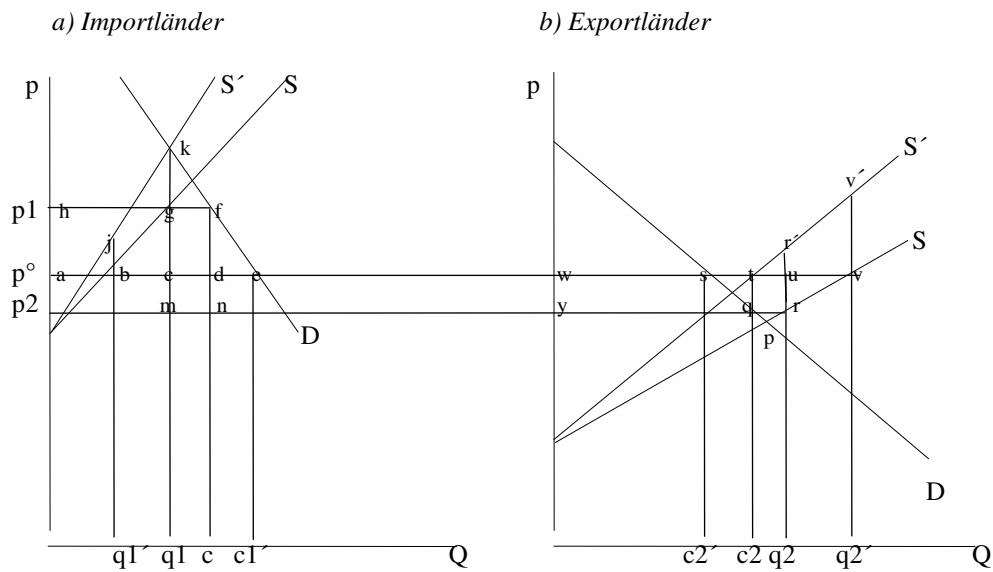
Wissenschaftliche Literatur, die sich konkret mit den Auswirkungen einer Handelsliberalisierung im Agrarsektor auf die Umwelt beschäftigt, ist Mangelware. Vorhandene theoretische Beiträge beschränken sich zumeist auf eine Übertragung allgemeiner Modelle im Zusammenhang mit Handel und Umwelt auf die Landwirtschaft, ohne allzusehr auf die Besonderheiten in diesem Sektor einzugehen. Die wenigen empirischen Studien orientieren sich an Mengenmodellen, welche die Produktionsverschiebungen auf dem Weltmarkt abschätzen, und versuchen daraus Umweltwirkungen abzuleiten. Die bekanntesten sind ANDERSON (1992) und LUTZ (1990). Im folgenden soll versucht werden, eine kurze Darstellung der gängigen Argumentationslinie zu präsentieren, um anschließend deren Schwächen aufzuzeigen.

Auf die neoklassische Wohlfahrtsanalyse einer Handelsliberalisierung unter Berücksichtigung von Externalitäten wurde in Kapitel III.2 näher eingegangen. Kurz gefaßt besagt diese, daß bei negativen Externalitäten in der Produktion, wie zum Beispiel Umweltschäden, Importländer durch eine Liberalisierung mehr profitieren als im Fall ohne Externalitäten, Exportländer hingegen weniger. Bei Einführung einer Pigou-Steuer oder einer äquivalenten Maßnahme könnte jedoch gewährleistet werden, daß der Netto-Wohlfahrtseffekt einer Handelsliberalisierung für alle Länder positiv sei. Dies soll anhand der folgenden Grafiken kurz veranschaulicht werden.

Der linke Teil von Grafik V.2-1 zeigt *Angebot* ( $S$ ) und *Nachfrage* ( $D$ ) der Importländer, der rechte Teil die der Exportländer. Existieren negative Externalitäten der Produktion, liegen die Sozialen Grenzkosten ( $S'$ ) über den privaten *Grenzkosten*  $S$ . Protektionistische Maßnahmen auf Seiten der Importländer führen zum überhöhten Preisniveau  $p1$  in den Importländern und dem zu niedrigen Preisniveau  $p2$  in den Exportländern. Das Handelsvolumen beträgt  $c1q1=c2q2$ . Werden nun diese protektionistischen Maßnahmen beseitigt, ohne über umweltpolitische Maßnahmen die privaten an die sozialen Grenzkosten anzugleichen, etabliert sich das gemeinsame Preisniveau  $p^\circ$ , bei dem der geplante Export ( $c2'q2'$ ) dem geplanten Import ( $q1'c1'$ ) entspricht. In den Importländern gewinnen die Konsumenten die Fläche  $ahfe$ , während die Produzenten  $ahgb$  und, im Falle eines Importzolles, der Staat  $gfmn$  verlieren. Zusätzlich profitieren Importländer durch geringere Umweltschäden im Umfang von  $bgkj$ . Der Nettowohlfahrtseffekt beträgt also  $bjck+fde-cdmn$ . In den Exportländern ist der Nettoeffekt  $svqr-r'v'vu$ . Da  $cdmn=tuqr$ , ist der Gesamtwohlfahrtseffekt von der Differenz  $bgkj-r'v'vu$ , also dem Nettoumwelteffekt abhängig, während die restlichen Wohlfahrtseffekte insgesamt jedenfalls positiv saldieren.

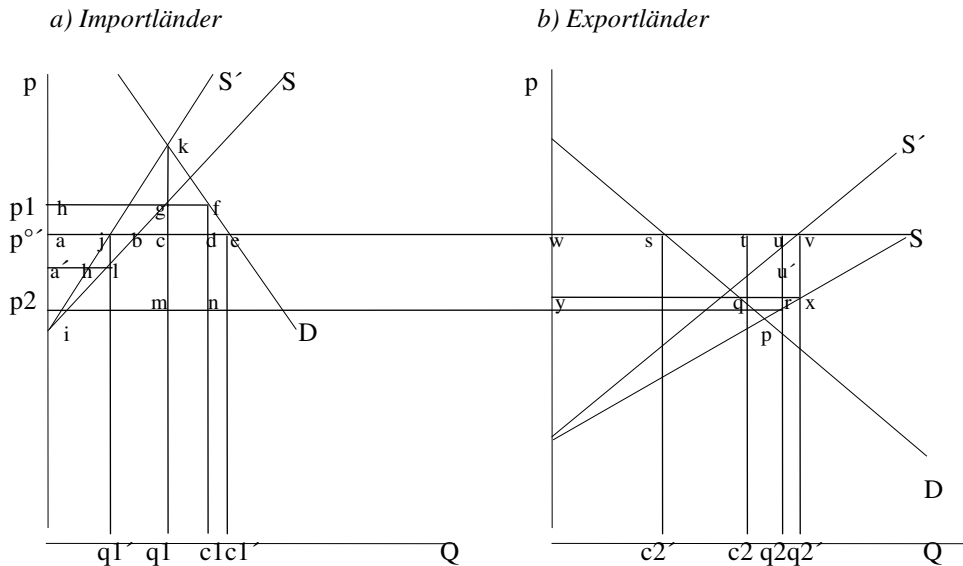
Grafik V.2-1

**Freihandel und Umwelt ohne Pigou-Steuer**



Wird nun gleichzeitig zur Handelsliberalisierung in beiden Ländergruppen eine Pigou-Steuer eingeführt, welche die sozialen Grenzkosten internalisiert, kann ein positiver Nettowohlfahrts-effekt garantiert werden, da ja die sozialen Grenzkosten den Preis an keinem Punkt übersteigen. In Grafik V.2-2 wird sich der Preis bei  $p^{\circ}$  etablieren, also etwas über dem Niveau ohne Pigou-Steuer. Der Nettowohlfahrtsgewinn für Importländer beträgt  $bcg+dfe-cdmn+ljk$ , für Exportländer  $svu'rq$ . Da  $tuqr=cdmn$ , ist der Saldo positiv. Die Umweltsituation wird sich in Importländern verbessern, in den Exportländern hingegen trotz Pigou-Steuer verschlechtern, aber dies wird über andere Wohlfahrtsgewinne ausgeglichen.

**Freihandel und Umwelt mit Pigou-Steuer**



Eine der entscheidenden Annahmen der beschriebenen Analyse besteht darin, daß ökologische Auswirkungen von Produktpreisschwankungen ausschließlich über die produzierten Mengen bestimmt werden können. Im Agrarbereich wird dies mit dem Hinweis auf umweltschädigende ertragssteigernde Betriebsmittel, wie Kunstdünger und Pflanzenschutzmittel, argumentiert, deren Verwendung mit der Produktion angeblich steigt. Da nun der Output üblicherweise auch mit dem Preis steigt, führen sinkende Preise über sinkenden Output zu einer sinkenden Belastung der Umwelt. ANDERSON (1992) bekräftigt diese Annahme mit einer Gegenüberstellung von Subventionsindikatoren (PSE) mit dem Einsatz von Kunstdünger in verschiedenen Ländern. Tabelle V.2-1 zeigt, daß Länder mit hohem Subventionsaufwand einen wesentlich höheren Einsatz von Kunstdüngern aufweisen als solche mit geringen Subventionen. Bei genauerem Hinsehen kann man jedoch feststellen, daß in allen zitierten Ländern mit niedrigem Kunstdüngerverbrauch entweder die Bevölkerungsdichte oder das Pro-Kopf-Einkommen extrem niedrig ist. Das heißt, entweder ist der Boden billig oder es gibt kein Geld für Kunstdünger. Die Ableitung eines generell positiven Zusammenhangs zwischen Preis und dem Einsatz von Kunstdünger aus diesen Daten ist daher mehr als fragwürdig. Darüber hinaus greift eine Beschränkung ökologischer Auswirkungen der Landwirtschaft auf den Verbrauch von Kunstdünger und Pflanzenschutzmittel zu kurz.



Tabelle V.2-1

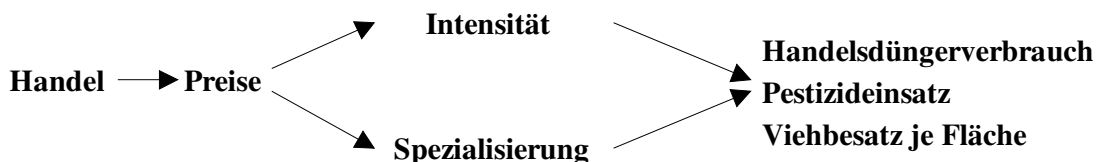
**PSE (producer support estimate), Verbrauch an Mineraldünger pro ha (Ackerland und Dauerkulturen), Pro-Kopf-Einkommen und Bevölkerungsdichte**

	PSE (79-89)	Kunstdünger kg/ha 1985	BNP (\$) pro Kopf 1990	Bevölkerungsdichte [EW/km <sup>2</sup> ]
Argentinien	-38	4	2.370	11,9
Thailand	-4	21	1.420	29,2
Indien	-2	50	350	271,3
Australien	11	24	17.000	2,2
Indonesien	11	94	570	96,3
Neuseeland	20	30	12.680	12,9
Brasilien	22	42	2.680	17,8
USA	30	94	22.240	27,2
Kanada	35	50	20.440	2,8
Österreich	36	255	19.240	93,7
EU 10	39	303	na	na
Schweden	46	141	25.110	21,1
Süd Korea	61	376	5.400	439,6
Finnland	62	210	23.980	16,5
Japan	68	427	25.430	329,0
Schweiz	71	437	32.680	164,7

Quelle: ANDERSON, K. (1992): Effects on the environment and welfare of liberalizing world trade; a.a.O., bzw. HARENBERG LÄNDERLEXIKON '94/95; Dortmund 1994

Unbestritten ist, daß der Einsatz variabler Produktionsfaktoren wie Kunstdünger oder Pflanzenschutzmittel kurzfristig ansteigen wird, wenn der Produktpreis steigt, sonst aber alles gleich bleibt. Langfristig liegen die Dinge nicht so klar, da alle Produktionsfaktoren variabel sind und Preisänderungen weitreichende Umstellungen im betrieblichen Produktmix, der regionalen Verteilung der Produktion und der verwendeten Technologie bewirken können. So kann zum Beispiel eine Veränderung der relativen Preise einen Betrieb oder eine ganze Region zur Spezialisierung auf bestimmte Produkte zwingen. Genau diese Spezialisierung ermöglicht erst den Effizienzgewinn nach der neoklassischen Handelstheorie. Solche Änderungen können unter Umständen einen wesentlich stärkeren Einfluß auf die Umwelt haben als Mengenbewegungen entlang einer kurzfristigen Produktionsfunktion. Beispielsweise wird eine beschleunigte Trennung von Viehhaltung und Pflanzenzucht vermutlich einen erhöhten Verbrauch an Handelsdüngern in spezialisierten Pflanzenbaugebieten und eine verschärfte Gülleproblematik in Viehhaltungsgebieten auslösen. Beides passiert völlig unabhängig von einer Produktionszunahme und ist dennoch preisinduziert. Ähnlich kann eine Änderung der relativen Preise ökologisch sinnvolle Fruchtfolgen unrentabel machen und damit Dünger- und Pestizidverbrauch erhöhen.

**Auswirkungen von geänderten landwirtschaftlichen Produktpreisen auf die Umwelt**



Grafik V.2-3 versucht diese Zusammenhänge zu verdeutlichen. Eine Liberalisierung der Agrarmärkte führt nach der Theorie zu einem relativen Anstieg der Preise von jenen Produkten, für welche ein Land einen komparativen Vorteil besitzt und einer relativen Preisreduktion für Güter mit komparativem Nachteil. Bei sinkenden Preisen wird die Intensität der Produktion sinken und damit, auf Grund der sinkenden Wertgrenzprodukte, auch der Einsatz von Handelsdüngern, Pestiziden und die Viehdichte. Im Gegensatz dazu wird eine Preissteigerung die Intensität erhöhen. Auf der anderen Seite werden die Verschiebungen in den Preisrelationen die Spezialisierung begünstigen und können damit die obigen Faktoren in umgekehrter Richtung beeinflussen. Der Nettoeffekt ist unklar. In kleineren protektionistischen Agrarmärkten wird das Preisniveau für landwirtschaftliche Produkte generell höher liegen und die relativen Preise werden eine regionale und betriebliche Spezialisierung weniger begünstigen.

Man sieht also schon aus diesen einfachen Überlegungen, daß soziale Kosten nicht ausschließlich über die Menge, sondern nur unter Einbeziehung der Preise bestimmt werden können. Darüber hinaus spielen natürlich Faktoren wie die räumliche Verteilung der Produktion, der Informationsstand usw. eine entscheidende Rolle. Eine neoklassische Analyse in der obigen Form ist daher stets unvollständig.

Eine weitere Schwäche des Modells sind die unrealistischen Verhaltensannahmen. So würde sich in einer Ökonomie mit optimierenden Konsumenten und Produzenten die billigste Technologie auf jeden Fall durchsetzen, da es nicht rational wäre, auf mögliche Gewinne zu verzichten. In vielen Fällen wird ein bestimmtes Einkommen angestrebt und solange dieses mit der herkömmlichen Wirtschaftsweise erzielt werden kann, wird diese weitgehend beibehalten (satisficing behaviour). In anderen Fällen wird die Umstellung auf kostengünstigere Produktionsverfahren auch aus Gründen mangelnder Nachhaltigkeit abgelehnt. Bei hohen Preisen ist es also keinesfalls zwingend, daß eine Umstellung auf die kostengünstigste Technologie erfolgt. Erst der sinkende Marktpreis zwingt die Betriebe zur Anpassung, und so kann eine Preisverschiebung durch Liberalisierung der Agrarmärkte in einer realen Ökonomie noch wesentlich stärkere Umweltwirkungen haben als bei Optimierungsverhalten. Allerdings wären in diesem Fall auch die restlichen Wohlfahrtsgewinne einer Marktliberalisierung größer.

Empirisch gesehen hat das Maß an Spezialisierung bei gleichzeitig sinkenden Realpreisen eindeutig zugenommen. Umgekehrt hat die Intensität der Produktion bei langfristigen realen Preis-senkungen nicht generell abgenommen. Um jedoch die Auswirkungen der Preisreduktion auf Umweltindikatoren von anderen Einflußfaktoren wie Faktorpreisen, technologischer Entwicklung, geändertem Umweltbewußtsein und Informationsstand zu trennen, ist ein hoher ökonomischer Aufwand bei stark regionalisierten Daten notwendig. Solche Untersuchungen fehlen ebenso wie detailliertere theoretische Überlegungen zu dieser Fragestellung. Die Frage, inwieweit Freihandel im Agrarbereich die Umwelt tendenziell entlastet oder belastet, muß dementsprechend als völlig unbeantwortet gelten.

### **Literatur:**

- ANDERSON, K. (1992); Effects on the environment and welfare of liberalizing world trade: The case of coal and food; in: Anderson K., Blackhurst R., The Greening of World Trade Issues, Harvester Wheatsheaf.
- ANTLE, J.M. ET AL. (1998); Agriculture, Trade and the Environment, The Impact of Liberalization on Sustainable Development, Edward Elgar Publishing.
- BREDAHL, M. E, ET AL. (1996); Agriculture, Trade and the Environment, Discovering the Critical Linkages, WestviewPress.
- LEKAKIS, J. N. ET AL. (1998); Freer Trade, Sustainability, and the Primary Production Sector in the Southern EU: Unraveling the Evidence from Greece; Kluwer Academic Publishers.
- LUTZ, E. (1990); Agricultural Trade Liberalization and the Environment, in: The World Economy, 15-1.
- REDCLIFT, M. R. ET AL. (1999); Agriculture and World Trade Liberalisation, Socio-environmental Perspectives on the Common Agricultural Policy; CABI Publishing.

### V.2.3 Sonderfall Landwirtschaft? Die Landwirtschaft - ein schützenswerter Wirtschaftssektor

Bernd Schuh

Wie in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt, gibt es gewisse Anzeichen, welche die These zulässig erscheinen lassen, daß die Landwirtschaft in ihrer jetzigen Ausgestaltung in Österreich gefährdet erscheint (siehe insbesondere die Abschnitte III und IV).

Ohne den Anspruch des empirischen Nachweises antreten zu wollen (und im Rahmen dieser Untersuchung zu vermögen), können – ausgehend von den Ausführungen in den oben angegebenen Abschnitten – die folgenden Gefährdungspotentiale für die österreichische Landwirtschaft identifiziert werden.

Tabelle V.2-2

#### Aktuelle Gefährdungspotentiale für die österreichische Landwirtschaft

Potentiell gefährdete Aspekte der österreichischen Landwirtschaft	Ursachen der Gefährdung, welche in der herrschenden Welthandelsordnung zu suchen sind
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Verdrängung der kleinbäuerlichen Struktur</li> <li>· Verlust der typischen österreichischen Kulturlandschaft als identitätsstiftende Größe (als Folge des ersten Punktes)</li> <li>· Risikosteigerung im Bereich der Nahrungsmittelversorgung bzw. im Bereich der Naturkatastrophen (im Sinne der Formel Schadensausmaß x Eintrittswahrscheinlichkeit)</li> <li>· Sozialer Druck im Sinne von volkswirtschaftlichen Transferleistungen durch Arbeitslosigkeit auf Grund von Arbeitskräfteschwund in der Landwirtschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Begünstigung einer Landwirtschaft, welche die „economies of scope“ unterstützt.</li> <li>· Grundgedanke, daß jeder Staat das Angebot bieten soll, welches seinem relativen kompetitiven Vorteil (je nach topographischen, geographischen etc. Rahmenbedingungen) entspricht.</li> </ul>

Angesichts dieses vorstehend skizzierten *Gefährdungsszenarios* erheben sich folgende Fragen:

Unter welchen Voraussetzungen (z.B. Einhaltung der WTO-Regeln, Einhaltung internationaler Abkommen und Verträge z.B. AGENDA 2000) ist Österreichs Landwirtschaft zu schützen?

Welche Art von Landwirtschaft in Österreich ist zu schützen?

Die Antworten auf die beiden Fragen sollen in diesem Kapitel versucht werden. Dabei wird zunächst ein sehr allgemeiner Überblick über die Darstellung der Sonderstellung der Landwirtschaft innerhalb der nationalen Volkswirtschaften gegeben. Danach soll auf die spezielle Situation in Österreich mit seiner großteils kleinbäuerlichen Struktur (siehe auch ÖVAF 1999) eingegangen werden. Dabei wird vor allem auf die zweite der oben gestellten Fragen eingegangen

werden. Welche Art von Landwirtschaft in Österreich erzeugt im Sinne der ersten Fragestellung jene Benefits, welche durch die Welthandelsordnung gefährdet erscheinen (siehe obige Tabelle)? D.h. anders gefragt: welche Art von Landwirtschaft bringt am ehesten eine soziale Sicherung des Bauernstandes (im Sinne von Einkommen), ökologische Kuppelleistungen und ästhetische Werte, welche als schützenswerte Komponenten eingangs definiert wurden?

### **V.2.3.1 Welche Argumente sprechen für, welche gegen eine „Sonderstellung“ der Landwirtschaft?**

Die Diskussion um ein Für und Wider der Schutzwürdigkeit der Landwirtschaft im Rahmen politischer Maßnahmen hat nicht nur im Rahmen der WTO eine lange Tradition. Die gegensätzlichen Argumente laufen zumeist zwischen den Polen, daß die Landwirtschaft ein Wirtschaftssektor wie sämtliche andere auch ist, welche mit Primärproduktion befaßt sind und daher auch sämtliche etwaigen Unbillen, welche für die Produktion dieser Art typisch sind (Witterung, Bodengebundenheit,...), über die Preise ihren Ausdruck finden müßten. Daß dies momentan von staatlicher Seite durch Stützungsmaßnahmen und nachgelagerte Preisverzerrungen verhindert wird, ist einer der Hauptkritikpunkte dieser Denkschule. Mehr zu dieser Argumentation im folgenden. Zunächst soll auf die in der Literatur immer wieder angeführten, Sonderbedingungen eingegangen werden, welche der Landwirtschaft zu ihrer „Sonderstellung“ verhelfen. So hat auch der Gesetzgeber dies ordnungspolitisch im §1 des Landwirtschaftsgesetzes niedergelegt, in dem es heißt, daß von „naturbedingten Nachteilen (der Landwirtschaft) gegenüber anderen Wirtschaftszweigen“ (ÖSTERREICHISCHES LANDWIRTSCHAFTSGESETZ 1976, in der seit 1988 gültigen Fassung) auszugehen sei.

Den Begründungen für den eben beschriebenen Tatbestand wird in der Literatur ein breiter Raum gegeben:

So führt beispielsweise KREUL (1997) in Anlehnung an den Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes, CONSTANTIN FREIHERR HEEREMANN VON ZUYDTWYCK, die folgenden an:

- Die landwirtschaftliche Produktion kann man nicht wie die industrielle Produktion - aber auch andere Produktionsformen des Primären Sektors - nach Belieben einstellen oder anfahren; für Änderungen der Produktion bedarf es naturbedingt längerer Zeiträume.
- Landwirtschaft ist die Lebensader besonders für gering bevölkerte Regionen. Werden dort Bauernhöfe aufgegeben, so bringt das negative Effekte nicht nur für die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweige, sondern für das gesamte Leben in den betreffenden Regionen.
- Landwirtschaftliche Betriebe kann man nicht, im Gegensatz zu den meisten anderen Produktionsstätten, an andere Orte verlegen. Sie sind gebunden an das dazugehörige Land, die Gebäude und den Viehbesatz.

- Ist die landwirtschaftliche Infrastruktur einer Region erst einmal zerstört, so ist es teuer und schwierig, sie wieder aufzubauen. Auf der anderen Seite sind Zeiten vorhersehbar, in denen jetzt brachliegende Böden wieder für die Nahrungsmittel- und Rohstoffherzeugung benötigt werden könnten.
- Landwirte sind Bewahrer und Beschützer von Natur und Umwelt. Würden sie diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen, hätte das dramatische Folgen für unsere Kulturlandschaften.
- Nationale Ernährungssicherung sollte nach wie vor, selbst wenn die Notwendigkeit dafür heute von manchen nicht eingesehen wird, höchste Priorität für den Staat haben. Daß die Kosten für diese Ernährungssicherung von der Allgemeinheit und nicht von den Bauern allein zu tragen sind, entspricht der volkswirtschaftlichen Gerechtigkeit.

BINSWANGER (1992) sieht darüber hinaus die folgenden Gründe, warum die Landwirtschaft nicht mit den übrigen Wirtschaftszweigen in einen Topf geworfen werden kann und einen besonderen Schutz braucht:

Die Landwirtschaft kann sich nicht wie die übrige Wirtschaft am Markt- und Wachstumsprozeß beteiligen, da ihre Nähe zur Natur und die Bedingungen, denen die Natur unterworfen ist, dies verhindern. Konkret führt er in der Folge vier Gründe dafür an:

1. Das Nahrungsbedürfnis der Menschen ist begrenzt und läßt sich nicht beliebig ausdehnen, wodurch auch die Absatzmöglichkeiten für agrarische Produkte limitiert sind.
2. Bei Nahrungsmitteln handelt es sich, laut BINSWANGER, um homogene Güter, d.h. um Produkte, deren Qualität im großen und ganzen nicht davon abhängt, von welchem spezifischen Anbieter sie stammen. Allein der Preis ist das primäre Entscheidungskriterium der Konsumenten. Daraus - und aus der implizit unterstellten Tatsache, daß der Markt für landwirtschaftliche Produkte ein Preisnehmer-Markt ist - ergibt sich die Situation für die Bauern, daß Konkurrenz für sie (fast) immer Preiskonkurrenz heißt. D.h. eine Ausweitung des Marktanteils und damit eine Erhöhung des Einkommens für den Einzelnen ist nur möglich, wenn die Preise gesenkt werden. Bei verarbeiteten Produkten dagegen ist auf Grund von Produktdifferenzierungen auch eine differenzierte Preisgestaltung möglich und somit der Einkommensspielraum größer. Diesem Argument ist kritisch entgegenzusetzen, daß einerseits diese Situation für die gesamte Primärproduktion zutrifft (etwa auch Steine und Erden), wo ebenfalls großteils homogene Güter angeboten werden. Andererseits ist zu hinterfragen, wie weit agrarische Produkte wirklich keiner Differenzierung seitens der Konsumenten unterliegen. Die starke Nachfrage nach biologisch angebauten Agrargütern, welche tendenziell teurer angeboten werden, zeigt wohl eher das Gegenteil. Auch zeigt sich in der Landwirtschaft verstärkt die Tendenz zur Ausweitung der Produktionstiefe im Betrieb und somit zur Erhöhung der Wertschöpfung für den Einzelnen. Andere Primärproduktionen, wie Sand und Schotter, können sich jedoch leichter den aktuellen Marktge-

benheiten anpassen, weil sie nicht an längerfristige Produktionszyklen gebunden sind. Dies leitet über zum dritten Argument BINSWANGERS:

3. Als dritten Grund führt BINSWANGER die spezielle Produktionsgrundlage der Landwirtschaft an, welche eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigt. Die agrarische Produktion ist an ökologische Kreisläufe und den biologischen Stoffwechsel gebunden. Dies bewirkt, daß der Einsatz technischer Hilfsmittel - d.h. von Maschinen, welche zur Ertragssteigerung eingesetzt werden - nur im jahreszeitlichen Rhythmus möglich ist. Maschinen in der Landwirtschaft haben verhältnismäßig lange Stehzeiten, was im Verhältnis zur Industrie zu einer notorischen Überbelastung des modernen landwirtschaftlichen Betriebes mit fixen Kapitalkosten führt. Aber auch die Ausweitung der Produktionsflächen, welche eine Verringerung der Fixkostenbelastung bewirken würde, ist in den meisten Fällen nicht möglich, da solche Flächen in der Regel nicht zur Verfügung stehen - sei es auf Grund topographischer Verhältnisse, sei es auf Grund der Siedlungsdichte. Damit - so führt BINSWANGER weiter aus - ist eine Überbeanspruchung des Bodens, als einziger Ausweg zur Ertragssteigerung und somit zur Fixkostendeckung, quasi vorprogrammiert. Marktwirtschaftlich orientierte Meinungen (siehe dazu unten STOCKER, 1991) stimmen zwar der Tatsache hoher Fixkostenlastigkeit agrarischer Betriebe durchaus zu, sind jedoch der Meinung, daß Betriebsgrößenausweitungen durchaus möglich und auch ökologisch vertretbar sind und daher ein Schutzanspruch daraus nicht ableitbar ist. Diese Auffassung ist insbesondere im Berggebiet und in reich gegliederten Landschaften nicht durchhaltbar.
4. Zuguterletzt führt BINSWANGER die typische Betriebsform landwirtschaftlicher Betriebe als Argument ins Treffen. Der Familienbetrieb - als die im Alpenraum vorherrschende landwirtschaftliche Betriebsform - bewirkt jedoch im Unterschied zum - in der Regel als Kapitalgesellschaft organisierten - Industriebetrieb eine grundsätzlich andere Orientierung, welche auf den ersten Blick vielleicht noch nicht so bedeutsam erscheint. Der bäuerliche Betrieb ist einkommensorientiert, während der Industriebetrieb renditeorientiert ist. Der Unterschied ist jedoch bedeutsam - meint Binswanger. Während die Arbeitskraft des Bauern und seiner Familienmitglieder sowie der zur Verfügung stehende Boden beschränkt bleibt, kann die Kapitalgrundlage einer Aktiengesellschaft durch Kapitalerweiterung ständig aufgestockt werden. Der Industriebetrieb kann daher im Gegensatz zum landwirtschaftlichen Betrieb ständig wachsen.

Wie bereits oben angeführt, legt dagegen STOCKER (1991) eine etwas differenziertere Sichtweise an den Tag. Er unterscheidet zunächst zwischen gesamtwirtschaftlichen und sektorinternen Besonderheiten des landwirtschaftlichen Sektors. Betrachten wir zunächst die sektorinternen Besonderheiten: Hierbei geht STOCKER davon aus, daß die landläufig angeführten Argumente als Begründung für eine Sonderstellung nicht ausreichen. Er bezieht sich dabei auf die folgenden Kennzeichen der landwirtschaftlichen Produktion (SCHMITT, 1982):

- starke witterungsbedingte Schwankungen,

- lange Ausreifungszeiten der Produktion,
- beschränkte Einsatzmöglichkeiten technischer Hilfsmittel,
- das Gesetz vom abnehmenden Ertragszuwachs,
- langsamer Kapitalumschlag,
- hohe Verderblichkeit der Produkte.

STOCKER geht davon aus, daß zur Untersuchung der Stichhaltigkeit dieser Argumente eine differenzierte Betrachtungsweise angebracht erscheint. Er führt daher aus, daß das Zusammenwirken mehrerer der angeführten Faktoren für gewisse sektorinterne Besonderheiten der Landwirtschaft verantwortlich ist. So führt die witterungsbedingte hohe Schwankungsbreite der landwirtschaftlichen Produktion, die durch die Verderblichkeit der Erzeugnisse bewirkte Angebotsstarrheit in Verbindung mit einer besonders geringen Preiselastizität der Nachfrage zu extremen und (oft) funktionslosen Preisschwankungen und induziert insofern kurz- und mittelfristige Abweichungen vom inter- und intrasektoralen Gleichgewicht (SCHMITT, 1982). Auf Grund des spezifischen Marktcharakters landwirtschaftlicher Produkte - nämlich das Aufeinanderreffen zweier unelastischer Marktfunktionen (unelastische Angebots- und Nachfragekurve) - führt bereits eine relativ geringe Verschiebung der Kurven zu einem relativ großen Preiseffekt. STOCKER leitet daher als ein erstes Charakteristikum des Agrarsektors ab, daß einerseits der Output relativ stabil, die Preise jedoch relativ instabil sind. Daher scheint STOCKER eine politische Stabilisierung in diesem Fall durchaus notwendig.

Eine weitere Besonderheit des landwirtschaftlichen Sektors ortet STOCKER in den Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren. Diese stellen jedoch nicht unbedingt einen Grund für die Schutzwürdigkeit der Landwirtschaft dar, sondern sollten eher durch politische Intervention abgebaut werden. Zunächst konstatiert STOCKER - ebenso wie BINSWANGER - die hohe Fixkostenlastigkeit der Landwirtschaft und deutet sie als klare Marktaustrittsbarriere. Außerdem ist zu konstatieren, daß gewisse unrentable Betriebe weiter bewirtschaftet werden. Andererseits stellt eben diese Tatsache - das Nichtausscheiden unrentabler Betriebe - die Markteintrittsbarriere für innovative und leistungsfähigere Unternehmer dar (wobei hier Innovation durchaus auch als ökologische Innovation verstanden werden kann und soll). Auch wird durch eben diese Tatsache den bestehenden, wirtschaftlich erfolgreicherer Betrieben die Möglichkeit genommen, Wachstumschancen durch Betriebsausweitungen wahrzunehmen, was jedoch - wie bereits erwähnt - sicher nur mit topographischen Einschränkungen möglich ist. Damit zeigt STOCKER jedoch - im Gegensatz zu BINSWANGER - eine Möglichkeit auf, dem Dilemma der Bodenknappheit zumindest tendenziell zu entkommen, denn politische Hilfeleistung geht für STOCKER eindeutig in die Richtung der Beseitigung dieser Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren.

Neben diesen sektorinternen Besonderheiten konstatiert Stocker jedoch auch gesamtwirtschaftliche Einflußgrößen, welche zu einer gewissen Sonderstellung des Agrarsektors führen. So nimmt die Darstellung der Marktstruktur und deren Besonderheit einen breiten Raum ein. Wie



bereits beschrieben, sind die Marktangebots- und auch die Marktnachfragefunktion für agrarische Produkte von einer geringen Elastizität geprägt. Auf die Auswirkungen bei Verschiebungen der Kurven wurde bereits eingegangen. Es werden nun auch die Wettbewerbsbedingungen des landwirtschaftlichen Sektors in die Betrachtungen einbezogen.

Oft wird der Markt für agrarische Produkte mit einem idealtypischen Markt gleichgesetzt: einer großen Zahl landwirtschaftlicher Anbieter steht eine große Zahl von Konsumenten landwirtschaftlicher Produkte gegenüber. Diese Sichtweise trägt jedoch der heutigen Organisation der Märkte nur mehr bedingt Rechnung. Zwar ist die Anzahl der bäuerlichen Anbieter nach wie vor so groß, daß von einer atomistischen Konkurrenz ausgegangen werden kann, aber die Nachfrageseite hat sich durch die hohe Konzentration der Lebensmittelindustrie und rohstoffverarbeitenden Betriebe deutlich gewandelt. Auch die Faktormärkte für den Agrarbetrieb sind von dieser Konzentrationsbewegung gekennzeichnet. Dies führt dazu, daß „die Wettbewerbsstellung der landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber ihren Marktpartnern durch ein Ungleichgewicht an Marktmacht gekennzeichnet ist, das einerseits durch die zersplitterte Angebotsstruktur der Landwirtschaft und andererseits durch den hohen Konzentrationsgrad der Unternehmungen im vor- und nachgelagerten Bereich bedingt ist“ (darauf hat WÖHLKEN bereits 1984 hingewiesen). Dieser Trend hat in den letzten Jahren tendenziell eher zu- als abgenommen. Nachstehend einige Beispiele für die Konzentration in den einschlägigen Bereichen:

- Die zwanzig größten Chemiemultinationals sind für über 90 % des weltweiten Pestizidumsatzes verantwortlich.
- Diese zwanzig Unternehmen verfügen weiters über direkte bzw. indirekte Kontrolle von mehr als 80 % der kultivierbaren Landfläche, welche für den Anbau von agrarischen Exportgütern genutzt wird (Daten GREENPEACE, 1992)
- Insgesamt 11 Genbanken weltweit verfügen über einen Genstock von über einer halben Million Varietäten von Nutzpflanzen und beginnen, diese zur Patentierung freizugeben (DER STANDARD, 25.2.1998)
- Novartis, der weltweit größte Produzent von Pestiziden (4,2 Milliarden US\$ Umsatz in Agrochemicals 1997) ist zugleich auch Marktführer im Bereich Biotechnologie (genetisch modifizierte Nutzpflanzen), (PANUPS Homepage, 1998)
- Nestlé, der Marktführer im Bereich der lebensmittelverarbeitenden Industrie, rangiert unter den 10 größten Multinationals (THE ECONOMIST 01.98)
- In der BRD ist der Düngemittelmarkt von drei Anbietern bestimmt, die 75 % der Nachfrage unter sich aufteilen (THOMAS/VÖGEL, 1989).

Nun führt STOCKER jedoch aus, daß allein auf Grund dieser Marktstrukturen und Konzentrationsbedingungen, welche darüber hinaus überaus schwer empirisch nachzuweisen sind, noch keine Sonderstellung und besondere Exponiertheit des Agrarsektors vorliegt, denn selbst wenn

solche Strukturen vorliegen sollten, so müßten - die Mobilität der Produktionsfaktoren in der Landwirtschaft vorausgesetzt - Anpassungsreaktionen der Bauern einsetzen. Eine mögliche Wirkungskette in diesem Zusammenhang wäre die folgende: Ein Ansteigen der Preise für variable Vorleistungsgüter der Landwirtschaft (auf Grund monopolistischer Konkurrenz auf den Faktormärkten) führt ceteris paribus durch die Gewinnmaximierungsbedingung: Faktorpreis = Wertgrenzprodukt über die Zurücknahme des Inputs zu einer Reduzierung des Outputs. Das daraufhin reduzierte Agrarangebot führt via geringe Preiselastizität der Nachfrage zu höheren Agrarpreisen und somit zu steigenden Agrareinkommen (siehe dazu auch KOESTER, 1981). Vergessen wird jedoch bei dieser Argumentation, daß die Bauern lange Zeit ein inverses Angebotsverhalten zeigten und niedrige Preise durch größere Mengen auszugleichen versuchten. Dadurch kommt es zu unnötigen Preiszusammenbrüchen und damit statt zu einer sinnvollen Strukturanpassung zu unkontrollierten (überproportionalen) Betriebszusammenbrüchen.

Zusammenfassend kann auf Grund der beiden gegensätzlichen Darstellungen gesagt werden, daß basierend auf theoretischen volkswirtschaftlichen Darstellungen Argumente sowohl für als auch gegen eine Sonderstellung der Landwirtschaft gefunden werden können. Das heißt, daß ohne schlüssige empirische Nachweise der Ursache - Wirkungsketten, welche in den Argumentationen BINSWANGERS und STOCKERS postuliert werden, keine endgültigen Aussagen möglich sind. Es erscheint vielmehr vonnöten, ein Meßinstrumentarium zu finden, welches in der Lage ist, die komplexe Wirklichkeit des landwirtschaftlichen Sektors (unter Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Parameter) abzubilden.

### **V.2.3.2 Argumente für die Schutzwürdigkeit der Landwirtschaft**

Im Anschluß an die Diskussion der teilweise gegensätzlichen Positionen hinsichtlich der Sonderstellung der Landwirtschaft sollen nachstehende Argumente angeführt werden, welche unumstritten für eine Schutzwürdigkeit der Landwirtschaft sprechen, welche zu einem Gutteil auf dem Nachhaltigkeitsprinzip beruhen und welche unter einer gewissen Schwäche der Operationalisierbarkeit und Quantifizierbarkeit leiden.

In vielen Bereichen der Landwirtschaft ist eine Unvergleichbarkeit und Unvereinbarkeit der grundsätzlichen Wirtschaftsziele zu denen anderer Bereiche der Wirtschaft gegeben. Während beispielsweise in der Landwirtschaft Substanzdenken vorherrscht (d.h., daß tendentiell eher darauf Wert gelegt wird, den Betrieb über Generationen zu erhalten - und somit ökonomische und soziale Nachhaltigkeit praktiziert wird), herrscht in den anderen Wirtschaftsbereichen - sofern nicht ebenfalls ein Familienunternehmen vorliegt - das Ziel der Einkommensmaximierung vor (d.h. daß der Wohlstand auf die Person bzw. die Familie gelenkt wird und nicht an einer Beschäftigung oder Profession festgemacht wird).

In einigen der oben angeführten Argumente klang bereits mehr oder weniger stark durch, daß im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion viele „Nebenprodukte“ entstehen, welche in den Einkommen der Agrarbetriebe keinen Niederschlag finden. Derartige Benefits, welche im

Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit entstehen und der Allgemeinheit zugute kommen, ohne eine Gegenleistung zu bewirken, werden landläufig als positive Externalitäten bezeichnet. Derartige Effekte treten nun selbstverständlich nicht nur im Landwirtschaftsbereich auf und stellen daher per se noch kein Sektorspezifikum dar, aber es ist weitgehend unumstritten, daß das Ausmaß der positiven Externalitäten und die Zahl der Nutznießer in diesem Fall besonders groß sind. Im folgenden sollen einige dieser sogenannten „Kuppelleistungen“ der Landwirtschaft genauer betrachtet werden.

## ■ **Schutz und Erhaltung der Umweltkompartimente**

Bezüglich der relevanten Sachfragen, welche die Umweltkompartimente Boden, Wasser, Luft betreffen, siehe Kapitel V.2.6.

## ■ **Erhaltung der Kulturlandschaft**

Allgemein wird Kulturlandschaft als die vom Menschen gestaltete bzw. beeinflusste Landschaft bezeichnet. Den Großteil der Fläche nimmt dabei sicher landwirtschaftliche Kulturlandschaft ein, welche durch jahrtausendlange Bewirtschaftung ihre Prägung erhalten hat. Gebunden an diese Landschaft sind in der Regel die folgenden Werte:

- Erholungswert (Beitrag der Landschaft zur menschlichen Gesundheit und zum menschlichen Wohlbefinden)
- ästhetischer, kultureller und historischer Wert
- biologisch-ökologischer Wert.

Diese Werte sind ohne eine landschaftsangepaßte landwirtschaftliche Produktionsweise nicht aufrechtzuerhalten und stellen somit ein unkoppelbares Nebenprodukt dieser agrarischen Nutzung dar.

## ■ **Risikomanagement**

Wie bereits oben angedeutet, stellt die Aufrechterhaltung der agrarischen Produktion auch eine Risikominimierung in mehrfacher Hinsicht dar. Einerseits schafft sie die Absicherung bei Engpässen importierter Nahrungsmittel. Daß diese Überlegung nicht als unwahrscheinlich zu bezeichnen ist, zeigt die weltweite Klimaveränderung auf Grund des anthropogenen Treibhauseffektes und die damit häufiger werdenden Klimakatastrophen und höher werdenden Risiken von Mißernten. Andererseits schafft sie eine Risikominimierung über die Generationen hinweg, da der Verlust an Wissen über landwirtschaftliche Produktionsformen und angepaßte Landbewirtschaftung somit hintangehalten werden kann. Der Verlust dieses Wissens, welches gerade im Agrarbereich zu einem Großteil auf Erfahrungswerten beruht, könnte nur über Generationen wieder erworben werden. Meist verdrängt wird jedoch auch das Risiko gestörter

Zuführen auf Grund von politischen Ereignissen (Krisen und Kriegsfall) sowie die Zunahme des Ausfallsrisikos bei Störung der Logistik der immer größer werdenden Versorgungssysteme. Dies bedingt die Gefahr von massiven internationalen Versorgungskatastrophen.

Die Diskussion um die Abgeltung dieser Leistungen ist mittlerweile weltweit verbreitet und heftig umstritten (siehe auch WTO, 1999). Das Hauptproblem, welches sich hierbei stellt, ist das der Quantifizierung dieser Leistungen, denn wie bereits aus dieser kurzen Aufzählung ersichtlich, stellt sich hier das Problem schwacher Vergleichbarkeit und Komensurabilität der zugrundeliegenden Werte. Während traditionelle Bewertungsverfahren davon ausgehen, daß verschiedene Ziele und Werte mittels eines einheitlichen Maßstabs evaluiert werden können und darüber hinaus vollständige Information über eben diese Werte und Ziele unterstellt wird, liegen hier verschiedene Maßstäbe und zumeist sehr unklare Information vor. Diesen Herausforderungen hat sich in letzter Zeit verstärkt die Disziplin der Ökologischen Ökonomie angenommen und versucht, Annäherungen an diese Problematik zu schaffen (siehe dazu MUNDA in: VAN DEN BERGH, bzw. MARTINEZ-ALIER, MUNDA, O'NEILL, 1997). Einen praktischen Lösungsansatz legte Norwegen im Rahmen der laufenden WTO-Diskussion vor (WTO 1999), indem das sogenannte „Provider-gets Principle“ als zusätzliches umweltpolitisches Prinzip in die umweltpolitischen Entscheidungen einbezogen wurde (näheres dazu siehe Abschnitt VI Lösungen im traditionellen Theorierahmen).

Kehrt man nun zu den eingangs gestellten Fragen zurück und analysiert die agrarischen Produktionsweisen nach deren Ausmaß, in welchem sie in der Lage sind, jene Kuppelleistungen sowie auch die soziale Sicherheit für die in der Landwirtschaft Beschäftigten zu erzielen, so ergibt sich folgendes Bild:

Zunächst ist darauf zu verweisen, daß die eben dargestellten Ziele durchwegs mit *dem Prinzip der Nachhaltigkeit* einher gehen, wie dies in Kapitel V.2.1 dargelegt wurde. Demnach sind zur Erreichung des Zieles der Nachhaltigkeit die Berücksichtigung aller drei Dimensionen, welche ihre Teile ausmachen, erforderlich. Sowohl ökonomische und ökologische als auch soziale Nachhaltigkeit sind von Bedeutung, um das Gesamtsystem in diese Richtung zu lenken (Tabelle V.2-3). Die folgende Unterscheidung der Landwirtschaft folgt daher der auch im obigen Kapitel vorgeschlagenen Darstellung - i.e. konventionelle versus ökologische Landwirtschaft.

Vor dem Hintergrund des oben Gesagten erscheint eine Präferenzierung der Wirtschaftsweise des ökologischen Landbaus durchaus als gegeben annehmbar. Daneben sind selbstverständlich auch jene konventionellen Wirtschaftsweisen, welche Aspekte des biologischen Landbaues verinnerlichen (z.B. ÖPUL-Betriebe) als besser einzustufen als rein konventionell wirtschaftende.

Tabelle V.2-3

**Konventionelle und biologische Landwirtschaft hinsichtlich der Implikation von Nachhaltigkeit**

Typen der landwirtschaftlichen Produktion	Zielerreichungsgrad für die postulierten Ziele der Nachhaltigkeit
Konventionelle Landwirtschaft	<p><i>Ökonomische Nachhaltigkeit:</i> wird in dem Sinne erreicht, daß eine langfristige Hofnachfolge gesichert bleibt.</p> <p><i>Ökologische Nachhaltigkeit:</i> erscheint in Österreich zwar weitgehend gesichert, nicht zuletzt Dank der hohen Akzeptanz des österreichischen ÖPUL Programms (siehe auch BMLF 1996); es bleiben jedoch Umweltkompartimente durch die konventionelle Landwirtschaft belastet. Auch im Bereich des Tierschutzes (im Sinne der artgerechten Tierhaltung) konstatiert das BMUF gewisse Defizite. (siehe auch 5. Umweltkontrollbericht des Umweltbundesamtes 1999).</p> <p><i>Soziale Nachhaltigkeit:</i> erscheint im Bereich der Familienverbände an die ökonomische Nachhaltigkeit gekoppelt; im Bereich der Gesundheitsversorgung und des Arbeitsrisikos sind die Ursache-Wirkungsketten sicher noch nicht so weit erforscht, daß eine Verknüpfung zwischen konventionellem Landbau und erhöhtem Risiko herstellbar ist.</p>
Biologische Landwirtschaft	<p><i>Ökonomische Nachhaltigkeit:</i> ist vor dem Hintergrund steigender Nachfrage nach biologisch produzierten Lebensmitteln sicher als gegeben anzusehen.</p> <p><i>Ökologische Nachhaltigkeit:</i> Wurde im Kap. V.2. bereits ausführlich diskutiert und kann ebenfalls als in hohem Maße erfüllt angesehen werden.</p> <p><i>Soziale Nachhaltigkeit:</i> Ist im selben Ausmaß gegeben wie im Falle konventioneller Landwirtschaft.</p>

Diese Auflistung erhebt nicht den Anspruch, empirisch abgetestet zu sein und stellt daher auch nur eine Hypothese im Sinne der Fragestellung dar. Es ist auch der empirische Nachweis der Aussagen mit den bestehenden Meßmethoden nicht zu führen, da diese entweder auf Geldgrößen abstellen (z.B. BNP, Cost Benefit Analysis) oder die physikalischen Stoffströme als Meßgrößen heranziehen (MIPS, Ecological Footprint). Im Falle der Verifikation der obigen Behauptung wäre es jedoch nötig, sowohl quantitative als auch in einem hohen Ausmaß qualitative Indikatoren (z.B. Lebensqualität, ästhetische Werte) in die Messung einzubeziehen.

### V.2.3.3 Conclusio

Faßt man das eben Dargelegte vor dem Hintergrund der Fragestellungen dieser Studie zusammen, so ergibt sich nach wie vor keine klare Antwort auf die Frage der generellen Schutzwürdigkeit des Agrarsektors, d.h. man ist auf Grund diverser Argumente durchaus gewillt, eine Sonderstellung und Abgrenzung der Landwirtschaft zu konzедieren, aber in welchen Bereichen?

Es erscheint angesichts der stärksten Argumente im Bereich der positiven Externalitäten und des höchsten Nutzens im Bereich einer nachhaltigen Landbewirtschaftung sinnvoll, daß der Schutz des Sektors an den (nachhaltigen) Produktionsweisen festgemacht wird. Einerseits wird damit gewährleistet, daß Gegenargumenten, welche entlang der Linie verlaufen, daß der Agrarsektor undifferenziert geschützt wird und somit dem ungerechtfertigten Protektionismus das Wort geredet wird, der Wind aus den Segeln genommen wird. Schutz von heimischen Produktionsweisen mit klarem Umweltschutzziel sind selbst im Rahmen der WTO (noch) keine Debatte (siehe auch Abschnitt III). Andererseits gelingt es damit, der Abgeltung der wirklichen Zusatznutzen der Landwirtschaft näherzukommen. Politische Maßnahmen, welche diesem Schutzanspruch Rechnung tragen, werden im Abschnitt VI dieser Arbeit erläutert.

Langfristig erscheint es jedoch sinnvoll, diese Leistungen der Landwirtschaft über den Markt zu kommunizieren - d.h., in die Preise der Agrarprodukte einzubeziehen. Die Probleme, welche sich dabei stellen, sind die folgenden:

#### ■ Soziale Frage

Ist eine derartige Preisanpassung der landwirtschaftlichen Produkte sozial verträglich? - Diese Frage ist angesichts des Lebensstandards und der sinkenden Haushaltsausgaben für Lebensmittel - bei gleichzeitigem Stagnieren der Agrareinkommen vorsichtig mit „ja“ zu beantworten. Selbstverständlich sind in diesem Zusammenhang zusätzliche Überlegungen anzustellen, um etwa genaue Abschätzungen vornehmen zu können. Dies kann jedoch nur Aufgabe weitergehender Forschung in diesem Bereich sein und würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen.

#### ■ Ziele der Gesamtökonomie

Ist eine Erhöhung der Produktpreise im Agrarsektor mit einer makroökonomischen Außenhandelsorientierung vereinbar? Sicher ist ein staatlicher Alleingang in diesem Bereich mit Problemen auf den internationalen Absatzmärkten verbunden, d.h. es ist empfehlenswert, internationalen (bzw. zumindest europäischen) Gleichklang zu suchen. Andererseits zeigt das Beispiel der Schweiz, daß ein hoher Deckungsgrad mit nachhaltiger Landbewirtschaftung (gegenwärtig 59 % der landwirtschaftlichen Fläche, wobei hierbei in der Schweiz „ökologische Landwirt-

schaft und integrierte Produktion“ verstanden wird) und somit ein effizienter Außenhandelschutz des Sektors auch im nationalstaatlichen Alleingang möglich ist.

Darüber hinaus würde die Internalisierung der Leistungen der Land- und Forstwirtschaft im Allgemeininteresse bedeuten, daß der Anteil der Land- und Forstwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt steigt. Dies widerspricht auf den ersten Blick der gängigen These, daß eine entwickelte Volkswirtschaft eine geringe Agrarquote aufweisen muß. Wenn das Erfordernis der generellen Nachhaltigkeit in die volkswirtschaftliche Beurteilung einbezogen wird, ist dieses Kalkül jedoch zu revidieren. Die gegenwärtige Situation zeigt vielmehr, daß massive gesamtwirtschaftliche Nachhaltigkeitsdefizite bestehen, die bewirken, daß auch die Land- und Forstwirtschaft zu nicht-nachhaltigen Verhaltensweisen gezwungen wird.

## ■ Marktstrukturkontrolle

Selbstverständlich bedarf es bei einer Regelung über die Marktpreise auch einer verbesserten Sicherstellung einer fairen Marktstruktur, d.h. Machtungleichgewichte, wie sie in Form von monopolistischer Konkurrenz auf den Produktionsfaktormärkten bzw. den nachgelagerten Intermediären vorliegen, bedürfen dann erhöhter staatlicher Kontrolle.

## Literatur:

- BACH, H. (1979): Landbau und Umwelt – Industrialisierung der Agrarwirtschaft oder Integrierter Landbau; Linz
- BINSWANGER, H. C. (1992): Landwirtschaft zwischen Natur und Markt; in Catrina W. (ed.): Landwirtschaft im Clinch – Reportagen und Analysen zur aktuellen Situation; Werd Verlag, Zürich
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT (BMLF) (1996): Ökologische Evaluierung des Umweltprogramms (ÖPUL); Bericht des BMLF an die Europäische Kommission
- ERNST, A., LANGBEIN, K., WEISS, H. (1988): Gift - Grün - Chemie in der Landwirtschaft und die Folgen; Deutscher Taschenbuch Verlag, München
- GREENPEACE (1992): The Greenpeace Book of Greenwash
- HINGST, W., ORTNER, J. (1996): Die Bio-Bibel - auf ins Paradies - Vom täglichen Gift zu gesunden Lebensmitteln; Uranus, Wien
- KOESTER, U. (1981): Landwirtschaftliche Marktlehre; München
- KREUL, W. (1997): Die Ernte der Agronomen – Landwirtschaft und Bauernstand; Edition Interform, Osnabrück
- MARTINEZ-ALIER, J., MUNDA, G., O'NEILL, J. (1998): Weak Comparability of Values as a Foundation for Ecological Economics; Ecological Economics Bd. 26
- MUSCHER, U. (1989): Ganzheitliche Aspekte bäuerlichen Lebens; in: Bach H. (ed.) Bäuerliche Landwirtschaft in der geistigen Auseinandersetzung heute; Schriftenreihe für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Linz
- ÖSTERREICHISCHE VEREINIGUNG FÜR AGRARWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG (ÖVAF; 1999): Integration of Environmental and Agricultural Policy in Austria, Wien

PANUPS <http://www.panna.org/panna/>

SCHMITT, G., BUCHHOLZ, E.H., WÖHLKEN, E. (eds.) (1982): Landwirtschaft und Markt: Arthur Hanau zum 80. Geburtstag; Hannover

STOCKER, F. (1991): Der Stellenwert der Land- und Forstwirtschaft in der sozialen Marktwirtschaft – Versuch einer Ordnungskonzeption auf ganzheitlicher Grundlage; Dissertation an der Wirtschaftsuniversität Wien

THOMAS, F., VÖGEL, R. (1989): Ökologische Landwirtschaft; Beck Verlag, München

UMWELTBUNDESAMT (UBA, 1999): 5. Umweltkontrollbericht Österreichs; im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt und Familie

WÖHLKEN, E. (1984): Einführung in die landwirtschaftliche Marktlehre; Ulmer Verlag, Stuttgart

WORLD TRADE ORGANISATION (WTO, 1999): Committee on Trade and Environment - Submission by Norway: Environmental Effects of Trade Liberalization in the Agricultural Sector; WT/CTE/W/100



## V.2.4 Maßnahmen zur Produktions- und Marktstabilisierung im Agrarbereich - deren Notwendigkeit

Theodor Quendler

Die ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln gehört zu den elementaren Grundbedürfnissen des Menschen. Gleichzeitig unterliegt die Nahrungsmittelproduktion in Verbindung mit der starken Abhängigkeit vom Witterungsverlauf und den Auswirkungen von Naturkatastrophen extrem starken Schwankungen. Im Hinblick auf die Ernährungssicherung sind im Interesse der Verfügbarkeit *Maßnahmen zur Sicherung und Stabilisierung der Agrarproduktion* daher von ähnlicher Bedeutung wie die Aufrechterhaltung einer entsprechenden Infrastruktur bezüglich Vorratshaltung, Vermarktung und Transportlogistik (vgl. Ausführungen in Kapitel V.2.5.1). In den USA wird in Verbindung mit der Agrargesetzgebung im Gefolge der Agrarkrise in den frühen 80er Jahren auch ausdrücklich vom *Food Security Act of 1985* gesprochen. Obwohl in verschiedenen Industrieländern derzeit ein nachhaltiger Umbau der maßgeblichen agrarpolitischen Maßnahmen zu beobachten ist, wird auf Instrumente der Ernährungssicherung zumeist nicht gänzlich verzichtet. In den USA beispielsweise wurde in Verbindung mit dem FAIR-Act 1996 die strategische Absicherung gegenüber Nahrungsmittelknappheiten („food security“) zwar eingeschränkt; neben der Ausweitung der umfangmäßig weniger bedeutsamen Nahrungsmittelreserve für humanitäre Zwecke (welche nunmehr zusätzlich zum Weizen auch Reis, Mais und Sorghum umfaßt) wurde dabei jedoch auf erhöhte Direktzahlungen im Rahmen eines umweltorientierten Konzeptes umgestellt (HOFREITHER, 1997; S. 25 ff.). Auch wenn mit derartigen Direktzahlungen nominell kein unmittelbarer Zusammenhang zur Nahrungsmittelsicherheit besteht (die in den USA auf Grund der Exportorientierung auch nicht jene Bedeutung hat wie in Ländern mit Zuschußbedarf), ist mit der wirtschaftlichen Absicherung der Farmer mittelbar auch ein Beitrag zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Produktion und damit zugleich auch zur Ernährungssicherung gegeben.

Fragen der Ernährungssicherung und der wirtschaftlichen Absicherung der landwirtschaftlichen Betriebe sind daher immer auch Gegenstand der agrarpolitischen Diskussion, insbesondere hinsichtlich der Gestaltung und sachlichen Begründung entsprechender Marktordnungs- und Interventionsmaßnahmen. Die agrarwissenschaftliche Forschung ist aufgerufen, die diesbezüglich relevanten Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktion aufzuzeigen, die derartige Maßnahmen rechtfertigen. Auch in einer Studie der Europäischen Kommission im Hinblick auf eine gemeinsame Agrar- und ländliche Entwicklungspolitik in Europa (EU, 1997; S. 62 ff.) werden beispielsweise solche Besonderheiten aufgezeigt und diesbezüglich auch Vergleiche mit der Situation in anderen Wirtschaftsbereichen angestellt.

Nach Auffassung der Studienautoren (EU, 1997; S. 62 ff.) liegt die Begründung für Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Marktstabilisierung im Agrarbereich vor allem in folgenden Besonderheiten (vgl. auch Tabelle V.2-2):

- hohes Risiko durch die Abhängigkeit von der Witterung und das Auftreten von Schädlingen und Krankheiten (vor allem kleinräumig);
- hohes Kapital- und Wechselkursrisiko (was den ganzen Sektor betrifft - mit Inkrafttreten einer Wirtschafts- und Währungsunion entfällt das letztgenannte Risiko im Bereich des Binnenmarktes);
- die räumlich stark disperse Verteilung vieler kleiner Betriebe, die mit einem umfangreichen, nicht mobilen Anlagekapital und Grundbesitz bei stark eingeschränkten Dispositionsmöglichkeiten belastet sind;
- eine ziemlich starre Bindung an jahreszeitlich und biologisch vorgegebene Entwicklungs- bzw. Wachstumsprozesse;
- Produzenten, die als einzelne nur über unzulängliche Ressourcen und Informationen zur Risikosteuerung verfügen;
- die Verpflichtung zum regelmäßigen Produktangebot bei Gütern des täglichen Bedarfs.

H.W. POPP wies in einer Stellungnahme zu einem Vorentwurf dieses Berichtes in dieser Frage noch auf folgende wichtige Besonderheit von Agrarmärkten hin: Wegen der geringen Preiselastizität von Angebot und Nachfrage und wegen der starken Angebot shifts sind die Preise bei Agrarerzeugnissen sehr instabil, wobei gleichzeitig überproportional starke Preisschwankungen auftreten.

Durch die beschränkten Möglichkeiten einer kurzfristig effizienten Produktionslenkung und auf Grund der durch verschiedene Faktoren gegebenen Marktschwäche unterscheidet sich die Landwirtschaft grundlegend von anderen Wirtschaftsbereichen. Diesbezügliche Besonderheiten werden im wesentlichen darauf zurückgeführt, daß sich die Landwirtschaft durch die enge Bindung an natürliche Entwicklungs- bzw. Wachstumsprozesse nicht kurzfristig an sich ändernde Gegebenheiten anpassen kann, wobei sie zugleich zusätzlich in extremer Weise von den von der Natur vorgegebenen Witterungsbedingungen abhängt.

Verdeutlicht wird diese Sonderstellung noch durch den Vergleich mit einigen ausgewählten anderen Wirtschaftsbereichen in Tabelle V.2-4 und dem entsprechenden Kommentar. Es gibt, wie die Studienautoren (EU, 1997; S. 63) zeigen, viele Produktionen, bei denen eines, zwei oder mehrere dieser Besonderheiten, aber nicht alle gleichzeitig relevant sind. Viele dieser Schwierigkeiten können und müssen die Landwirte allerdings auch im eigenen Wirkungsbereich lösen. Es gibt verschiedene Techniken, um die Produktions- und Marktrisiken abzuschätzen und abzuwenden bzw. in Grenzen zu halten. Dazu gehören der Anbau verschiedener Feldfrüchte, technische Vorkehrungen zur Reduzierung des Wetter- und des Krankheitsrisikos, Vorratshaltung, Gemeinschaftsmaßnahmen, vertikale Integration in der Produktion und längerfristige Lieferverträge.

Tabelle V.2-4

**Gefahrenrisiko in der Landwirtschaft im intersektoralen Vergleich**

	Kleinstruktur	räumliche Verteilung	Wetterrisiko	Schädlings-, Krankheitsrisiko	natürl. vorgeg. Entwicklungsrhythmus	Kapitalzins- (i) u. Wechselkurs(er) risiko
Landwirtschaft	ja	ja	ja	ja	halbjährlich bis mehrjährig	Kapital- und Wechselkursrisiko
Einzelhandel	ja	weniger	nein	nein	wöchentlich	nein
Bauunternehmung	ja	weniger	ja	nein	bis zu 1 Jahr	Kapitalrisiko
Pension, Zimmervermietung	ja	regional konzentriert	ja	nein	wöchentlich	tlw. Wechselkursrisiko
Einrichtungen im Freizeitbereich	ja	regional konzentriert	ja	nein	wöchentlich	tlw. Wechselkursrisiko

Quelle: EUROPEAN COMMISSION (1997), Towards a common agricultural and rural policy for Europe. European Economy - Reports and Studies, No 5, 1997; p. 63; Übersetzung durch den Bearbeiter

Bei den vorhin erwähnten Maßnahmen handelt es sich im wesentlichen um Organisationsformen auf privater Basis, um die Marktbedingungen zu beeinflussen. Eine andere Art von Maßnahmen besteht darin, vermehrten Gebrauch von Termingeschäften zu machen. Diese Aktivitäten sind in der europäischen Landwirtschaft nur unzureichend entwickelt, weil, wie die Studienautoren feststellen (EU, 1997; S. 63 f.), das bisherige Engagement der öffentlichen Hand solchen Aktivitäten nur wenig Spielraum gelassen hat.

**Literatur:**

Literaturangaben siehe Abschnitt V.2.6

## V.2.5 Wichtige Einflußfaktoren für Zukunftsszenarien im Bereich von Ernährungswirtschaft, Weltbevölkerung und Umwelt

Theodor Quendler

### V.2.5.1 Ernährungssicherung als weltweite politische Herausforderung

In der Fachwelt wird üblicherweise davon ausgegangen, daß die *weltweite Nahrungsmittelproduktion* gegenwärtig ausreichen würde, die Weltbevölkerung zu ernähren, wenn eine optimale Verteilung gewährleistet wäre (OLTERSDORF & WEINGÄRTNER, 1996:45). Um die notwendige Nahrungsenergie (2.500 kcal./Tag) und die Proteinversorgung (55g/Tag) für fast sechs Milliarden Menschen sicherzustellen, würde allein die weltweite Getreideproduktion von etwas mehr als zwei Milliarden Tonnen ausreichen, wenn sie ausschließlich zur Ernährung von Menschen verwendet würde. Darüber hinaus spielen natürlich auch andere Nahrungsmittel eine wichtige Rolle bei der menschlichen Ernährung (OLTERSDORF & WEINGÄRTNER 1996:46). Vom Beginn der 80er Jahre bis heute wuchs die weltweite Nahrungsmittelproduktion um etwa 2 % jährlich, und damit etwas schneller als die Weltbevölkerung, die um durchschnittlich 1,7 % pro Jahr zunahm (OLTERSDORF & WEINGÄRTNER 1996:29), folglich nahm die Nahrungsmittelproduktion pro Kopf leicht zu (OLTERSDORF & WEINGÄRTNER 1996: 27).

Die Industriestaaten produzieren etwa 45 % der weltweiten Getreideernte, während ihr Anteil an der Weltbevölkerung nur 23 % beträgt. Diese Diskrepanz ist bei der Fleisch- und Milchproduktion noch stärker ausgeprägt, wo der Norden 56 % bzw. 68 % der weltweiten Produktion bereitstellt (OLTERSDORF & WEINGÄRTNER, 1996:26, 108). Dagegen war das größte Wachstum der Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern, allen voran in Asien, zu verzeichnen, während die Produktion in den Industriestaaten weitgehend konstant blieb. Zwischen 1980 und 1993 stieg die Pro-Kopf-Produktion von Nahrungsmitteln um 25 % in Asien und um 38 % in China (OLTERSDORF & WEINGÄRTNER, 1996: 110, KNIRSCH, 1997: 11). Dieser Trend setzt sich bis heute fort: China steigerte zwischen 1990 und 1996 die Pro-Kopf-Produktion um weitere 40 % (FAO, 1997). Gleichwohl haben mehr als 800 Millionen Menschen auf der Welt keinen ausreichenden Zugang zu Nahrungsmitteln (BECK, 1997: 27); die meisten davon leben in Afrika südlich der Sahara und in Südasien.

Bei der Untersuchung der *Ursachen von Nahrungsunsicherheit* wird die Aufmerksamkeit weniger auf die Ungleichgewichte zwischen der gesamten Produktion und dem Nahrungsmittelbedarf, als auf die Fähigkeit („entitlements“) individueller Haushalte, sich *Zugang zu Nahrungsmitteln* zu verschaffen, zurückgeführt. Dieser Ansatz wird vor allem von Amartya Sen schon seit Beginn der 80er Jahre vertreten (KNIRSCH, 1996: 10). Diese „Entitlements“ können in Geldeinkommen bestehen, die den Kauf von Nahrung ermöglichen, im Zugang zu Produktionsmitteln für die Subsistenzproduktion, oder (in Notfällen) in öffentlichen Unterstützungsprogrammen wie Nahrungsmittelhilfe. Im Zuge dieser Umorientierung zielen die meisten Vorschläge zur Verbesserung der Ernährungssituation auf die Beseitigung sozio-ökonomischer

Hindernisse für den Nahrungsmittelzugang auf Haushaltsebene und legen weniger Gewicht auf die (weltweite) Nahrungsmittelproduktion.

Die *Ursachen für die regional unzureichende Situation* in der Nahrungsmittelversorgung sind vielfältig. Laut JÜTTING UND KIRSCHKE (1997; S. 12 f.) sind für die regional unzureichende Ernährungssituation insbesondere das Politik- und Marktversagen sowie die nur rudimentär vorhandenen oder nicht voll funktionsfähigen Institutionen verantwortlich. Sie machen überdies deutlich, daß bei der diesbezüglichen Politik dem „Konzept der Ernährungssicherung“ eine Schnittstellenfunktion zwischen Wirtschafts-, Sozial- und Agrarpolitik zukommt.

Bei der Erörterung der Ernährungssicherungspolitiken und ihrer Instrumente gehen die Autoren bezüglich des Begriffs „*Ernährungssicherheit*“ von der Definition der Weltbank (WORLD BANK, 1988) aus, die 1988 in der Veröffentlichung „The Challenge of Hunger in Africa“ dazu feststellte: „Ernährungssicherheit“ ist dann erreicht, wenn der „*Zugang aller Menschen zu jeder Zeit zu genügend Nahrungsmitteln gewährleistet ist, um ein aktives und gesundes Leben führen zu können*“. Im einzelnen werden, wie die Autoren zeigen, damit folgende drei Dimensionen angesprochen: der Zugang zu Nahrungsmitteln, die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln und die Stabilität der Versorgung mit Nahrungsmitteln. Auf Grund des gestiegenen Gesundheitsbewußtseins haben die traditionell hohen Qualitätsanforderungen an Nahrungsmittel (und Futtermittel; z.B. Lebensmittel- und Futtermittelrecht) weiter zugenommen. Aus diesem Grunde werden im Rahmen dieser Studie die drei vorhin genannten Komponenten um den Faktor „Produktqualität“ erweitert (vgl. Übersicht V.2-1).

Der „*Zugang zu Nahrungsmitteln*“ wird in entscheidender Weise durch die vorhandene Kaufkraft, zugleich aber auch durch gesellschaftliche Verfügungsrechte bestimmt. In vielen Ländern, vor allem der Dritten Welt, verfügen die Menschen nicht über die notwendige Kaufkraft, um eine ausreichende Menge der durchaus vorhandenen Nahrung erwerben zu können. Neben ökonomischen Faktoren können aber auch soziale, kulturelle und politische Organisationsmuster den Zugang zu Nahrungsmitteln erschweren; dies betrifft vor allem Frauen und Kinder.

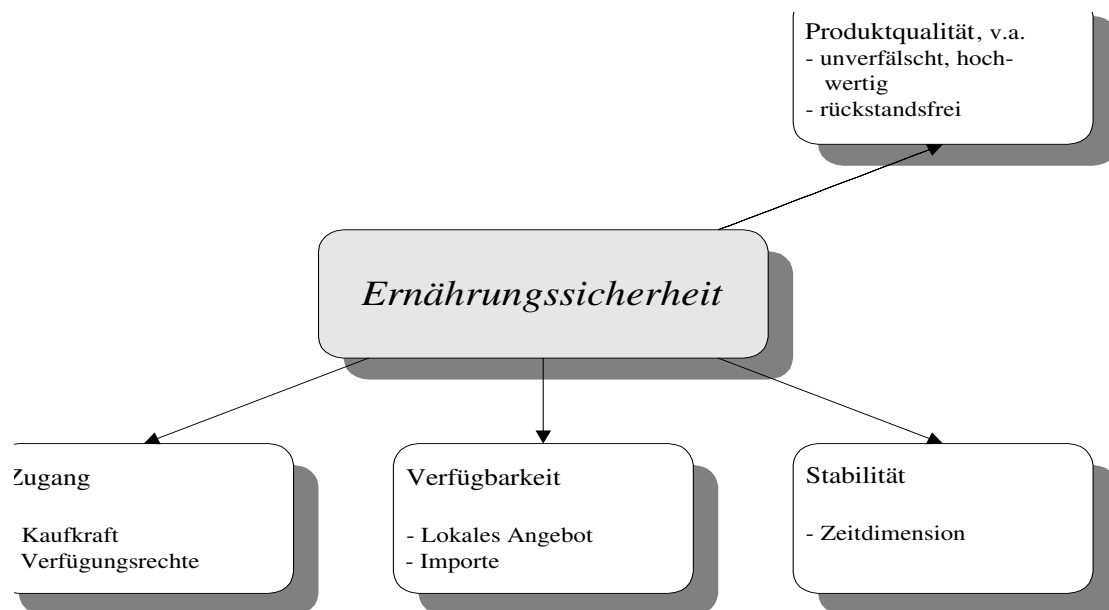
Die „*Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln*“ wird zunächst maßgeblich von Produktionsaspekten bestimmt, d.h. von den Möglichkeiten zur Erhöhung des lokalen Angebots. Darüber hinaus können aber auch Importe an Nahrungsmitteln die Versorgung der Bevölkerung sichern. In diesem Zusammenhang kann, wie die Autoren feststellen, ebenso von „Ernährungssicherung aus eigener Kraft“ gesprochen werden. Diese ist dann gegeben, wenn der neben der eigenen Produktion anfallende Importbedarf eigenständig finanziert werden kann.

Die „*Stabilität der Nahrungsmittelversorgung*“ umfaßt die zeitliche Dimension, die durch die weithin enge Bindung der Nahrungsmittelerzeugung an den jahreszeitlichen Wechsel und die Abhängigkeit von den Witterungsbedingungen einschließlich der Gefährdungen durch Naturkatastrophen regional von besonderer Bedeutung ist. Aber auch das Auftreten struktureller Ernährungsdefizite auf Grund einer verfehlten Agrarpolitik ist ein häufig festzustellendes Pro-

blem. Je nach bestehender Ausgangssituation sind zur Gewährleistung einer stabilen Nahrungsmittelversorgung spezifische Maßnahmen zu ergreifen. Die Bedeutung der Produktionsaspekte für die Verbesserung der Ernährungssituation der Bevölkerung und die Möglichkeiten ihrer Beeinflussung sind allerdings weitgehend bekannt. Wissens- und Forschungsdefizite gibt es hingegen, wie JÜTTING UND KIRSCHKE (1997) feststellen, in der Frage, wie der Zugang zu Nahrungsmitteln auf der Haushalts- und Individuumsebene besser zu organisieren ist.

Übersicht V.2-1

**„Konzept der Ernährungssicherheit“**



Quelle: Darstellung von JÜTTING, J. UND KIRSCHKE, D. (1997); a.a.O.; S. 13; nach: WORLD BANK (1988), The Challenge of Hunger in Africa. Washington D.C.; a.a.O; erweitert um den Faktor „Produktqualität“.

Die Frage der „Produktqualität in der Nahrungsmittelversorgung“ weist auf die Wichtigkeit eines gesunden Lebens hin. Es zeigt sich dabei eindeutig ein Hinweis darauf, daß implizit ein Augenmerk auf Produktionsweisen der Nahrungsmittel zu legen ist. Die Interpretation dieses Aspekts deutet darauf hin, daß jedem Menschen das Lebensmittel zur Verfügung stehen muß, das seiner Gesundheit am wenigsten schadet. Implizit bezieht sich dies sowohl auf Inhaltsstoffe, welche der Gesundheit schaden können (Pestizide, Fungizide, sonstige Rückstände der Pflanzen- und Tierzucht) als auch auf Produktions- und Verarbeitungsmethoden von Lebensmitteln (intensive versus extensive Landwirtschaftung, Massentierhaltung versus artgerechter Tierhaltung).

In Übereinstimmung mit der Einschätzung anderer Experten stellen JÜTTING UND KIRSCHKE (1997) hinsichtlich dieser Definition von Ernährungssicherheit fest, daß hier die grundlegende

Erkenntnis mitschwingt, daß *Hunger und Ernährungssicherheit eher ein Zugangs- als ein Angebotsproblem ist* (insbesondere BRAUN, J. V., 1995). Angesichts der komplexen Problematik haben bisherige Strategien die Erwartungen bezüglich einer Verbesserung der Ernährungssituation in verschiedenen Ländern der Dritten Welt weithin nicht erfüllt. Auch Erfahrungen aus jüngster Zeit mit sozialen Begleitmaßnahmen in einigen Ländern zur Abfederung notwendiger wirtschaftlicher Reformmaßnahmen werden von JÜTTING UND KIRSCHKE (1997; S. 13 f.) als eher ernüchternd eingestuft. In den empirischen Fallstudien zeigte sich, wie die Autoren feststellen, „daß die Begleitmaßnahmen den Anforderungen angesichts der Dimension des Problems nicht gerecht werden“, was nach Meinung der Autoren in erster Linie auf die geringe Zielgenauigkeit, die nur schleppende Umsetzung sowie die eingeschränkte Effektivität und Effizienz der Maßnahmen zurückgeführt werden kann.

### **V.2.5.2 Ernährungssicherung nicht allein ein Problem der Produktionsmenge**

Im Sinne der obigen Ausführungen wird das *Problem der Ernährungssicherheit* mit verschiedenen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen, mikro- und makroökonomischen Aspekten in Verbindung gebracht, die weit über den Bereich der Agrar- und Ernährungswirtschaft hinausgehen und *die gesamte Wirtschafts- und Sozialordnung*, insbesondere auch die Verteilungsgerechtigkeit betreffen. Auch bei anhaltendem Wirtschaftswachstum und insgesamt ausreichender Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln kann Ernährungssicherheit bzw. Mangelernährung unter den ärmsten Bevölkerungsgruppen fortauern und sogar zunehmen, wenn die marktwirtschaftliche Ordnung - verbunden mit einem Abbau sozialer Transfers - bei diesen Gruppen zu einer Verschlechterung der Existenzbedingungen führt. Wirtschaftswachstum und Strukturreformen mit Armutsbekämpfung zu verbinden, bleibt daher eine politische Herausforderung ersten Ranges, die übrigens keineswegs nur die Entwicklungs- und Reformländer betrifft, wie PEVETZ (1997; S. 528) feststellt.

Nahrungsmittelproduktion und Zugang zu Nahrung sind in entscheidender Weise von den regionalen, nationalen und sozialen Gegebenheiten bestimmt. Während es rein rechnerisch heute für jeden Menschen 18 % mehr Nahrung gibt als vor 30 Jahren, leiden wegen der ungleichen Verteilung der Lebensmittel etwa 20 % der Bevölkerung in den Entwicklungsländern, d.h. rd. 800 Mio. Menschen, an Hunger und Unterernährung (FAO-Angaben). Der Schwerpunkt des Problems hat sich dabei deutlich von Asien nach Afrika verlagert. Von den Unter- und Mangelernährten entfallen 37 % auf Afrika südlich der Sahara, 24 % auf Südasien, 16 % auf Ostasien, 13 % auf Lateinamerika und 8 % auf Nordafrika. Die regionalen Unterschiede werden auch deutlich, wenn man die durchschnittliche Nahrungsenergieaufnahme pro Kopf betrachtet. Während sie in allen Entwicklungsländern zusammen 1972-92 um 18 % zunahm (von 2.135 auf 2.510 kcal), verschlechterte sich in 43 Staaten Afrikas die Nahrungsmittelversorgung. Insgesamt liegt sie pro Kopf in den Entwicklungsländern immer noch um rd. 25 % unter derjenigen der Industrieländer (DER FISCHER WELTALMANACH '97; Sp. 971 ff.).

Dabei wird davon ausgegangen, daß Nahrungsmittelmangel v.a. in denjenigen Entwicklungsländern besteht, die

- eine zu geringe Eigenproduktion aufweisen und
- wegen fehlender Devisen (zum Import von Nahrungsmitteln) bzw. wegen unzureichender Transport- und Lagermöglichkeiten nicht mit genügend Ernährungsgütern aus den Überschußgebieten versorgt werden können.

Selbst innerhalb einer Region oder eines größeren Staates, z.B. in Teilen Afrikas, bestehen ganz im Sinne des oben gezeigten „Konzeptes von Ernährungssicherheit“ *auf Grund mangelnder Kaufkraft und fehlender Verkehrsinfrastruktur* häufig Probleme, einen Ausgleich zwischen Überschußgebieten und solchen mit Lebensmittelmangel herzustellen. Nötig ist also nicht nur die Erhöhung der Eigenproduktion in Ländern mit ungenügender Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft, sondern auch die Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsstätten, um die Kaufkraft zu erhöhen, bzw. die Verbesserung der Transport- und Lagermöglichkeiten. Letzteres betrifft besonders solche Länder, die selbst den Weltmarkt mit Agrarprodukten (z.B. Kaffee, Kakao, pflanzliche Industrierohstoffe) versorgen und für ihre eigene Nahrungsmittelversorgung teilweise auf Importe angewiesen sind.

Als *Sonderfälle* gelten diesbezüglich solche Länder, in denen *wegen kriegerischer Auseinandersetzungen* Produktion und Verteilung von Nahrungsmitteln schwer gestört sind. In den letzten Jahren wurden Hungersnöte häufig auch durch Bürgerkriege verursacht oder zumindest zusätzlich verschärft (z.B. Somalia, Sudan, Ruanda, Burundi, Angola, Liberia, Afghanistan u.a.).

Auch innerhalb der Entwicklungsländer zeigte die landwirtschaftliche Erzeugung in den letzten Jahrzehnten ein sehr unterschiedliches Bild. Nach Schätzungen der FAO stieg die gesamte Welt-Nahrungsmittelproduktion zwischen 1980-94 um rd. 30 % bzw. pro Kopf um rd. 3 % an. Für die Entwicklungsländer lauteten die entsprechenden Werte 43 % bzw. 14 %. Erfreuliche Ergebnisse wiesen vor allem die bevölkerungsreichen Staaten, wie China (85 bzw. 52 %), Indien (68 bzw. 25 %), Indonesien (90 bzw. 48 %) oder Brasilien (56 bzw. 20 %) auf. Dagegen verringerte sich die Produktionsmenge pro Kopf in Afrika um rund 5 % (wegen des starken Bevölkerungswachstums und einer Zunahme der Erzeugung um nur rund 41 %) und auch in Lateinamerika konnten mehrere Staaten die Pro-Kopf-Erzeugung an Nahrungsmitteln nur geringfügig oder gar nicht steigern (z.B. Argentinien, Venezuela, Peru, Guyana, Paraguay sowie fast alle mittelamerikanischen Staaten).

Als wichtige Ursachen für unzureichende Nahrungsmittelproduktion und -versorgung, die oftmals auch gemeinsam auftreten, gelten nach Meinung von Experten (FAO, WELTBANK, Organisationen der Entwicklungshilfe) trotz aller regionalen Unterschiede in vielen Entwicklungsländern v.a. folgende (DER FISCHER WELTALMANACH '97; Sp. 974):



- Zusätzlich zur ohnehin geringen Produktion auf Grund ungünstiger natürlicher Bedingungen war in den letzten Jahrzehnten oftmals noch ein weiterer Rückgang der Bodenfruchtbarkeit als Folge falscher oder übermäßiger Bewirtschaftung, von Erosion und Entwaldung zu verzeichnen.
- Neben der geringen Produktivität der Landwirtschaft durch das Fehlen moderner Technologien und geeigneter Bearbeitungsmethoden und -maschinen, hochwertigen Saatgutes und ausreichender Düngemittel ist in vielen Entwicklungsländern die Produktion auch aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen wie ungerechte Pachtverhältnisse und Mangel an Land für Kleinbauern als Folge der herrschenden Eigentumsstrukturen (Großgrundbesitz) etc. gering.
- Leistungshemmende Agrarverfassungen bei gleichzeitig ungenügender Förderung und vielfach sogar bewußter Vernachlässigung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume durch die Regierungen zugunsten der städtisch-industriellen Bevölkerung sind Ursache dafür, daß den Bauern der finanzielle Anreiz zur Mehrproduktion fehlt und sie sich nur noch auf die Selbstversorgung beschränken. Typisch hierfür sind die häufig unangemessen niedrigen Preise für Nahrungsmittel, die in vielen afrikanischen Staaten durch die Regierungen festgesetzt werden, um die städtische Bevölkerung mit billigen Lebensmitteln versorgen zu können.
- In vielen Entwicklungsländern fehlt es überdies an der Basisinfrastruktur im Transportwesen und an Lagermöglichkeiten für Nahrungsgüter (fehlende Vermarktungsstrukturen, ungenügende Transportmöglichkeiten in die Verbrauchszentren, hohe Ernte- und Nachernteverluste durch Schädlinge, Verderb, Witterungseinflüsse, mangelnde Lager- und Konservierungsmöglichkeiten usw.) und zugleich auch an den finanziellen Mitteln des Staates bzw. der erforderlichen Kaufkraft, um Nahrungsmittel importieren zu können.
- In vielen Ländern verhindert schließlich die absolute Armut weiter Bevölkerungskreise, daß sie sich auf dem Markt mit Lebensmitteln versorgen können - selbst bei ausreichendem Angebot. Jegliche wirtschaftliche Entwicklung entsprechender Regionen ist im Hinblick auf die Schaffung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten und damit von Kaufkraft ebenfalls ein Beitrag, um der Unterversorgung mit Nahrungsmitteln zu begegnen.

Bei den Beratungen notwendiger *Maßnahmen zur Sicherstellung der Welternährung* ging die FAO bei der „*Welternährungs-Gipfelkonferenz*“ im November 1996 davon aus, in den nächsten Jahrzehnten eine Steigerungsrate der Nahrungsmittelproduktion von weltweit jährlich 1,8 %, in den Entwicklungsländern von 2,6 % erreichen zu können. Damit könnte die Zahl der chronisch Unterernährten von gegenwärtig 780-800 Mio. auf 640 Mio. (davon allerdings 300 Mio. allein in Afrika) im Jahre 2010 zurückgehen. Da eine solche Steigerung angesichts der begrenzten Naturressourcen und ackerbaulich nutzbaren Flächen ernste ökologische Schäden befürchten

läßt, ergibt sich die Notwendigkeit einer Begrenzung des Bevölkerungswachstums, einer radikalen Umkehr zu nachhaltigeren, d.h. umweltschonenderen Formen der Landwirtschaft und einer stärkeren Einbindung in einen ausgewogenen Agrar-Welthandel.

### V.2.5.3 Prognosen betreffend Bevölkerungswachstum und Nahrungsmittelnachfrage

Die Weltbevölkerung zählte Anfang 1997 5,85 Milliarden Menschen. Obwohl die Wachstumsrate gesunken ist und auch weiterhin sinken wird, vermehrt sich die Zahl der Menschen jährlich um mehr als 86 Millionen. Dauerte die Verdoppelung der Weltbevölkerung von einer auf zwei Milliarden Menschen noch 123 Jahre, so folgte die nächste Milliarde in der immer kürzeren Zeit von 33, 14 und schließlich 13 Jahren. Die nächste Milliarde wird den Schätzungen nach in einem Zeitraum von nur noch 11 Jahren hinzukommen (...) (DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1212). Obwohl die Zunahme in jüngster Zeit hinter den Schätzungen zurückblieb, hat die Weltbevölkerung in der zweiten Jahreshälfte 1999 die Sechs-Milliarden-Grenze erreicht.

Das **Wachstum der Weltbevölkerung** wird sich trotz eines schnellen Rückgangs der Fruchtbarkeitsrate (im weltweiten Durchschnitt) in den nächsten Jahrzehnten weiter fortsetzen (FISCHER & HEILIG, 1996:1). Das schnelle Bevölkerungswachstum in diesem Jahrhundert führte zu einer sehr „jungen“ Altersstruktur der gegenwärtigen Bevölkerung, mit vielen Frauen und Männern im fortpflanzungsfähigen Alter, die die niedrigere Kinderzahl pro Paar ausgleichen (FISCHER & HEILIG, 1996:6). Die Vereinten Nationen gehen in ihrer jüngsten Prognose davon aus, daß die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2050 auf 9,4 Milliarden Menschen wächst; geht die Fruchtbarkeitsrate langsamer zurück als in diesem „wahrscheinlichsten Szenario“, kann die Bevölkerung auf 11 Milliarden Menschen anwachsen. Selbst bei Eintreten des wahrscheinlichsten Szenarios wird die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 um 80 Millionen pro Jahr zunehmen, und im Jahr 2050 immer noch um 50 Millionen wachsen. Bleibt die Fruchtbarkeit in einigen bevölkerungsreichen Ländern höher, könnte der jährliche Zuwachs sogar 100 Mio. betragen (FISCHER & HEILIG, 1996:2).

In den *Industriestaaten* wird die Bevölkerung nur noch geringfügig zunehmen. In vielen Staaten Europas wird sie während der kommenden drei Dekaden voraussichtlich sogar zurückgehen, so in Deutschland und Italien. Für die Russische Föderation wird für den Zeitraum 1995-2025 ein Bevölkerungsrückgang von 147 Mio. auf 138,5 Mio. prognostiziert (ähnlich für die Ukraine, Weißrußland, Bulgarien, Rumänien und Ungarn). Eine bedeutende Ausnahme vom Industrieländer-Trend bilden die Vereinigten Staaten. Ihre Bevölkerung wird zwischen 1995 und 2025 voraussichtlich von 263 Mio. auf 331 Mio. Menschen anwachsen. Vor allem aber wird das weltweite Bevölkerungswachstum zwischen 1995 und 2025 in den Entwicklungsländern stattfinden.

Nahezu der gesamte Zuwachs der Weltbevölkerung von 3,2 Milliarden Menschen wird in den *Entwicklungsländern* stattfinden. Wegen seiner schon heute hohen Bevölkerungszahl wird Asien mit 2 Milliarden Menschen für den größten Anteil verantwortlich sein, Afrika wird die

höchste Zuwachsrate erleben und seine Bevölkerung bis zum Jahr 2025 verdoppeln (FISCHER & HEILIG, 1996:3). Die Vereinten Nationen prognostizieren, daß der größte Teil der Bevölkerungszunahme bis zum Jahr 2025 stattfinden wird und das Bevölkerungswachstum zwischen 2025 und 2050 sehr viel niedriger sein wird. Solche Langfristprognosen sind natürlich mit sehr viel größeren Unsicherheiten behaftet als die Vorausschau auf die nächsten dreißig Jahre (FISCHER & HEILIG, 1996:3), da sie Annahmen über das Fortpflanzungsverhalten von Menschen treffen müssen, die heute noch gar nicht geboren sind. Weitere Unsicherheitsfaktoren sind die Veränderungen der Sterblichkeit durch medizinische Fortschritte auf der einen und die Verbreitung „neuer“ Krankheiten wie AIDS auf der anderen Seite (FISCHER & HEILIG, 1996:8).

In den meisten Entwicklungsländern, vor allem in Asien, wird das Wachstum der **Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Getreide** überdies sehr viel schneller wachsen als die Bevölkerung, da sich die Ernährungsgewohnheiten verändern (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997:11). Höhere Einkommen führen zum höheren Konsum von Obst, Gemüse und Fleisch. Der höhere Fleischkonsum wird die Getreidenachfrage beeinflussen, da Weizen und Grobgetreide auch als Futtermittel verwendet werden, letztere vor allem in Entwicklungsländern. Folglich wird eine Verdoppelung der Nachfrage nach Futtergetreide in den Entwicklungsländern zwischen 1993 und 2020 prognostiziert (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997:11), wobei die größten Zuwächse bei Grobgetreiden, vor allem bei Mais erwartet werden. Auf Grund des fortgesetzten Bevölkerungswachstums und der höheren Fleischnachfrage wird die weltweite Nachfrage nach Getreide zwischen 1993 und 2020 um 40 % zunehmen und 2,48 Milliarden Tonnen erreichen (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997:10).

Die beispiellosen Zuwächse von Weltbevölkerung und Nahrungsbedarf geben Anlaß für die Frage, ob die (potentielle) Nahrungsmittelproduktion auch in Zukunft zumindest theoretisch ausreichen wird, um die wachsende Bevölkerung zu ernähren, ob also Ernährungsunsicherheit nicht nur durch fehlenden Zugang zu Nahrungsmitteln, sondern auch durch eine unzureichende Nahrungsmittelproduktion ausgelöst werden wird. Obwohl die meisten Prognosen von einer weiteren Steigerung der Pro-Kopf-Produktion von Nahrungsmitteln ausgehen (FAO, 1996 cit. BECK, 1997:27, PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997:9), gibt es auch sehr viel pessimistischere Stimmen, die *Nahrungsmittelknappheit als eine der zentralen Herausforderungen des kommenden Jahrhunderts* betrachten (BROWN, 1997:43-74). Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist, ob die Nahrungsmittelproduktion ausreichend gesteigert werden kann, ohne die natürlichen Ressourcen der landwirtschaftlichen Produktion, vor allem Böden und Wasser, zu stark auszubeuten und letztlich zu zerstören.

## **Literatur:**

Literaturangaben siehe Abschnitt V.2.6.

## V.2.6 Umweltfragen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Agrar- und Ernährungswirtschaft

Theodor Quendler, Tobias Reichert

### V.2.6.1 Umweltmanagement - eine Herausforderung für die internationale Zusammenarbeit

„Umwelt“ ist gemäß Definition in DER FISCHER WELTALMANACH '97 (Sp. 1119) die Gesamtheit aller Prozesse und Räume, in denen sich die Wechselwirkungen zwischen Natur und Zivilisation abspielen und umfaßt damit alle natürlichen Faktoren, welche von Menschen beeinflusst werden oder diese beeinflussen. Umweltveränderungen können natürliche oder anthropogene (menschliche) Ursachen haben. Von Menschen verursachte Veränderungen zeichnen sich dabei oft durch eine im Vergleich zu natürlichen Prozessen hohe Geschwindigkeit aus. Sie überfordern dadurch in vielen Fällen die Anpassungsfähigkeit und die Reparaturmechanismen der natürlichen Systeme - mit ungewollt weitreichenden Folgen für Stabilität und Verfügbarkeit der eigenen Lebensgrundlagen.

Auf Grund des globalen Charakters vieler Umweltprobleme wird die Umweltdiskussion heute auf internationaler Ebene intensiv geführt, wobei dieser Fragenbereich seit den frühen 70er Jahren im System der Vereinten Nationen auch institutionell verankert ist (1972: UN-Konferenz über die menschliche Umwelt in Stockholm sowie Schaffung des UN-Umweltprogramms UNEP mit Sitz in Nairobi in Kenia). Als bisheriger Höhepunkt der internationalen Umweltaktivitäten gilt die „UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung“ (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro (Brasilien). 178 Teilnehmerstaaten erhoben dort die Idee von „Sustainable Development“ (dt.: nachhaltige oder zukunftsfähige Entwicklung) zum gemeinsamen politischen Leitbegriff der globalen und nationalen Umwelt- und Entwicklungsdiskussion. Der 1992 von den Teilnehmerstaaten in der „Deklaration von Rio“ als gemeinsame politische Zielsetzung akzeptierte normative Begriff bedeutet, daß die Lebenschancen möglichst vieler heute lebender Menschen verbessert werden sollen, ohne die Chancen zukünftiger Generationen einzuschränken. Sustainable Development als wechselseitiger Prozeß zwischen sozialer, ökologischer und ökonomischer Entwicklung sieht die globalen Umweltprobleme dabei auch im Zusammenhang mit der Armut- bzw. Entwicklungsfrage; d.h. aber auch, daß die Lösung der überwiegend komplexen Umweltfragen geeignete gemeinsame Maßnahmen erfordert.

Auf dem sogenannten „Erdgipfel“ in Rio wurden die *Klimarahmenkonvention* und die *Konvention über die biologische Vielfalt* (beide völkerrechtlich verbindlich) sowie die Walderklärung, die Rio-Deklaration und die AGENDA 21 (letztere als umfangreiches Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert; die drei letzteren allerdings völkerrechtlich nicht verbindlich) verabschiedet (DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1173 f.). Überdies wurde als neue Institution die *Kommission für nachhaltige Entwicklung* (CSD) ins Leben gerufen und mit der Überwachung und Unterstützung der Umsetzung der Rio-Beschlüsse betraut. Zur Finanzierung des Maßnah-

menprogramms, dessen Kosten auf jährlich 600 Mrd. US-Dollar geschätzt werden, wurde mit der „Globalen Umweltfazilität“ (GEF) ein neuer Fonds geschaffen, der der Weltbank angegliedert ist (unter zusätzlicher Kontrolle des UN-Umweltprogramms UNEP und des UN-Entwicklungsprogramms UNDP).

1997, im fünften Jahr nach der „RIO-KONFERENZ“, stand die internationale Umweltdebatte im Zeichen einer kritischen Bilanz der Umsetzungsschritte. Ende Juni 1997 fand in New York eine Sondergeneralversammlung der UN statt, an der 115 Staats- und Regierungschefs aus aller Welt teilnahmen und bei der hinsichtlich der *Umsetzung der Beschlüsse des „Erdgipfels“* von 1992 Bilanz gezogen und die umwelt- und entwicklungspolitischen Prioritäten für die nächsten Jahre festgelegt wurden. Diesbezüglich wurde eine Fülle von bilanzierenden Studien und Berichten offizieller Institutionen auf nationaler und internationaler Ebene (einschließlich der Länderberichte) sowie von Nichtregierungsorganisationen (NGO) vorgelegt. Wichtige Analysen liefert überdies ein erster Globaler Umweltbericht der UNEP („Global Environment Outlook 1997“, GEO-1). Ein weiterer themenübergreifender Bericht wurde auch vom „Hochrangigen Beirat für Nachhaltige Entwicklung“ des UN-Generalsekretärs erstellt.

#### **V.2.6.2 Fragen von Agrar- und Ernährungswirtschaft - nicht nur ein Problem des Welt-handels**

Die Berichte zur bereits erwähnten *Sondergeneralversammlung der UN* im Jahr 1997 zur Würdigung der Umsetzung der „AGENDA 21“ (Beschlüsse der „RIO-KONFERENZ“) stimmen darin weitgehend überein, daß sich die Umweltsituation trotz der Fortschritte in der letzten Dekade weiter verschlechtert hat. Zusätzlich wird die Wahrnehmung der dringendsten Aufgaben dadurch erschwert, daß es durch die teilweise extrem gegensätzlichen Interessenlagen schwierig ist, die notwendigen Maßnahmen auch politisch umzusetzen; zusätzlich sind die finanziellen Mittel völlig unzureichend. In Verbindung mit der Umweltfrage wird unter anderem auf folgende Probleme hingewiesen (DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1175):

- Die Ungleichheit zwischen Arm und Reich nimmt in den 90er Jahren ungebremst zu. Die Kluft zwischen dem reichsten und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung hat sich in den letzten 30 Jahren verdoppelt. 1,3 Mrd. Menschen verdienen weniger als 1 \$, 60 % der Weltbevölkerung weniger als 2 \$ pro Tag.
- Die Gesundheit von 1,5 Mrd. Menschen ist durch Luftverschmutzung akut bedroht, 1 Mrd. Menschen leben ohne sauberes Wasser, 2 Mrd. ohne sanitäre Einrichtungen.
- Weniger als ein Viertel der Menschheit verbraucht drei Viertel der Ressourcen der Erde und verursacht drei Viertel aller festen Abfälle.
- Der Bestand von 13 der 15 für die menschliche Ernährung wichtigsten Meeresfische ist rückläufig.

- Die Emissionen von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), dem wichtigsten Treibhausgas, haben in vielen Entwicklungsländern in den 90er Jahren um 10-40 % zugenommen. Die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen steigen ungebremst.
- 4,6 Mio. Hektar tropischer Regenwald verschwinden weiterhin jedes Jahr. 150-200 Arten verschwinden täglich und unwiederbringlich von der Erde.

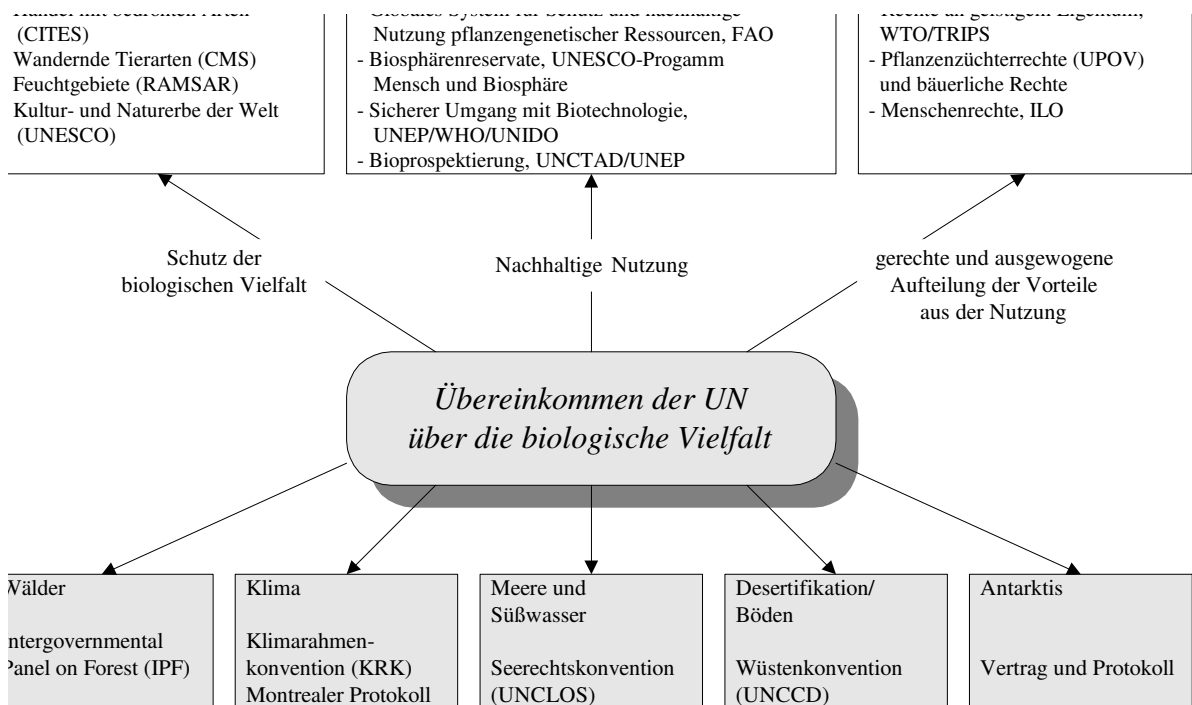
Die Erfolge werden vorerst vor allem darin gesehen, daß *im Gefolge der Rio-Konferenz eine Reihe wichtiger, völkerrechtlich verbindlicher Konventionen* (nach Abschluß einer ausreichenden Zahl nationaler Ratifizierungsprozesse) in Kraft getreten sind, u.a. die bereits in Rio unterzeichnete Klimakonvention (3/1994) und die Konvention über biologische Vielfalt (12/1993) sowie die Wüstenkonvention (12/1996) und die im Rahmen der 3. UN-Seerechtskonferenz erarbeitete und 1994 (11/1994) in Kraft getretene Seerechtskonvention (UNCLOS).

In Verbindung mit der *Biodiversitätskonvention* bietet die nachstehend angeführte Graphik einen Überblick über die große Zahl von internationalen Übereinkommen bezüglich einzelner Biosphären sowie über die vielfältigen relevanten Wechselbeziehungen und die Komplexität der diesbezüglichen Probleme, wobei auf internationaler Ebene neben den entsprechenden *Maßnahmen zum Umwelt-, Arten- und Biotopschutz* im engeren Sinn (insbesondere „Schutz der biologischen Vielfalt“) auch die Übereinkommen hinsichtlich einer „nachhaltigen Nutzung“ der Naturgrundlagen sowie der „gerechten, ausgewogenen Aufteilung der Vorteile aus der Nutzung“ des biologisch-technischen Fortschritts zunehmend größere Bedeutung erlangen (Übersicht V.2-2). Gerade in Verbindung mit der Agrar- und Ernährungswirtschaft ist es geboten, bei der Nutzung der Naturgrundlagen den Aspekten der Nachhaltigkeit und dem Schutz der Naturgrundlagen und der Umwelt sowie der globalen und regionalen Vielfalt pflanzlicher und tierischer Lebensformen vermehrt Rechnung zu tragen.

Eine entscheidende Aufgabe im Hinblick auf die Verbesserung der Umweltsituation wird darin gesehen, daß von den Vertragsstaaten die Konsequenzen gezogen und die notwendigen *Maßnahmen zur praktischen Umsetzung der unterzeichneten Konventionen* zumindest schrittweise eingeleitet werden. Eine Hoffnung wird in der wachsenden Zahl lokaler Initiativen zur Nachhaltigkeit gesehen, die auch als Ausdruck des gewachsenen Umweltbewußtseins in der Bevölkerung gewertet wird. Demgegenüber wird die derzeit sinkende Staatsmacht als Problem gesehen, so daß die Mobilisierung der Bevölkerung, aber auch die diesbezügliche Sensibilisierung der Wirtschaft zunehmend wichtiger wird. Besonders positiv ist diesbezüglich überdies, daß auch in Verbindung mit der Welthandelsordnung den Fragen von Nachhaltigkeit, Umwelt und schonender Ressourcennutzung in neuerer Zeit vermehrte Bedeutung beigemessen wird (vgl. hierzu insbesondere Abschnitt III.1.3.8). Auf Grund der diesbezüglich großen Herausforderungen besteht dennoch die berechtigte Sorge, und dies nicht nur seitens des Umweltschutzes, daß Wirtschaft, Gesellschaft und Politik diesen Aspekten noch immer nicht in der notwendigen Weise Rechnung tragen.

## Übersicht V.2-2

### Die Biodiversitätskonvention in ihren Wechselbeziehungen zu anderen internationalen Übereinkommen



Quelle: Stiftung „Entwicklung und Frieden“, 1997; zitiert nach: DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1203 f.

Es ist an dieser Stelle noch anzumerken, daß es sich *bei der Sicherung des Naturerbes und dem verantwortungsvollen Gebrauch der Naturgrundlagen* um eine unteilbare Verantwortung handelt, die nicht auf einige wenige Interessengruppen überwältzt werden kann. Aus dieser umfassenden Verantwortung können sich auch Technik, Wirtschaft und Kommerz letztlich nicht exkulpieren. In diesem Sinne können die internationalen Übereinkommen für die verschiedenen Umweltbereiche nicht für sich isoliert gesehen werden. Angesichts der Tatsache, daß das Wissen über die diesbezüglich sehr komplexen Zusammenhänge in neuerer Zeit stark zugenommen hat und daß bei Nahrungsmitteln und natürlichen Hilfsstoffen weiterhin überdies eine erhebliche Bedarfszunahme abzusehen ist, ist die diesbezügliche Verantwortung auch von Wirtschaft und Politik in vollem Umfang wahrzunehmen. Dazu kommt, daß es einerseits zwar notwendig ist, die Umweltfragen global bewußt zu machen, daß deren Lösung andererseits jedoch jeweils am Ort ihres Auftretens zu verfolgen ist - d.h., letztlich auf nationaler und regionaler Ebene. Dafür ist es allerdings notwendig, daß diesen Ebenen in Verbindung mit Wirtschaft und internationalem Handel auch der notwendige Handlungsspielraum erhalten bzw. gesichert wird.

Im Hinblick darauf wird nachstehend für ausgewählte und in diesem Rahmen *wichtige Problembereiche (Böden, Wasser, biologische Vielfalt)*, dem Wissensstand entsprechend, ein globaler Überblick über die aktuelle Situation versucht, der angesichts der großen Vielfalt und der regionalen Unterschiede dennoch nur lückenhaft sein kann. Außerdem kann dieser Überblick

angesichts der nur sehr punktuellen Darstellung keineswegs in allem - sachlich und regional - entsprechend ausgewogen sein.

### V.2.6.3 Böden - Grundlage von Agrarwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion

#### ■ Zur Situation

*Böden stellen sehr komplexe, physikalische, chemische und biologische Systeme* dar. Sie sind Lebensraum und Lebensgrundlage für eine Vielzahl von Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen. Durch die Speicherung von Wasser, die Umwandlung und den Transport von Stoffen übernehmen sie wichtige Regelungsfunktionen im Naturhaushalt. Der Einfluß von Witterung, Bodenorganismen, Vegetation und nicht zuletzt menschliche Aktivitäten setzen die Böden ständigen Veränderungen aus. Zunehmende Wirtschaftstätigkeiten und globales Bevölkerungswachstum (Details siehe an anderer Stelle) bedrohen heute die Böden in ihrer Existenz und ihrer Qualität. Insbesondere für die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung (siehe Abschnitt „Ernährungssicherung“) ist der Erhalt fruchtbarer Ackerböden von herausragender Bedeutung (DER FISCHER WELTALMANACH '97; Sp. 1129).

Die 130 Mio. km<sup>2</sup> *eisfreier Landoberfläche der Erde* waren 1993 zu 32 % von Forstflächen, zu 11 % von Äckern und zu 26 % von Weiden belegt. Die restlichen 31 % setzten sich u.a. aus landwirtschaftlich nicht genutztem Grasland, Feuchtgebieten sowie den menschlichen Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen zusammen (DER FISCHER WELTALMANACH '97; Sp. 1130). Nach der bisher einzigen weltweiten Untersuchung der Böden waren 1990 auf nahezu 15 % der eisfreien Landoberfläche deutliche Schäden zu beobachten, die durch den Menschen verursacht wurden. Betroffen sind 38 % des Ackerlandes, 21 % des Dauergrünlandes und 18 % der Wälder und Savannen. Der größte Beitrag stammt dabei mit 56 % von der Wassererosion, d.h. dem Abtrag von Bodensubstanz durch Niederschlag und Fließgewässer. 28 % der Schädigungen entstehen durch Winderosion, d.h. der Verlagerung von Bodenmaterial durch Wind (Tabelle V.2-5).

*Art, Ausmaß und Ursachen der Bodendegradation* weisen von Ort zu Ort sehr unterschiedliche Muster auf. So reicht der Anteil der degradierten Ackerflächen von 16 % in Ozeanien bis zu 75 % in Zentralamerika (Europa: 25 %), beim Dauergrünland von 11 % in Nordamerika bis 31 % in Afrika, bei Wäldern und Savannen von 1 % in Nordamerika bis zu 38 % in Zentralamerika.

Der *Verlust fruchtbaren Ackerbodens* stellt bei weiterhin wachsender Weltbevölkerung die Sicherheit der globalen Nahrungsmittelversorgung zunehmend in Frage (vgl. hierzu Abschnitt V.2.5, Ernährungssicherung etc.). Die im Weltdurchschnitt pro Kopf verfügbare Ackerfläche nahm von 0,41 ha 1961 auf 0,24 ha 1993 ab. Von diesem Trend besonders betroffen sind die Entwicklungsländer. Die pro Kopf verfügbare Ackerfläche lag dort 1993 nur noch bei 0,16 ha



und damit unter jenem Wert, der gemäß den vorliegenden Angaben selbst für die Deckung des durchschnittlichen menschlichen Mindestbedarfs an Pflanzenenergie nötig ist (0,17-0,3 ha).

Tabelle V.2-5

**Ausmaß und Formen der Bodendegradation nach Kontinenten**

	Land- fläche  Mio. km <sup>2</sup>	davon: degra- diert	Anteil degradiertter Böden auf folgenden Flächen			Anteil einzelner Degradationsformen an der degradierten Gesamtfläche			
			Acker- land	Dauer- grün- land	Wälder und Sa- vannen	Wasser- erosion	Wind- erosion	physik. Degrada- tion	chem. Degrada- tion
			(%)			(%)			
Europa	9,50	23	25	35	26	52	19	17	17
Nordamerika	18,85	5	26	11	1	63	36	1	<1
Mittel- u. Südamerika	21,91	14	51	14	14	55	15	4	25
Afrika	29,66	17	65	31	19	46	38	4	12
Asien	42,56	18	38	20	27	58	30	2	10
Ozeanien	8,82	12	16	19	8	81	16	2	2
<b>Welt</b>	<b>130,13</b>	<b>15</b>	<b>38</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>56</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

Quelle: WBGU, UN-Umweltprogramm (UNEP); zitiert nach: DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1189 f.

■ **Verfügbarkeit kultivierbarer Flächen und Potential möglicher Ertragszuwächse**

Am International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) wurde in einer Studie eine *Ab schätzung der in Entwicklungsländern verfügbaren und für Ackerbau geeigneten Flächen* vorgenommen (FISCHER & HEILIG, 1996:9). Diese Fläche wurde auf 2,76 Milliarden ha geschätzt; davon waren zu Anfang der 90er Jahre bereits 860 Mio. ha kultiviert und 265 Mio. ha wurden als Naturschutzgebiete oder Siedlungen klassifiziert, während mit 1,06 Milliarden ha ein Großteil Wälder und Feuchtgebiete waren (FISCHER & HEILIG, 1996: Appendix, tab. 6). Sollen alle Naturschutzgebiete, Wälder und Feuchtgebiete erhalten werden, könnte etwa eine Fläche von 575 Mio. ha zusätzlich unter den Pflug genommen werden. Von diesen gelten allerdings 247 Mio. ha als „Problemregionen“, auf 41 Mio. ha gibt es nur wenige und auf weiteren 98 Mio. ha nur unsichere Niederschläge. Von der verbleibenden Fläche im Umfang von 190 Mio. ha ist ein Teil (zumindest zeitweise) überflutet (58 Mio. ha) und gibt es auf einem weiteren Teil ausreichend Niederschläge (etwa 132 Mio. ha); auf diesen Flächen ist üblicherweise mit den höchsten Produktionspotentialen zu rechnen.

Diese Anteile stellen mit einer wichtigen Ausnahme annähernd die Produktionspotentiale von bereits genutzten Kulturlächen dar: Während der Anteil der Flächen mit guten Niederschlagsbedingungen bei den bereits kultivierten Flächen 31 % ausmacht, sind es beim bisher nicht genutzten Land nur 23 %. Die entsprechenden Anteile bei den Problemregionen und bei den

bereits genutzten Flächen liegen bei etwa 30 % und jene bei den bisher ungenutzten Gebieten bei 43 %. Nach einer sehr globalen Betrachtungsweise wird davon ausgegangen, daß bis zum Jahr 2050 bei einer möglichen Zunahme der Weltbevölkerung um 65 % beim Ackerland bestenfalls eine Ausweitung um 40 % möglich erscheint (FISCHER & HEILIG, 1996: 13). Allein um die gegenwärtige Pro-Kopf-Nahrungsversorgung aufrechtzuerhalten, ist in Zukunft folglich eine weitere Erhöhung der Flächenerträge notwendig. Die diesbezügliche Herausforderung ist um so größer, da die bereits bisher ackerbaulich genutzten Flächen fruchtbarer sind als jene, die für die künftige Nutzung zusätzlich in Kultur genommen werden können (BONGAARTS, 1997: 39). Überdies ist von Bedeutung, daß die meisten Flächen, die für eine Ausweitung der Ackernutzung in Frage kommen und nicht von Wald bedeckt sind, bisher als Weideland genutzt werden. Wenn diese Flächen in Ackerland umgewandelt werden, wird die Nachfrage nach Futtermitteln zunehmen, wenn die tierische Erzeugung gleichzeitig auf dem bisherigen Niveau gehalten werden soll.

Die *regionale Verteilung der zusätzlich kultivierbaren Flächen* (ohne Naturschutzgebiete, Wälder und Feuchtgebiete) ist sehr ungleich: 41 % befinden sich in Süd- und Zentralamerika und 49 % in Afrika, so daß nur 10 % in Asien verbleiben, vor allem in Ostasien, von denen mehr als drei Viertel als Problemregionen gelten (FISCHER & HEILIG, 1996: Appendix, table 6B). Da gleichzeitig jedoch die größten absoluten Bevölkerungszuwächse in Asien zu erwarten sind (1,3 Milliarden Menschen bis 2025 (FISCHER & HEILIG, 1996: Appendix, table 2)), vor allem in Süd- und Zentralasien, müßten die Flächenerträge in dieser Region weiterhin extrem stark ansteigen, wenn die Nahrungsmittelversorgung ohne eine gleichzeitige starke Ausweitung der Nahrungsmittelimporte sichergestellt werden soll (FISCHER & HEILIG, 1996:13). Afrika könnte seinen wachsenden Nahrungsmittelbedarf bis zum Jahr 2025 theoretisch ohne Erhöhung der Flächenerträge decken, weil der zu erwartenden Verdoppelung der Bevölkerung auch entsprechende Möglichkeiten für eine Ausweitung der landwirtschaftlichen Flächen gegenüberstehen. Da jedoch ein weiteres Andauern des raschen Bevölkerungswachstums prognostiziert wird, sind in weiterer Folge ebenfalls höhere Flächenerträge notwendig. Lateinamerika gilt als einzige Region, die in absehbarer Zeit über ausreichend Reserven an kultivierbaren Bodenflächen verfügt.

Aus theoretischer Sicht sollte es möglich sein, die Ernteerträge weiter zu erhöhen, da die Netto-primärproduktivität (NPP) der Landwirtschaft deutlich niedriger ist als diejenige natürlicher Ökosysteme (nur 10-20 % in einigen Teilen der Welt; WBGU, 1994:73). Nur Produktionssysteme, die stark von externen Inputs wie Düngemittel und Pestiziden abhängen, erreichen oder übertreffen oftmals sogar die natürliche NPP. Diese intensiven Produktionssysteme haben üblicherweise jedoch ernsthafte Umweltprobleme zur Folge. Wäre es allerdings möglich, die NPP der landwirtschaftlichen Produktion weltweit zumindest auf 50 % des Niveaus der natürlichen NPP anzuheben, könnte die Nahrungsmittelproduktion weltweit stark erhöht werden, ohne die Anbaufläche auf neue Gebiete auszudehnen (WBGU, 1994:76).

## ■ Gefährdung von Boden und Bodenfruchtbarkeit und wichtigste Ursachen

Der im Hinblick auf die Ernährungssicherung notwendigen Ausweitung der Nahrungsmittelproduktion sind allerdings Grenzen gesetzt, weil die derzeit in der Landwirtschaft üblichen Praktiken zu Bodenerosion und damit zur Bodendegradation und Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit führen. Nach der bislang einzigen vorliegenden globalen *Schätzung der Bodendegradation* durch das „Global Assessment of Soil Degradation“ (GLASOD) waren zu Beginn der 90er Jahre von den 8,7 Milliarden ha Kulturlächen (Ackerbau, Weiden und Wald) 1,96 Milliarden ha degradiert (22,5 %). Darunter wurden 1,22 Milliarden ha (13,9 %) als mittel bis schwer degradiert eingestuft, deren Sanierung nicht mehr mit den in landwirtschaftlichen Betrieben üblicherweise verfügbaren technischen Methoden möglich ist.<sup>1</sup> Diese Tatsache gilt deshalb als besonders bedenklich, weil GLASOD nur Degradationsprozesse erfaßt hat, die seit 1945 stattgefunden haben (WRI, 1992:112).

Art und Ursachen der Bodendegradation sowie deren Ausmaß sind regional sehr unterschiedlich. Die dichtbesiedelten Kontinente Asien und Europa zeigen - wie zu erwarten - höhere Anteile an degradierten Flächen als die dünner besiedelten wie Amerika und Ozeanien. Eine diesbezüglich wichtige Ausnahme ist Afrika, wo trotz einer relativ niedrigen Bevölkerungsdichte mit 29,8 % der höchste Anteil der genutzten Böden degradiert ist. Die regionale Verbreitung der Bodendegradation zeigt Tabelle V.2-6.

Tabelle V.2-6

### Bodenerosion auf verschiedenen Kontinenten

	land- u. forstw.	Davon:		Darunter:	
	genutzte Fläche	degradierte Flächen insgesamt		mittel bis stark degradierte Flächen	
	Mio. ha	Mio. ha	in %	Mio. ha	in %
Europa	741,0	218,9	29,5	158,3	21,4
Nordamerika	1.188,0	95,5	8,0	78,7	6,6
Mittel- u. Südamerika	1.763,0	297,2	16,9	199,4	11,3
Afrika	1.661,4	494,2	29,8	320,6	19,3
Asien	2.681,0	747,0	27,9	452,5	16,9
Ozeanien	688,0	102,9	15,0	6,2	0,9
<b>Welt</b>	<b>8.722,4</b>	<b>1.955,7</b>	<b>22,4</b>	<b>1.215,7</b>	<b>13,9</b>

Quelle: WRI, 1992: 112-117 und OLDEMAN, 1997: 24; Zusammenstellung d. d. Bearb.

<sup>1</sup> Koordiniert vom Internationalen Zentrum für Bodeninformation und Dokumentation (International Soil Reference and Information Centre (ISRIC)) und 1990 veröffentlicht (OLDEMAN, 1997: 24, WRI, 1992:112)

Stark vereinfacht ergibt sich bezüglich der *Ursachen für die Bodendegradation* weltweit folgendes Bild: Über 90 % der weltweiten Bodendegradation gehen nach den vorliegenden Angaben auf die drei Faktoren Abholzung von Wäldern, Überweidung und Ackerbau zurück, wobei die Abweichungen zwischen diesen gering sind (Tabelle V.2-7). Im einzelnen werden von GLASOD diesbezüglich folgende fünf Ursachen unterschieden (WRI, 1992:114-115):

- Fehlerhafte *landwirtschaftliche Praktiken* wie zu geringer Düngereinsatz und Wanderfeldbau mit zu kurzen Bracheperioden, aber auch zu hohe Düngermengen und der Einsatz schwerer Landmaschinen sowie fehlerhafte Bewässerung sind Ursache für Bodendegradationen und die Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit.
- *Überweidung* durch Vieh, die den Bewuchs vermindert und den Boden damit Wind- und Wassererosion aussetzt, darüber hinaus führt das Gewicht der Tiere zu Bodenverdichtung.
- *Entwaldung* schließt kommerziellen Holzeinschlag und die Umwandlung von Wald in landwirtschaftliche oder Industrieflächen ein; sie setzt den Boden der Wind- und Wassererosion aus.
- Die *übermäßige Brennholznutzung* vermindert die Vegetation und setzt die Böden ebenso wie die Entwaldung der Wind- und Wassererosion aus, vor allem in den Trockengebieten.
- *Industrialisierung* und die daraus folgende Ansammlung von Abfällen und die Bodenversauerung durch Luftschadstoffe trägt weltweit nur 1 % zur Bodendegradation bei, ist jedoch in Europa mit 9 % ebenfalls ein bedeutender Faktor.

Einen Überblick über die Hauptursachen der Bodenzerstörung nach Kontinenten bietet die nachstehend angeführte Tabelle V.2-7.

Die Intensivierung des Ackerbaus ist in vielen Industrieländern die Hauptursache der Bodendegradation. Kennzeichnend für die industrielle Landwirtschaft sind der Einsatz immer schwererer Maschinen, die „Flurbereinigung“, die Monokultivierung leistungsfähiger Pflanzensorten, hohe Gaben von Düngemitteln und Pestiziden sowie intensive Bewässerung. Diese Maßnahmen führten zwar in den letzten Jahrzehnten zu einer deutlichen Steigerung von Produktivität und Ernteerträgen, vielfach jedoch zu Lasten der Böden und angrenzender Ökosysteme. Die landwirtschaftliche Nutzung (ohne Weidewirtschaft) ist in der Mehrzahl der Regionen zu etwa einem Viertel Ursache der Bodendegradation. Stärkere Abweichungen gibt es diesbezüglich vor allem in Ozeanien mit 8 % und in Nordamerika, wo etwa zwei Drittel der Bodendegradation auf landwirtschaftliche Aktivitäten zurückzuführen sind.

Tabelle V.2-7

**Ursachen der Bodendegradation nach Kontinenten**

	Landwirtsch. Aktivitäten	Überweidung	Entwaldung	Brennholz- Übernutzung	Industrielle Aktivitäten
Anteil an der Gesamtheit an degradierten Flächen in %					
Europa	29	23	38	<1	9
Nordamerika	66	31	4	-	<1
Mittelamerika	45	14	23	18	<1
Südamerika	26	28	41	5	<1
Afrika	24	49	14	13	<1
Asien	27	26	40	6	<1
Ozeanien	8	80	12	-	<1
<b>Welt</b>	<b>28</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>7</b>	<b>1</b>

Quelle: WBGU, 1994; zitiert nach: DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1189

Besonders alarmierend dabei ist, daß auf etwa 25 % des US-amerikanischen Ackerlands der Bodenabtrag stärker ist als vom Soil Conservation Service als „nachhaltig“ erachtet wird (1 t pro ha und Jahr - PIMENTEL, 1991). Nach Angaben von PIMENTEL (1991; S. 3) ist in den USA auf dem Ackerland im Mittel mit einem Bodenabtrag von 18 t pro ha und Jahr zu rechnen, wobei in intensiven Ackerbaugebieten, wie Iowa und Missouri auch doppelt so hohe Bodenabträge festgestellt wurden. Nach Angaben des World Resource Institute ist es besonders problematisch, daß die „Kornkammer“ Nordamerikas, die Gebiete vom Mittelwesten der USA über die „Great Plains“ bis nach Kanada starker Wind- und Wassererosion ausgesetzt sind, und die Böden bereits einen Teil ihrer ursprünglichen Fruchtbarkeit verloren haben (WRI, 1992: 116).

Die Überweidung ist in den ariden und semi-ariden Gebieten Ozeaniens (Australien) und Afrikas die Hauptursache für die nachhaltige Schädigung der Böden und der Bodenfruchtbarkeit. *Überweidung durch zu dichten Viehbesatz* führt insbesondere in den Trockenregionen Afrikas zur Vernichtung von Vegetation und Böden bis hin zur Wüstenbildung („Desertifikation“). Allein im Sahel gehen seit den siebziger Jahren jährlich etwa 1,5 Mio. ha landwirtschaftlich nutzbarer Fläche verloren. Neben natürlichen Einflüssen wie der Schwankung von Niederschlagsmengen sind vor allem soziale und wirtschaftliche Faktoren für die Versteppung und Wüstenbildung verantwortlich: Bevölkerungswachstum - der Sahel hat mit 3 % pro Jahr weltweit eine der höchsten Wachstumsraten -, Verdrängung der Landbevölkerung auf magere, ökologisch sensible Standorte sowie großflächiger, oft in Monokulturen betriebener Anbau von Exportfrüchten („cash crops“) auf den nährstoffreichen Böden führen zu einer Abkehr von traditionellen, ökologisch angepaßten Landnutzungsformen.

Die Entwaldung gilt in Lateinamerika und Asien sowie (Nord- und Ost-) Europa als maßgebliche Ursache für die Gefährdung der Böden. Die *Abholzung von Wäldern* hat insbesondere in den tropischen Regionen, aber auch in Amazonien, Indien und auf Borneo meist eine irreversible Zerstörung des Bodens und damit eine nachhaltige Beeinträchtigung des gesamten Ökosystems zur Folge: Weitgehende Auswaschung der Nährstoffe und Bodenverdichtung erlauben keine Regeneration oder Wiederaufforstung. Als besonders problematisch gilt die *Zerstörung von Bergwäldern*. So hat z.B. Tibet seit 1965 etwa 45 % seiner Waldfläche verloren; dies bedeutet zugleich einen schwerwiegenden Eingriff in den Wasserhaushalt der Region, von dem indirekt etwa die Hälfte der Weltbevölkerung abhängig ist (sieben der größten Flüsse Asiens entspringen in Tibet.)

#### ■ **Konsequenzen für die internationale Zusammenarbeit**

Weitreichende internationale *Vereinbarungen zum Schutz der Böden* stehen noch aus. Die im Juli 1994 von über 100 Staaten in Paris unterzeichnete „Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung und Dürrefolgen, insbesondere in Afrika“ (Wüstenkonvention) schreibt keine Programme oder finanzielle Transfers von Industrie- zu Entwicklungsländern fest, enthält aber völkerrechtlich neue Ansätze wie den „nachfrageorientierten Technologietransfer“: Betroffene Länder legen die geeignete Form der Problembekämpfung eigenständig fest und beziehen die lokale Bevölkerung in Entwicklung und Umsetzung nationaler Aktionspläne zur Bekämpfung der Wüstenbildung ein. Das erste Folgetreffen im Januar 1995 blieb allerdings ergebnislos. Die Konvention tritt nach Ratifikation durch mindestens 50 Staaten in Kraft. (Ende Mai 1996: 31, Deutschland und die EU bis dato nicht.)

### V.2.6.4 Wasser - wichtiger Umweltfaktor für Agrarwirtschaft und Pflanzenproduktion

#### ■ **Zur Situation**

Wasser ist die Grundvoraussetzung für die allermeisten biologischen Prozesse auf der Erde. Wasser ist an der Bildung von Böden und an der Formung von Landschaften beteiligt. Süßwasser ist für den Menschen gleichzeitig wichtigstes Lebensmittel und Grundlage für die Erzeugung aller Nahrungsmittel. Die weltweit zu beobachtende *Verknappung der Süßwasserreserven* geht mit Schäden an den Ökosystemen einher, begrenzt die Ausweitung der Nahrungsmittelproduktion, bedroht die menschliche Gesundheit und ist Gegenstand regionaler Verteilungskonflikte. Die Verschmutzung von Grundwasser, Fließgewässern und Weltmeeren übt zusätzlichen Druck auf die Wasserressourcen aus.

Die *Situation in der Wasserversorgung* ist dadurch bestimmt, daß sich 97 % der globalen Gesamtwassermenge als Salzwasser in den Weltmeeren befinden, die etwa 70 % der Erdoberfläche bedecken. Die übrigen 3 % Süßwasser sind zu zwei Dritteln im wesentlichen in den Gletschern der Polkappen gespeichert. Von den verbleibenden 30 % ist der Großteil als Boden-

feuchte oder Tiefenwasser für den Menschen unzugänglich. Weniger als 0,4 % befinden sich in Flüssen, Seen und Grundwasserreservoirs, die eine Nutzung durch den Menschen erlauben (DER FISCHER WELTALMANACH '97; Sp. 1145).

Der *sonnengetriebene Wasserkreislauf* führt dem Ökosystem auf den Landflächen jährlich 110.000 km<sup>3</sup> Süßwasser in Form von Niederschlag zu; ein Großteil davon verdunstet jedoch sofort wieder. 42.700 km<sup>3</sup> werden von den Flüssen dieser Erde durchströmt. Von den geschätzten 12.500 km<sup>3</sup>, die der Menschheit zur direkten Nutzung jährlich zur Verfügung stehen, nutzt sie bereits heute nahezu zur Hälfte. Für 1995 ergibt sich daraus eine Pro-Kopf-Verfügbarkeit an Süßwasser aus Flüssen von 7.300 m<sup>3</sup>, ein Wert, der auf Grund des Bevölkerungswachstums 37 % niedriger ist als jener von 1970. Angesichts der weiter wachsenden Bevölkerung und der gleichzeitigen Zunahme von Produktion und individuellen Ansprüchen wird sich die Situation weiter verschärfen.

Der *menschliche Einfluß auf den Wasserkreislauf* erfolgt, wie KATZMANN in einem diesbezüglichen Vortrag bei einer internationalen Konferenz in Lissabon feststellte (1998), sowohl gewollt als auch ungewollt. Gewollte Einflußnahmen sind insbesondere Maßnahmen zum Hochwasserschutz, Wasserrückhalt, Entwässerungen, Bewässerungen, Kanalisationen, Dammbauten, Klärwerke usw. Ungewollte Einflußnahmen gehen beispielsweise von Emissionen aus, die das Klima und die Meeresströmungen verändern, durch die Freisetzung von Chemikalien, die sich über Nahrungsketten anreichern, sowie durch Nährstoffe aus Abwässern und aus der Landwirtschaft, deren Lebensdauer und damit auch deren Langzeitfolgewirkungen oftmals unterschätzt werden.

### ■ **Starke Zunahme der Süßwassernutzung durch die Landwirtschaft**

Die *Nutzung von Wasservorkommen durch den Menschen* hat in diesem Jahrhundert dramatisch zugenommen. Zwischen 1900 und 1995 hat sich die globale Wasserentnahme mehr als versechsfacht und ist damit mehr als doppelt so schnell gewachsen wie die Weltbevölkerung. Dieses schnelle Wachstum ist auf die Zunahme von Bewässerungslandwirtschaft sowie die industrielle und private Nutzung zurückzuführen. Die Landwirtschaft ist dabei mit 70 % der mit Abstand größte Nutzer. Der steigende Nahrungsmittelbedarf der Weltbevölkerung wird heute bereits zu 40 % von bewässerten Landwirtschaftsflächen gedeckt, die einen Anteil von nur 17 % an der gesamten Landwirtschaftsfläche haben (DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1206).

In Verbindung mit der Steigerung der Nahrungsmittelproduktion in den letzten Jahrzehnten, einschließlich der sogenannten „Grünen Revolution“; wird davon ausgegangen, daß ein Großteil direkt als Folge der Ausweitung der Bewässerung zu sehen ist. Der *Wasserverbrauch der Landwirtschaft* hat nach diesen Angaben allein seit 1960 um 60 % zugenommen. Als problematisch gilt dabei die zunehmende Beanspruchung von Grundwasserreserven, die sich nur

langsam erneuern und gleichzeitig die wichtigste Trinkwasserquelle für den Menschen darstellen.

Empirische Beobachtungen zeigen, daß Wasserknappheit in einem Land in etwa dann beginnt, wenn die Entnahme von Süßwasser 10 % des sich jährlich über Niederschlag und Zuflüsse aus anderen Ländern erneuernden Wasserangebots übersteigt. Mittelhohe Wasserknappheit liegt vor, wenn dieses Verhältnis zwischen 20 und 40 % liegt, bei mehr als 40 % spricht man von hoher Wasserknappheit. Etwa 460 Mio. Menschen (mehr als 8 % der Bevölkerung) leben in Ländern mit hoher, weitere 25 % der Weltbevölkerung in Ländern mit mittelhoher Wasserknappheit. Dieses Drittel der Menschheit lebt zu 80 % in Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen. Wasserknappheit ist damit ein Problem, das in besonderem Maße die ärmeren Regionen der Welt betrifft und der dort nötigen wirtschaftlichen Entwicklung z.T. enge Grenzen setzt (DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1206 f.).

Die *weltweite Verschärfung der Wasserprobleme* hat zu Initiativen geführt, die Umsetzung von nachhaltigen Formen des Wassermanagements auf internationaler Ebene auszubauen (DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1211). Die AGENDA 21, die 1993 reformierte Wasserpolitik der WELTBANK und zuletzt der im April 1997 von 10 UN-Organisationen gemeinsam vorgelegte Bericht zu den globalen Süßwasserreserven fordern eine Orientierung an den bereits 1990 auf der Internationalen Konferenz „Über Wasser und Umwelt“ in Dublin (Irland) formulierten Regeln:

- Süßwasser ist eine endliche Ressource, die für das Leben, die Entwicklung und die Umwelt unverzichtbar ist.
- Das Management der Wasserressourcen sollte alle Zielgruppen (u.a. Nutzer, Planer und Politiker) miteinbeziehen.
- Frauen spielen bei der Versorgung, dem Management und dem Schutz der Wasserreserven eine zentrale Rolle.
- Wasser sollte als wirtschaftliches Gut anerkannt werden.

Ähnliche Forderungen erhob das 1. Weltwasserforum, das im März 1997 in Marrakesch (Marokko) stattfand. Der Weltwasserrat erhielt folglich den Auftrag, eine globale Untersuchung zu Wasser und Umwelt zu erarbeiten. Davon ausgehend sollen auf dem für das Jahr 2000 geplanten 2. Weltwasserforum den nationalen Regierungen Unterlagen mit konkreten Handlungsvorschlägen vorgelegt werden (DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1212).

Eine besondere Problematik in Verbindung mit den Süßwasserreserven besteht darin, daß es sich zum Unterschied von den globalen Klimaerscheinungen um nationale und regionale Güter handelt. Gleichzeitig besteht verschiedentlich eine *extreme Abhängigkeit von Süßwasserzuflüssen aus Nachbarstaaten*, die oftmals Ursache für internationale Konflikte sind, vor allem in Fällen von Wasserknappheit. Zum Schutz der Süßwasserreserven und ihrer Nutzung bedarf es



folglich nationaler und länderübergreifender Strategien sowie zwischenstaatlicher Verträge; letztere insbesondere dann, wenn es sich um Flüsse handelt, die durch mehrere Länder fließen. Die Förderung wassersparender angepaßter Produktionssysteme sollte daher höhere Priorität genießen als die 'immediate competitiveness' im Rahmen des kurzfristigen Marktgeschehens.

### ■ Wasser - ein knapper und weithin übernutzter Faktor

Wie im Fall von Boden, wird auch die *Nachfrage nach Wasser* mit dem *Bevölkerungswachstum und der wirtschaftlichen Entwicklung* weiter ansteigen (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997, 23). Heute werden 28 Länder mit einer Bevölkerung von mehr als 300 Millionen Menschen als unter Wasserknappheit leidend betrachtet. Die Zahl der Länder mit Wasserknappheit könnte bis zum Jahr 2020 auf 50 mit einer Bevölkerung von etwa 3 Milliarden steigen. Die Nachfrage nach Wasser wird sich von der Landwirtschaft zur industriellen Nutzung verlagern, die in den Industriestaaten 80 % der zusätzlichen Entnahme verursachen und die in den Entwicklungsländern sehr viel schneller zunehmen wird als der Verbrauch für landwirtschaftliche Zwecke. In verschiedenen Teilen der Welt hat die Wasserentnahme zu Bewässerungszwecken bereits zu deutlich niedrigeren Grundwasserpegeln und reduzierten Wasserständen in den Flüssen geführt. Dies gefährdet die Ökosysteme der Flußdeltas und verringert die Möglichkeiten zum Fischfang (POSTEL, 1996: 74 ff.).

Regionen, in denen die Grundwasserpegel bereits stark zurückgegangen sind, sind Mexiko und der Süden der USA, wo das meiste Wasser zum Anbau von Obst und Gemüse verwendet wird, Ost- und einige Teile von Südindien und Nordchina, wo das Wasser meist zur Bewässerung von Reis- und Weizenfeldern verwendet wird (POSTEL, 1996: Tab. 3.1.). In einigen Flüssen wie dem Ganges in Indien und dem Rio Colorado in den USA/Mexico sind die Wasserentnahmen so hoch, daß sie ihre natürlichen Mündungen in regenarmen Jahreszeiten gar nicht mehr erreichen. Diese Entwicklungen schränken die Möglichkeiten zur weiteren Ausweitung von Bewässerungsflächen stark ein. Folglich wird ein *Rückgang des Wachstums der Bewässerungsflächen* von durchschnittlich 1,5 % jährlich zwischen 1982 und 1993 auf nur noch 0,6 % zwischen 1995 und 2020 erwartet (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997, 24). Der größte Zuwachs an Bewässerungsflächen wird in Indien erwartet, wo öffentliche und private Investitionen auf einem vergleichsweise hohen Niveau blieben. In Afrika wird sich die zur Zeit sehr kleine bewässerte Fläche bis zum Jahr 2020 um 50 % erhöhen.

## V.2.6.5 Biologische Vielfalt - Voraussetzung für eine naturnahe zukunftsfähige Agrarwirtschaft und Pflanzenproduktion

### ■ Situation und wichtigste Probleme

„Biologische Vielfalt“ umfaßt neben der Verschiedenheit aller Tier- und Pflanzenarten die Vielfalt der Ökosysteme ebenso wie die Vielfalt der Sorten jeder einzelnen Spezies. Das Ziel des Erhalts der biologischen Vielfalt folgt zum einen aus der Anerkennung ihres Eigenwertes („Biodiversitätskonvention“), zum anderen gründet es auf der Erkenntnis, daß die *Vielfalt der Erscheinungsformen Grundvoraussetzung für die Stabilität der Ökosysteme* ist, von deren Leistungen letztendlich auch der Mensch abhängt. Nicht zuletzt stellt die Biodiversität auch eine ökonomische Ressource dar, um deren Nutzung heute mehr denn je gestritten wird. Trotz des Wissens um ihre zentrale Bedeutung setzt sich der Verlust an Biodiversität mit großer Geschwindigkeit fort (DER FISCHER WELTALMANACH '98; Sp. 1200).

Von besonderer Bedeutung für den „*Erhalt der biologischen Vielfalt*“ sind die Wälder. Es wird davon ausgegangen, daß etwa die Hälfte der auf der Erde lebenden Arten in den Wäldern der feuchten Tropen beheimatet ist. Da viele Arten nur auf kleinster Fläche und sehr speziellen Standorten vorkommen, geht mit der Vernichtung der Wälder auch die biologische Vielfalt zurück. Zugleich damit wird auch das Potential verringert, neue Kulturpflanzen sowie medizinisch nutzbare Stoffe zu entdecken. Neben den regional zu beobachtenden großflächigen Waldrodungen zur Gewinnung neuer Kulturflächen gilt in den gemäßigten Breiten weniger die Entwaldung als Problem, sondern vielmehr das Auftreten der sogenannten neuartigen Waldschäden, deren Ursache in einem komplexen Wirkungsgefüge von Abgasen, Bodendegradation, Hitzestress und zu hohem Wildbesatz gesehen wird und das die Widerstandskraft der Bäume nachhaltig beeinträchtigt.

Der *Verlust biologischer Vielfalt* ist fast ausschließlich vom Menschen verursacht. Meist ist es eine Kombination von Einzelfaktoren, die den irreversiblen Verlust bedingt. Heutige Hauptursache ist die Zerstörung, Veränderung oder Fragmentierung von Lebensräumen durch Umwandlung in Weide-, Acker-, Siedlungs-, Verkehrs-, Gewerbe- oder Tourismusfläche.

Der *Verlust natürlicher Lebensräume* wird bislang nicht global dokumentiert. Einzeluntersuchungen belegen jedoch das Ausmaß des menschlichen Einflusses. So sind in Südamerika seit der Ankunft der Europäer 1492 jeweils mehr als ein Fünftel der geschlossenen Waldflächen und der Savannen menschlichen Aktivitäten zum Opfer gefallen. Nach der bisher einzigen globalen Untersuchung des Zerstörungsgrads pflanzlicher Lebensräume sind weltweit bereits über 50 % der natürlichen Ökosysteme durch starke und mittelstarke Eingriffe des Menschen in Mitleidenschaft gezogen. Die höchste Eingriffsdichte in die Natur wurde in Europa beobachtet, wo überhaupt nur noch etwa 10 % der Fläche nur von geringen anthropogenen Eingriffen betroffen sind.

Für den *Verlust der genetischen Vielfalt* bei Nutzpflanzen ist die Ausdehnung der modernen kommerziellen Landwirtschaft sowie die Einführung neuer Sorten verantwortlich. Die weltweite Durchsetzung ertragreicher, aber weniger widerstandsfähiger Sorten im Zuge der „Grünen Revolution“ in den sechziger Jahren führte zwar zu einer Steigerung der Nahrungsmittelproduktion, gleichzeitig aber durch erforderliche erhöhte Gaben von Pestiziden und Kunstdünger zu einer allgemeinen Dezimierung der Artenvielfalt auf den Anbauflächen (DER FISCHER WELTALMANACH '97; Sp. 1143).

Weitere Ursachen des Artenschwundes sind:

- Verschmutzung durch industrielle Quellen;
- Übernutzung von wilden Tier- und Pflanzenpopulationen für Nahrungsmittel oder Rohstoffe;
- ungewollte Vernichtung von Meerestieren als Beifang bei der Fischerei;
- zufällige oder vorsätzliche Einfuhr exotischer Arten oder von Krankheitserregern;
- Folgen der anthropogenen Verstärkung des Treibhauseffekts sowie des Abbaus der Ozonschicht;
- Verfolgung und vorsätzliche Ausrottung von „Schädlingsarten“ mit oft unerwarteten Folgen für die Ökosysteme.

Ein weitere Gefahrenquelle besteht in der wachsenden Bedeutung internationaler touristischer Aktivitäten. Zunehmend mehr werden Ökosysteme, die für den Erhalt der biologischen Vielfalt besonders wertvoll sind, wie Küsten, kleine Inseln, Korallenriffe, Dünen, aber auch Hochgebirge, Waldgebiete und Süßwasser-Ökosysteme, durch touristische Nutzung beansprucht. Als besonders dramatisch gelten beispielsweise die bisher eingetretenen Verluste natürlicher Lebensräume im Mittelmeerraum, der mit 35 % aller internationalen Touristen das weltweit wichtigste Ziel des Tourismus darstellt.

## ■ **Gefährdungen für Artenvielfalt und Genpotential**

Die Vielfalt der pflanzlichen und tierischen Lebensformen ist sehr groß. Nach neuesten Quellen sind von den mehr als 300.000 höheren Pflanzenarten bisher etwa 250.000 erfaßt bzw. beschrieben (EL BASSAM, 1998; siehe Übersicht VII.1-5, Ressource Biodiversität). Die feucht-warmen tropischen Regenwälder, die nur etwa 7 % der Landfläche bedecken, beherbergen bis zu 90 % der am Land vorkommenden Artenvielfalt (DER FISCHER WELTALMANACH 2000; Sp. 1283).

In Verbindung mit der biologischen Vielfalt bzw. Biodiversität wird neben der Ökosystemvielfalt („Anordnung von Arten und ihrer natürlichen Lebensräume auf der Erdoberfläche“) und der Vielfalt von Arten („Varietäten verschiedener Spezies“) auch der genetischen Vielfalt bzw.

Variabilität innerhalb einer Spezies (Sortenvielfalt etwa bei Pflanzen) zunehmend größere Bedeutung beigemessen. *Die vielfältigen anthropogenen Eingriffe in den Naturhaushalt beeinflussen die Biodiversität sehr nachhaltig.* Gleichzeitig ist von Bedeutung, daß die Vielfalt von pflanzlichen und tierischen Lebensformen, global gesehen, sehr ungleich verteilt ist. Die feuchtwarmen Regenwälder beispielsweise, die nur etwa 7 % der Landfläche bedecken, beherbergen bis zu 90 % der am Land vorkommenden Artenvielfalt. Die Nutzungsumwandlung insbesondere solcher Wälder zur Landerschließung und zur Gewinnung zusätzlicher landwirtschaftlicher Kulturlächen stellt diesbezüglich folglich eine sehr einschneidende Einflußnahme dar. Auch die Umstellung anderer natürlicher Lebensräume auf landwirtschaftliche Nutzung hat nachhaltige Eingriffe in den Naturhaushalt zur Folge. Natürlich vorkommende Pflanzenarten werden durch anthropogen veränderte Kulturarten ersetzt, wildlebende Tierarten vertrieben sowie Insekten und Mikroorganismen durch Pestizide dezimiert (PAGIOLA ET AL., 1998; S. 38 ff.).

Es wird davon ausgegangen, daß die *Aussterberaten bezüglich Pflanzen- und Tierarten stark zugenommen* haben und es bezüglich des Artenverlustes in neuerer Zeit zu einer starken Beschleunigung kam. Auch innerhalb der Landwirtschaft ist durch neue Zuchtverfahren und das starke Vordringen neuer leistungsfähiger Sorten bei den Kulturpflanzen mit einem starken Rückgang der Biodiversität zu rechnen. Beispielsweise ist im Zuge der Verdrängung traditionell angebauter durch wenige Hochleistungssorten die genetische Vielfalt auf Äckern und Reisfeldern erheblich zurückgegangen. Die fortschreitende Generosion wird auch bezüglich der Kulturpflanzen bereits als problematisch erachtet („Verlust an genetischer Information“). Diese Entwicklung birgt, wie in Fachkreisen festgestellt wird, unter anderem auch enorme Gefahren für die Ernährungssicherheit, weil der Verlust an genetischer Vielfalt zu einer Einschränkung der Anpassungsfähigkeit von Nutzpflanzen an veränderte Bedingungen wie Klimawechsel oder neue Krankheiten führt (DER FISCHER WELTALMANACH '97; Sp. 1142 f. bzw. PAGIOLA ET AL.; 1998; S. 38 ff.).

Das Ausmaß der Bedrohung von verschiedenen Tier- und Pflanzenarten ist mittlerweile durch zahlreiche Studien dokumentiert. Auf Grund von erdgeschichtlichen Forschungen weiß man, daß Arten durch natürliche Faktoren, wie z. B. Klimawechsel oder Auftreten neuer dominierender Arten, verdrängt werden, wobei von natürlichen Aussterberaten gesprochen wird. Die bisher beobachteten Aussterberaten liegen jedoch um Größenordnungen über diesen Werten. So verschwanden in den letzten 400 Jahren 67 Säugetier- und 126 Vogelarten von der Erde. Es wird jedoch davon ausgegangen, daß die tatsächlichen Aussterberaten wahrscheinlich noch höher sind, weil nur beschriebene Arten gezählt wurden. Schätzungen für den Artenverlust der nächsten 50 Jahre liegen zwischen 10 und 50 % der Gesamtartenzahl. Der tägliche Artenverlust wird mit 70 bis 300 Arten beziffert. Gegenüber der natürlichen Aussterberate bedeutet dies eine Beschleunigung um den Faktor 1.000 bis 10.000 (DER FISCHER WELTALMANACH '99; Sp. 1206 f.).

Allerdings kommt es auch innerhalb der Arten zu einem Verlust der Biodiversität. Betroffen sind nicht nur wilde, sondern, wie bereits früher erwähnt, auch die in der Land- und Forstwirtschaft genutzten Arten. Vor allem im Zuge der Verdrängung traditionell angebauter („Landsorten“) durch wenige Hochleistungssorten ist die Agrobiodiversität, d.h. die biologische Vielfalt auf Äckern und Reisfeldern, stark zurückgegangen. In den USA gingen auf diese Weise in den letzten hundert Jahren 95 % der Kohlsorten, 91 % der Maissorten, 94 % der Erbsensorten und 81 % der Tomatensorten verloren. Von den 1949 in China kultivierten 10.000 Weizensorten überlebten nur 1.000 die 70er Jahre. In Indien ging die Zahl der genutzten Reissorten von 30.000 in den 50er Jahren auf derzeit nur noch 50 zurück. 90 % der weltweiten Nahrungsmittelernte entfallen heute auf wenig mehr als 100 Pflanzenarten (vgl. Übersicht VII.1-5, Ressource Biodiversität). Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig und reichen von einer Agrarpolitik, die einseitig auf Produktionswachstum setzt, über demographische Veränderungen bis hin zur Konzentration des Besitzes landwirtschaftlicher Flächen in den Händen Weniger (DER FISCHER WELTALMANACH 2000; Sp. 1283 ff.).

#### ■ **Wichtige Maßnahmen auf internationaler Ebene**

Seit den frühen 50er Jahren wurden mehrere Dutzend multilateraler Konventionen geschlossen, die ganz oder zumindest teilweise im Hinblick auf den Schutz der biologischen Vielfalt getroffen wurden (vgl. Übersicht V.2-2, Kapitel V.2.6.2). Die bisher umfassendste Vereinbarung zum Schutz der biologischen Vielfalt ist das 1992 in Rio de Janeiro unterzeichnete Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitäts-Konvention, CBD). In Verbindung mit dem Schutz der biologischen Vielfalt gelten derzeit daher folgende drei Vereinbarungen als die wichtigsten:

- Die 1971 abgeschlossene und 1975 in Kraft getretene „Ramsar Konvention über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung“ mit dem Ziel ihrer Bewahrung und nachhaltigen Entwicklung. In der Folge wurden weltweit zunächst 600 „Ramsargebiete“ mit einer Fläche von 37 Mio. ha ausgewiesen, die insbesondere den Lebensraum von Zugvögeln sichern sollen. Mittlerweile wurde dieses Abkommen von 114 Staaten unterzeichnet, wobei das Ziel verfolgt wird, die Zahl der geschützten Feuchtgebiete auf 977 und eine Gesamtfläche von 71 Mio. ha zu erweitern. Bei der 7. Vertragsstaatenkonferenz im Mai 1999 in San José (Costa Rica) wurde die Bedeutung der Feuchtgebiete vor allem auch für den Schutz der Süßwasserreserven betont und darauf hingewiesen, daß deren weltweiter Rückgang zunehmend zu einem Umwelt- und Sicherheitsproblem wird. Im Hinblick darauf wurde auch eine Resolution angenommen, die zu einer zusätzlichen raschen Erhöhung der Zahl der Ramsar-Gebiete auf etwa 2.000 führen soll (DER FISCHER WELTALMANACH 2000; Sp. 1288).
- Das 1973 abgeschlossene und ebenfalls 1975 in Kraft getretene „Washingtoner Artenschutzübereinkommen“ (CITES), das den Handel mit über 48.000 bedrohten Tier- und Pflanzenarten einschränkt. Seitens der EU wurden als Reaktion auf die Zunahme illegaler Importe im Juni 1997 schärfere Regelungen zur Kontrolle des Handels mit bedrohten

Arten erlassen. Zwischen 1990 und 1994 war die EU weltweit führend beim (verbotenen) Import von Wildkatzen (1.500 Tiere, 44 % der weltweit erfaßten Bestände), Papageien und Kakadus (800.000, 44 %) sowie Alligator-, Kaiman- und Krokodilleder (35 %). Andererseits wurde anläßlich der 10. Vertragsstaatenkonferenz im Juni 1997 in Harare (Simbabwe) das Handelsverbot für Elfenbein gelockert. Das zum Schutz der Elefanten vor Wilderei 1989 ausgesprochene Verbot hatte v.a. im südlichen Afrika die Elefantenherde über ein ökologisch verträgliches Maß anwachsen lassen (DER FISCHER WELTMANACH '99; Sp. 1209).

- Die „Bonner Konvention“ betreffend den Schutz wandernder Wildtierarten (CMS Convention on Migratory Species of Wild Animals) aus dem Jahr 1979, die nunmehr ebenfalls bereits von 65 Vertragsstaaten unterzeichnet wurde. Es handelt sich dabei um den besonderen Schutz des gemeinsamen Naturerbes an wandernden Tierarten wie Zugvögeln, Fledermäusen, Robben, etc. Aus europäischer Sicht ist diesbezüglich vor allem das Inkrafttreten des Afrikanisch-Eurasischen Wasservogelabkommens (AEWA), aber auch die Unterzeichnung des Europäischen Fledermausabkommens (EUROBATS) durch weitere Vertragsstaaten zu erwähnen. Österreich ist diesen Abkommen allerdings noch nicht beigetreten.
- Die erwähnte „Biodiversitäts-Konvention“ von 1992, die bis März 1998 von 172 Staaten ratifiziert wurde. Ziele dieser Konvention sind über die Erhaltung der biologischen Vielfalt hinaus die nachhaltige Nutzung sowie die (zwischenstaatlich) ausgewogene Aufteilung der aus ihrer Nutzung resultierenden Vorteile (Gewinne). Die zweite Folgekonferenz im November 1995 in Jakarta vereinbarte u.a. eine Berichtspflicht über die jeweilige nationale Situation der biologischen Vielfalt (erstmalig 1998). Offen ist weiterhin, wie und in welchem Maße Ursprungsländer (oftmals Entwicklungsländer) von genetischem Rohmaterial an den (meist in Industrieländern) erzielten Profiten der Nutzung (Medikamente, Zuchtplanzen u.a.) beteiligt werden sollen („farmers rights“).

In Verbindung mit der Umsetzung der Biodiversitäts-Konvention war bei der Außerordentlichen Konferenz im Februar 1999 in Cartagena, Kolumbien, die Beschlußfassung eines Protokolls über die Biologische Sicherheit („Biosafety Protocol“) zentraler Verhandlungsgegenstand. In den Kernpunkten der Commodities (landwirtschaftliche Massengüter), Kennzeichnung und Verhältnis des Protokolls zu internationalen Handelsabkommen sind die Verhandlungen jedoch vorerst gescheitert. Mit dem Protokoll sollten international geltende Sicherheitsvorschriften beim Export und Import von GVO (gentechnisch veränderten Organismen), insbesondere schriftliche Genehmigungsverfahren und Kennzeichnungsregelungen beim Transport festgelegt werden. Umstritten ist insbesondere, ob Genehmigungspflicht und Sicherheitsvorschriften auch für Agrarmassengüter (wie gentechnisch veränderter Mais und Raps) gelten sollen, soweit diese zur Verarbeitung als Lebens- oder Futtermittel ausgeführt werden. Die großen Agrarexportländer USA, Kanada, Australien, Argentinien, Chile und Neuseeland (die sogenannte MIAMI-Gruppe) verlangten den Ausschluß dieser Produkte.

Auch weitreichende Kompromißvorschläge der EU unter deutscher Ratspräsidentschaft, die von der Gruppe der like-minded countries (G-77 ohne Argentinien, Uruguay und Chile) mitgetragen wurden, wurden von der MIAMI-Gruppe abgelehnt und die Verhandlung des Protokolls vertagt. Mit einer Wiederaufnahme der Verhandlungen über das Biosafety-Protokoll, das aus der Sicht des globalen Umweltschutzes und im Hinblick auf die zukünftige Bedeutung der Biodiversitäts-Konvention als dringend erachtet wird, wird frühestens im Jahr 2000 gerechnet (anlässlich der 5. Vertragsstaatenkonferenz der CBD in Nairobi, Kenya, im Mai 2000; DER FISCHER WELTALMANACH 2000; Sp. 1287 f. bzw. Mitteilung von Dipl.-Ing. Schneider, Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, als Konferenzteilnehmer).

### **Literatur:**

- BECK, K. (1997): Welternährung und nachhaltige Agrarwirtschaft, in: IFO-Schnelldienst Nr. 32 1997, München, p. 26-40
- BROWN, L. R. (1997): Nahrungsmittelknappheit als die Herausforderung eines neuen Zeitalters, in: Worldwatch Institute Report: Zur Lage der Welt 1997, Frankfurt ; p. 43-74
- DER FISCHER WELTALMANACH 1998 bzw. 1997; Abschnitt „Umwelt“ (Sp. 1173-1226 bzw. 1119-1162) bzw. Abschnitt „Ernährung, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ (Sp. 1029-1070 bzw. 971-1012); Fischer Taschenbuch Verlag GmbH, Frankfurt am Main
- EUROPEAN COMMISSION (EC, 1997): Towards a common agricultural and rural policy for Europe; Reports and Studies, No 5-1997; Publ. by the Directorate-General for Economic and Financial Affairs; 99 pp.
- EUROPEAN COMMISSION (EC, 1997): Towards a common agricultural and rural policy for Europe. European Economy - Reports and Studies, No 5, 1997; a.a.O.; 94 pp.
- FISCHER, G. & HEILIG, G. (1996): Population momentum and the demand on land and water resources, IIASA-Working Paper- 96- 149, Laxenburg
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) (1997): FAOSTAT-Statistical Database, CD-ROM, Rome
- HOFREITHER, M. F. (1997): Inhalte und potentielle Konsequenzen der FAIR-Acts 1996. Ber. Ldw. 75 (1997) 23-34; © 1997 Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup
- JONAS, H. (1984): Das Prinzip Verantwortung - Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Insel Verlag, Frankfurt am Main
- JÜTTING, J. UND KIRSCHKE, D. (1997): Ernährungssicherungspolitiken in der internationalen Agrarentwicklung; Ber. Ldw.75 (1997) 12-22 (© Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup)
- KATZMANN, W. (1998): Der menschliche Einfluß auf den Wasserkreislauf (Vortragsmanuskript)
- KNIRSCH, J. (1996): Zwischen Sen und Brown - Pole in der Debatte über den Zustand der globalen Ernährungslage, in: BUKO-Agrardossier 14: Welternährung, Hamburg
- LOWRANCE, R.; HENDRIX, P.; ODUM, E. P. (1986): A hierarchical approach to sustainable agriculture. American Journal of Alternative Agriculture, 1, 169-173
- LYSON, T. A.; WELSH, R. (1993): The production function, crop diversity, and the debate between conventional and sustainable agriculture. Rural Sociology, 58, 424-439

- NEUNTEUFEL, M. G. (1997): Nachhaltigkeit - eine Herausforderung für die ökonomische Forschung; Hrsg.: Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Schriftenreihe Nr. 79; 90 S.
- OLDEMAN, L. R. (1997): Verlustrechnung - Bodendegradation als Bedrohung der Nahrungsmittelversorgung, in: Politische Ökologie, Sonderheft 10: Bodenlos - Zum nachhaltigen Umgang mit Böden, München, p. 23-26
- OLTERS DORF, U. & WEINGÄRTNER, L. (1996): Handbuch der Welternährung, Bonn
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD, 1998): The Agricultural Outlook 1998-2003, Paris
- PAGIOLA, S.; KELLENBERG, J.; VIDAEUS, L. UND SRIVASTAVA, J. (1998): Biodiversität in den Vordergrund der Agrarentwicklung rücken. In: Finanzierung & Entwicklung, März 1998; S. 38-41
- PEVETZ, W. (1997): Die Lage der Welt-Agrar- und Ernährungswirtschaft in den Jahren 1995-1996; in: Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft, 44 (1997) 8; 527-551
- PIMENTEL, D. (1991): Environmentally and economically sound energy strategies for a sustainable agriculture. Paper presented at the Workshop on „Economically efficient and environmentally sound energy strategies for sustainable food production“, in Berlin, February 13-15 1991, organized by Humboldt-University and IIASA; 15 p.
- PINSTRUP- ANDERSEN, P., PANDYA-LORCH, R. & ROSEGRANT M. W. (1997): The world food situation: Recent developments, emerging issues and long term prospect, IFPRI-Food Policy Report, Washington
- POSTEL, S. (1996): Gestaltung einer nachhaltigen und umweltgerechten Wasserpolitik, in: Worldwatch Institute Report: Zur Lage der Welt 1996, Frankfurt ; p. 69-103
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN (WBGU) (1994): Welt im Wandel: Die Gefährdung der Böden - Jahresgutachten 1994, Bonn
- WORLD BANK (1988): The Challenge of Hunger in Africa. Washington D.C.; zitiert nach: Jütting, J. und Kirschke, D. (1997); a.a.O.; S. 13
- WORLD RESOURCES INSTITUTE (WRI, 1992): World resources 1992-93, New York & Oxford



## V.3 Analyse der Systemdynamik des Welthandels im Agrarbereich

Tobias Reichert

### V.3.1 Vorbemerkungen zu Vorgangsweise und Datengrundlagen

In diesem Teil wird die Entwicklung von Produktion und Handelsströmen wichtiger Agrarprodukte seit Ende der 80er Jahre dargestellt. In diesem Zeitraum wurde das Agrarabkommen der WTO beschlossen und die EU und die USA führten grundlegende Reformen ihrer Agrarpolitik durch. Beide Entwicklungen beeinflussten sich gegenseitig. Als Datengrundlage dienen die Statistiken der FAO, zugänglich auf der CD-ROM: FAOSTAT Statistical Database 1997, sowie im Internet unter <http://apps.fao.org>. Neben globalen Daten wurden einzelne Länder gemäß ihrer Bedeutung als Produzenten, Konsumenten und Anbieter auf den Weltmärkten ausgewählt. Dies sind:

- Argentinien und Australien als wichtige Agrarexporteure,
- die USA, als wichtiger Exporteur und Produzent eines großen Teils der Gesamtproduktion vieler Produkte,
- die Europäische Union als zweiter großer Akteur auf dem Weltmarkt, von ihren Mitgliedern,
- Frankreich als Hauptexporteur,
- Österreich als kleineres EU-Mitglied mit weniger vorteilhaften Produktionsbedingungen,
- Indien und China, die bevölkerungsreichsten Länder, die zur Zeit noch größtenteils Selbstversorger sind und deren stärkere Orientierung auf die Weltmärkte dort grundlegende Änderungen auslösen könnte,
- Kenia wurde als Beispiel für afrikanische Länder ausgewählt, die zumindest in Jahren mit ungünstigen Wetterbedingungen von Nahrungsmittelimporten abhängen.

Die betrachteten Produkte umfassen:

- Getreide, unterteilt in Weizen, Reis und Grobgetreide,
- Ölpflanzen,
- Rindfleisch,
- Schweinefleisch
- und Milch.

Um den Effekt kurzfristiger Einflüsse wie Klimaschwankungen auf die statistischen Daten zu reduzieren, wurden 3-Jahres-Mittel (88-90, 91-93 und 94-96) errechnet. In den letzten 3 Jahren

könnten sich bereits erste Effekte des Agrarabkommens niedergeschlagen haben, es ist aber sinnvoll, einen längeren Zeitraum vorher zu betrachten, da einige aus der URUGUAY-Runde erwachsenden Verpflichtungen bereits vor deren Abschluß im Zuge der allgemeinen Reform der Agrarpolitik umgesetzt wurden. Seit kurzem liegen die Produktionsdaten von 1997 und 1998 vor, die allerdings noch mit großen Unsicherheiten behaftet sind, und insbesondere für 1998 eher den Charakter von besseren Schätzungen haben. Sie sind gleichwohl aufgeführt, da sie zumindest deutliche Hinweise auf die aktuellen Trends geben.

### V.3.2 Entwicklung des Welthandels mit wichtigen Agrargütern seit Abschluß der URUGUAY-Runde

#### V.3.2.1 Getreide

Die Anbaufläche für Getreide ging Anfang der 90er Jahre um 1,6 % zurück, was durch die höhere Attraktivität des Ölsaatenanbaus und die Einführung der Flächenstillegungsprogramme in den USA und der EU zu erklären ist. Seit Mitte der 90er Jahre bis heute ist wieder ein ganz schwach steigender Trend zu verzeichnen, der vorwiegend auf einer starken Expansion in klassischen Exportländern wie Argentinien und Australien beruht. Die 1997/98 zu beobachtende Flächenausweitung in der EU ist durch die Verringerung der vorgeschriebenen Stillenungsquote von 17,5 % auf 5 % der Getreidefläche zu erklären (OECD, 1998:23)

Tabelle V.3-1

#### Getreideanbaufläche

Getreide insges.	Anbaufläche in 1.000 ha				Änderungen in %		
	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96	94-96 / 97/98
<b>3-Jahres-Ø</b>							
<b>Welt</b>	<b>707.392</b>	<b>696.063</b>	<b>700.807</b>	<b>700.843</b>	<b>-1,60</b>	<b>0,68</b>	<b>0,01</b>
Argentinien	8.794	8.370	9.523	10.202	-4,82	13,77	7,13
Australien	13.737	13.007	14.910	15.991	-5,31	14,63	7,25
USA	61.584	62.748	62.936	63.399	1,89	0,30	0,74
<b>EU-15</b>	<b>40.651</b>	<b>37.746</b>	<b>36.207</b>	<b>38.100</b>	<b>-7,15</b>	<b>-0,04</b>	<b>5,23</b>
Frankreich	9.242	9.038	8.430	9.206	-2,21	-6,73	9,21
Österreich	954	856	821	843	-10,28	-4,09	2,66
Indien	103.378	99.965	100.044	99.730	-3,30	0,08	-0,31
Kenya	1.867	1.799	1.792	1.928	-3,64	-0,39	7,61
China	91.459	91.073	90.065	92.278	-0,42	-1,11	2,46

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Der Trend zum weiteren Anstieg der Produktion setzt sich auch nach dem Abschluß der URUGUAY-Runde fort. Dabei ist jedoch eine deutliche Verlagerung der Produktionsstandorte zu

beobachten. Argentinien und Australien haben entsprechend der Entwicklung bei den Anbauflächen die höchsten Zuwächse zu verzeichnen, aber auch die USA weiten ihre Produktion deutlich aus. Die EU weist dagegen zwischen 88-90 und 91-93 einen Produktionsrückgang um 1,5 % aus, ein Resultat der Reform der Agrarpolitik, was bei Betrachtung der Tatsache deutlich wird, daß sich der bis einschließlich 1991 ansteigende Trend abrupt umkehrt und die EU-weite Getreideproduktion von 197 Mio. MT 1991 bis auf 176 Mio. t 1994 einbricht. Die deutliche Zunahme der Produktion in Indien seit Anfang der 90er Jahre ist neben den regelmäßigen Monsunregen auch auf die vorsichtigen Reformen der indischen Agrarpolitik zurückzuführen, die durch die Lockerung des Getreideexportverbots zum Anstieg der Preise Richtung Weltmarktniveau führt, und damit Produktionsanreize schafft. Bislang werden die Auswirkungen der Wirtschaftsreformen auf die indische Landwirtschaft aber als gering eingeschätzt (RAO, 1997: 3, 11). Die extremen Schwankungen der kenianischen Getreideproduktion sind überwiegend klimatisch bedingt. Der starke Produktionsanstieg in allen betrachteten Ländern 1997/98 ist durch die hohen Weltmarktpreise 1996/97 verursacht, die einen Produktionsanreiz darstellten. Je mehr exportorientiert der Getreidesektor eines Landes ist, desto deutlicher fällt die Produktionssteigerung aus. In der EU kommt die bereits erwähnte Verringerung der Flächenstilllegung hinzu. Auch hier ist der Produktionsanstieg im exportorientierten Frankreich höher als im EU-Durchschnitt und sehr viel höher als in Österreich.

Tabelle V.3-2

### Getreideproduktion

Getreide insges.	Produktion in Mio. MT				Änderungen in %		
	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96	94-96 / 97/98
3-Jahres-Ø							
<b>Welt</b>	<b>1.849,1</b>	<b>1.910,8</b>	<b>1.979,9</b>	<b>2.080,7</b>	<b>3,34</b>	<b>3,62</b>	<b>5,09</b>
Argentinien	20,2	23,9	26,6	36,5	18,15	11,24	37,45
Australien	22,4	24,1	26,5	31,0	7,48	9,89	17,03
USA	267,7	297,7	324,0	345,9	11,25	8,81	6,78
<b>EU-15</b>	<b>189,3</b>	<b>186,4</b>	<b>188,5</b>	<b>210,5</b>	<b>- 1,50</b>	<b>1,08</b>	<b>11,71</b>
Frankreich	56,3	58,9	56,6	65,6	4,71	- 3,98	15,91
Österreich	5,2	4,5	4,5	4,6	- 14,36	- 0,04	2,13
Indien	192,4	198,3	214,6	223,5	3,04	8,26	4,13
Kenya	3,1	2,6	3,2	3,0	- 15,07	24,32	- 8,40
China	374,6	402,5	423,0	447,4	7,44	5,10	5,75

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Trotz höherer Produktion ging der internationale Handel mit Getreide zwischen 91-93 und 94-96 leicht um 1,7 % zurück, damit reduziert sich der gehandelte Anteil an der Gesamtproduktion von 12,7 % auf 12 %. Hier ist eine deutliche Umkehrung des Trends vom Anfang der 90er Jahre zu beobachten, als der Handel noch schneller wuchs als die Produktion. Entscheidend hierbei war vor allem der extreme Rückgang der EU-Exporte in den Rest der

Welt (EU-15, excluding internal trade), die um fast 30 % einbrachen. Die USA als wichtigster Exporteur erhöhten ihre Exporte um 3,9 % und eroberten damit einen Weltmarktanteil (einschließlich EU-Binnenhandel) von fast 40 %. Australien steigerte seine Getreideexporte um 21,7 % auf beinahe 16 Mio. t, während Argentinien wegen einer unterdurchschnittlichen Ernte 1995 einen leichten Exportrückgang zu verzeichnen hatte. Die hohen Produktionssteigerungen schlugen sich 1997 nieder, wo Argentinien 15 Mio. MT Getreide exportierte (OECD, 1998: 73). Indien verdreifachte seine Exporte wegen der erwähnten Lockerungen der Exportbeschränkungen auf 3,9 Mio. t. China verringerte seine Getreideexporte um 60 % und steigerte seine Importe um fast 20 %, damit importierte es netto 15 Mio. t in 94-96, dreimal mehr als 91-93.

Tabelle V.3-3

**Getreideexporte**

Getreide insges. 3-Jahres-Ø	Exporte in 1.000 MT			Änderungen in %	
	88-90	91-93	94-96	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96
<b>Welt</b>	<b>230.893</b>	<b>242.127</b>	<b>238.082</b>	<b>4,87</b>	<b>-1,67</b>
Argentinien	9.149	12.390	11.912	35,42	-3,86
Australien	14.274	13.133	15.983	-8,00	21,70
USA	100.280	88.435	91.840	-11,81	3,85
<b>EU-15</b>	<b>57.400</b>	<b>62.867</b>	<b>55.792</b>	<b>9,52</b>	<b>-11,25</b>
EU-15, excl. int. tr.*)	30.570	33.001	23.407	7,95	-29,07
Frankreich	29.420	32.148	27.515	9,27	-14,41
Österreich	1.092	708	703	-35,18	-0,71
Indien	488	971	3.921	98,77	303,95
Kenya	147	217	201	47,73	-7,08
China	4.774	11.549	4.510	141,92	-60,95

\*) excluding internal trade

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Die Vorhersagen zur Getreidepreisentwicklung variieren zwischen leichtem Ansteigen als Effekt höherer Nachfrage in Asien, dem Nahen Osten und Lateinamerika (OECD, 1998:21) und einem leichten Rückgang als Resultat einer Nachfrageverschiebung hin zu anderen Nahrungsmitteln (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997:16). Die meisten Analysten sind sich jedoch einig, daß die Preisspitzen 1995/96 ein kurzfristiges Phänomen waren, diese Ansicht wird von der Tatsache unterstützt, daß die Preise bereits wieder zurückgehen (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997:16). Beträchtliche Unsicherheit besteht bei der Abschätzung zukünftiger Preisschwankungen, da gegenläufige Faktoren auf die Märkte einwirken. Geringere Getreidevorräte erhöhen tendenziell die Preisschwankungen, da Produktionseinbrüche weniger gut durch die Auflösung von Lagern abgepuffert werden können (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997:17). Auf der anderen Seite führen liberalere Agrar- und Handelspolitiken zu stärkeren Reaktionen der Produzenten.

ten auf veränderte (Weltmarkt-)Preise, folglich führen höhere Preise zu einer Ausweitung der Produktion. Darüber hinaus werden Mastbetriebe die Verfütterung von Getreide bei höheren Preisen einschränken und dieses damit für den menschlichen Konsum freimachen. Die effizientere Funktionsfähigkeit der internationalen Märkte könnte die durch die verringerte Vorratshaltung entstehenden Risiken für die globale Ernährungssicherheit verringern helfen (OECD, 1998:22).

## Weizen

Die weltweite Weizenproduktion verringerte sich von 558,6 Mio. t im Durchschnitt 1991-93 um 1,1 % auf 552,5 Mio. t 1994-96, während die Flächen etwa konstant blieben (-0,02 %). Es hat eine prononcierte Verschiebung der Weizenproduktion stattgefunden. Auf nationaler Ebene nahm die Produktion in Argentinien (23,8 %), Australien (10,7%) und Indien (12,3 %) stark zu. Der Zuwachs in China und der EU war mit ca. 3 % etwas geringer. In beiden Ländern ging die Anbaufläche um fast 5 % zurück. In den USA kam es trotz der Ausweitung der Anbaufläche um 1,6 % wegen ungünstiger Witterung zum Rückgang der Produktion um fast 1 %, sicherlich ein Faktor, der für den starken Anstieg der Weltmarktpreise 1996/97 mitverantwortlich ist.

Tabelle V.3-4

### Weizenproduktion

Weizen	Produktion in 1.000 MT				Änderungen in %		
	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96	94-96 / 97/98
3-Jahres-Ø							
<b>Welt</b>	<b>543.718</b>	<b>558.584</b>	<b>553.225</b>	<b>601.951</b>	<b>2,73</b>	<b>-0,96</b>	<b>8,81</b>
Argentinien	9.844	9.611	12.135	13.100	-2,37	26,26	7,95
Australien	14.405	14.500	16.667	20.636	0,66	14,95	23,81
USA	59.681	62.072	61.566	69.183	4,01	-0,82	12,37
<b>EU-15</b>	<b>85.673</b>	<b>88.614</b>	<b>91.014</b>	<b>99.191</b>	<b>3,43</b>	<b>2,71</b>	<b>8,98</b>
Frankreich	31.402	32.059	32.459	36.675	2,09	1,25	12,99
Österreich	1.442	1.239	1.265	1.347	-14,07	2,10	6,45
Indien	50.043	55.862	62.742	67.638	11,63	12,32	7,80
Kenya	223	157	310	251	-29,49	97,45	-19,03
China	91.492	100.851	104.027	117.645	10,23	3,15	13,09

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Die Schätzungen der FAO über die Auswirkungen der URUGUAY-Runde auf die Landwirtschaft gingen von einem Wachstum der globalen Weizenproduktion aus, das vom Subventionsabbau etwas gebremst würde. Der Rückgang der Produktion kann durch die Entwicklungen in den betrachteten Ländern nicht erklärt werden, die alle außer den USA eine steigende Produktion aufweisen. In den letzten beiden Jahren fand auch als Reaktion auf die hohen Weltmarktpreise wieder eine Steigerung der Weizenproduktion statt: 1997 wurde die Rekordernte von 612 Mio. t eingefahren und für 1998 werden 590 Mio. t gemeldet, was einer Rückkehr zum progn-

stizierten Trend entspricht. Im Vergleich 97/98 mit 94-96 wurde in allen betrachteten Ländern (außer Kenia) ein Produktionszuwachs von mindestens 8 % erzielt. Am höchsten war die Zunahme in Australien mit fast 24 %.

Die Weizenexporte gingen um 6,8 % und damit sehr viel stärker zurück als die Produktion. Auch hier ist eine deutliche Trendumkehr zu beobachten, da Anfang der 90er Jahre der Weizenhandel noch sehr viel schneller wuchs als die Produktion. Dies stimmt mit den Prognosen der FAO überein, die voraussagte, daß die URUGUAY-Runde den Trend zu langsamerem Wachstum im internationalen Weizenhandel verstärken würde. Wieder ist der Rückgang bei den EU-Exporten in Drittstaaten am ausgeprägtesten, aber auch die USA haben ihre Exporte deutlich reduziert (Tabelle V.3-5). Daß die Lagerbestände trotz des drastischen Exportrückgangs abnahmen, lag an der stärkeren Verwendung von Weizen als Futtergetreide nach der Garantiepreissenkung in der EU (OECD, 1998:22).

Tabelle V.3-5

**Weizen- und Mehlexporte (in Weizenäquivalent)**

Weizen- + Mehl- exporte	Exporte in 1.000 MT			Änderungen in %		
	3-Jahres-Ø	88-90	91-93	94-96	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96
<b>Welt</b>		<b>111.495</b>	<b>122.521</b>	<b>114.168</b>	<b>9,89</b>	<b>-6,82</b>
Argentinien		4.643	5.787	5.206	24,63	-10,04
Australien		11.499	9.936	11.761	-13,60	18,37
USA		36.430	35.428	32.399	-2,75	-8,55
<b>EU-15</b>		<b>33.298</b>	<b>38.101</b>	<b>33.213</b>	<b>14,42</b>	<b>-12,83</b>
EU-15, excl. int. tr.*)		20.555	22.057	15.654	7,30	-29,03
Frankreich		17.801	20.149	16.092	13,19	-20,14
Österreich		566	348	337	-38,57	-3,16
Indien		56	235	605	319,64	157,30
Kenya		0	43	1	-	-98,46
China		8	183	475	2282,61	160,22

\*) excluding internal trade

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Indien steigerte seine Exporte um 67,3 %, die gleichwohl nur 0,6 % der indischen Produktion ausmachten. Australien erhöhte seine Exporte um 18,9 % und exportierte damit mehr als 70 % seiner Produktion. Argentinien's Exporte gingen im Mittel der Jahre 1994-1996 gegenüber der Vorperiode um 10 % zurück. Das ist mit der schlechten 95er Ernte zu erklären, die die für Exporte verfügbare Menge 1996 reduzierte. Die Rekordernte von 1996 schlägt sich nämlich erst in der Außenhandelsstatistik von 1997 nieder; diesbezüglich wurde mit einer Verdoppelung der argentinischen Exporte auf 10,7 Mio. MT gerechnet (OECD, 1998:71). Diese Entwicklungen stimmen wieder mit den FAO-Projektionen überein, die einen Produktionsan-

stieg in Argentinien und Indien sowie höhere Exporte von Australien und Argentinien und geringere aus der EU und den USA als Effekt der verringerten Exportsubventionen vorhersagten, China, der einzige wichtige Importeur unter den betrachteten Ländern, verringerte seine Importe um fast 7 %.

## **Reis**

Die weltweite Reisproduktion nahm um fast 5 % auf 550 Mio. t zu und wies damit die stärkste Zunahme von allen Getreidearten auf. Die Reisanbaufläche nahm dagegen nur um 0,7 % oder 1 Mio. ha zu. Von den betrachteten Ländern sind nur China, Indien und die USA bedeutende Reisproduzenten. In Indien nahm die Produktion im Vergleich 94-96 mit 91-93 um 9,3 % oder 10 Mio. t auf 120 Mio. t zu und trug damit zwei Drittel zum Anstieg der Weltreisproduktion bei, während sie Anfang der 90er Jahre noch stagniert hatte; dies wurde von einem Anstieg der Reisanbaufläche um 2,3 % begleitet. Die US-Produktion nahm um 10 % von einer sehr viel geringeren Ausgangsmenge auf 8,2 Mio. t zu. Die chinesische Produktion blieb mit +0,16 % etwa konstant, während die Reisanbaufläche deutlich um 4 % zurückging. 1997/98 schwächte sich das Wachstum der indischen und US-amerikanischen Reisproduktion stark ab, während China deutliche Zuwächse (+7 %) verzeichnet.

Der Welthandel (Exporte) mit Reis nahm um 29 % auf 19,5 Mio. t zu, damit stieg der gehandelte Anteil der Weltproduktion auf immer noch geringe 3,5 %. Indien verdreifachte seinen Export auf 2,8 Mio. t, während Chinas Exporte um ein Drittel auf 741.000 t im Durchschnitt 94-96 zurückgingen. Zusammen mit einem starken Anstieg der Importe um 700 % wurde China Nettoimporteur mit einem Importvolumen von 200.000 MT.

Diese Entwicklungen stimmen stark mit den Voraussagen der FAO überein, die eine jährliche Zunahme der Weltreisproduktion um 1,8 % erwartete, die von der URUGUAY-Runde nicht beeinflußt würde. Die Zunahme des Welthandels wurde ebenfalls vorausgesagt und mit der Öffnung der Märkte durch die Mindestmarktzugangsregel in Ostasien, vor allem Japan, begründet (FAO, 1995:10).

## **Grobgetreide**

Die weltweite Produktion von Grobgetreide zeigt während des gesamten betrachteten Zeitraums einen kontinuierlich ansteigenden Trend, der sich 1997/98 auf Grund der vorangegangenen Erhöhung der Weltmarktpreise noch beschleunigt hat. Am dynamischsten verlief die Entwicklung in Argentinien, das seine Produktion zwischen 1988-90 und 1997/98 mehr als verdoppelte. Dort stieg 97/98 auch die Anbaufläche um ein Drittel gegenüber dem vorhergehenden 3-Jahresperioden an, während sie auf globaler Ebene leicht sank. Die EU hatte Anfang der 90er Jahre einen Produktionseinbruch von fast 6 % zu verzeichnen, der von einer Kombination aus beginnender Flächenstillegung und höherer Weizenproduktion herrührt. Wegen dieser Ausgangssituation führten die Fortsetzung der Agrarreformen und die Umsetzung des Agrarabkommens 94-96 nicht zu starken Veränderungen bei Produktion und Anbaufläche in der EU. Vielmehr

stabilisierten sich beide auf niedrigem Niveau. Wie bei Weizen hatte auch bei Grobgetreide die Verringerung der Flächenstillegung 1997/98 eine deutliche Produktionssteigerung zur Folge. Die Effekte der Agrarreform zeigen sich deutlicher in Frankreich, wo Produktion und Anbaufläche erst Mitte der 90er Jahre stark zurückgehen. Die hohen Getreidepreise 96/97 haben den in vielen Ländern fallenden oder stagnierenden Produktionstrend umgekehrt. Ausnahmen bilden hierbei Kenia und China, die beide Mitte der 90er Jahre starke Produktionszuwächse hatten. In Indien wurde der Trend weg von Grobgetreiden hin zu Weizen und Reis deutlich verlangsamt, die Anbaufläche ging nur noch um 1 % zurück, nach 7 % und 8 % Anfang und Mitte der 90er Jahre und die Produktion stieg wieder leicht. Interessanterweise verlangsamte sich das Produktionswachstum in den USA trotz der höheren Weltmarktpreise und der Aufhebung produktionsbeschränkender Maßnahmen kontinuierlich.

TabelleV.3-6

### Produktion von Grobgetreide

Grobgetreide	Produktion in 1.000 MT				Änderungen in %			
	3-Jahres-Ø	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96	94-96 / 97/98
<b>Welt</b>		<b>797.595</b>	<b>827.989</b>	<b>851.222</b>	<b>904.878</b>	<b>3,81</b>	<b>2,81</b>	<b>6,30</b>
Argentinien		9.354	13.807	13.601	22.229	47,61	-1,49	63,43
Australien		7.202	8.764	8.825	9.031	21,69	0,70	2,33
USA		200.861	228.220	254.174	268.589	13,62	11,37	5,67
<b>EU-15</b>		<b>101.567</b>	<b>95.665</b>	<b>95.103</b>	<b>108.677</b>	<b>-5,81</b>	<b>-0,59</b>	<b>14,27</b>
Frankreich		24.759	26.729	23.986	28.596	7,96	-10,26	19,22
Österreich		3.777	3.230	3.203	3.467	-14,47	-0,84	8,22
Indien		32.958	32.244	30.899	30.968	-2,17	-4,17	0,22
Kenya		2.796	2.408	2.865	2.657	-13,89	18,99	-7,27
China		101.286	114.445	131.499	128.868	12,99	14,90	-2,00

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Der Welthandel (Exporte) mit Grobgetreide nahm mit 1,8 % etwas langsamer zu als die Produktion, womit der gehandelte Anteil an der Gesamtproduktion mit 14 % etwa konstant blieb. Trotz der starken Produktionszuwächse wurde China vom Nettoexporteur von 3,7 Mio. t im Durchschnitt von 91-93 zu einem Nettoimporteur von 6,6 Mio. t im Durchschnitt von 94-96. Auf der anderen Seite erhöhte Indien seine (Netto-)Exporte um das siebeneinhalbfache auf 552.000 t, und Australien steigerte seine Exporte um 32 % auf 3,7 Mio. t. In den USA (+9,7 %) und Frankreich (-10,5 %) änderten sich die Exporte etwa im selben Umfang wie die Produktion.



Tabelle V.3-7

**Grobgetreideexporte (1000 MT)**

Grobgetreide	Exporte in 1.000 MT			Änderungen in %		
	3-Jahres-Ø	88-90	91-93	94-96	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96
<b>Welt</b>		<b>106.093</b>	<b>116.186</b>	<b>118.329</b>	<b>9,51</b>	<b>1,84</b>
Argentinien		4.434	6.430	6.417	45,00	-0,19
Australien		2.416	2.815	3.713	16,51	31,91
USA		61.252	52.529	57.611	-14,24	9,67
<b>EU-15</b>		<b>23.069</b>	<b>23.504</b>	<b>21.341</b>	<b>1,89</b>	<b>-9,20</b>
EU-15, excl. int. tr.*)		9.709	10.593	7.470	9,10	-29,48
Frankreich		11.575	14.450	12.938	24,84	-10,46
Österreich		525	368	373	-30,01	1,36
Indien		7	64	552	855,00	766,49
Kenya		147	173	200	18,18	15,58
China		4.236	10.247	3.294	141,88	-67,86

\*) excluding internal trade

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Wie bei den Weizen- und Reismärkten stimmen die tatsächlichen Entwicklungen weitgehend mit den Voraussagen der FAO überein, die von gesteigerter Produktion und Exporten in Nordamerika ausging, während bei beiden ein Rückgang in Europa erwartet wurde. In Ostasien wurde der Anstieg von Produktion und Importen wegen der steigenden Nachfrage vor allem nach Futtergetreide vorhergesagt.

### V.3.2.2 Ölpflanzen

Die Anbaufläche für Ölpflanzen stieg zwischen 91-93 und 94-96 rasant um 14 % an (Tabelle V.3-8). Von den betrachteten Ländern konnten in diesem Zeitraum allerdings nur Argentinien, Indien und Frankreich (während die EU-weite Anbaufläche zurückging) deutliche Zuwächse verzeichnen. Die Flächenausweitung ist somit wohl überwiegend auf Ausweitung der Ölpalmenproduktion in Südostasien zurückzuführen.

Die Produktion von Ölpflanzen (in Öläquivalent) weitete sich noch stärker aus als die Anbaufläche. Grund hierfür ist vor allem die steigende Nachfrage nach Pflanzenöl in Südostasien. Die Produktion in der EU stagnierte 94-96, während sie Anfang der 90er Jahre noch um 9 % gestiegen war. Grund ist das parallel zur URUGUAY-Runde verhandelte Blair-House-Abkommen zwischen USA und EU, in der sich letztere zu einer Beschränkung der Subventionen für die Ölsaatenproduktion verpflichtet hat. Das Wachstum der indischen Ölpflanzenproduktion ist auch

darauf zurückzuführen, daß dieser Sektor im Gegensatz zu Getreide tatsächlich geschützt wird, die indischen also über den Weltmarktpreisen liegen (RAO, 1997: 3).

Tabelle V.3-8

**Ölpflanzenanbaufläche**

Ölpflanzenanbau 3-Jahres-Ø	Anbaufläche in 1.000 ha				Änderungen in %		
	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96	94-96 / 97/98
<b>Welt</b>	306.887	321.552	366.822	n.a.	4,78	14,08	n.a.
Argentinien	8.308	8.440	9.917	11.475	1,59	17,49	15,71
Australien	1.110	1.423	1.230	1.554	28,16	-13,51	26,25
USA	33.213	34.922	36.067	35.784	5,15	3,28	-0,78
<b>EU-15</b>	<b>10.001</b>	<b>10.715</b>	<b>10.599</b>	<b>10.730</b>	<b>7,14</b>	<b>-1,08</b>	<b>1,24</b>
Frankreich	1.926	1.719	1.924	2.081	-10,73	11,90	8,20
Österreich	70	132	90	104	88,81	-31,29	15,50
Indien	29.245	33.437	36.160	38.311	14,34	8,14	5,95
Kenya	90	99	98	122	9,74	-1,30	24,91
China	32.798	35.106	36.081	n.a.	7,04	2,78	n.a.

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Tabelle V.3-9

**Ölpflanzenproduktion (in Öläquivalent)**

Ölfrüchteprod. 3-Jahres-Ø	Produktion in 1.000 MT				Änderungen in %		
	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96	94-96 / 97/98
<b>Welt</b>	<b>71.952</b>	<b>78.539</b>	<b>91.412</b>	<b>99.369</b>	<b>9,15</b>	<b>16,39</b>	<b>8,70</b>
Argentinien	2.320	3.707	4.531	5.218	59,80	22,23	15,17
Australien	210	179	328	692	-14,84	83,33	111,08
USA	10.691	12.177	14.178	15.949	13,90	16,44	12,49
<b>EU-15</b>	<b>5.837</b>	<b>6.362</b>	<b>6.339</b>	<b>7.493</b>	<b>9,00</b>	<b>-0,37</b>	<b>18,21</b>
Frankreich	1.725	1.563	1.748	2.091	-9,40	11,89	19,59
Österreich	59	63	109	79	6,17	73,62	-27,60
Indien	7.118	8.086	9.052	9.588	13,60	11,94	5,92
Kenya	28	23	33	36	-19,21	47,61	7,80
China	8.914	10.277	12.136	11.806	15,28	18,09	-2,72

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Für den Handel liegen Daten für Ölsaaten, d.h. für Soja, Raps, Sonnenblumen etc. vor, Baumprodukte wie Palmöl sind nicht berücksichtigt. Die Angaben erfolgen auch in tatsächlichen Mengen und nicht als Äquivalent. Zu beobachten ist ein rasantes Wachstum des Handels mit Ölsaaten seit Ende der 80er Jahre. Argentinien und die USA verzeichneten als wichtigste Exporteure sehr hohe Zuwächse. Der Rückgang der argentinischen Exporte erklärt sich durch einen außerordentlich hohen Wert 1991, der den 3-Jahresschnitt dieser Periode anhebt. Die EU als größter Importeur verzeichnete ähnliche Wachstumsraten beim Import von Ölsaaten.

Tabelle V.3-10

**Ölsaatenexporte**

Ölsaatenexporte 3-Jahres-Ø	Exporte in 1.000 MT			Änderungen in %	
	88-90	91-93	94-96	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96
<b>Welt</b>	<b>35.060</b>	<b>39.018</b>	<b>46.777</b>	<b>11,29</b>	<b>19,89</b>
Argentinien	1.514	3.750	3.366	147,67	-10,22
Australien	172	230	390	33,85	69,94
USA	16.699	19.771	23.135	18,40	17,01
<b>EU-15</b>	<b>3.863</b>	<b>3.781</b>	<b>3.995</b>	<b>-2,11</b>	<b>5,65</b>
EU-15, excl. int. tr.*)	65	360	457	455,30	26,88
Frankreich	2.444	1.886	1.869	-22,85	-0,89
Österreich	76	43	58	-44,32	36,29
Indien	107	98	175	-7,63	77,95
Kenya	1	10	5	-	-47,48
China	1.801	1.394	1.091	-22,61	-21,72
<b>EU- Importe:</b>					
EU-15, excl. int. tr.*)	14.077	15.456	18.706	9,80	21,02

\*) excluding internal trade

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Die Preise für Speiseöl stiegen zu Beginn der 90er Jahre stark an und schwanken seither auf hohem Niveau. Die OECD erwartet, daß sich dieses Niveau trotz des weiter steigenden Angebots auch in den kommenden Jahren halten wird. Dies wird vor allem mit dem erwarteten Anstieg der Nachfrage nach Öl und Ölschrot als Futtermittel in (Süd-)Ostasien, v.a. China, begründet (OECD, 1998:30 f.). Die OECD ging in ihrer Prognose allerdings auch von einem baldigen Ende der Asienkrise aus, das sich derzeit noch nicht abzeichnet.

### V.3.2.3 Fleisch

#### Rindfleisch

Die weltweite Produktion von Rindfleisch nahm um 4,3 % von 51,1 Mio. MT im Durchschnitt von 91-93 auf 53,3 Mio. MT im Durchschnitt von 94-96 zu. Dies entspricht den Erwartungen der FAO, die von einem relativ langsamen Wachstum der Rindfleischproduktion ausging. Die bei weitem größten Wachstumsraten verzeichnet China, das anstrebt, seine schnell wachsende Rindfleischnachfrage aus heimischer Produktion zu decken. Interessant ist der fortgesetzte Produktionsrückgang in Argentinien, wo zunehmend Weiden in profitablere Ackerflächen für die Getreideproduktion umgewandelt werden (OECD, 1998:37). Während die EU-Produktion 94-96 noch leicht anstieg, mußte das eher exportorientierte Frankreich einen Rückgang von 16 % verzeichnen. Der scharfe EU-weite Produktionseinbruch erklärt sich durch die BSE-Krise.

Tabelle V.3-11

#### Rindfleischproduktion

Rindfleisch	Produktion in 1.000 MT				Änderungen in %			
	3-Jahres-Ø	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96	94-96 / 97/98
<b>Welt</b>		<b>51.881</b>	<b>51.175</b>	<b>53.185</b>	<b>53.916</b>	<b>-1,36</b>	<b>3,93</b>	<b>1,37</b>
Argentinien		2.553	2.688	2.437	2.293	5,26	-9,33	-5,91
Australien		1.585	1.792	1.791	1.847	13,06	-0,07	3,10
USA		10.659	10.569	11.461	11.620	-0,85	8,45	1,38
<b>EU-15</b>		<b>8.599</b>	<b>8.883</b>	<b>9.077</b>	<b>7.827</b>	<b>3,31</b>	<b>2,18</b>	<b>-13,77</b>
Frankreich		1.804	2.002	1.682	1.664	10,97	-15,98	-1,09
Österreich		218	237	226	227	8,55	-4,50	0,07
Indien		1.147	1.226	1.318	1.378	6,89	7,53	4,55
Kenya		239	228	245	270	-4,33	7,30	10,20
China		931	1.623	3.537	4.254	74,27	117,95	20,26

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Die weltweiten Exporte nahmen um 1,7 % auf 6,6 Mio. t zu, damit blieb der gehandelte Anteil an der Gesamtproduktion mit 12,5 % etwa konstant. Spürbare Veränderungen zeichneten sich in den USA, dem mit mehr als 20 % Anteil der Weltproduktion größten Produzenten von Rindfleisch, ab. Die US-Produktion nahm um 9 % von 10,6 Mio. t im Durchschnitt von 91-93 auf 11,5 Mio. t im Durchschnitt von 94-96 zu. Die Exporte nahmen um 37,7 % auf 738.000 t zu, während gleichzeitig die Importe um 14,8 % auf 878.000 t abnahmen. Als Resultat veränderte sich der Beitrag des Rindfleischsektors zur Handelsbilanz von einem Defizit von 200 Mio. \$ in 91-93 zu einem Überschuß von 890 Mio. \$ in 94-96. Produktion und Exporte in Australien blieben bei 1,8 Mio. t bzw. 1 Mio. t konstant. Exporte aus Argentinien nahmen trotz des Produktionsrückgangs um 46,9 % auf 357.000 t zu. Indien steigerte seine Exporte um 63,5 % auf

145.000 t, während die Produktion um 5,4 % auf 1,3 Mio. t zunahm. China verdoppelte seine Rindfleischproduktion auf fast 3,8 Mio. t und steigerte damit seinen Anteil an der Weltproduktion von 3,2 % auf mehr als 7 %. Die chinesischen Exporte gingen um 41 % auf 96.000 t zurück, während Importe um 15 % auf 72.000 t zunahmen, gleichwohl blieb China Rindfleischnettoexporteur. Die deutlichste Trendwende verzeichnete die EU im Handel mit Nichtmitgliedsländern; waren die Exporte 91-93 noch um 43 % angestiegen, gingen sie 94-96 um 16 % zurück. Hierbei spielt sicherlich die im Agrarabkommen vorgeschriebene Reduktion der Exportsubventionen eine entscheidende Rolle.

Tabelle V.3-12

### Rindfleischexporte

Rindfleischexporte	Exporte in 1.000 MT			Änderungen in %	
	88-90	91-93	94-96	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96
3-Jahres-Ø					
<b>Welt</b>	<b>5.529</b>	<b>6.558</b>	<b>6.787</b>	<b>18,60</b>	<b>3,49</b>
Argentinien	314	243	357	-22,80	47,25
Australien	807	1.014	1.017	25,61	0,30
USA	403	536	738	33,00	37,62
<b>EU-15</b>	<b>1.495</b>	<b>1.644</b>	<b>1.199</b>	<b>10,01</b>	<b>-27,06</b>
EU-15, excl. int. tr.*)	826	1.184	994	43,40	-16,05
Frankreich	474	562	511	18,64	-9,19
Österreich	57	53	52	-7,56	-1,89
Indien	58	89	145	53,76	63,91
Kenya	1	1	0	50,00	-100,00
China	138	163	96	18,64	-41,02

\*) excluding internal trade

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

### Schweinefleisch

Die globale Produktion von Schweinefleisch nahm um 8 Mio. t oder 10,8 % auf 82,6 Mio. t im Periodenvergleich 94-96 zu 91-93 zu, der Wachstumstrend von Anfang der 90er Jahre hat sich damit weiter beschleunigt. Die Zahlen von 97-98 deuten jedoch auf eine leichte Abschwächung der Expansion hin. Der mit Abstand größte absolute Zuwachs war in China zu verzeichnen, wo die Produktion um 28 % auf 45 Mio. t oder 43 % der Weltproduktion zunahm. Auch hier deutet sich ein langsames Wachstum an, das aber immer noch über dem weltweiten Durchschnitt liegen wird. Die Produktion in den übrigen betrachteten Ländern stieg um etwa 5 %. Eine grundlegende Trendumkehr ist im betrachteten Zeitraum nirgendwo zu bemerken. Das ist damit zu erklären, daß der Schweinefleischsektor im Vergleich zu anderen Zweigen der landwirtschaftlichen Produktion relativ wenig unterstützt wurde und keine weitergehenden Politikänderungen vorgenommen wurden.

Tabelle V.3-13

**Schweinefleischproduktion**

Schweinefleisch 3-Jahres-Ø	Produktion in 1.000 MT				Änderungen in %		
	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96	94-96 / 97/98
<b>Welt</b>	<b>68.306</b>	<b>72.657</b>	<b>80.509</b>	<b>84.158</b>	<b>6,37</b>	<b>10,81</b>	<b>4,53</b>
Argentinien	169	158	158	119	-6,13	-0,42	-24,52
Australien	307	325	343	332	5,64	5,65	-3,35
USA	7.083	7.609	7.958	8.179	7,42	4,59	2,78
<b>EU-15</b>	<b>15.478</b>	<b>15.463</b>	<b>16.062</b>	<b>16.656</b>	<b>-0,09</b>	<b>3,87</b>	<b>3,70</b>
Frankreich	1.808	2.021	2.151	2.260	11,80	6,43	5,07
Österreich	519	522	532	529	0,64	1,91	-0,63
Indien	383	159	421	461	-58,52	164,78	9,38
Kenya	5	5	5	5	0,00	0,00	0,00
China	22.351	27.252	34.945	38.575	21,93	28,23	10,39

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Der Welthandel (Exporte) mit Schweinefleisch nahm um 7,1 % ab, während er in allen untersuchten Ländern zunahm. Der gehandelte Anteil an der Gesamtproduktion ging von 3,6 % auf etwas unter 3 % zurück. Die USA konnten ihre Exporte mehr als verdoppeln und wurden bei leicht abnehmenden Importen (-6,3 %) ein Nettoexporteur von 19.000 t. Frankreich steigerte seine Exporte um beinahe zwei Drittel auf 439.000 t und exportierte damit im Durchschnitt von 94-96 netto 55.000 t Schweinefleisch. Die chinesischen Exporte stiegen um 22,6 % auf 552.000 t, womit China einen Weltmarktanteil von 22,6 % eroberte. Dabei ist festzuhalten, daß etwa zwei Drittel der gesamten chinesischen Exporte aus der de facto unabhängigen Provinz Taiwan stammen. In Österreich war ein starker Anstieg der Schweinefleischimporte und -exporte zu verzeichnen, was wohl auf den EU-Beitritt zurückzuführen ist. In Indien und Kenia ist der grenzüberschreitende Schweinefleischhandel bedeutungslos.

Wie von der FAO prognostiziert, war China in der Lage, die stark ansteigende Schweinefleischnachfrage aus heimischer Produktion zu decken und gleichzeitig die Exporte zu steigern. Die Entwicklung der USA zum Nettoexporteur war ebenso erwartet worden wie der Rückgang der EU-Exporte.

Tabelle V.3-14

**Schweinefleischexporte**

Schweinefleischexp. 3-Jahres-Ø	Exporte in 1.000 MT			Änderungen in %	
	88-90	91-93	94-96	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96
<b>Welt</b>	<b>4.003</b>	<b>4.431</b>	<b>5.437</b>	<b>10,70</b>	<b>22,68</b>
Argentinien	3	0	1	-88,89	300,00
Australien	8	7	8	-16,00	9,52
USA	93	155	315	67,63	103,00
<b>EU-15</b>	<b>1.878</b>	<b>2.127</b>	<b>1.948</b>	<b>13,24</b>	<b>-8,42</b>
EU-15, excl. int. tr.*)	293	255	170	-12,97	-33,20
Frankreich	167	269	439	60,88	63,52
Österreich	6	6	47	0,00	729,41
Indien	0	0	1	-	-
Kenya	0	0	1	-	-
China	354	450	552	27,09	22,58

\*) excluding internal trade

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

**V.3.2.4 Milch**

Die Weltmilchproduktion wächst seit Ende der 80er Jahre nur sehr langsam. Dabei verzeichnen die Entwicklungsländer - mit Ausnahme Kenias - zweistellige Zuwachsraten, ebenso Argentinien und Australien. Besonders beachtenswert ist dabei Indien, das bereits jetzt die USA als zweitgrößten Milchproduzenten abgelöst hat.

In den USA wächst die Produktion langsam, während die EU, wo fast ein Viertel der Weltmilchproduktion erzeugt wird, als Effekt der Milchquotenregelung leichte Rückgänge aufweist.

Der Handel mit Milchprodukten (gemessen an der darin enthaltenen Milchmenge) stieg im betrachteten Zeitraum dagegen stark an. Insbesondere Australien konnte seine Exporte zwischen 1988-90 und 1994-96 mehr als verdoppeln und exportierte damit über 40 % seiner Gesamtproduktion. Die Exporte der USA stiegen Anfang der 90er Jahre stark an, während die der EU in Nichtmitgliedstaaten, einhergehend mit dem Produktionsrückgang, um 11 % einbrachen. Wie auch bei der Produktion läßt sich seit Abschluß der URUGUAY-Runde keine Trendwende in diesen Entwicklungen feststellen. Eine Ausnahme stellt Argentinien dar, bei dem eventuelle Einflüsse des WTO-Agrarabkommens aber nicht ersichtlich werden.

Tabelle V.3-15

**Milchproduktion**

Milchproduktion	Produktion in 1.000 MT				Änderungen in %		
	3-Jahres-Ø	88-90	91-93	94-96	97/98	88-90 / 91-93	91-93 / 94-96
<b>Welt</b>	<b>536.390</b>	<b>531.208</b>	<b>536.948</b>	<b>546.011</b>	<b>-0,97</b>	<b>1,08</b>	<b>1,69</b>
Argentinien	6.391	6.712	8.586	9.552	5,03	27,92	11,26
Australien	6.420	7.032	8.591	9.495	9,54	22,17	10,52
USA	66.020	67.890	70.068	71.380	2,83	3,21	1,87
<b>EU-15</b>	<b>130.607</b>	<b>125.893</b>	<b>125.150</b>	<b>123.703</b>	<b>-3,61</b>	<b>-0,59</b>	<b>-1,16</b>
Frankreich	27.036	26.500	25.959	25.063	-1,98	-2,04	-3,45
Österreich	3.362	3.307	3.165	3.048	-1,63	-4,30	-3,68
Indien	51.532	58.683	65.667	72.000	13,88	11,90	9,64
Kenya	2.442	2.312	2.318	2.445	-5,30	0,25	5,47
China	6.666	7.941	9.267	10.813	19,13	16,70	16,68

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>

Tabelle V.3-16

**Export von Milchprodukten (in Milchäquivalent)**

Milchäquivalent-Exp.	Exporte in MT			Änderungen in %	
	3-Jahres-Ø	88-90	91-93	94-96	88-90 / 91-93
<b>Welt</b>	<b>51.512</b>	<b>55.284</b>	<b>61.518</b>	<b>7,32</b>	<b>11,28</b>
Argentinien	390	157	212	-59,74	34,85
Australien	1.734	2.396	3.519	38,20	46,87
USA	1.818	2.033	2.123	11,85	4,41
<b>EU-15</b>	<b>38.610</b>	<b>39.301</b>	<b>45.536</b>	<b>1,79</b>	<b>15,87</b>
EU-15, excl. int. tr.*)	14.009	12.467	11.918	-11,01	-4,40
Frankreich	6.985	7.802	8.551	11,70	9,61
Österreich	38	321	431	748,87	34,02
Indien	5	10	46	114,55	353,62
Kenya	10	21	14	109,47	-32,05
China	32	29	69	-10,78	141,82

\*) excluding internal trade

Quelle: FAO, FAOSTAT Statistical Database 1997 sowie <http://apps.fao.org>



### **V.3.3 Resümee und Folgerungen**

#### **V.3.3.1 Identifizierbare Auswirkungen der URUGUAY-Runde, künftig erhöhte Bedeutung von Ernährungssicherheit und Ökologie**

Entscheidend für die Entwicklung auf den Weltagrarmärkten waren die Veränderungen in der internen Agrarpolitik der Handelsgiganten EU und USA. Deutlich wird dies vor allem daran, daß die größten Veränderungen bei jenen Produkten stattgefunden haben, bei denen die Marktregelungen am stärksten reformiert wurden (vor allem bei Getreide), während in den Sektoren, wo die Politik weitgehend unverändert blieb (z.B. Milch), auch wenige Veränderungen auf dem Weltmarkt stattgefunden haben.

Durch die Beschränkung der Produktion und der Exportsubventionen hat sich die EU von vielen Märkten, die sie in den 80er Jahren durch ihre aggressive Preispolitik gewonnen hatte, wieder zurückgezogen. Dies eröffnete den konkurrenzfähigen Exporteuren Argentinien und Australien die Möglichkeit, (erneut) in diese Märkte vorzudringen. Sie sind die größten Gewinner des Endes des Subventionswettkampfs zwischen EU und USA. Die bei fast allen Produkten zu beobachtende Tendenz eines langsamer wachsenden oder sogar zurückgehenden Welthandels zeigt, daß Anfang der 90er Jahre Handel mit Hilfe von Exportsubventionen erst geschaffen wurde, der auf Grund realer Produktionskostenunterschiede nicht entstanden wäre. Dies deutet darauf hin, daß die Bestimmungen des Agrarabkommens zur Reduktion der Exportsubventionen weitgehender waren und konsequenter umgesetzt wurden als die zur Marktöffnung. Die hohen Weltmarktpreise spielen sicherlich ebenfalls eine Rolle, wobei sie wiederum von den durch URUGUAY-Runde und Agrarpolitikreformen mit verursacht worden sind.

Die Umweltauswirkungen dieser Veränderungen sind mit den vorliegenden Daten schwierig abzuschätzen. Der Rückgang der gehandelten Mengen ist mit Blick auf die verringerten Transporte zunächst einmal positiv zu beurteilen. Die regionale Verlagerung der Produktion ist dagegen sehr viel schwieriger zu bewerten, da in allen Regionen mit intensiver landwirtschaftlicher Produktion ernsthafte Umweltprobleme ausgelöst werden. Die einzige Region, wo diese Probleme bislang weniger stark ausgeprägt zu sein scheinen, ist Ozeanien (Australien). Daher ist die Verlagerung der landwirtschaftlichen Produktion dorthin tendenziell positiv zu bewerten. Allerdings kann die Ausweitung gerade des Ackerbaus auf bisher für die Weidewirtschaft benutzte Flächen rasch zum Ansteigen der Erosionsprobleme führen. Ähnliches gilt für Argentinien.

Der Rückgang der Produktion in Europa sollte gemäß der herrschenden Theorie ebenfalls positive Effekte haben. Da die Produktion allerdings in etwa dem selben Ausmaß zurückgeht wie die landwirtschaftliche Fläche, ist zu erwarten, daß die Produktionsintensität und die damit verbundenen Umweltprobleme auf den meisten Flächen gleich bleiben werden. Es besteht sogar die Gefahr, daß die Intensivproduktion in den Gunstlagen konzentriert wird. Der Anstieg der

Produktion in den USA könnte die Probleme in den wichtigsten Anbaugebieten erhöhen, wo bereits viele Böden geschädigt sind. Der Anstieg der Weltmarktpreise für Getreide könnte auch in vielen Entwicklungsländern einen Anreiz bieten, die bisherige Strategie der Agrarentwicklung zu verändern, bei der der Anbau von Grundnahrungsmitteln zugunsten von Exportprodukten wie Kaffee oder Tee und seit kurzem auch frischem Obst oder Gemüse vernachlässigt wird. Eine stärkere Förderung des Nahrungsmittelanbaus ist unter dem Gesichtspunkt der Ernährungssicherheit sicher wünschenswert. Aus ökologischer Sicht birgt der Ersatz von Dauerkulturen wie Kaffee- oder Teesträuchern durch einjährige Pflanzen wie Mais ohne eine lokal angepasste Produktionstechnologie die Gefahr, daß sich die Bodenerosion erhöht.

### V.3.3.2 Wesentliche Akteure und deren Interessenslage

#### ■ CAIRNS-Gruppe

Die CAIRNS-Gruppe wichtiger Agrarexporteure, die in gewisser Weise von den Exporteuren von Produkten aus gemäßigten Zonen angeführt wird, setzt sich an die Spitze der Länder, die den Rahmen für staatliche Eingriffe in die Agrarmärkte möglichst eng setzen wollen. Sie hat von der verringerten Konkurrenz seitens der subventionierten EU- und US-Exporten profitiert, und möchte nun direkten Zugang zu den kaufkräftigen Märkten dieser Handelsblöcke, der ihr beim bisherigen Agrarabkommen noch verwehrt bleibt. Die „Vision“ der CAIRNS-Gruppe für die WTO-Agrarverhandlungen, die bei einem Ministertreffen im April 1998 in Singapur verabschiedet wurde, enthält konkrete und weitreichende Vorschläge zu allen Bereichen des Agrarabkommens. Exportsubventionen sollen vollständig abgeschafft und verboten werden. Der Marktzugang soll weiter ausgebaut werden und Zölle die einzige Form des Außenschutzes bilden. Die Zölle sollen weiter gesenkt und besonders Spitzenzölle und die Zolleskalation auf verarbeitete Produkte abgebaut werden. Die Quoten für Präferenzzölle sollen in einer Art zugeteilt werden, die den Wert der Marktzugangsmöglichkeiten nicht vermindert.

Einzelne Mitglieder der CAIRNS-Gruppe fordern überdies die Abschaffung der speziellen Schutzmaßnahmen und daß nur noch die allgemeinen WTO-Regeln angewendet werden. Im Bereich der internen Unterstützungsmaßnahmen sollen alle „amber- und Blue-box-Maßnahmen“ abgebaut und die „Green-box-Maßnahmen“ gründlich auf ihre Transparenz, Zielgerichtetheit und Produktionsunabhängigkeit untersucht werden. Gegenüber Entwicklungsländern werden diese konsequenten Liberalisierungsziele etwas abgeschwächt, da das Prinzip der besonderen Behandlung von Entwicklungsländern in der „Vision“ unterstrichen wird. Über die genaue Ausgestaltung dieser Sonderbehandlung werden allerdings keine Aussagen gemacht. Auf dem Ministertreffen der CAIRNS-Gruppe im August 1999 wurden diese Positionen bekräftigt und teilweise verschärft. Agrarprodukte sollen in der WTO genauso behandelt werden wie alle anderen Güter (DOW JONES NEWSWIRE, 1999). Die CAIRNS-Gruppe betont, daß es im Interesse aller Entwicklungsländer liege, die Agrarsubventionen der Industriestaaten

möglichst schnell zu reduzieren. Sie hofft mit dieser Argumentation, weitere Entwicklungsländer als Mitglieder gewinnen zu können.

## ■ USA

Die USA, eine der Haupttriebkkräfte des bestehenden Agrarabkommens, haben mit dem FAIR-Act 1996 ihre Agrarpolitik in Richtung einer Umwandlung aller staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft in produktionsunabhängige Pauschalzahlungen vor allem im Getreidesektor geändert. Präsident Clinton erklärte in seiner Rede vor der WTO-Ministerkonferenz 1998, die USA würden „eine aggressive Marktöffnungsstrategie in allen Teilen der Welt vorantreiben“. Im Bereich Landwirtschaft forderte er die weitere Verringerung von Zöllen und Subventionen; gleichzeitig schlug er die Fortschreibung der Reduktionsverpflichtungen während der weiteren Agrarverhandlungen vor. Im April 1999 nannte US-Landwirtschaftsminister Glickman in einer Rede in Kanada im Hinblick auf die kommenden WTO-Verhandlungen folgende sieben Punkte als die wichtigsten Ziele der USA im Agrarbereich (BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS, 1999):

- Abschaffung der Exportsubventionen
- höhere Transparenz staatlicher Vermarktungsagenturen
- weiterer Abbau der Zölle
- Reduktion des Einsatzes von Zollquoten
- Abbau der internen Unterstützung
- eine Übereinkunft über Biotechnologie, die den Schutz der Konsumenten zuläßt, ohne wissenschaftlich nicht gerechtfertigte Handelsbeschränkungen zu schaffen, sowie
- stärkere Einbeziehung der Entwicklungsländer in die Verhandlungen und Berücksichtigung von deren Bedürfnissen.

Bei einer Sitzung des Agrarausschusses des US-Senats Ende Juni des laufenden Jahres nannte Glickman dieselben Punkte mit der wichtigen Ausnahme der internen Unterstützung, deren Reduktion in der Liste der Ziele nicht mehr vertreten war. Dabei verwies er ausdrücklich auf die Diskussionen mit verschiedenen Repräsentanten des Agrarsektors, die die Position der Regierung beeinflußt hätten. Er spricht von der Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen dem Abbau handelsverzerrender Subventionen und der Unterstützung des Agrarsektors bei sehr niedrigen Agrarpreisen zu finden. In einer späteren Rede vor demselben Ausschuß stellt Glickman fest, daß die derzeitige Regelung des FAIR-Act mit im voraus festgelegten und jährlich zurückgehenden Zahlungen den Bedürfnissen der Farmer nicht gerecht werde. Gleichzeitig will die US-Regierung verhindern, daß staatliche Exportkreditversicherungen als Exportsubventio-

nen behandelt werden. Es ist daher bislang keine Regelung dieser Versicherungen abzusehen, obwohl sie bereits im bestehenden Text des Agrarabkommens gefordert wird.

Eine breite Allianz von (kommerziell orientierten) Bauernverbänden, Agrarhändlern und Industriellen, das sogenannte „Seattle Round Agriculture Committee“, präsentierte im Mai 1999 (INSIDE US-TRADE, 1999) einen detaillierten Forderungskatalog an die Verhandlungsführung der US-Regierung. Darin wird vor allem die Fortsetzung der Liberalisierung bei anderen WTO-Mitgliedern gefordert, allen voran der EU. Bevor sich die USA zu weiteren Schritten verpflichtete, sollten sich „die anderen“ in ihre Richtung bewegen. Die Möglichkeit einer preis- und produktionsabhängigen Unterstützung des Agrarsektors in den USA wird damit nicht mehr ausgeschlossen. Offensichtlich haben viele der unterzeichneten Gruppen ein Interesse daran, Unterstützungsmaßnahmen wie die 1998 gewährte Kompensation für die sehr niedrigen Agrarpreise auch in Zukunft zu ermöglichen. Hier scheint sich in Teilen des US-Agribusiness eine zumindest zeitweilige Abkehr von den in der URUGUAY-Runde und danach kompromißlos vertretenen Liberalisierungspolitik abzuzeichnen. Dies ist unter anderem der Tatsache zuzuschreiben, daß das Committee eine möglichst breite Mitgliedschaft und Unterstützung von landwirtschaftlichen Interessensverbänden erfahren sollte.

Gleichwohl ist es nicht gelungen, die National Farmers Union, die die Interessen von 300 000 kleineren Betrieben vertritt, zur Unterstützung der Stellungnahme zu bewegen. Diese begrüßte besonders die Vorschläge von Präsident Clinton, auch Sozial- und Umweltziele in die WTO-Verhandlungen einzubeziehen. Dies wird als Mittel zum Schutz der Interessen ihrer Mitglieder angesehen. Offensichtlich sind die kleineren Farmer skeptisch, was ihre Wettbewerbsfähigkeit auf „freien“ Weltmärkten betrifft; sie haben offensichtlich Bedenken gegenüber einer vorbehaltlosen Liberalisierung.

In vielen Bereichen scheint sich eine Annäherung der USA mit der Position der CAIRNS-Gruppe abzuzeichnen. Dies könnte zu einer machtvollen Allianz in den anstehenden Agrarverhandlungen führen. Es besteht allerdings noch Dissens in den Bereichen staatliche Exportkreditversicherungen und interne Subventionen, bei denen die USA weniger strenge Regeln anstreben, und der staatlichen Vermarktungsagenturen, die wichtige Teile des Außenhandels vieler CAIRNS-Staaten abwickeln und die dies, nach Auffassung dieser Länder, auch in Zukunft tun sollen. Bei den zentralen Themen wie Abschaffung der Exportsubventionen und drastischem Abbau des Außenschutzes verfolgen sie jedoch kongruente Ziele und setzen damit vor allem die EU, Japan und kleinere nettoagrarimportierende Industrieländer unter Druck.

## ■ Japan und Norwegen

Japan und Norwegen sind die nettoagrarimportierenden Industrieländer, die ihre Position am deutlichsten nach außen vertreten. Norwegen brachte das Konzept der multifunktionellen Landwirtschaft in die Diskussion ein, das postuliert, daß wichtige Funktionen wie Landschaftspflege, Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung nicht von der landwirtschaftlichen

Produktion zu trennen sind. Daher sei der im Agrarabkommen verfolgte Ansatz, nur noch produktionsunabhängige Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft zuzulassen, verfehlt. Die japanische Regierung baut ihre Verhandlungsposition vollständig auf dieser Argumentation auf. Sie fordert daher interne, an die Produktion gekoppelte Subventionen und die Aufrechterhaltung eines begleitenden Außenschutzes. Im gesamten, Ende Juni 1999 veröffentlichten Grundsatzpapier zu den Agrarverhandlungen tauchen die Vokabeln „Liberalisierung“ und „Reduktion“ (von Zöllen oder Subventionen) nicht auf. Statt dessen werden strengere Regeln für Agrarexporteure gefordert, sowohl Exportbeschränkungen als auch Exportsubventionen betreffend.

### ■ **EU bzw. EU-Staaten**

Die EU, der wichtigste Widerpart der USA während der URUGUAY-Runde, ist durch die halbherzigen Beschlüsse zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik weiter unter Druck geraten. Agrarkommissar Fischler kommentierte den Beschluß zunächst recht defensiv. Er repräsentiere die Position der EU in den anstehenden WTO-Verhandlungen und werde so gut wie möglich verteidigt. Erst nach der massiven Kritik der CAIRNS-Gruppe stellte er sich auf den Standpunkt, die beschlossenen Reformen seien kein Eröffnungsangebot für die Verhandlungen, sondern an deren Ende müsse ein Ergebnis stehen, das mit der EU-Politik kompatibel sei. Den Vorschlägen zur Aufhebung aller Sonderregelungen für den Agrarhandel hielt die EU mit Unterstützung der Schweiz entgegen, daß in Artikel XX des Agrarabkommens ausdrücklich die Berücksichtigung von Zielen wie Umweltschutz und Ernährungssicherheit gefordert werde. Die ursprünglichen Vorschläge der EU-Kommission für die Fortsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik, die auf die stärkere Verknüpfung von Unterstützungsmaßnahmen mit umwelt- und regionalpolitischen Leistungen zielten, wurden allerdings nicht umgesetzt.

Die Verhandlungslinie der EU zielt vor allem auf folgende drei Bereiche ab:

- Erhaltung der Blue-box, der Friedensklausel und des speziellen Schutzmechanismus;
- verbesserter Marktzugang für Exporte der EU, Abbau von Exportunterstützungen einschließlich der staatlichen Exportkreditgarantien und Vermarktungsagenturen, Abbau der internen Subventionen bei gleichzeitiger Erhaltung von Blue und Green box - dies allerdings als langfristiges Ziel, das während der kommenden Verhandlungsrunde nicht vollständig zu erreichen sein wird;
- Erweiterung des Spielraums zur Unterstützung der multifunktionellen Landwirtschaft (hier mit deutlichem Hinweis auf die Green-box-Maßnahmen), Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel, Tierschutz.

Widersprüchlich an der EU- Position ist vor allem, daß sie einerseits die Schutz- und Unterstützungsmöglichkeiten für ihre eigene Landwirtschaft möglichst weitgehend erhalten will, andererseits andere Länder zur Öffnung ihrer Märkte für die so unterstützte Produktion bewegen

will. Damit entwertet sie teilweise ihren Bezug auf die multifunktionelle Landwirtschaft, von der zwar mit Recht argumentiert werden kann, daß sie sich nicht von der Produktion trennen läßt. Es läßt sich aber nicht argumentieren, daß dafür (subventionierte) Agrarexporte notwendig seien.

Bisher zeigen sich die größten Übereinstimmungen der EU mit den nettoagrarimportierenden Industrieländern wie Norwegen und Japan. Letztere können die Multifunktionalitäts-Argumente allerdings glaubwürdiger vorbringen, da sie keine Exportinteressen verfolgen.

## ■ Rolle der Entwicklungsländer

**Pakistan** hat bei der Sitzung des „Allgemeinen Rats der WTO“ seine Verhandlungsziele recht detailliert dargelegt. Die Bestimmungen des Agrarabkommens sollten so geändert werden, daß sie die Möglichkeiten der Industrieländer zum Schutz ihrer Landwirtschaft minimieren und die der Entwicklungsländer erhöhen. Daher sollte die sofortige Abschaffung aller Formen von inländischer Unterstützung, produktspezifischen Subventionen und Exportsubventionen festgeschrieben werden. Entwicklungsländer sollten allerdings von den Verpflichtungen bezüglich der Importkontrolle und der inländischen Unterstützung im Nahrungsmittelsektor ausgenommen werden. Für die nettonahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer sollten die Industrieländer einen Fonds zur finanziellen Unterstützung bei steigenden Importausgaben einrichten.

Diese Position ähnelt stark einem von der „Gruppe der 77“ im Jahr 1998 entwickelten Thesenpapier; es ist daher davon auszugehen, daß Pakistan eine Art Sprecherrolle für die Entwicklungsländer übernommen hat, die nicht der CAIRNS-Gruppe angehören. **Indien** vertritt ähnliche Positionen. Die Begründung für eine Ausnahme der Landwirtschaft von allgemeinen Freihandelsprinzipien wird dort vor allem mit ihrer sozialen sowie ihrer Beschäftigungsfunktion begründet. In Indien seien 70 % der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt und hätten wenig Aussichten, in anderen Branchen Arbeit zu finden. Daher seien plötzliche Störungen dieses Sektors unbedingt zu vermeiden. Dazu hält Indien die Errichtung eines Schutzmechanismus gegen (subventionierte) Importe für notwendig, auch wenn die indischen Inlandspreise in der Regel unterhalb der Weltmarktpreise liegen würden. Indien plane nicht, die Subventionen für die Landwirtschaft auf Grund von WTO-Verhandlungen zu verringern. Die Argumentation der speziellen Schutz- und Unterstützungsbedürftigkeit der Landwirtschaft in Entwicklungsländern wird auch von Vertretern der UNCTAD unterstützt.

**Entwicklungsländer mit eigenen Exportinteressen** sind in der Regel in der CAIRNS-Gruppe organisiert, und nehmen aktiver als die meisten anderen Entwicklungsländer an den Sitzungen des Landwirtschaftskomitees teil. Sie beschäftigen auch Landwirtschaftsspezialisten in ihren Missionen in Genf. Grundsätzlich vertreten sie sehr freihändlerische Positionen, entsprechend der generellen Linie der CAIRNS-Gruppe, vor allem gegenüber den Industriestaaten. Bezüglich

der speziellen Bedürfnisse der nettonahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer zeigen sich zumindest einige Mitglieder der CAIRNS-Gruppe deutlich offener. So seien Unterschiede im landwirtschaftlichen Entwicklungsniveau zu berücksichtigen und diese rechtfertigten wiederum eine höhere Unterstützung der heimischen Landwirtschaft. Die spezielle Schutzklausel, deren Abschaffung allgemein gefordert wird, könne für Entwicklungsländer beibehalten werden. Allerdings müßten sich die Entwicklungsländer aus der Position des Bittstellers nach immer neuen Ausnahmeregeln befreien und sich offensiv mit dem Trend zur Liberalisierung beschäftigen.

Die **nettonahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer** selbst nehmen eine sehr viel passivere Haltung ein. Da viele Länder gerade erst mit der Umsetzung ihrer Verpflichtungen im bestehenden Agrarabkommen begonnen haben, sind sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt zurückhaltend, was Verhandlungen über neue Verpflichtungen angeht. Zum WTO-Abkommen im allgemeinen wird dessen große Komplexität festgestellt, die viele Entwicklungsländer daran hindert, von den Bestimmungen effektiv Gebrauch zu machen. Dies gelte besonders für das Abkommen über Subventionen und Gegenmaßnahmen. Unterstützung werde den Entwicklungsländern diesbezüglich vom WTO-Sekretariat gewährt, nicht aber im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Industrieländern. Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im WTO-Rahmen sei oft nicht sehr hilfreich, da sie sich auf Bereiche erstreckte, die ohnehin uninteressant oder nicht bezahlbar (vgl. Subventionen) seien. Die längeren Übergangsfristen würden in der Regel nicht zur Vorbereitung auf die Liberalisierung genutzt, sondern einfach „verschlafen“ und im Zweifel mit einem Appell für eine neue Übergangsfrist beendet. Vertreter anderer Länder halten dagegen die Ausnahmebestimmungen der WTO im allgemeinen für ausreichend, weisen jedoch ebenfalls auf das Problem der Finanzierbarkeit hin. Hier sehen sie eine wichtige Rolle der internationalen Gemeinschaft, die gefordert sei, den „Geist der Marrakesch-Entscheidung“ umzusetzen und den Entwicklungsländern zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen.

### V.3.4 **Schlußfolgerungen**

Die Auswirkungen des internationalen Handels und der Handelspolitik auf Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit der Landwirtschaft sind vielfältig und nicht eindeutig positiv oder negativ belegbar. Darin spiegelt sich wider, daß Fragen der Ökologie praktisch nirgends und Fragen der Ernährungssicherheit nur in einigen Ländern eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der nationalen Agrarpolitik spielten und spielen.

Um die *Einführung von umweltverträglichen Formen der Landbewirtschaftung* zu fördern, ist eine grundlegende Veränderung der nationalen Agrarpolitiken notwendig, die durch eine entsprechende Handelspolitik unterstützt werden müsse (HINCHCLIFFE ET AL., 1996:71). Dies bedeutet insbesondere:

- Das vorherrschende Paradigma der landwirtschaftlichen Entwicklung muß weg von Ansätzen, die auf hohen externen Ressourceneinsatz setzen, hin zu einem besseren Verständnis und der Ausnutzung von biologischen Prozessen verlagert werden (Diversifizierung, Kreislaufprozesse und Erhöhung der Ressourceneffizienz).
- Die landwirtschaftliche Forschung und Beratung müssen entsprechend umorientiert werden, wobei partizipative Ansätze einbezogen werden sollen, um die standörtlichen Erfahrungen einzubinden und die notwendige Akzeptanz zu erreichen.
- Die ländliche Infrastruktur einschließlich der lokalen Versorgungseinrichtungen muß vor allem in Entwicklungsländern verbessert werden.
- Bauern, bei denen bei der Umstellung auf umweltfreundlichere Produktionssysteme Anpassungskosten entstehen, müssen Übergangshilfen angeboten bekommen. Dies ist vor allem in den Industriestaaten von Bedeutung wo Bauern, die den Einsatz externer Inputs reduzieren, Ertragseinbußen erleiden.
- Die Marktstellung der heimischen Produzenten auf den Inlandsmärkten muß verbessert werden. Investitionen in nachhaltigere Formen der Landbewirtschaftung und höhere Produktivität werden nur vorgenommen, wenn sie durch positive Preisanreize auch finanziell lohnend sind.

In den meisten *Entwicklungsländern* ist die *Anhebung der Produzentenpreise* der wichtigste Schritt in diese Richtung, da die Bauern in der Vergangenheit real (direkt oder indirekt) besteuert wurden. In den Industriestaaten, wo die Stützung der Agrarpreise seit Jahrzehnten üblich ist, muß eine Umwidmung der Unterstützung hin zu umweltverträglicheren Formen der Landbewirtschaftung stattfinden, um sie gegenüber den problematischen Methoden lohnenswerter zu machen. Die gegenwärtigen Bedingungen auf den Weltagarmärkten könnten gerade angesichts einer fortschreitenden Liberalisierung die Möglichkeiten zur Gewährung von Preisanreizen erschweren. Einige Prognosen gehen von mittel- bis langfristig sinkenden Getreidepreisen auf dem Weltmarkt aus, was die privaten und öffentlichen Investitionen in diesen Sektor unattraktiver zu machen droht und zur Umstellung auf andere, profitablere Produkte auf Kosten der heimischen Grundversorgung führen könnte (PINSTRUP-ANDERSEN ET AL., 1997:12).

Daher sollten die internationalen Handelsregeln *nationale Agrarpolitiken* zulassen, die:

- Investitionen in eine nachhaltig gestaltete höhere Produktion und Intensität in den Entwicklungsländern fördern einschließlich der Schaffung von Anreizen durch höhere und stabilere Produzentenpreise.
- umweltverträgliche und extensive Formen der Landbewirtschaftung in den Industrieländern unterstützen einschließlich der Schaffung von Anreizen, die über die Kompensation von höheren Kosten hinausgehen.



- Flankierend sollten handelspolitische Instrumente wie Exportsubventionen, die allgemein zu niedrigeren Weltmarktpreisen und speziell zu künstlichem Konkurrenzdruck für die Produzenten in den Importländern führen, abgebaut werden.

Der gegenwärtige Ansatz, all diese Ziele nicht über die Preispolitik, sondern durch Direktzahlungen zu verfolgen, ist insofern fragwürdig, als sich sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer knappen öffentlichen Haushalten gegenübersehen. Auf der anderen Seite gibt es bislang noch kein allgemein akzeptiertes Konzept für eine Preispolitik, die die negativen Auswirkungen der bis vor kurzem in den Industriestaaten üblichen vermeidet, die zu unerwünschten Intensivierungen in der Agrarproduktion geführt hat.

Auf handelspolitischer Ebene bietet sich die *Möglichkeit einer Allianz* zwischen Industrieländern, die den „multifunktionellen“ Charakter der Landwirtschaft betonen, und der Mehrheit der Entwicklungsländer, die Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion weniger als Exportsektor, sondern als Basis für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung sehen. Inwieweit sich eine solche Allianz tatsächlich bilden und gegen die wohlorganisierten Liberalisierungsinteressen von USA und CAIRNS-Gruppe durchsetzen kann, hängt entscheidend von der Politik der EU ab. Sie muß ihre praktische Politik sehr viel deutlicher als bisher auf die multifunktionellen Aspekte der Landwirtschaft zuschneiden. Im handelspolitischen Rahmen bedeutet dies vor allem:

- kurzfristige Abschaffung der Exportsubventionen
- Verzicht auf Forderungen der Marktöffnung vor allem gegenüber Entwicklungsländern
- Unterstützung der nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer bei der Erhöhung des Selbstversorgungsgrads.

Die interne Unterstützung muß sehr viel stärker als bisher an ökologischen und sozialen Zielen ausgerichtet werden. Hierzu bedarf es EU-intern neben produktionsmindernden Maßnahmen wie Extensivierung und Kontingentierung auch der teilweisen Umlenkung in den Nichtnahrungsmittelbereich (nachwachsende Rohstoffe).

## Literatur:

- BECK, K. (1997): Welternährung und nachhaltige Agrarwirtschaft, in: IFO-Schnelldienst Nr. 32 1997, München, p. 26-40
- BONGAARTS, J. (1997): Genug Nahrung für zehn Milliarden Menschen?, in: Spektrum der Wissenschaft - Dossier 2, Heidelberg, p. 34-39
- BRAY, F. (1997): Modelle für die Landwirtschaft: Misch- kontra Monokultur, in: Spektrum der Wissenschaft - Dossier 2, Heidelberg, p. 48-53

- BROWN, L. R. (1997): Nahrungsmittelknappheit als die Herausforderung eines neuen Zeitalters, in: Worldwatch Institute Report: Zur Lage der Welt 1997, Frankfurt ; p. 43-74
- DOW JONES NEWSWIRES (1999): Cairns Group ready for tough round of negotiations at WTO; 30. August
- FISCHER, G. & HEILIG, G. (1996): Population momentum and the demand on land and water resources, IIASA-Working Paper- 96- 149, Laxenburg
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) (1997): FAOSTAT-Statistical Database, CD-ROM, Rome
- GARDNER, G. (1996): Die Erhaltung landwirtschaftlicher Ressourcen, in: Worldwatch Institute Report: Zur Lage der Welt 1996, Frankfurt ; p. 104-132
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT): Final act embodying the results of the URUGUAY Round of multilateral trade negotiations, Marrakesh
- HINCHCLIFFE, F., THOMPSON, J. & PRETTY, J. N. (1996): Sustainable agriculture and food security in East and Southern Africa, International Institute for Environment and Development (IIED), London
- INTERNATIONAL BOVINE MEAT AGREEMENT (1997): The international markets for meat 1996/97, Geneva
- KNIRSCH, J. (1996): Zwischen Sen und Brown - Pole in der Debatte über den Zustand der globalen Ernährungslage, in: BUKO-Agrardossier 14: Welternährung, Hamburg
- OLDEMAN, L. R. (1997): Verlustrechnung - Bodendegradation als Bedrohung der Nahrungsmittelversorgung, in: Politische Ökologie, Sonderheft 10: Bodenlos - Zum nachhaltigen Umgang mit Böden, München, p. 23-26
- OLTERSDORF, U. & WEINGÄRTNER, L. (1996): Handbuch der Welternährung, Bonn
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1998): The Agricultural Outlook 1998-2003, Paris
- PINSTRUP- ANDERSEN, P., PANDYA-LORCH, R. & ROSEGRANT M. W. (1997): The world food situation: Recent developments, emerging issues and long term prospect, IFPRI-Food Policy Report, Washington
- POSTEL, S. (1996): Gestaltung einer nachhaltigen und umweltgerechten Wasserpolitik in: Worldwatch Institute Report: Zur Lage der Welt 1996, Frankfurt ; p. 69-103
- RAO, C. H. H. (1997): Agricultural growth, sustainability and poverty alleviation in India, IFPRI Lecture series 5, Washington
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN (WBGU) (1994): Welt im Wandel: Die Gefährdung der Böden - Jahresgutachten 1994, Bonn
- WORLD RESOURCES INSTITUTE (WRI) (1992): World resources 1992-93, New York & Oxford

## V.4 Exkurs WTO und AGENDA 2000

Heinrich Wohlmeyer

### V.4.1 Vorbemerkung

Die vorstehende Darlegung der Interessenlage der wesentlichen Akteure an den kommenden WTO-Verhandlungen läßt es sinnvoll erscheinen, auf diesem Hintergrund an dieser Stelle einen Exkurs zum Thema <WTO und AGENDA 2000> einzufügen. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, daß mit der AGENDA 2000 in der Ausrichtung und in den Instrumenten der EU-Agrarpolitik keine grundsätzlichen Änderungen eingetreten sind. Die wesentlichen Instrumente, wie die Marktordnungsprämien, die Exporterstattungen, Strukturmaßnahmen, Umweltprogramme und Einkommensbeihilfen blieben erhalten. Wohl aber sind wesentliche quantitative Verschiebungen eingetreten und werden sich auch in Zukunft noch ergeben. Während die ersten beiden Förderungen zurückgehen (müssen), werden die letzteren aufgestockt. Neu hinzu kamen die Programme für die Entwicklung des ländlichen Raumes, die den Bauern bei sinkenden Preisen im Kernbereich zusätzliche Einkommensmöglichkeiten erschließen sollen. Es sind somit wohl erhebliche quantitative Änderungen zu verzeichnen, aber von einer grundsätzlichen Kursänderung kann nicht gesprochen werden.

Außerdem stehen endgültige Ziffern für die einzelnen Programme und das Ausmaß der nationalen Flankierung noch nicht fest. Dadurch sind quantitative Abschätzungen noch nicht möglich. Aus diesem Grunde wurde der Abschnitt VI <Lösungsansätze für anstehende Probleme> nach der Verabschiedung der AGENDA 2000 nicht mehr geändert. Wohl aber wird im nachstehenden Exkurs auf die aktuelle Situation, deren längerfristigen Auswirkungen und die Konsequenzen für die bevorstehenden Verhandlungen im Rahmen der Millenniums-Runde eingegangen. Dasselbe gilt für die abschließenden Reflexionen (Abschnitt VIII.).

Der innerhalb der EU gefundene Kompromiß über die AGENDA 2000 war von mehreren treibenden Kräften bestimmt. Dies waren vor allem einerseits die interne **Budgetknappheit** und die bevorstehende **EU-Osterweiterung** und andererseits die kommende **<Millenniums-Runde>** in der WTO, für die man gewappnet sein will. Bei letzterer wird erwartet, daß die USA und die CAIRNS-Gruppe eine weitere Öffnung der Märkte durchsetzen (Abbau der Zölle und Stützungen), wodurch es im internationalen Handel zu preislichen Ungleichgewichten zu Lasten der EU-Staaten kommen muß, weil ein höheres Inlandspreisniveau nicht mehr abgeschützt werden kann.

Die diesbezüglichen Sachzwänge wurden von ST. TANGERMANN<sup>1</sup> ausreichend analysiert, so daß auf diese verwiesen werden kann.

Während TANGERMANN das gegenwärtige Welthandelssystem als quasi unveränderlich vorgegeben erachtet, soll in den folgenden Anmerkungen die Dynamik nicht aus der Sicht des in das System eingespannten Wettbewerbers, sondern aus der Sicht des die Vorteile **und** Nachteile des gegenwärtigen Welthandelssystems Hinterfragenden angesprochen werden, wie dies auch im Abschnitt II schon aufgezeigt wurde.

Insbesondere muß aus dieser Sicht herausgehoben werden, daß in einer Welthandelslandschaft, in der nur mehr Zölle als handelspolitisches Instrument zur Verfügung stehen und diese einem Abbau unterliegen, es zu einem immer schärferen *Kosten- und Systemwettbewerb* (siehe Kapitel II.2.2.2(i)) kommen muß. Dies ist von den Hauptakteuren auf den Agrarmärkten auch so vorprogrammiert. Wenn in diesem globalen Wettbewerb die eine Seite die reine Produktionsfunktion optimiert und zur Verbesserung der Wettbewerbsposition auch noch Kosten externalisiert, während die andere Seite eine multifunktionale Naturbewirtschaftung betreibt und die Forderungen des Naturschutzes beachtet, muß letztere ins Hintertreffen kommen.

Eine multifunktionale Agrikultur, die mit zahlreichen Rücksichtnahmen auf die Mitwelt der Nachhaltigkeit dient und gleichzeitig ein Bündel von Leistungen im Allgemeininteresse zu erbringen beauftragt ist, hat der Natur der Sache nach höhere Kosten, die mit dem Produktionsgeschehen verbunden sind. Hierzu kommt noch die kurzfristige Orientierung der Märkte, auf Grund deren Langzeitaspekte in der Regel ausgeklammert werden. Zu letzteren gehören insbesondere die Nahrungsbedürfnisse kommender Generationen, die es geboten erscheinen lassen, auch die Produktionsbereitschaft von Grenzertragsböden und benachteiligten Gebieten aufrecht zu erhalten. Voraussetzung für die Erreichung dieses Zieles ist die Sicherung einer breiten biologischen Basis. Letztere ist wieder Vorbedingung für ökologische Stabilität, also für die Sicherung der Lebensbasis im Allgemeinen, und die Aufrechterhaltung einer höheren Vielfalt an Versorgungsoptionen künftiger Generationen. Die in der WTO akzeptierte und von der EU als Faktum zur Kenntnis genommene Kurzzeitdynamik<sup>2</sup> drängt jedoch Agrikultursysteme, die einer

---

<sup>1</sup> TANGERMANN, ST.: Reform der EU-Agrarpolitik und WTO-Verhandlungen; in: *Agrarwirtschaft* 47 (1998) 12; S. 443-452

<sup>2</sup> Die Rede des Generaldirektors der GD I, Auswärtige Beziehungen, Handelspolitik, Beziehungen zu Nordamerika, zum fernen Osten sowie Australien und Neuseeland, DR. JOHANNES FRIEDRICH BESELER vom 14.6.1999 in Wien folgt indirekt dieser Logik. Es werden wohl Umweltschutz und Multifunktionalität der Landwirtschaft angesprochen, diese aber im Kontext der kurzfristigen Wettbewerbssituation mit ihren Sachzwängen gesehen und von vornherein Zugeständnisse im Interesse der aktuellen Wirtschaftsinteressen als unvermeidbar angenommen. Daß bei diesen <geistigen Koordinaten> die Realitäten auf den Kopf gestellt werden, weil der unabdingbar notwendige ökologische Unterbau zugunsten des sozialen Überbaues geopfert wird, entgeht der kurzfristigen <abgehobenen> Sicht.

In dieselbe Richtung weist auch ein Strategiepapier der GD I vom 15.6.1999 (The EC approach to the scope, structure and time frame of future negotiations), in dem den Komitees für Handel und Umwelt (CTE) und Handel und Entwicklung (CTD) nur eine beratende Funktion zukommt, während für die Kurzzeitstrategien eigene Arbeitsgruppen vorgeschlagen werden.

multifunktional nachhaltigen Konzeption folgen, aus der Produktion, sofern nicht massive Gegenmaßnahmen gesetzt werden. Daher wird nach einer kurzen Situationsdarstellung auch auf solche eingegangen.

Zu dieser vorstehend dargelegten Problematik des unterschiedlichen Agrarleitbildes kommt noch die Problematik der standörtlich unterschiedlichen Agrikultursysteme, die auf Grund der unterschiedlichen natürlichen Gegebenheiten unterschiedliche Rücksichtnahmen auf die Mitwelt, unterschiedliche Produktionsfaktorenkombinationen und unterschiedliche Externalitäten aufweisen. Die stillschweigende Annahme einer weltweit einheitlichen Produktionsstrategie, wie es in der Welthandelsagrarpolitik geschieht, ist daher sachlich nicht gerechtfertigt.

## **V.4.2 Kern und Tragik der AGENDA 2000**

### **1. Grundausrichtung (Kern)**

Da in der WTO (GATT) durchgesetzt wurde, daß die Landwirtschaft „wie jeder andere Industriezweig“ zu behandeln sei<sup>3</sup> und das handelspolitische Instrumentarium auf Zölle, die dem fortgesetzten Abbau unterliegen, reduziert wurde, fällt der nationale Spielraum zur Gestaltung agrarwirtschaftlicher Rahmenbedingungen zunehmend weg. In einer „realistischen“ Beurteilung der kommenden <Millenniums-Runde> wird daher angenommen, daß nur eine Politik der Anpassung an das herrschende Welthandelssystem gangbar sei.

Wesentliche Spielregeln des Welthandelssystems werden aus pragmatischen Gründen nicht mehr in Frage gestellt und als politisches Tabu betrachtet. Dies birgt jedoch die Gefahr in sich, daß sich entwickelnde Mißstände die guten Seiten der Welthandelsordnung zu überschatten beginnen und damit ihre breite politische Akzeptanz verloren geht. Politik sollte, wenn sie zukunftsfähig sein soll, niemals Kritik und Infragestellungen ausschließen.<sup>4</sup>

Die Konsequenz der Politik der Anpassung ist eine schrittweise Senkung des Agrarpreisniveaus in der EU in allen Sektoren in Richtung Weltmarktpreise (ohne Rücksicht auf die jeweiligen Produktionsverhältnisse und Produktionskosten). Gleichzeitig muß das preisstabilisierende Interventionssystem weitgehend aufgegeben werden, weil bei extrem niedrigen Weltmarktpreisen (die Agrarmärkte unterliegen bekanntlich sehr hohen Preisschwankungen) und weitgehend abgebauten Zöllen der Interventionsmechanismus kollabieren würde. Letzteres deshalb, weil

---

<sup>3</sup> Dies ist deshalb sachlich unrichtig, weil die Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes verlangt, daß Ungleiches den Unterschieden entsprechend und damit <gleich> zu behandeln ist. Die Land- und Forstwirtschaft als naturnächster Wirtschaftszweig darf aufgrund ihrer multifunktionalen Einbettung in die Biosphäre nicht gleich wie z.B. eine Kugellagerfabrik behandelt werden. Letztere ist im Rahmen der Biosphäre als weitgehend geschlossenes System gestaltbar, während die Landwirtschaft als weitgehend offenes System in vielfältigen Interaktionen mit der Mitwelt (insbesondere Böden, Mitlebewesen, Wasser) steht.

<sup>4</sup> Diese Passage wurde vor den Demonstrationen in Seattle anlässlich der Eröffnungsgespräche für die Millenniums-Runde geschrieben. Diese bestätigen den gemachten Vorhalt.

dann auch Auslandsware (Agrargüter sind in der Regel homogene Güter) in die Intervention ginge. Ein solcher Vorgang würde die „Kasse sprengen“. Aus diesem Grunde sieht die AGENDA 2000 auch einen weitgehenden Rückzug aus der staatlichen Intervention vor und beschränkt sich künftig auf Notmaßnahmen im Falle extremer Preiszusammenbrüche, die als „Sicherheitsnetz“ bezeichnet werden. Alle Regelungen bei Fleisch, Milch, Getreide sowie Öl- und Eiweißpflanzen sprechen diese Sprache. Z.B. werden die Mengenaufstockungen bei Milch und die Ankündigung eines möglichen Auslaufens der Quotenregelung im Jahre 2006 bzw. 2008 de facto einen Teil der formell nicht dekretierten (weil politisch derzeit nicht durchsetzbaren) Preissenkungen bewirken. Ebenso drohen die Rinderpreise im Rahmen der künftigen Sicherheitsnetz-Interventionsregelung von derzeit S 38,25 (2,78 Euro) auf S 21,47 (1,56 Euro) abzusinken.<sup>5</sup>

Damit aber kommt die EU-Agrarpolitik in das Dilemma, daß eine flächendeckende Landbewirtschaftung in dicht besiedelten Kulturlandschaften, wie sie auch der Natur- und Umweltschutz erfordert, im Angesicht knapper Budgets kaum mehr finanzierbar zu werden droht. Letzteres entspricht aber dem Zentralziel der großen Agrarexporteure – nämlich die heimische Landwirtschaft vom derzeit kaufkräftigsten Markt der Welt systematisch zu verdrängen. Auf dieses Fremdbestimmt- und Getriebensein der EU Agrarpolitik<sup>6</sup> soll im folgenden noch kurz näher eingegangen werden.

## **2. Einander widersprechende Ziele (Tragik)**

Die europäische Agrarpolitik gesteht das in der URUGUAY-Runde und im Folgeprozeß akzeptierte Ausgeliefertsein an den Welthandel gegenüber der Gesellschaft, insbesondere gegenüber den Bauern, bislang (noch) nicht ein und verspricht eine weitgehende Absicherung der Multifunktionalität<sup>7</sup> und der Einkommen.

Die dem entsprechende Erwartungshaltung der Bauern wurde in den vergangenen Verhandlungen über die AGENDA 2000 deutlich. Vor allem die Preispolitik und das Instrument der mengenmäßigen Beschränkungen wurden nach wie vor als wirksam erachtet und daher heftig diskutiert sowie deren weiterer Einsatz als Erfolg gewertet.

Bei der nunmehr von den reichlich mit Land ausgestatteten Agrarexporteuren betriebenen Gestaltung des Weltmarktes werden jedoch die traditionellen agrarpolitischen Instrumente zur

---

<sup>5</sup> Siehe Informationsbroschüren des ÖSTERREICHISCHEN BUNDESMINISTERIUMS FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, Reform der GAP – Ergebnisse, vom 26.3.1999 und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, EU-Agrarreform: alle Ergebnisse, in: Der Österreichische Bauer, Nr.4a, April 1999.

<sup>6</sup> Siehe auch WOHLMEYER H., Der getriebene Sektor, in: Umweltstandort Deutschland; Gewerkschaftliche Monatshefte, 47 Jg., Heft 3, Bund-Verlag, Köln 1996.

<sup>7</sup> Gemäß dem propagierten <Europäischen Modell> soll die Land- und Forstwirtschaft multifunktional, nachhaltig und wettbewerbsfähig sein, die Landschaft pflegen, die Naturräume erhalten sowie einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raumes leisten und gleichzeitig qualitative und quantitative Ernährungssicherheit sowie umfassenden Umwelt- und Tierschutz gewährleisten. Siehe loc. cit. FN 4

Preis- und Einkommensregulierung weitgehend paralysiert – wenn nicht im vorgegebenen Wettbewerbskontext sogar kontraproduktiv. Letzteres gilt vor allem für die einzelbetrieblichen mengenmäßigen Produktionsbeschränkungen. Diese können für den Marktausgleich und für ökologische Ziele eingesetzt werden, ohne die Wettbewerbsfähigkeit am Inlandsmarkt zu verringern, so lange das handelspolitische Regime eine Inlandspräferenz und damit höhere Kosten absichern kann. Da in Zukunft (weiterer Zollabbau) aber der Preiswettbewerb voll durchschlagen wird, sind mengenmäßige Produktionsbegrenzungen deshalb nicht mehr zielführend, weil sie zur Erhöhung der Stückkosten führen und so die Wettbewerbsfähigkeit auf dem von Großstrukturen dominierten Weltmarkt verringern.<sup>8</sup> Die EU läuft in dasselbe Dilemma, das in Österreich im Milchsektor exemplarisch evident geworden ist. Österreich setzte, um Exportstützungen zu ersparen und ökologischen Anforderungen zu genügen, auf Produktionsbeschränkung und –rücknahme. Damit erhöhten sich zwangsläufig die Stückkosten in der Urproduktion und Verarbeitung. Gleichzeitig bereitete man aber die Marktöffnung vor und vergaß (verdrängte) dabei, daß sogar die unmittelbaren Nachbarn (z.B. Bayern)<sup>9</sup> durch höhere Mengen weit geringere Produktionskosten haben. Die Folge ist eine geringere Wettbewerbsfähigkeit, die nun allgemein beklagt wird.

Dieses Problem stellt sich für die EU insgesamt in fast allen Sektoren der Agrarproduktion. Wenn daher nicht zukunftsfähige Änderungen in den Basisspielregeln durchgesetzt werden (siehe insbesondere Kapitel II.2, Abschnitte VII und VIII), verbleibt somit als einziges griffiges Instrument ein kompliziertes System von Direktzahlungen. Letzere sind nicht nur schwierig zu administrieren und teuer, sondern auch für die Allgemeinheit schwer durchschaubar. Deshalb besteht die Gefahr, daß sie zunehmend ihre politische Akzeptanz einbüßen. Dazu kommt noch, daß in der WTO eine Nicht-Produktionsbezogenheit der Direktzahlungen gefordert wird. Dies verschärft das Akzeptanzproblem zusätzlich, weil die Allgemeinheit im Rahmen einer multifunktionalen Naturbewirtschaftung konkrete, an die Produktion gebundene Gegenleistungen erwartet. Aus diesen Gründe hat auch das Nicht-EU-Mitglied Norwegen, dessen Landwirtschaft einen hohen Grad an externen Leistungen erbringt, vorgeschlagen, daß dem Polluter-pays-Principle (Verursacherprinzip bei Umweltschäden) das Provider-gets-Principle (Abgeltung von Leistungen im Allgemeininteresse) zur Seite gestellt wird.

In diesem Zusammenhang erscheinen einige *grundsätzliche Anmerkungen* zum Thema der in der WTO erlaubten *Subventionen* erforderlich:

---

<sup>8</sup> In diesem Lichte bewirkt auch die Bindung von diversen produktionsbezogenen Prämien an Referenzmengen und das Einziehen von Obergrenzen, d.h. de facto das mengenmäßige Einfrieren der Produktion, längerfristig eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition, sofern die gegenwärtige Welthandelsordnung weiterhin keine Ausgleichsmaßnahmen zuläßt.

<sup>9</sup> Bayern verfügt für ein etwa gleich großes, aber für die Produktion sogar vorteilhafteres Staatsgebiet über eine Richtmenge von rd. 7 Mio. jato, während Österreich mit 2,4 Mio. jato das Auslangen finden muß. Dazu kam noch, daß Österreich im Rahmen der Verhandlungen über die AGENDA 2000, obwohl es mit seinem hohen Alpenanteil auf die Milchproduktion angewiesen ist, keine „spezifische Quoten“, d.h. Sonderkontingente, zugeteilt erhielt. Der Ausweg sind wieder die Diskrepanz mildernde <Direktzahlungen>.

- Die USA und die CAIRNS-Gruppe fordern strikte eine Nichtproduktionsbezogenheit der Green-box-Maßnahmen. Gemäß dieser Geisteshaltung (mind set) fallen alle produktionsbezogenen Maßnahmen automatisch in die Red-, Amber oder Blue-box, also unter jene Maßnahmen, die entweder von vornherein verboten sind oder die dem Angriff in der bevorstehenden WTO-Runde unterliegen werden. Bei aller vordergründigen Interessensbezogenheit dieser Vorgangsweise steht dahinter aber noch ein wesentlicher Unterschied in der *Konzeption des Naturschutzes*. Die Länder mit hoher Flächenausstattung pro Kopf sehen Naturschutz als Ausschluß des Menschen aus der Bewirtschaftung einer Region. Dies manifestiert sich besonders in der noch immer nicht abgeschlossenen internationalen Debatte über die Naturparks in der IUCN (Internationale Naturschutz Union). In dicht besiedelten Gebieten wird jedoch der Mensch als Element der Naturlandschaft gesehen und seine nachhaltige Tätigkeit wird in den Naturschutz integriert.<sup>10</sup> Ein solcher Naturschutz erfordert jedoch Spielraum für *produktionsbezogene Maßnahmen*. Die öffentliche Nachfrage nach solchen Leistungen dürfte der Natur der Sache nach nicht als „Subvention“ eingestuft werden. Wenn aber aus verhandlungstaktischen Gründen bewußt bei dieser nicht sachentsprechenden Zuordnung verblieben wird, dann müßte wenigstens die Green-box für solche produktionsbezogene Maßnahmen geöffnet werden.
  
- Eine weitere Möglichkeit in der Kaskade in Richtung geringerer Sachentsprechung wäre ein <Greening der Blue-box> - also das Außerstreitstellen von produktionsbezogenen Leistungen im Rahmen einer multifunktionalen Landbewirtschaftung.<sup>11</sup> Dies wird einer der heißen und unverzichtbaren Punkte in der Millenniums-Runde sein (müssen). Dabei ist jedoch festzuhalten, daß das langfristige Ziel in einer nachhaltigen Weltwirtschaft <echte Preise>, also Preise, die die derzeit externalisierten Kosten enthalten, sein sollten. Die einfachere, sinnvollere und ökonomischere Lösung ist nämlich das Vorgeben von Standards, wobei sich die Kosten ihrer Beachtung im Marktpreis des Gutes bzw. der Dienstleistung niederschlagen. Solange aber kein gerechtfertigter handelspolitischer Ausgleich gegenüber der Konkurrenz von Waren und Dienstleistungen, die ohne Beachtung vergleichbarer Schutzniveaus erzeugt wurden, besteht, bedarf es der Krücke der öffentlichen Nachfrage nach den gesellschaftlich erwünschten Leistungen.

In Erkenntnis der oben kurz dargelegten Schwächen wird in der AGENDA 2000 ein verstärkter Akzent auf die Einkommenschancen im Rahmen der allgemeinen Entwicklung des ländlichen Raumes gelegt. Letztere bedingt allerdings, wenn sie dauerhaft sein soll, daß die allgemeine

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu als Beispiel das jüngste Leitbild für den Naturschutz des Bundeslandes Niederösterreich, AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, Abt. Naturschutz, 1999.

<sup>11</sup> Beispiele hierfür sind die mit diversen Auflagen verbundenen Ausgleichszahlungen für die Haltung von Wiederkäuern in den Berggebieten und das Einhalten vielfältiger Fruchtfolgen in der Pflanzenproduktion.



Wirtschaftspolitik auf Dezentralisierung und Vernetzung ausgerichtet ist und daß institutionelle Regelungen – wie z.B. ein die Leistungen der ländlichen Gemeinden honorierender Finanzausgleich<sup>12</sup> - eine nachhaltige Basis für die ländliche Entwicklung gewähren. Diesbezüglich sind jedoch quer durch Europa sehr geringe Ansätze einer politischen Realisierung erkennbar. Hier steht eine EU-interne institutionelle Flankierung aus. Die bereitgestellten Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raumes<sup>13</sup> drohen daher längerfristig bis auf einige auf besonders günstige lokale Rahmenbedingungen stoßende Initiativen im Hauptstrom unterzugehen, wenn die *begleitenden institutionellen Änderungen* ausbleiben.

Zu letzteren sei noch ein grundsätzlicher Vermerk angebracht: Unter Bedingungen der allgemeinen Nachhaltigkeit<sup>14</sup> der Gesellschaftsgestaltung werden die Flächen und die Agrargüter knapp. Agrarpolitik wird sich dann statt auf Überlebenshilfen und die Verwertung von Überschüssen v.a. auf die Abschöpfung sozial nicht wünschenswerter Differenzialrenten konzentrieren müssen.

Die EU-Agrarpolitik sollte daher, in Analogie zu guten betrieblichen Managementsystemen auf drei Ebenen stattfinden:

- a) Auf der Ebene des *operationalen* Überlebens unter den derzeit vorgegebenen Rahmenbedingungen.
- b) Auf der Ebene der *strategischen* Planung, die notwendige Zukunftsziele anpeilt und trachtet, daß die operationale Agrarpolitik dies nicht kompromittiert (Orientierung der gegenwärtigen Agrarpolitik mittels des <Rückblickes aus der Zukunft>).<sup>15</sup>
- c) Auf der Ebene der *konsequenten Gestaltung der Zukunftsfähigkeit* der Rahmenbedingungen so, daß die menschlichen Verhaltensmuster auf alle Menschen ausgedehnt (zukunfts-fähige Globalisierung) und beliebig lange fortgesetzt werden können (Inter-Generationen-Kompatibilität).

Derzeit dominiert das operationale Verfangensein in fast allen Politikbereichen. Volkswirtschaftspolitik verkommt zur Wettbewerbspolitik in einem nicht mehr hinterfragten System.

---

12 So hat der DEUTSCHE SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) den ökologischen Finanzausgleich thematisiert (SRU, Konzept einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Sondergutachten; Wiesbaden 1996)

13 Für die Periode 2000 bis 2006 30.370 Mio. Euro - also etwas mehr als 10 % der Gesamtmittel für die Landwirtschaft (297.740 Mio. Euro). Siehe loc. cit. FN 4

14 Siehe Studien:

JÄGER J., LIBERATORE A., GRUNDLACH K. (eds.); „Global environmental change and sustainable development in Europe“; European Commission, Brüssel - Luxemburg, 1995.

Sustainable Europe. Hrsg.: Institut für Sozial-ökologische Forschung, Frankfurt/Main (1994).

ECO-Restructuring. Hrsg.: AYRES, R. U., WEAVER P. M., „Eco-restructuring: Implications for Sustainable Development, United Nations Univ.Press, Tokyo, 1998.

LOHSKE, R. BÖHMER, TH. ET AL. (BUND/Miserior Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland: ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Birkhäuser Verlag, Basel-Boston-Berlin, 1996

15 Dieser Terminus wurde von L.A. JANSEN geprägt. Siehe hierzu auch seinen Artikel „Sustainable Development – A Challenge to Technology“ im Kapitel Sustainability and Eco-Restructuring - How to implement it in Sustainability - where do we stand? SUSTAIN, Graz 1993.

Es ist daher erforderlich das Augenmerk nicht nur auf die Finanzierungstöpfe, sondern auch auf die *Rahmenbedingungen* zu legen.

In der nachfolgenden Übersicht V.4-1 wird versucht, das Spannungsfeld zwischen der <eingebauten Agenda> der kommenden Millenniumsrunde und der Position des agrarischen Hauptakteurs, den USA, zusammenfassend aufzuzeigen.

Übersicht V.4-1

**Das europäische Agrarmodell, die WTO und die USA: Ziele und Konflikte**

WTO Ziele in der Millenniums-Runde	Ersichtliche Ziele des Hauptakteurs USA	Ziele eines multifunktionalen europäischen Agrarmodelles
<p>Weitere Marktliberalisierung durch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Zölle</li> <li>- Abbau der Exportsubventionen</li> <li>- Erweiterung des Marktzugangs</li> <li>- Senkung der Stützungen im Inland</li> <li>- strenge Nichtproduktionsbezogenheit der Green-box (Entkoppelung von Prämien und Produktion) sowie</li> <li>- zu erwartender Angriff auf die Blue-box.</li> </ul> <p>Die „Non Trade Concerns“ (nicht handelsbezogene Ziele) werden im Rahmen des erkennbaren Wertewandels erst artikuliert.</p> <p>Derzeit reine Produktionsbezogenheit des Denkens („mind set“).</p>	<p>Klare, einseitig marktorientierte Ausrichtung:<sup>1</sup></p> <p>Klassische Strategie, mit allen Mitteln marktbeherrschend zu werden. Hierzu vor allem Öffnung des kaufkräftigsten Marktes der Welt für die US-Agrarproduktion durch Angriff auf das europäische Agrarmodell<sup>2</sup>. Hauptmittel hierzu: Neben dem Durchkämpfen der &lt;built in agenda&gt; der WTO, wie sie in Spalte 1 dargelegt ist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Auf den ersten Blick nicht produktionsbezogene Förderungen, die aber einer massiven Kostensenkung gleich kommen und so den Wettbewerb zu Gunsten der USA beeinflussen.</li> <li>b) Öffnung der Märkte für Agrarprodukte, die auf Grund des Einsatzes der Gentechnik und von leistungssteigernden Chemikalien (z.B. Hormon) niedrigere Produktionskosten aufweisen.</li> </ul> <p>Üblicherweise nicht ausgesprochene interne Ziele:<sup>3</sup></p> <p>Binnen sieben Jahren die Konkurrenz auf dem Weltmarkt ausschalten und in der Folge als Hauptakteur den Weltmarkt für Nahrungsmittel beherrschen.</p>	<p>EU-Position mit z.T. gegensätzlichen Leitzielen: einerseits Bestreben, mit allen Mitteln als Global Player am Welt-Agrarmarkt konkurrenzfähig zu werden, andererseits Versuch, die Ziele einer multifunktionalen Landwirtschaft zu verwirklichen.</p> <p>Gemäß letzteren soll die Land- und Forstwirtschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Landschaft pflegen, die Naturräume erhalten,</li> <li>• die Umweltkompartimente, Biodiversität, Böden und Wasser schützen, den Tierschutz beachten sowie</li> <li>• Qualität und Sicherheit der Lebensmittelversorgung langfristig gewährleisten.</li> </ul> <p>Gleichzeitig soll die Landwirtschaft unter den gegebenen Randbedingungen wettbewerbsfähig, wirtschaftlich und sozial vertretbar sein.</p> <p>Mit dem derzeit handelspolitisch zulässigen Instrumentarium können die auch von der Bevölkerung gewünschten Ziele allerdings kaum erreicht werden. Der bedingungslose Wettbewerb mit Agrarsystemen, die nur die Produktionsfunktion optimieren, führt zum Verlust der Konkurrenzfähigkeit. Im Rahmen des Multifunktionalitäts- und des Provider-gets-Prinzips<sup>4</sup> müßten gesondert zu honorierende Zusatzleistungen anerkannt und als produktionsbezogene Leistungen im Rahmen der Green-box oder nach einem „Greening“ der Blue-box abgegolten werden.</p>

- 1) Siehe z. B. das Statement des US-Landwirtschaftsministers DAN GLICKMAN bei der „Canadian Agricultural Trade Conference“ in Ottawa am 19. April 1999 (Release No. O173.99 des USDA)
- 2) Siehe hierzu das Statement des US-Agrarministers vom 11.3.1999 über die AGENDA 2000 der EU (Release No.00099.99 des USDA) zu den Beschlüssen der EU-Landwirtschaftsminister vom selben Tag
- 3) Quelle: Persönliche Kontakte mit Farmern
- 4) Die öffentliche Nachfrage nach Leistungen im Allgemeininteresse darf nicht als Subvention qualifiziert werden

### V.4.3 Notwendige Initiativen

Wenn das Europäische Agrarmodell verwirklicht werden soll und wenn in Europa der Sonderfall Österreich (gebirgig und Kleinstruktur) überleben können soll, dann bedarf es neben den im Abschnitt VII aufgezeigten Lösungsansätzen insbesondere nachstehender Initiativen.

#### 1. Notwendige Initiativen auf internationaler Ebene

Um der auf eine „Wegrationalisierung“ der Europäischen Landwirtschaft ausgerichteten WTO-Dynamik<sup>1</sup> gegensteuern zu können, bedarf es kurzfristig der Anerkennung einiger Rahmenbedingungen, die einen Mindesthandlungsspielraum gewähren. Dazu gehören:

- a) die Anerkennung der Multifunktionalität der Land- und Forstwirtschaft auf OECD- und WTO-Ebene, wobei auf den diesbezüglichen Konsens im Kapitel 14 der AGENDA 21 zu verweisen ist.
- b) die Anerkennung des Provider Gets Principle (Abgeltung von Leistungen im Allgemeininteresse),
- c) die Anerkennung der Notwendigkeit produktionsbezogener Green-box-Maßnahmen.

Diese Initiativen sollten als unverzichtbar in eine „umfassende Strategie“ (*comprehensive round*) der EU eingebaut werden, wie sie in einem informellen Diskussionspapier der Kommission vom 1.6.1999 dargelegt wurde.

Ergänzend sollte im **verhandlungsinstitutionellen Bereich** darauf gedrungen werden, daß auch die gemeinwohlorientierten und die langfristigen Interessen ihren gesicherten Platz finden. Neben den vorgeschlagenen neun Verhandlungsgruppen sollte eine *Verhandlungsgruppe* („negotiating group“) zur Überprüfung des Regelwerkes der WTO auf seine Zukunftsfähigkeit im **Lichte der UNCED 1992**, der inzwischen geschlossenen welthandelsrelevanten internationalen Abkommen und der allgemeinen Rechtsentwicklung als unverzichtbar angesehen werden. Anderenfalls läuft die WTO Gefahr, später mit dem Kurshalten der Titanic verglichen werden zu müssen, weil sie die „ökologischen und sozialen Eisberge“ auf ihrem Kurs übersehen hat. Diese Verhandlungskomitee könnte den Namen „*Verhandlungskomitee für Grundsatzfragen*“ (Negotiating Committee for Basic Issues) führen.

---

<sup>1</sup> Die Interessenlage der Hauptakteure ist sehr klar: Europa ist der kaufkräftigste Markt für Nahrungsmittel. Jede Minderung der europäischen Produktion erhöht die Exportchancen. Da Langfristaspekte auf dem Weltmarkt kaum zum Tragen kommen, wird damit argumentiert, daß man (kurzfristig) eine kostengünstige Versorgung bereitstellen könne, wodurch die Konsumentenrente ansteigt. Diesem verführerischen Anbot steht jedoch das Zukunftsszenario einer absoluten (nicht nur verteilungsbedingten) Nahrungsmittelkappheit entgegen. Letztere erfordert die Aufrechterhaltung der Produktionsbereitschaft.

Weiters sollte im „Verhandlungskomitee über Agrarfragen“ (Agriculture) eine Subgruppe „Multifunktionalität“ als unverzichtbar erachtet werden. Wenn dies nicht erfolgt, drohen diese Grundsatzfragen im handelspolitischen Alltagsgefache unterzugehen, zumal wesentliche Exporteure eine sektorale Vorgangsweise favorisieren.

Darüber hinaus sollte jedoch auf die nachstehenden grundsätzlichen Rahmenbedingungen im Interesse der Zukunftsfähigkeit nicht vergessen werden, nämlich auf:

- Die Möglichkeit der *Absicherung nachweislich höherer Kosten für eine ressourcenschonende Landbewirtschaftung* und für die höheren Kosten in benachteiligten Gebieten durch wettbewerbskonforme Grenzabgaben. Dies erscheint zwar derzeit utopisch, ist aber eine langfristig unverzichtbare Forderung, also ein „*ceterum censeo*“. Auf die Dauer können – wie schon erwähnt - echte (der Kostenwahrheit entsprechende Preise) nicht durch die Krücke des Einsatzes von Budgetmitteln im Allgemeininteresse ersetzt werden, weil es einerseits zu einer Überforderung der Budgets und andererseits zu einem zu hohen bürokratischen Aufwand kommt.
- Da die nationalen Marktregulative weitgehend wegfallen, ist für die *Schaffung einer Internationalen Sicherheitsintervention* (Ausgleich extremer Preisschwankungen) ein Revirement der <Commodity Agreements> in angepaßter Form mit der Möglichkeit der Unterhaltung von <buffer stocks> zu überlegen.<sup>2</sup> Diese waren ursprünglich im Rahmen der ITO vorgesehen, wurden jedoch von den USA abgelehnt. Da nunmehr im Rahmen der heftigen globalen Preiskonkurrenz die nationalen Puffer- und Krisenlager wegrationalisiert werden, erscheint eine internationale Gemeinschaftsinitiative geboten.
- Schließlich sollte bedacht werden, daß die hohe Preisflexibilität der Agrarmärkte nach *quantitativen Steuerungsinstrumenten* als ultima ratio geradezu schreit. Geringe Überschüsse können massive Preiszusammenbrüche und geringe Knappheiten hohe Preisausschläge nach oben bewirken. Auch die WTO wird sich dieser Tatsache auf die Dauer nicht verschließen können. Wenn man unnötige Härten vermeiden und die Zerstörung an sich zukunftsfähiger Existenzen und zukunftsnotwendiger Produktionskapazitäten verhindern will, dann bedarf es unter bestimmten Umständen des Einsatzes quantitativer Instrumente, um eine wohlstandsmehrende Entwicklung der Agrarmärkte zu gewährleisten.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch WOHLMEYER, H., Trends in post-1945 Commodity Agreements, Dissertation am University College London, London 1964

<sup>3</sup> Der 1995 verstorbene legendäre EG-Agrarkommissar SICCO MAUSHOLT vertrat in seinen alten Tagen aufgrund seiner langen Lebenserfahrung vehement die Verteidigung und den behutsamen Einsatz von quantitativen Steuerungsinstrumenten, um sozial und ökologisch nachteilige Entwicklungen auf den Agrarmärkten abfangen zu können. (Der Autor durfte diesbezüglich auch persönliche Gespräche mit dem großen alten Mann der Europäischen Agrarpolitik führen.)

Ergänzend sollte EU-intern über eine verbesserte Marktorganisation zum Abbau des Preisrisikos beigetragen werden. Dies betrifft vor allem den *Aufbau und Förderung von Terminmärkten im Agrarbereich* (siehe nachfolgenden Punkt 2).

## **2. Verbesserte private Marktorganisation auf EU-Ebene**

Gemäß dem Prinzip, prioritär marktkonforme Instrumente zur Zielerreichung einzusetzen, sollte dem Problem der hohen Preisschwankungen und Risiken im Agrarbereich möglichst marktkonform zu begegnen versucht werden. Hier könnte bei der Marktorganisation angesetzt werden. Es bietet sich insbesondere die institutionelle Absicherung über funktionierende *Terminbörsen* an. Diese existieren in Europa zum Großteil nicht mehr. Wegen der Kleinstruktur der europäischen und insbesondere der österreichischen Landwirtschaft ist diesbezüglich auch eine Bündelung der zumeist kleinen Angebotsmengen (Erzeugergemeinschaften, Genossenschaften) mit standardisierten (exportfähigen) Qualitäten und Lagerhaltungen zur Erzielung börsengängiger Quantitäten erforderlich. Hier könnte eine gezielte Strukturförderung der EU ansetzen. Ähnlich wie bei der Förderung der Abdeckung von Elementarrisiken (z.B. Ernteversicherung), könnten Kostenverbilligungen den Zugang zu den Terminmärkten attraktiv machen. Diese Strategie sollte durch entsprechende staatliche Kontrollmechanismen begleitet werden, um einem spekulativen Mißbrauch der Terminmärkte vorzubeugen.

## **3. Schaffung verbesserter Argumentationsgrundlagen und deren Bekanntmachung**

Die evidenten ökologischen und sozialen Defizite und Gefährdungen sind erdrückend, dennoch werden sie innerhalb der WTO nicht zur Kenntnis genommen.

Es sollten daher die Zusammenhänge systematisch aufgezeigt werden, um die erforderlichen Maßnahmen besser begründen zu können. Diesbezüglich müssen auch die Forschungen im Bereich der Erfordernisse des standortangepaßten, nachhaltigen und multifunktionalen Managements von Agrarökosystemen gegenüber jenen, die der unmittelbaren Wettbewerbsfähigkeit dienen (*immediate competitiveness*), besser dotiert werden.

## **4. Intensivere Verschränkung mit dem Menschen-, Natur- und Umweltschutz<sup>4</sup>**

Im Rahmen dieser „Non-Trade-Concerns“ können nicht nur die Multifunktionalität untermauert, sondern auch nachstehende Initiativen ergriffen werden:

- a) Forderung einer *weltweiten Besteuerung der Mineralölprodukte auf ihren Wiederherstellungswert* sowie der Aufhebung der Befreiung der internationalen Schifffahrt und des internationalen Flugverkehrs von diesen Steuern. Ähnliches gilt bezüglich der Zurverfü-

---

4 Diese wird in dem oben zitierten informellen Strategiepapier der EK vom 1.6.1999 im Umweltabschnitt gefordert.

gungstellung von „Verkehrsinfrastruktur auf Gemeinkostenbasis“ (Flug- und Seehäfen, Straßen).

Damit würde (siehe Kapitel VII.2.1) einer der wichtigsten Faktoren, der zu einer nicht nachhaltigen Allokation der Produktionsfaktoren führt, ausgeschaltet.

- b) Insistieren, daß effizienter Natur- und Umweltschutz die *Einbeziehung der Produktionsverfahren* erfordert. Der Angst vor Mißbrauch kann durch das Anknüpfen an jene Streitbeilegungsverfahren, die bereits ein untersuchendes Zurückgreifen auf die Produktionsverfahren vorsehen, und auf die Regeln bezüglich der technischen Handelshemmnisse, die sich sehr detailliert auch mit den Bereich der Produktionsverfahren befassen, begegnet werden.
- c) Ähnliche Angst herrscht vor der Einführung von *Ausgleichsabgaben, die bei krassen Verzerrungen des Kostenniveaus durch niedrige ökologische und soziale Standards* den notwendigen Ausgleich zur Herstellung gerechter Wettbewerbsverhältnisse bewirken sollen. Ein Panel von unabhängigen Experten und die Zweckwidmung der Mittel für einen internationalen Entwicklungsfonds, aus dem Maßnahmen in den betroffenen Ländern finanziert werden, könnte diesen Befürchtungen den Grund nehmen (siehe hierzu auch die Fußnote zu Übersicht VII.1-4).

## 5. Flankierende Initiativen auf nationaler Ebene

Damit Österreich seine kleinstrukturierte, standortangepaßte Landwirtschaft im Kontext der AGENDA 2000 und der Konturen der bevorstehenden Millenniums-Runde aufrecht erhalten kann, bieten sich im Rahmen der Green-box<sup>5</sup> neben den bereits ergriffenen Maßnahmen insbesondere nachstehende an. Diese könnten weitgehend auch mit den Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der AGENDA 2000 verbunden werden.

- 5.1 Im Infrastrukturbereich drängt sich vor allem die Übernahme der Errichtung und Erhaltung des *ländlichen Wegenetzes* durch Bund, Länder und Gemeinden auf, weil in den derzeitigen Marktpreisen diese Kosten nicht mehr untergebracht werden können. Außerdem wird das ländliche Wegenetz zum überwiegenden Teil von der Allgemeinheit benutzt. Die Bauern sind insbesondere in den Berggebieten der Natur der Sache nach überfordert, wenn sie die gewünschte Infrastruktur für die Zugänglichkeit der Erholungslandschaft erhalten sollen. Auch sollte man bedenken, daß alle Staatsbürger - auch die dezentral siedelnden - ein Anrecht auf vergleichbaren öffentlichen Service haben sollten.

---

5 Die Green-box reicht von der Forschung bis zu sozialen Maßnahmen. Sie ist thematisch breit genug, um genügend Spielraum für die Erreichung gesellschaftlich als notwendig erachteter Zielsetzungen zu geben. Es bedarf hierzu lediglich des nationalen Konsenses, diesen Spielraum auch entsprechend zu nutzen.

Zu den essentiellen öffentlichen Dienstleistungen gehört sicherlich die Verkehrsinfrastruktur.

- 5.2 Ebenso bedarf es der günstigen Versorgung mit *Wasser, Strom und Telekommunikationsdienstleistungen*. Hier sollte der Grundsatz gelten, daß die ländliche Bevölkerung kostenmäßig gegenüber der Bevölkerung in den Ballungszentren nicht benachteiligt werden sollte.

Dies ist insbesondere deshalb so bedeutsam, weil im Rahmen der privatisierten Telekommunikation vorzüglich die lukrativen Ballungszentren betreut werden. Dadurch besteht die Gefahr, daß die ländlichen Gebiete von der übrigen Entwicklung abgekoppelt werden und die so häufig thematisierte Option des dezentral angesiedelten Nebenerwerbes an den höheren Kosten scheitert.

- 5.3 Besondere Bedeutung in der ländlichen Entwicklung hat der Aufbau von regionalen *Nahversorgungssystemen*. Forschung für und Entwicklung von angepaßter Technologie, Demonstrationsprojekte und Infrastruktur sind diesbezügliche Basisnotwendigkeiten. Nahversorgungssysteme können nicht nur das Verkehrsaufkommen reduzieren, sondern auch lokale Stoffkreisläufe schließen und zur dynamischen Erhaltung der Biodiversität der Kulturlandschaften beitragen. Auch bieten sie höhere Versorgungssicherheit im Falle gestörter Zufuhren und im Krisenfall.

- 5.4 Im Hinblick auf die immer noch geltende Erklärung der immerwährenden Neutralität Österreichs sowie aus gebotener Krisenvorsorge bei zunehmender politischer und ökologischer Instabilität sollte die *Lagerhaltung zum Zwecke der Nahrungsmittelsicherheit* ausgebaut werden.

Hierfür bieten sich zum Zwecke einer ausgewogenen Mindestkrisenvorsorge an:

- a) Die dezentrale Lagerung von Weizen, wobei es sinnvoll erscheint, daß die Bauern einen zusätzlichen Jahresbedarf an Futterweizen in Nahrungsqualität rotierend auf Lager halten (Kohlehydrat- und teilweise Eiweißversorgung).
- b) Die dezentrale Lagerung von Hartkäse im Ausmaß einer Jahresproduktionsmenge (Eiweiß- und Fettversorgung).

Diese Strategie hat sich im Laufe der Geschichte bewährt. Sie wurde bereits von den römischen Armeen praktiziert (Getreide und Käse als Dauerwaren zur Basisversorgung) und von der Schifffahrt vor der Erfindung der Kühlkette angewendet, wobei bei letzterer auch noch die Fleisch- und Fettkonserve „Speck“ zur Anwendung kam.

Ein solches Programm hätte auch den Vorteil, daß die dezentralen Lager in einer Kuppelstrategie mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde für preisdämpfende Maßnahmen eingesetzt werden können (Offenmarktpolitik).



Es ist somit auf Grund der Vorgaben durch die AGENDA 2000 und der Konturen der bevorstehenden WTO-Verhandlungen ein Bündel von ergänzenden Maßnahmen auf mehreren Ebenen erforderlich, um der nicht nachhaltigen Dynamik der Weltmärkte gegenzusteuern. Dieses Gegensteuern in Richtung einer gemeinwohlorientierten und nachhaltigen Entwicklung wird solange höchst mühsam sein, als die Spielregeln der Gesamtwirtschaft und der Weltwirtschaft nicht konsequent an den Erfordernissen einer nachhaltigen Gesellschaftsgestaltung orientiert sind.

#### **V.4.4 Bemerkungen zum Agrarhandelskonflikt EU - USA**

Das Verdrängen der USA aus vielen Märkten durch eine aggressive Exportpolitik der EU statt einer Kanalisierung der Überschüsse in den großen Topf der nachwachsenden Rohstoffe hat diese ebenfalls aggressiv gemacht. Der <grand deal> „Wir gehen nicht in Eure Exportgefilde und Ihr achtet unsere von einer anderen Agrarkonzeption ausgehenden Gemarkungen“, wurde versäumt. Nun haben sowohl die USA als auch die EU erhebliche Schwierigkeiten, weil die Entwicklung der Weltmärkte im Agrarbereich viel zu optimistisch eingeschätzt wurde.

Die ungleiche Verteilung der Einkommen (nur etwa 25 % der Weltbevölkerung haben in den letzten 15 Jahren vom Wachstum der Weltwirtschaft entsprechend profitiert - *Human Development Report 1996*), das Abkoppeln der <least developed countries> von der internationalen Entwicklung und nicht zuletzt das Verschwenden der Devisen für Nichtnahrungszwecke (z.B. für Kriegsmaterial) bewirkten, daß die Nachfrage nicht den verkündeten Erwartungen entsprechend stieg. Gemäß der den Agrarmärkten eigenen hohen Preisflexibilität sanken die Preise und brachten insbesondere die US-Farmer, die durch den FAIR-Act in die volle Produktionsfreiheit entlassen worden waren, in schwerste Bedrängnis, die weiter andauert.

Die Reden des US-Landwirtschaftsministers bezüglich eines Ergänzungsbudgets, um die <farm loan programs> aufstocken zu können, verwenden eine außerordentlich dramatische Sprache, die von „Farm-Krise“ bis zum nicht mehr aushaltbaren „Druck auf Familienfarmer“ reichen.<sup>6</sup> Eine um so härtere Gangart ist nach außen hin zu erwarten, weil man einerseits Schuldige für die Fehleinschätzung der von den ungesteuerten Märkten ausgelösten Dynamik sucht und andererseits den bedrängten Farmern zeigen will, daß man sich für sie entsprechend einsetzt.

Es ist somit eine dramatische Verhandlungsrunde - insbesondere mit der EU (einem der weltweit kaufkräftigsten Märkte) - zu erwarten. Ein Ausbruch aus dem wechselseitigen Gefangenendilemma kann nur in Richtung einer ökologischen Erhaltungswirtschaft gehen.<sup>7</sup>

---

6 Siehe z.B. Statement of the Secretary of Agriculture DAN GLICKMAN on Supplement Budget Request Washington, D.C. April 29, 1999.

7 Siehe hierzu WOHLMEYER, H., *Agro-eco-restructuring: Potential for sustainability in „Eco-restructuring: Implications for Sustainable Development“*. AYRES, R.U. and WEAVER, P.M. Ed., United Nations University, Press, Tokyo - New York - Paris, 1998.

#### V.4.5 Bündnis mit den Entwicklungsländern

Das Ausgeliefertsein der USA und Europas an die Erdölinteressen, die einen Ausbruch aus dem fossil bedingten agrarischen Überschußsyndrom hintanhaltend, droht zu weiteren Eskalationen im hochgepeitschten Agrarbereich zu führen. Diese werden nicht nur den Handelskrieg, sondern auch die Produktionsverfahren betreffen. Dadurch entstehen Sachzwänge und Leitbilder, die für eine *nachhaltige Aufwärtsentwicklung* in den <Entwicklungsländern> kontraproduktiv sind.

Der von D. SENGHAAS für Europa dokumentierte Vierschritt einer nachhaltigen Aufwärtsentwicklung<sup>8</sup>

- funktionierender Agrarbereich (= gesicherte Ernährung)
- Aufbau von agrarischen Nebengewerben und verwandten Industrien
- Aufbau eines eigenständigen Industriebereiches sowie
- Ausbau des Dienstleistungssektors

hat Allgemeingültigkeit. Dieser Vierschritt kann nur mit großen Schwierigkeiten durchbrochen werden.

Auch das internationale Agrarleitbild bedarf einer Korrektur. Die Entwicklungsländer haben Bedarf nach einer kleinräumig standortorientierten, vielfältigen (eher gärtnerischen) Naturbewirtschaftung. Ihnen sollte nicht jenes Bewirtschaftungsmuster aufgezwungen werden, das von den reichlich mit Boden und Nahrungsmitteln ausgestatteten Ländern ausgeht. Letzteres ist sicher nicht das zukunftsfähige Muster für eine dicht besiedelte Erde, die in absehbarer Zukunft mit radikal geringeren fossilen Inputs bewirtschaftet werden müssen. Hier könnte Europa Vorbild und Hilfe geben, wobei dies einen Abbau der eigenen Inkonsequenzen voraussetzt.

Weiters sollte in der Entwicklungspolitik klar vorgelebt und vermittelt werden, daß nachhaltige Entwicklung der Orientierung an der reichlich vorhandenen Sonnenenergie (mit moderner Technik), der Kreislaufführung der organischen Stoffe, der kaskadischen Nutzung von Energie und Material sowie als Voraussetzung für die vorstehenden Orientierungen der Dezentralisierung und Vernetzung bedarf.<sup>9</sup>

Schließlich sollte vermittelt werden, daß eine kreative, wechselseitig anregende Entwicklungsdynamik auch der ökonomischen Vielfalt (der <ökonomischen Diversität>) bedarf. Die einsei-

---

8 SENGHAAS, D., Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, 1982, und Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme 1986; beide Suhrkamp Verlag, Frankfurt/Main.

9 Siehe auch WOHLMEYER, H. Ecological Guidelines for Strategic Management, Lecture to the Austro-Japanese Committee for the 21<sup>st</sup> Century, Vienna, August 1995.

tig exportorientierte Ausrichtung auf einige wenige Produkte erhöht nicht nur das Risiko bei Marktzusammenbrüchen, sondern führt auch zur volkswirtschaftlichen Stagnation.

Wenn die EU glaubhaft eine solche Strategie verfolgt, wird sie auch gute Partner bei der Mehrheit der WTO-Mitglieder (dies sind die Entwicklungsländer) haben.

#### **V.4.6 FAIR Act 1996 und AGENDA 2000**

Bei den Ouvertüren zur Millennium-Runde wurde von den Handelsbeauftragten der USA bei der WTO in Genf und im gleichgeschalteten Konzept vom diplomatischen Dienst und den Medien (siehe auch Abschnitt VIII.3, FN 20) die europäische Agrarpolitik als rückständig und protektionistisch gebrandmarkt. Flankiert wurde diese Kampagne durch das „nüchterne Urteil“ der Hauptstrom-Ökonomen, die in der Regel die US-Agrarpolitik geradezu als idealtypische Vorgabe betrachten. Letzteres führt dazu, daß die US-Agrarpolitik als „allgemein- und letztgültiger Maßstab“ betrachtet wird, an dem nicht nur die europäische, sondern die Agrarpolitik weltweit zu messen ist. Daher soll abschließend noch ein kurzer Kommentar zu dieser Vorgangsweise gegeben werden:

- Die sich der Neoklassik verpflichtet fühlenden Ökonomen argumentieren, daß es am besten wäre, die europäischen Agrarmärkte völlig den Weltmärkten zu überantworten, weil nur so die optimale Allokation der Ressourcen und die optimale Preisfindung zustande käme.

Daß dies auf Grund der Unvollkommenheiten der Märkte und der gesellschaftspolitischen Überforderung der Märkte<sup>10</sup> nicht erwartet werden kann, ja z.T. unmöglich ist<sup>11</sup>, wird beharrlich ausgeblendet, so daß von einem diesbezüglichen Fundamentalismus gesprochen werden kann. Die <Hohen Priester> der Neoklassik treiben die Agrarpolitik vor sich her, ohne das Argument zuzulassen, daß einerseits in der Vergangenheit im Grundsatz nützliche Strategien mißbraucht wurden<sup>12</sup> und nun pauschal verurteilt werden sowie daß bei der hohen Preiselastizität im Agrarsektor die reine Steuerung über den Marktpreis langfristig nicht effizient ist, und ohne darauf hinzuweisen, daß der Hauptgrund für die jetzige Agrarmisere die globale, der Natur der Sache nach kurzzeitige fossile Plünderungsgorgie ist. Denn nur durch diese werden die

---

10 Der anonyme Markt kann nicht aus sich heraus, quasi inhärent, alle wohlfahrtsökonomischen Ziele entwickeln und verwirklichen. Er kann nur innerhalb vorgegebener Spielregeln seine kurzfristige Optimierungsfunktion entfalten.

11 Siehe hierzu auch Kapitel II.2.2.2 und die Übersichten II.2-3 sowie II.2-4.

12 Einprägsame Beispiele für einen solchen Mißbrauch sind:

- a) Die durchgehende Bevorteilung der Gunstlagen, weil diese die schlagkräftigere Interessensvertretung haben. Diese Bevorzugung führte auch zu den bekannten unbeherrschbaren Überschüssen, weil die Landwirte in den Gunstlagen zum Mengenwettbewerb fähig waren.
- b) Der Transportkostenausgleich bei Milch war für die entlegenen Berggebiete konzipiert. Er wurde aber in Österreich nicht nur zu Gunsten der Berg- und peripheren Gebiete eingesetzt, sondern zum Langstreckentransport, um eine wenig sinnvolle Arbeitsteilung zwischen West- und Ostösterreich auf Kosten der Allgemeinheit zu begünstigen.

Landwirte ausschließlich auf den Nahrungssektor verwiesen<sup>13</sup>, kann die Produktion in den Gunstlagen durch hohe externe Inputs hochgepeitscht und die Agrarwaren rund um den Globus arbitragiert werden.<sup>14</sup>

Vor allem aber wird schamhaft darüber hinweggegangen, daß die im Vorhinein mit allzuvielen neoklassischen Vorschußlorbeeren bedachte neue US-Agrarpolitik kläglich gescheitert ist. Die praktische Abkehr von allen quantitativen Steuerungen und die volle Ausrichtung auf Markteroberung<sup>15</sup> hat zu einem Agrarelend im eigenen Land geführt, das sich Europa und die übrige Welt nie wünschen sollten.

Weder die Europäer noch die anderen alten Länder sollten sich daher einschüchtern lassen oder aus Höflichkeit diese Tatsache verschweigen. Sie sollten auch nicht verschweigen, daß die US-Agrarpolitik insofern Wasser predigt, aber Wein trinkt, als neben der aktuellen Agrargesetzgebung im Hintergrund immer noch die *permanent legislation ex 1938, 1948 und 1949* aufrecht bleibt. Es besteht daher für die US-Farmer im Krisenfall ein letztes gesetzliches Fangnetz, das es in Europa nicht gibt. Dazu kommen noch die einzelstaatlichen Maßnahmen.

Die CAIRNS-Group, die die US-Vorstellung noch übersteigert, ist von einer rein monofunktionalen Sicht der Agrarproduktion und vom nach wie vor ungebrochenen Glauben an ein unbegrenztes Wachstum im Agrarsektor geprägt. Die Ausdehnung des von ihr vertretenen Musters der Naturbewirtschaftung auf alle Länder würde zu hohen Wohlstandsverlusten führen, weil die Multifunktionalität ausgeblendet wird und regionale Umweltpolitik unmöglich wird - und weil eine multifunktionale Naturbewirtschaftung die Basis jeder Nachhaltigkeitsstrategie sein muß (Fundierungsprinzip).

Die Abklärung über zielführende Agrarleitbilder ist daher die zentrale Herausforderung für die künftigen Agrarverhandlungen. Beim Versuch eines „Rückblickes aus der Zukunft“ scheint das <rückständige> Europäische Leitbild (Model of European Agriculture) trotz aller Verunstaltung durch die aktuellen innereuropäischen Interessenskämpfe das zukunftsfähigere zu sein.

---

13 Auch diese sollte angegriffen werden, wie dies die in den 70er Jahren propagierte, auf Erdöl basierende SCP (Single Cell Protein)-Strategie zeigt. Sie scheiterte jedoch an der augenscheinlichen physiologischen Unverträglichkeit der Nukleinsäuren des SCP.

14 Der Autor fand in Singapur Saudiarabischen Qualitätsweizen, während die Saudis von den USA Weizen importierten. Dabei ist Saudiarabien kein Überschußland, sondern gehört laut den Ernährungsstatistiken der FAO zu den unterernährten Gebieten.

15 „Das strategische Ziel bestand darin, die Exporte zwischen 1994 und 2000 um 50 % zu steigern.“ (HOFREITHER M. loc.cit.). Ein solches Ziel kann von vornherein nicht erreicht werden, ohne gleichzeitig für eine ausgewogene Weltentwicklung und eine gerechte Einkommensverteilung zu sorgen (siehe auch Abschnitt VIII. Institutionelles Benchmarking), weil sonst die Kaufkraft fehlt.

## **VI. THEORETISCHE LÖSUNGSANSÄTZE FÜR ANSTEHENDE PROBLEME**

---

### **VI.1 Lösungen im traditionellen Theorierahmen - umweltpolitische Maßnahmen**

Bernd Schuh

#### **VI.1.1 Verknüpfung von Agrar- und Umweltpolitik - oder warum überhaupt umweltpolitische Maßnahmen im Bereich der Agrarpolitik relevant sind**

Das Ziel dieser Arbeit ist es bekanntlich, Wege und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Agrarpolitik und Freihandel unter dem Postulat der Nachhaltigkeit formuliert werden können. Es wurde im Kapitel V.2.1 erklärt, welche Grundgedanken der Nachhaltigkeit dabei eine besondere Rolle spielen und darauf hingewiesen, daß ökonomische, soziale und ökologische Aspekte ineinander verwoben sind. Es wurde weiters wiederholt darauf hingewiesen, daß eine nachhaltige Landwirtschaft - sofern sich die nationale Politik dazu bekennt - auf Grund ihrer besonderen Rahmenbedingungen und Exponiertheit (siehe Kapitel V.2.3) - Stichwort ökologische bzw. soziale Kuppelleistungen der Landwirtschaft - der politischen Unterstützung und Ausgestaltung bedarf. Nun ist uns sehr wohl bewußt, daß zur Erfüllung dieses Anspruches ein Zusammenwirken der unterschiedlichsten politischen Bereiche von Nöten ist - Agrar-, Sozial-, Umwelt- und Finanzpolitik, um nur einige zu nennen. Die Kernbereiche der Gestaltung der Landwirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit liegen dabei jedoch zweifelsfrei im Zusammenspiel der Umwelt- und Agrarpolitik.

Wie bereits weiter oben in dieser Arbeit angeführt, ist es unserer Meinung nach nötig, zunächst die nationale Landwirtschaft in Richtung Sustainability zu lenken und damit die Basis für einen zukunftsfähigen Agrarsektor zu schaffen und danach zu überlegen, wie weit diese Maßnahmen in Konformität zur bestehenden Welthandelsordnung stehen oder ob Trade-Offs zu befürchten sind. Es entspricht nicht den Prinzipien der Vorsicht und nationalen Sicherheit, wenn politische Entscheidungen zunächst von internationalen Abkommen bestimmt werden und danach versucht wird, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen.

In diesem Sinne werden im folgenden Kapitel zunächst die Ziele der Agrar- und Umweltpolitik erörtert und es wird versucht, etwaige Zielkonflikte der Politikbereiche zu eruieren.

Danach soll ein kurzer Überblick über die Instrumente der jeweiligen politischen Disziplin gegeben werden, wobei sicher nur eine Auswahl der für unsere Fragestellung relevanten Instrumentarien gegeben werden kann.

In der Folge wird entlang der oben angeführten Dialektik versucht, die beiden Bereiche in das System des Welthandels einzubetten, d.h., es werden im wesentlichen die Spannungsfelder zwischen einer nachhaltigen Landwirtschaft und den Prinzipien des Freihandels angesprochen.

Zuletzt wird versucht, eine taxative Aufzählung der umwelt-/agrarpolitischen Instrumente zu geben, welche die österreichische Landwirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit lenken (im Sinne dieser Untersuchung) und die in Konformität mit der bestehenden Welthandelsordnung sind.

## ■ **Ziele der Agrarpolitik**

Seit Mitte der 80er Jahre ist die österreichische Agrarpolitik durch das Schlagwort „öko-sozial“ gekennzeichnet. Das Konzept der öko-sozialen Agrarpolitik, der sich Österreich seither verschrieben hat, umfaßt die folgenden Ziele (HOLZER, REISCHAUER, 1991):

- **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit:** Weiterentwicklung einer leistungsfähigen land- und forstwirtschaftlichen Produktion, ihrer qualitativ hochstehenden Verarbeitung und effizienten Vermarktung, insbesondere auch im Hinblick auf eine Teilnahme am europäischen Wirtschaftsraum.
- **ökologische Orientierung:** Schutz des Waldes, des Bodens und des Wassers vor den Umweltbelastungen aus Industrie, Verkehr und Siedlungen, ebenso aber Korrektur der land- und forstwirtschaftlichen Produktionstechnik, wo sie ökologisch bedenklich ist.
- **soziale Ausgewogenheit:** Durch geeignete agrarpolitische Rahmenbedingungen sowie die direkte Hilfe und Förderung für benachteiligte Betriebe und Regionen sollen die kleinen bäuerlichen Betriebe vor einem ungezügelten Verdrängungswettkampf geschützt werden.

In den Regierungserklärungen ebenso wie in den Koalitionsübereinkommen wurde danach der hohe Stellenwert der Land-, Forst-, Ernährungs- sowie Wasserwirtschaft fortgeschrieben. Als **zentrale Funktionen des Bauernstandes** werden laut österreichischer Agrarpolitik die folgenden gesehen (Koalitionsübereinkommen vom 17.12.1990):

- Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen
- Ernährungssicherung und Produktion nachwachsender Rohstoffe und Energie
- Bewirtschaftung und Besiedelung des ländlichen Raumes
- Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft
- boden- und umweltschonende landwirtschaftliche Produktion
- wirksamer Schutz vor Naturkatastrophen durch eine nachhaltige Forstwirtschaft.

Um diese Funktionen erfüllen zu können, ist es ein weiteres erklärtes Ziel der Agrarpolitik, den Bauern ein Einkommen zu ermöglichen, das ihnen die Teilnahme an der Wohlstandsentwicklung ermöglicht, d.h., die Agrarpolitik aller westlichen Industrieländer, auch die Österreichs, ist fast ausschließlich eine Einkommenspolitik für die Landwirte, denen durch administrierte Preis- und Abnahmegarantien ein „gerechtfertigtes, paritätisches Einkommen“ gesichert werden soll (STOCKER, 1991).

## ■ **Ziele der Umweltpolitik**

In den meisten Darstellungen der Theorie der Umweltpolitik (BEAUMOL und OATS, WICKE, ET AL.) können einige Übereinstimmungen bezüglich deren Ziele konstatiert werden: Über all diesen Zielen steht zunächst das Ziel sämtlicher politischer Maßnahmen eines Staates - i.e. den sozialen, ökonomischen und ökologischen Wohlstand des Staates und seiner Bürger zu erhöhen.

Umweltpolitik versucht daher:

- Markversagen zu korrigieren, d.h., etwaige negative ökologische und soziale Externalitäten zu internalisieren.
- Anreize zu geben, um umweltbewußt und sozial nachhaltig zu handeln.
- Korrekte Information über die Umweltauswirkungen bestimmter Güter zu liefern. - Da der Preis von Gütern oft nicht ausreicht, vollständige Information über sämtliche Aspekte des Produkts zu bieten, sind zusätzliche Informationssysteme notwendig.

Um diese Ziele der Umweltpolitik zu erreichen, stehen ihr verschiedene Arten von Instrumenten zur Verfügung, auf welche in weiterer Folge noch detaillierter eingegangen werden soll. All diesen Instrumenten sind jedoch bestimmte grundlegende Prinzipien gemein (nach WICKE, 1991):

## ■ **Verursacherprinzip**

Berücksichtigt einfach das Verständnis, daß jene, welche Umweltverschmutzung verursachen, für die dadurch entstandenen Schäden aufzukommen haben. Dies geschieht entweder durch Einsatz von Maßnahmen zur zukünftigen Verhinderung dieser Schädigung oder durch Bereitstellung von Kompensationszahlungen.

## ■ **Vorsichtsprinzip**

Es besagt, daß umweltpolitische Maßnahmen sowie alle anderen politischen Maßnahmen eines Staates so gesetzt werden sollten, daß selbst eine zukünftige Umweltgefährdung Berücksichtigung findet und vermieden wird. Es beinhaltet auch den Gedanken einer nachhaltigen Nutzung von Ressourcen und Naturschätzen, um die Lebensbasis für zukünftige Generationen sicherzustellen.

## ■ **Kooperationsprinzip**

Unter dem Kooperationsprinzip versteht man die Mitverantwortlichkeit und Mitwirkung der Betroffenen von umweltbeeinträchtigenden wirtschaftlichen und sonstigen Aktivitäten (Straßenbau, Errichtung von Kraftwerken usw.) und die Beteiligung bei geplanten oder durchzuführenden umweltschützenden Maßnahmen. Dadurch wird politischen Akteuren geholfen, Informationen von allen Stakeholdern einer Maßnahme einzuholen sowie den politischen Entscheidungsprozeß transparenter zu gestalten.

## ■ **Gemeinlastprinzip**

Es stellt das „schwächste“ der eben genannten Prinzipien der Umweltpolitik dar. Das Gemeinlastprinzip greift immer dann, wenn das Verursacherprinzip in der Realität aus verschiedensten Gründen (z.B. die Art der Verschmutzung erlaubt es nicht, den Verursacher eindeutig zu identifizieren) nicht oder nicht vollständig durchgesetzt werden kann. Nach dem „herkömmlichen“ Gemeinlastprinzip soll in solchen Fällen die öffentliche Hand für die Reduzierung der Umweltbelastung sorgen. Nach dem sogenannten „Nutznießerprinzip“ soll er durch die Umweltbelastung Beeinträchtigte oder Geschädigte für die Reduzierung dieser Belastungen (durch Zahlungen) sorgen.

Unter Beachtung dieser Prinzipien versucht nun jeder Staat, den für ihn optimalen Policy-Mix mittels Einsatz der verschiedenen Instrumente (z.B. Steuern, Ver- und Gebote,...) zu finden. Das bedeutet, daß es kein allgemeingültiges Optimum der Umweltpolitik für alle Staaten geben kann. Die Auswahl und Abstimmung des individuellen Policy-Mix hängt vielmehr von einigen grundlegenden Rahmenbedingungen ab:

- Geographische, klimatische und demographische Struktur
- Größe des Landes
- Politisches Regime, d.h., die Art und Weise wie politische Ziele definiert und ausgeführt werden
- Generelle politische und strategische Ausrichtung des Landes
- Ökonomischer Rahmen

Optimale Umweltpolitik bedeutet daher, daß die Tatsache nicht vergessen werden darf, daß es sich hierbei um eine unilaterale Sichtweise handelt.

Bisher haben wir ausschließlich die Umweltpolitik eines einzelnen Staates betrachtet. Wir legen dabei die Basisannahme zugrunde, daß Einzelstaaten völlige Autarkie in der Gestaltung und Ausführung ihrer Umweltpolitik vorfinden. Was verbindet nun Umweltpolitik auf internationaler Ebene und in weiterer Folge mit internationalem Freihandel?



## ■ Zielkonflikte und Lösungen

Die Beziehungsgefüge zwischen Umwelt einerseits und Land- und Forstwirtschaft andererseits ist durch Vielschichtigkeit und Komplexität gekennzeichnet. Anders ausgedrückt - es ist aus dem oben dargestellten Zielkatalog ersichtlich, daß eine große Zahl an Berührungspunkten zwischen den beiden Bereichen besteht. In konzentrierter Form besteht der Umweltbezug der Land- und Forstwirtschaft in den folgenden Bereichen (STEMBERGER, 1988):

- die Land- und Forstwirtschaft als Instrument zur Erhaltung einer möglichst intakten Kultur- und Erholungslandschaft;
- die Land- und Forstwirtschaft als von schädlichen Umwelteinflüssen betroffener Bereich;
- die Landwirtschaft als potentieller (Mit-) Verursacher von Umweltproblemen.

Im Detail betrachtet, sind Trade-Offs der beiden Politikbereiche im zweiten und dritten Punkt der obigen Aufstellung zu suchen. So ist beispielsweise zu konstatieren, daß die äußerliche Zielübereinstimmung der Agrar- mit der Umweltpolitik im Bereich des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit in der Realität nicht unbedingt seine Entsprechung findet. Einen deutlichen Nachweis hierfür liefert die Untersuchung von WEGSCHEIDER (1985), welche belegt, daß 43 % aller einschlägigen Strafverfahren im Umweltstrafrecht die Landwirtschaft als Umweltschädiger sehen.

Auch zeigt die Einkommenspolitik in der Landwirtschaft negative Auswirkungen auf das Konzept der nachhaltigen Landwirtschaft. Zum einen führt sie dazu, daß durch die administrierte Preispolitik tendenziell Betriebe in Gunstlagen und in großen Betriebsklassen mehr profitieren, als bäuerliche Kleinbetriebe in Ungunstlagen. Da jedoch gerade letztere eine nachhaltige Wirtschaftsweise bevorzugen, ist eine Bewegung in die falsche Richtung vorgegeben (siehe dazu auch BINSWANGER, 1988).

Zum anderen wird dadurch einem Strukturkonservatismus Vorschub geleistet, der zur umweltbeeinträchtigenden Spezialisierung des Betriebes führen kann, d.h., eben weil die administrierte Agrarpreispolitik nicht auf ökologische Zusammenhänge abstellt, kommt es zu boden- und fruchtbarkeitsschädigender Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion (siehe auch PRIEBE, 1988).

Aber auch im Bereich der Erhaltung der Kulturlandschaft sind Zielkonflikte zu konstatieren. Wie bereits im Kapitel V.2.3. aufgezeigt, ist es in diesem Falle genau konträr zum vorher geschilderten Problem. Es werden in diesem Fall - wie in dem der anderen ökologischen Kuppelleistungen der Landwirtschaft auch - eben (fast) keine agrarpolitischen Stützungsmaßnahmen getroffen. Dabei bietet sich hierbei umweltpolitisch die Einführung eines weiteren umweltpolitischen „Prinzips“ an. Gemäß dem „**Provider-gets Prinzip**“ (siehe WTO, 1999) sollte

demnach auch derjenige, welcher über ein gewisses Referenzmaß hinausgehende auch von der Öffentlichkeit nachgefragte Umweltleistungen zur Verfügung stellt, wenn notwendig, dafür entgolten werden soll. Im Grunde genommen handelt es sich hierbei um eine Weiterentwicklung der Verursacherprinzips. Die Umsetzung in Form von Instrumenten kann dabei auf unterschiedliche Weise erfolgen (Steuer, freiwillige Vereinbarungen etc.).

Wo liegen nun weitere mögliche Lösungen für diese angesprochenen Zielkonflikte? Zur Beantwortung dieser Frage müssen wir uns auf die Instrumentenebene der angesprochenen Politikbereiche begeben. Wie bereits in der Beschreibung der umweltpolitischen Ziele erwähnt, liegt eine Lösung zur Vermeidung und Beseitigung von Zielkonflikten in der Auswahl des spezifischen Instrumentenmix.

Im Agrarbereich liegen die Mehrzahl der Instrumente - wie bereits angedeutet - im fiskalischen Bereich, d.h., neben einer Vielzahl an Förderungen, Subventionen, Preisstützungen gibt es einige wenige nicht-fiskalische Instrumente in Form von Ge- und Verboten bzw. strukturplanerischen Maßnahmen. Im Detail unterscheidet PEVETZ (1978) die folgenden Politikbereiche bzw. deren Umweltbezüge:

- Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik: Umweltbezug, indem diese Einfluß auf die Produktionsentscheidungen der landwirtschaftlichen Betriebe nimmt und insbesondere die Intensität der Bodennutzung und die Fruchtfolge beeinflusst.
- Agrarstrukturpolitik: Umwelteinfluß, indem über Änderungen der Betriebsgröße und Betriebszahl auch Produktionsstruktur und -intensität, Bearbeitungsverfahren, Flurgliederung usw. beeinflusst werden.
- Produktionslenkung: Umwelteinfluß insbesondere durch die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen für den Anbau umweltfreundlicher Produktionsalternativen (Ölsaaten, Körnerleguminosen, Spezialkulturen).
- Investitionsförderung: nähere Ausgestaltung erfolgt durch entsprechende Richtlinien des Bundes, der Länder und der Landwirtschaftskammern.
- Förderung der Raum- und Landschaftspflegefunktion der Land- und Forstwirtschaft, insbesondere im Berggebiet, durch gezielte Maßnahmen regional- und einkommenspolitischer Art (z.B. Bergbauernzuschuß).

Die Umweltpolitik dagegen bedient sich einer breiten Palette an fiskalischen Instrumenten (Steuern, Abgaben, Förderungen, Subventionen), aber auch nicht-fiskalischen Instrumenten (Ge- und Verbote, freiwillige Verpflichtungen, Öko-Labels; bezüglich einer weitergehenden Übersicht über umweltpolitische Instrumente siehe WICKE, 1991).

Führt man nun die beiden Instrumentenpaletten zusammen, so kommen zur Erreichung der Ziele der Agrar-Umweltpolitik die folgenden Maßnahme in Betracht (HOFREITHER, 1990):

- Freiwillige Verhaltensänderungen der Landwirte durch umfassende Information und Motivation;
- über betriebswirtschaftliches Rationalverhalten veranlaßte Verhaltensänderungen als Folge einer Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen (z.B. Preispolitik, Steuern und Abgaben, förderungspolitische Maßnahmen);
- erzwungene Verhaltensänderungen als Folge einer Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Verbote, Gebote, Sanktionen).

### **VI.1.2 Einbettung dieser beiden politischen Bereiche in das übergeordnete System des Welthandels**

Die Literatur (ULPH in *Folmer und Tietenberg*) listet im wesentlichen drei Faktoren, welche Umweltpolitik mit internationalem Handel verbinden:

- Der internationale Handel betrifft sowohl das Ausmaß wie auch die Struktur der Produktion und des Konsums von Gütern und Dienstleistungen in unterschiedlichen Ländern. Sollten nun diese Aktivitäten nachteilige Wirkungen auf die Umwelt haben, wo Produktion und Konsum stattfinden, so hat auch der Handel eine Mitbeteiligung an der Umweltbeeinträchtigung. Aus diesem Grund werden umweltpolitische Maßnahmen, welche auf Produktion und/oder Konsum eines Landes wirken, Auswirkungen auf den Handel zeitigen.
- Produktion und Konsum in einem Land können Einfluß auf die Umweltsituation in einem anderen Land haben. Ein Beispiel hierfür wäre die Problematik des sauren Regens in Europa und Nordamerika. Während solche grenzüberschreitenden Umweltbelastungen auch ohne jeglichen Handel zwischen den Staaten auftreten können, ist es nun mittels handelspolitischer Maßnahmen möglich, über Sanktionen den Umweltschaden wettzumachen.
- Internationale Handelspolitik kann jedoch auch dazu verwendet werden, internationale Umweltabkommen durchzusetzen. Dies nicht so sehr, indem man direkt auf Verschmutzungen eines Landes einzuwirken versucht, sondern indem Sanktionen zum Beitritt zu oder zur Einhaltung von internationalen Umweltschutzvereinbarungen beitragen.

Abgesehen davon können umweltpolitische Maßnahmen dazu benutzt werden, Handelsprotektionismus zu betreiben (vgl. Abschnitt IV.2. „Race to the top“), oder aber auch als komparativer Vorteil eines Landes (vgl. Abschnitt IV.2.1. „Race to the bottom“).

Welcher Art sind vor diesem Hintergrund die Probleme im Spannungsfeld zwischen Welthandel und Umweltpolitik (national wie international)? Wie sieht die traditionelle Handelstheorie diese Probleme und welche Kritik kann an ihrer Argumentationslinie geübt werden?

Die traditionelle Handelstheorie versucht, die Effekte von Handelspolitik und Umweltpolitik zu trennen und stellt lediglich dar, daß es Tendenzen gibt, diese Effekte im Bereich von liberalisiertem Handel zu vereinen. Die konventionelle ökonomische Argumentationslinie läuft wie folgt:

Unter der Voraussetzung des Bestehens von Externalitäten ist es selbstverständlich nicht wünschenswert, politisches Laissez-faire zu betreiben. Es mag dabei durchaus zutreffen, daß Umweltschäden, welche durch die Ausweitung des weltweiten Handels durch Liberalisierung entstehen, die Einkünfte und Vorteile des Freihandels überkompensieren. Die Theorie der gezielten Umweltpolitik (siehe BHAGWATI ET AL., 1971) setzt dem jedoch entgegen, daß es in diesem Fall die „**First Best Policy**“ wäre, die die Umweltschäden hervorrufenden Externalitäten zu beseitigen anstatt den Freihandel zu beschränken. Setzt man in weiterer Folge voraus, daß eine einigermaßen optimale Umweltpolitik überhaupt möglich ist, müßten auch die positiven Wohlfahrtseffekte des freien Handels möglich sein. Wie bereits oben angedeutet, muß diese optimale Umweltpolitik keinesfalls in jedem Land gleich sein – Beeinflussung durch unterschiedliche Ressourcenausstattungen, oder staatspolitische Präferenzen sind dabei möglich. Die naheliegende Schlußfolgerung der traditionellen Ökonomie besagt daher, daß Versuche, international harmonisierte Umweltstandards einzuführen, verhindern würden, daß einige Länder ihre komparativen Vorteile ausnützen, welche in der Nutzung ihrer Umweltressourcen liegen. Dies würde nicht nur das gesamtwirtschaftliche Optimum beeinträchtigen, sondern noch größeren Umweltschaden bewirken.

Die Kritik an dieser Argumentationslinie ist vielfältig:

Einerseits ist zu konstatieren, daß die Information der Konsumenten, welche zur optimalen Dislozierung der Güter und Dienstleistungen auf den Märkten führt, durch zunehmend komplexe Welthandelsströme nicht mehr – oder nur zum Teil – gegeben ist. Das bedeutet jedoch, daß international akzeptierte und bekannte Umweltstandards die Sicherheit der Konsumenten erhöhen würden.

Zum anderen müssen die langfristigen Konsequenzen dieser Art von Welthandel in Betracht gezogen werden: Ein Staat, welcher es vorzieht, internationale Umweltschutzabkommen zu mißachten (oder in seinem Bereich mehr Umweltverschmutzung zu dulden), während alle anderen Staaten sich daran halten, erhöht seinen komparativen Handelsvorteil (oder verringert den Nachteil), in dem er Produkte auf dem Weltmarkt vertreiben kann, welche die Umwelt schädigen. Unter Verbot ausgleichender Subventionen oder Zölle wird man diesen Staat quasi zum Einschlagen dieser umweltpolitischen Richtung ermutigen. Die logische Folge daraus ist, daß diese Staaten mehr umweltbelastende Produktion ausführen werden und damit ihre ökologischen Grundlagen in Gefahr bringen.

Die traditionelle Theorie hat diese Kritikpunkte in Betracht gezogen und die Theorie der „**Second Best Policy**“ aufgestellt: Sie besagt, daß für den Fall, daß umweltpolitische

Anreize/Regeln in gewissen Märkten nicht angewandt werden können (wenn beispielsweise das Verursacherprinzip nicht anwendbar ist) oder die Verursacher dieser Regelverhinderung nicht genau festgestellt werden können, dann Umweltpolitik in anderen (betroffenen) Märkten diesen Mangel in Rechnung stellen soll. Diese Maßnahmen sind jedoch in der Regel eher Steuern auf Produktion oder Konsum als auf den Handel bezogen.

In diesem Fall ist das Hauptproblem, daß derartige Maßnahmen oft als Handelshemmnisse eingestuft werden und daher mit einer Reihe von Regulationsproblemen seitens der WTO behaftet sind.

Generell sieht die traditionelle Handelstheorie keine Gefahr des Race to the Bottom, solange die theoretische Grundannahme zutrifft, daß Konsumenten wie Produzenten kompetitiv agieren, während die Staaten keinen Einfluß auf die Weltpreise nehmen. Moderne Strömungen der Handelstheorie haben jedoch versucht, die (in der Realität eher zutreffende) Annahme des verzerrten Wettbewerbs (Produzenten sind in der Regel eher in der Lage, Marktmacht auszuüben) in die Handelstheorie einzubeziehen. In diesem Fall versuchen Staaten, strategische Handelspolitik zu betreiben und die Erträge aus dem Welthandel in Richtung ihrer heimischen Produzenten zu verschieben (siehe HELPMAN und KRUGMAN, 1989). Innerhalb dieser neuen „**Strategischen Handelstheorie**“, welche im wesentlichen die betriebswirtschaftlichen Theorien Michael Porters auf die Staatsebene hebt, finden Einzelstaaten zwar theoretisch die Möglichkeit Öko-Dumping als strategische Ausrichtung zu betreiben, die wesentlich mehr Erfolg versprechende Strategie liegt jedoch im Anstreben einer Öko-Innovatorenrolle, welche langfristig komparative Vorteile sichert.

### **VI.1.3 Politische Instrumente, die die österreichischen Agrarmärkte im Sinne dieser Untersuchung in Richtung Nachhaltigkeit lenken und mit der bestehenden Welthandelsordnung konform sind**

Im Folgenden sollen nun einige Instrumente der Agrar-Umweltpolitik taxativ aufgezählt werden, welche sowohl dem Postulat einer nachhaltigen Agrarpolitik als auch einer „Welthandelsverträglichkeit“ entsprechen. Es wird dabei keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit gestellt. Auch ist zu bemerken, daß diese Instrumente mit mehr oder weniger politischer Mühe durchsetzbar erscheinen. Die Auswahl orientiert sich ausschließlich nach den eingangs erwähnten Kriterien und nicht nach der Wahrscheinlichkeit bzw. Leichtigkeit der Durchsetzung.

#### **VI.1.3.1 Fiskalische Maßnahmen**

##### **■ Stützungen, Subventionen**

Da diese Instrumente im Vorfeld der kommenden Handelsrunde immer wieder als versteckte Handelshemmnisse betrachtet werden, ist bei deren Empfehlung sicher Vorsicht am Platz. Eine klare Koppelung dieser Maßnahmen an ökologische Leistungen der Landwirtschaft - bzw.

Direktzahlungen im Sinne des „Provider-gets Prinzip“ erscheinen durchaus möglich und sinnvoll. Somit wäre dem Argument der Bevorzugung von Großbetrieben in Gunstlagen ein Riegel vorgeschoben und gleichzeitig die Steuerungswirkung in Richtung Umstellung auf ökologische Landbewirtschaftung perpetuiert.

### ■ (Öko-)Steuern

Namhafte Studien (z.B. DIW, 1998) zeigen, daß die einzelstaatliche Umsetzung ökologischer Steuern, ohne auf einen internationalen Gleichklang zu warten, durchaus machbar und auch welthandelspolitisch zulässig ist. Dabei wird gerade für die Landwirtschaft ein zweifacher Nutzen in Richtung Nachhaltigkeit erzielt. Einerseits werden fossile Energieträger stärker belastet und somit deren verringerten Einsatz durch die nachhaltig wirtschaftenden Betriebe honoriert. Andererseits wird der Produktionsfaktor Arbeit kostenmäßig entlastet und somit der notwendige höhere Arbeitsaufwand in der ökologischen Landwirtschaft erleichtert. In Summe trägt ein derartiges Instrument dazu bei, daß Marktverzerrungen auf Grund unökologischer Preissignale vermindert werden.

#### VI.1.3.2 Nicht-fiskalische Maßnahmen

### ■ Ge- und Verbote, freiwillige Vereinbarungen

Ge- und Verbote als agrar-umweltpolitische Instrumente sind wie in allen anderen Politikbereichen am wenigsten empfehlenswert. Der Grund liegt in der relativ schwierigen und teuren Administrierbarkeit derartiger Maßnahmen. Sehr wohl sinnvoll hingegen erscheinen Ge- und Verbote im Außenhandelsbereich. Solange sie auch im gleichen Ausmaß auf einheimische Waren angewandt werden, liegt auch kein Welthandels-Regelverstoß vor. Der naheliegende Anwendungsbereich liegt bei genetisch veränderten Lebensmitteln. Die Diskussion über die Zulässigkeit derartiger Maßnahmen ist selbstverständlich noch im Fluß. Ein Einsatz ohne das Abwarten erster Präzedenzfälle erscheint jedoch durchaus möglich und entspräche dem nationalen Vorsichtsprinzip.

Sollte dieses Instrument jedoch als zu riskant empfunden werden, so bleibt das Instrumentarium der Konsumenteninformation in Form von Öko-Labels. Die EU-Verordnung zur Kennzeichnung biologisch erzeugter Produkte und die damit verbundenen Richtlinien zu deren Produktion kann durchaus als Öko-Label im Sinne der WTO verstanden und bewertet werden. Es ist natürlich auch gerade in diesem Bereich die Diskussion innerhalb der WTO noch nicht abgeschlossen (bezüglich einer umfassenden Übersicht über die Diskussion siehe CALDWELL, 1996).

Eco-Labels werden nach wie vor teilweise als technische Handelshemmnisse (TBTs) angesehen. So lange jedoch bei einer Umsetzung des Öko-Labeling auf breiter Basis, auf die Grundprinzipien der WTO geachtet werden (Most Favoured Nation clause) - d.h. auch ausländischen

Produkten eine Auslobung zugestanden wird, sofern sie der europäischen Bio-Verordnung entsprechen - sollte eine Einführung möglich sein. Es ist dies - wie bereits eingangs erwähnt - eine Aufzählung der Möglichkeiten und beinhaltet keine Überlegung zur Umsetzbarkeit, welche gerade im Falle des Öko-Labels mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden wäre (Überprüfung der Produktion, laufende Kontrolle).

### ■ **Beratung, Information**

Dieses Instrument stellt im Hinblick auf seine Konformität zum bestehenden Welthandelsregime das geringste Problem dar. Es sei jedoch dennoch erwähnt, da es im Sinne einer Steuerung in Richtung Sustainability eines der wichtigsten Instrumente ist. Weiters blickt Österreich gerade in diesem Bereich auf eine erfolgreiche jüngere Vergangenheit zurück, da die österreichische Biobauernberatung und -schulung als gut funktionierendes Beispiel zu erwähnen ist. Die Politik könnte diesen Bereich daher sicher stärker forcieren.

### ■ **Regionalpolitische Maßnahmen**

Ein weiteres wichtiges Instrument der Agrar-Umweltpolitik stellen regionalpolitische und Raumordnungs-Maßnahmen dar. Wie bereits im Rahmen dieser Arbeit betont, ist eines der Merkmale nachhaltiger Landbewirtschaftung die Schließung regionaler Kreisläufe. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß auch politische Gestaltungsmöglichkeiten zur Ausgestaltung an die Hand gegeben werden. Dies kann in einer Stärkung der regionalen Selbstbestimmung - im Sinne des Subsidiaritätsprinzips - liegen, aber auch in Form einer neu gestalteten Gemeinde-selbstverwaltung. Auch dieses Instrument kann als problemlos im Hinblick auf die bestehende Welthandelsordnung klassifiziert werden.

### **Literatur:**

- Arbeitsübereinkommen SPÖ-ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII Leg.periode; GP des Nationalrates 1990
- BEAUMOL, W. J., OATS, W. E. (1988): The Theory of Environmental Policy; Cambridge Univ. Press, Cambridge
- BHAGWATI, J.N. et al. (1971): Trade, Balance of Payments and Growth; North Holland Publ. Co, Amsterdam
- BINSWANGER, H. C., FRISCH H., NUTZINGER H. G. (1988), Arbeit ohne Umweltzerstörung - Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik; Frankfurt 1988
- CALDWELL, D. J. (1996), Environmental Labeling in the Trade & Environment Context, <http://www.itd.org/issues/essay2.html>
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW, 1998), Studie zur ökologischen Steuerreform, im Auftrag von Greenpeace
- HELPMAN, E., KRUGMAN, P. R. (1989): Market Structure and Foreign Trade; Harvester Wheatsheat, New York
- HOFREITHER, M. F. (1990), Landwirtschaft und Umwelt, Schriftenreihe Club NÖ, Heft 5/1990

- HOLZER, G., REISCHAUER, E. (1991), Agrarumweltrecht - Kritische Analyse des „Grünen Rechts“ in Österreich; Springer Verlag Wien
- PEVETZ, W. (1978), Agrarpolitik und Umweltpolitik, Agrarische Rundschau Heft 6/1978
- PORTER, M. (1990): The Competitive Advantage of Nations; Free Press, New York
- PRIEBE, H. (1988), Die subventionierte Unvernunft, 3. Aufl. Berlin
- STEMBERGER, T. (1988), Umwelt und Landwirtschaft in Schneider, Hofreither (Hrsg.), Chance Landwirtschaft
- STOCKER, F. (1991), Der Stellenwert der Land- und Forstwirtschaft in der sozialen Marktwirtschaft - Versuch einer Ordnungskonzeption auf ganzheitlicher Grundlage; Dissertation Wien
- ULPH, A. in FOLMER H., TIETENBERG, T. H. (eds., 1995): Principles of Environmental and Resource Economics; Ed. Elgar, Aldershot
- WEGSCHEIDER (1985), Die Praxis des Umweltstrafrechts, ÖJZ
- WICKE, L. (1991), Umweltökonomie und Umweltpolitik, dtv München
- WORLD TRADE ORGANISATION - Committee on Trade and Environment - Submission by Norway, Environmental Effects of Trade Liberalization in the Agricultural Sector; WT/CTE/W/100; 1999



## VI.2 Ökologische Ökonomik als neuer integrativer Ansatz

Sigrid Stagl

Während die meisten Menschen der allgemeinen Forderung von nachhaltiger Entwicklung zustimmen können, ist es schwieriger, dieses Bestreben in wirkungsvolle politische Maßnahmen zu übersetzen. Im besonderen ergab sich ein Problem, „(...) da sich die globalen Handelsinstitutionen (vor allem GATT) so entwickelt haben, als gäbe es keine Umweltauswirkungen von Handel“ (WHALLEY, 1991:188). Weshalb eine derartige Sichtweise den aktuellen Gegebenheiten nicht mehr gerecht wird, wurde in Kapitel IV.3.2 dargelegt und in Kapitel IV.3.2.2 mit der Umweltkuznetskurve empirisch untermauert.

Im allgemeinen unterscheidet sich die Sichtweise von ökologischen ÖkonomInnen in vier Punkten von der konventioneller ÖkonomInnen: (a) der Anerkennung von biogeophysikalischen Grenzen des Wachstums, (b) der Bedeutung, die Gefahren auf Grund irreversibler Schäden in Kombination mit herrschender Unsicherheit gegeben wird, (c) der expliziten Integration nicht beabsichtigter (monetärer und wichtiger physischer) externer Effekte in der Produktionstheorie, und (d) einer Vorstellung der Natur als grundlegende Infrastruktur anstatt eines Luxusgutes.

Um innerhalb der biogeophysikalischen Grenzen<sup>1</sup> bleiben zu können, muß es Ländern möglich sein, auf Feedbacksignale der Umwelt zu reagieren. „Eine Wirtschaftsordnung, die dazu führen soll, daß die wirtschaftlichen Aktivitäten nicht jenseits der ökologischen Grenzen gehen, muß eine organisatorische Struktur enthalten, die sicherstellt, daß Informationen über ökologische Feedbackmechanismen das Verhalten der ökonomischen AkteurInnen beeinflussen. Ökologische Auswirkungen können auf lokaler Ebene von Individuen oder Gemeinschaften wahrgenommen werden, sie haben aber in den meisten Fällen auch eine aggregierte Dimension (regional, national oder global), welche Individuen alleine nicht beobachten können“ (STEININGER, 1994:24).

Ökologische ÖkonomInnen kritisieren das Argument, wirtschaftliches Wachstum trage zu Nachhaltigkeit bei, aus einem anderen Grunde, nämlich, daß dessen Gültigkeit davon abhängt, ob durch Wachstum generierte Ressourcen Umweltschäden reparieren können, die aus dem Wachstum resultieren. Wo es irreversible Umweltschäden ohne Möglichkeit der Wiedergutmachung (z.B. eine ausgerottete Spezies), gilt dies sicherlich nicht (EKINS, 1997:75). Während konventionelle ÖkonomInnen üblicherweise diesen Einwand akzeptieren, divergieren die Wahrnehmungen darin deutlich, wie wichtig solche Irreversibilitäten sind. Bei Irreversibilitäten in Kombination mit Unsicherheit ist Vorsicht angeraten; „Ein grundlegendes Problem ist, daß

---

<sup>1</sup> Für eine Argumentation der Notwendigkeit, die biogeophysikalischen Grenzen zu berücksichtigen und einen Ansatz, wie sie in die ökonomische Theorie inkorporiert werden können, siehe Kapitel IV.2.2.

Entscheidungen unter Bedingungen hoher Unsicherheit und hohem Risiko getroffen werden müssen. Das menschliche Verständnis von der Funktionsweise der natürlichen Systeme dieser Erde ist noch immer sehr primitiv und einige Entscheidungen können irreversible Verluste von Ökosystemen nach sich ziehen“ (DAILY ET AL., 1991). „Der internationale gesetzliche Rahmen sollte die Wahrscheinlichkeit, schwerwiegende Fehler zu begehen, so weit wie möglich reduzieren“ (STEININGER, 1994:24).

Ein weiterer entscheidender Punkt in der ökologischen Ökonomik ist die Unvermeidbarkeit von Abfall als nicht intendierter Output der Produktion: Georgescu-Roegen's Modell der Produktion basiert auf der grundlegenden Unterscheidung zwischen ‚flows‘ und ‚funds‘. Die funds, dauerhafte Produktionsmittel, die im Produktionsprozeß instand gehalten werden, richten sich nach, transformieren oder produzieren flow Elemente. Ob ein Element ein flow oder ein fund ist, hängt von der Dauer des Prozesses ab. Des weiteren ist es wichtig, funds von stocks zu unterscheiden, da ein stock in einem beliebigen Maß verwendet werden kann, während die Abbaquote von funds, d.h. die Verwendung des fund bis er nicht mehr verwendbar ist, hängt größtenteils von dessen physischer Struktur ab. Nicht der fund, sondern die services, die aus ihm hervorgehen, werden verbraucht. In Georgescu-Roegen's Produktionsmodell sind die funds gleich den klassischen Faktoren (Ricardianisches) Land, Kapital und Arbeit. Sie transformieren Input flows von Zwischenprodukten und natürlichen Ressourcen in flows gewünschtem Outputs und ungewünschtem Abfalls. Die Unvermeidbarkeit von flows von Abfällen ergeben sich aus dem Gesetz der Thermodynamik. Auf Grund von Abnutzung – auch eine Folge des Entropiegesetzes – braucht die Kapitalausrüstung einen Inputflow ‚Wartung‘, um intakt zu bleiben (GEORGESCU-ROEGEN, 1984). Dieser Rahmen zur Beschreibung von Produktion erlaubt es, zwischen Inputfaktoren mit verschiedenen Charakteristika zu unterscheiden und nicht intendierte Nebenprodukte explizit zu berücksichtigen und scheint daher für die Analyse heutiger Produktionsprozesse besser geeignet als die neoklassische Theorie.

Wird die Umwelt, wie Juwelen oder Kunstwerke, als Luxusgut betrachtet, kann man sich erst daran erfreuen, nachdem die lebensnotwendigen Bedürfnisse befriedigt sind. Die Umwelt ist aber vielmehr eine grundlegende Infrastruktur, von der alle ökonomischen Aktivitäten (vor allem in armen Ländern) abhängen und deren Beschädigung langfristige Probleme nach sich zieht.

Vor diesem Hintergrund argumentieren Vertreter der ökologischen Ökonomie, daß internationaler Handel zu potentiell besseren Ergebnissen führt als Autarkie. Ob dem aber wirklich so ist, hängt von den vorherrschenden Bedingungen ab<sup>2</sup>. „Handel wird also nicht als etwas inhärent Positives angesehen, das auf alle Fälle verteidigt werden sollte. Daher ist es nicht angebracht, das Problem als Interessenskonflikt zwischen dem Erhalt des herrschenden Handelssystems auf der einen Seite und Umweltbelangen auf der anderen Seite zu sehen. Statt dessen ist es eine

---

<sup>2</sup> Ähnlich vorsichtig äußerte sich übrigens auch PAUL SAMUELSON in seinem berühmten Aufsatz von 1962.

offenere Frage danach, welche die Beziehung zwischen Handel und Umwelt ist“ (RØPKE, 1994:14). EKINS (1997:57) ist ebenfalls skeptisch und meint „... die Außenhandelstheorie gibt keinen Anlaß anzunehmen, daß Liberalisierung des Handels notwendigerweise für alle beteiligten Länder von Vorteil sein wird“.

Während Externalitäten sowohl in der konventionellen als auch in der ökologischen Ökonomie anerkannt werden, sieht sie letztere als umfassend an. Der Ansatz von GATT bezüglich Externalitäten ist, den Handel als Verstärker anstatt als Ursache zu sehen. Zumeist wird das Beispiel von Transport zur Untermauerung genannt. Für die ökologische Ökonomie sind hier zwei weitere Aspekte wichtig: der Verstärkereffekt könnte ausgeprägter sein als angenommen und auf Grund von kumulativen Effekten können sich neue Probleme ergeben. Emissionen wie Treibhausgase sammeln sich in der Atmosphäre an, so daß die Akkumulationsrate höher ist als die Zersetzungsrate, weshalb der negative Effekt von marginalen Emissionseinheiten steigt. Der andere Grund, weshalb ökologische ÖkonomInnen Externalitäten mehr Bedeutung beimessen, ist, daß das Handelssystem in einigen Fällen (z.B. systematische Unterbewertung von natürlichen Ressourcen in Entwicklungsländern) mehr als ein Verstärker ist und daher die Frage der Internalisierung der externen Kosten nicht von Frage der Beziehung zwischen Handel und Umwelt getrennt werden kann (RØPKE, 1994).

Aus diesen Gründen kann Handel „der auf Grund von Markt und Wettbewerbsvorteilen, nicht realen komparativen Vorteilen entsteht, zu Mißbrauch der Weltressourcen führen“ (YOUNG, 1994:43). Mit ‚Wettbewerbsvorteilen‘ meint er „den Vorteil nach Marktpreisen, während ‚komparative Vorteile‘ eine Bewertung von Umweltfragen und anderer, oft in Marktpreisen vernachlässigter Teile der sozialen Gleichung, berücksichtigen“ (YOUNG, 1994:44). Die Begriffe werden oft synonym verwendet.

Zwei weitere Punkte, die nach RØPKE in der Beurteilung des Nettonutzens von internationalem Handel berücksichtigt werden sollen: „Erstens werden Bedürfnisse zu einem großen Teil durch die strukturellen Bedingungen des täglichen Lebens gebildet. Soziale und physische Strukturen lokaler Gemeinschaften können materielle Bedürfnisse reduzieren, d.h. lokale Konzentration und Integration verschiedener ökonomischer Aktivitäten kann Transporterfordernisse reduzieren. Lokale Gemeinschaften können somit Umweltprobleme, welche sich aus dem Umfang wirtschaftlicher Aktivitäten ergeben, reduzieren. Zweitens korrelieren ökonomische und politische Unabhängigkeit und die Möglichkeiten, die Bedingungen des täglichen Lebens auf lokaler Ebene zu beeinflussen, direkt mit dem Grad ökonomischer Dezentralisierung. Dezentralisierung bringt ein höheres Ausmaß von Unabhängigkeit (Autarkie) mit sich. Auf diese Art können Entscheidungen relativ nahe an den Betroffenen getroffen werden und es besteht die Möglichkeit, Feedbackschleifen viel leichter wahrzunehmen“ (RØPKE, 1994).

Die Position ökologischer ÖkonomInnen ist also, daß Handel nur dann zu Nachhaltigkeit beiträgt, wenn er innerhalb eines institutionellen Rahmens abgewickelt wird, der das ‚natürliche Kapital‘, von dem soziale und ökonomische Entwicklung abhängt, berücksichtigt. Ohne ent-

sprechenden Rahmen wird der auf Grund von Freihandel gestiegene Druck auf Ressourcen- ausbeutung die Umweltprobleme verschlimmern. STEININGER (1994) zeigt in seinem Modell, daß die Einführung neuer Umweltgesetze dringender wird, wenn Handelsbarrieren aufgehoben werden. Dabei wird Handelspolitik nicht als die bevorzugte Umweltpolitik gesehen, aber die Handelspolitik muß angepaßt werden, um die bevorzugte (first best) Umweltpolitik zu ermöglichen, nämlich Umweltpolitik dort zu implementieren, wo die Probleme entstehen (global, national und/oder lokal). Daraus ergeben sich einige Vorschläge.

Solche Maßnahmen könnten sein: 1. Implementierung von Ausgleichszöllen auf Importe aus Ländern mit laxen Umweltgesetzen (entspricht eigentlich einer unfairen Subvention) (STEININGER, 1994), 2. Einführung von Subventionen für heimische Umweltschutzkosten (STEININGER, 1994), und 3. Ermöglichung in genau spezifizierten Situationen von breitem Interesse (z.B. Erhalt der indirekten Nutzungsmöglichkeit essentieller ökologischer Funktionen, welche für den Erhalt der klimatischen Bedingungen und des Optionswertes von Biodiversität notwendig sind) nach dem Produktionsprozeß zu unterscheiden (YOUNG, 1994).

Um diese Maßnahmen in einer transparenten, offenen und nicht-protektionistischen Weise zu verwirklichen, wurden folgende Mittel vorgeschlagen:

- **Produktlebenszyklusanalyse:** Quantifizierung kumulativer Folgen, die sich durch Produktion eines Produktes vom Abbau des Materials aus der Erde bis zur Endlagerung des verbleibenden Abfalls in der Erde ergeben. Für Produktregulierungen wird der Teil des Produktlebenszyklusinformation von der „Grenze bis zum Grabe“ berücksichtigt, während für die Prozeßregulierung der Teil von der „Wiege bis zur Grenze“ relevant ist. Wenn Länder ein solches physisches Inventarsystem benutzen, könnten Länder über die Höhe von ausgleichenden Maßnahmen auf verschiedene Produkte verhandeln. In Fällen, in denen sich Länder nicht auf Maßnahmen einigen können, würde das System physischer Bestandsaufnahme als Grundlage für eine eher konsumorientierte Regulierung, z.B. einem Umweltzeichensystem, dienen. Jedoch bringt der hohe administrative Aufwand beträchtliche Probleme und außerdem gibt es keine klaren eindeutigen Kriterien, um die physischen Emissionen zweier Länder zu vergleichen (STEININGER, 1994).
- **Kostenmäßiger Ausgleich von Unterschieden der Umweltausgaben:** Um nationalen Regierungen die Entscheidungsgewalt über die Umweltqualität im eigenen Land (soweit dies trotz internationaler spillovers möglich ist) zu erhalten, sollte es möglich sein die heimische Produktion vor internationalem ‚Umweltwettbewerb‘ zu schützen. Zu diesem Zwecke könnten Importsteuern zum Ausgleich der höheren Umweltausgaben heimischer ProduzentInnen eingehoben werden. Im selben Ausmaß kann ein umweltfreundliches Land Exporte unterstützen. Für die Erreichung hoher Umweltqualität wäre weiterhin eine Entscheidung für den Einsatz von Ressourcen für dieses Ziel nötig (mögliche Barrieren auf Grund interdependenter Entscheidungen siehe Kapitel ‚Race to

the bottom'), aber Ressourcen würden zumindest nicht mehr wie unter gegebenen Bedingungen in andere Länder ausströmen. Dadurch wird nämlich zum Teil umweltverträgliches Handeln verhindert. Die Artikel III und XVI des GATT müßten dafür geändert werden. Die Zurechnung von Umweltkosten bleibt ein Problem. Dabei könnte ein praktikabler Weg sein, zwischen globalen, regionalen und lokalen Umweltexternalitäten zu unterscheiden. Vor allem letztgenannte könnten durch die erwähnte Maßnahme reduziert werden. Für regionale und globale Externalitäten ist jedoch internationale Kooperation unerlässlich (STEININGER, 1994).

- **Ökologisch-beschleunigte Vereinbarungen zur Handelsliberalisierung:** Ein eigener ‚Kodex über Prozeßstandards und Umweltvereinbarungen‘ könnte erstellt werden. Er würde die Art von handelsrelevanten Umweltmaßnahmen, welche mit GATT verträglich sind, beinhalten und ein Ineinandergreifen von internationaler Handels- und Umweltpolitik ermöglichen. Dabei würden die handelsbeeinflussenden Dimensionen internationaler Umweltvereinbarungen anfechtbarer und transparenter werden und der Mißbrauch von Handelsmaßnahmen für Umweltziele und vice versa würde erschwert. Um es zu einem innovationsfreundlichen und eher akzeptablen Rahmen zu machen, müßten ‚ökologisch-beschleunigte Vereinbarungen zur Handelsliberalisierung‘ folgendes beinhalten: (a) zoll- und quotenfreier Zugang zu allen Gütern, die in einer mit der Vereinbarung konsistenten Weise produziert werden und würde z.B. in der Produktion die durchgängige Anwendung des Verursacherprinzips erfordern, (b) Beschränkung von Produktionspraktiken und –prozessen handelbarer Güter, die zur Produktion bedingt erneuerbare Ressourcen wie z.B. Fisch- oder Holzbestände erfordern oder deren Produktionsprozesse die Verwendung von FCKWs und die Produktion von CO<sub>2</sub> oder ähnlicher Substanzen mit (potentiell) negativem Einfluß auf die globale Umwelt mit sich bringen, (c) offene Mitgliedschaft und von mindestens drei Mitgliedern unterzeichnet, (d) die Gültigkeit davon abhängt, daß bewiesen werden kann, daß mindestens eine Firma zoll- und quotenfreien Zugang zu den Märkten teilnehmender Länder hat und (e) Berechtigung für jedes Land oder Unternehmen, dessen Ressourcen und Umweltpraktiken mit der Vereinbarung konsistent sind, zoll- und quotenfreien Zugang inkl. weiterverarbeitete Güter zu bekommen (YOUNG, 1994:48 f.).

Zusätzlich zu solchen Vereinbarungen scheinen institutionelle Veränderungen in Richtung erhöhter Transparenz während der Streitbeilegung und die Zulassung von Umweltwissenschaftlern in umweltrelevanten Fällen notwendig, um höhere Nachhaltigkeit erreichen zu können.

Die meisten Vorschläge ökologischer ÖkonomInnen haben die Idee gemeinsam, daß Politikanalyse von einer Kosten-Wirksamkeitsperspektive in Kombination mit einem oder mehreren Kriterien zusätzlich zur Effizienz angegangen werden kann. Physische Indikatoren sollen zusätzlich zu monetären Variablen Berücksichtigung finden.

Als Schlußfolgerung finden wir, daß offene Märkte anstatt durch gleichförmige Liberalisierung durch ein multilaterales, nicht-diskriminierendes, regelgebundenes und globales System klarer sozialer und ökologischer Normen gefördert werden können, da die Wirtschaft in die soziale und biogeophysikalische Sphäre eingebettet wird.

### **Literatur:**

- DAILY, G. C., EHRLICH, P. R., MOONEY, H. A., & EHRLICH, A. H. (1991). Greenhouse economics: Learn before you leap. *Ecological Economics*, 4, 1-10.
- EKINS, P. (1997). The Future of the World Trade Organisation: Proposal for Fair and Environmentally Sustainable Trade (pp. 57-89).
- GEORGESCU-ROEGEN, N. (1984). Feasible recipes and viable technologies. *Atlantic Economic Journal*, 12, 21-30.
- RØPKE, I. (1994). Trade, development and sustainability - a critical assessment of the „free trade dogma“. *Ecological Economics*, 9, 13-22.
- STEININGER, K. (1994). Reconciling trade and environment: towards a comparative advantage for long-term policy goals. *Ecological Economics*, 9, 23-42.
- WHALLEY, J. (1991). The Interface Between Environmental and Trade Policies. *Economic Journal*, 101 (405), March 1991, 180-189.
- YOUNG, M. D. (1994). Ecologically-accelerated trade liberalisation: a set of disciplines for environment and trade agreements. *Ecological Economics*, 9, 43-51.

## VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND MÖGLICHE LÖSUNGSANSÄTZE

---

Theodor Quendler, Franz Weiß, Heinrich Wohlmeyer

### VII.1 Notwendige Weiterentwicklung des Rechtsrahmens und seiner Handhabung sowie erkennbare Tendenzen

Ziel dieser Studie ist es, Stärken und Schwächen eines liberalisierten Welthandels zu identifizieren und zu überprüfen, ob das WTO-Vertragswerk Möglichkeiten bietet, auf Fehlentwicklungen zu reagieren, und falls nicht, notwendige Weiterentwicklungen in diesem Vertragssystem vorzuschlagen. In den vorangehenden Kapiteln wurde versucht, das WTO-Vertragssystem darzustellen, dessen Probleme aufzuzeigen sowie zu veranschaulichen, warum Freihandel nicht automatisch zu mehr Wohlfahrt führen muß. Im folgenden Kapitel soll nun versucht werden, Möglichkeiten für eine Anpassung der Auslegung sowie allfälliger Änderungen der WTO-Verträge aufzuzeigen, um den identifizierten Fehlentwicklungen gezielt entgegenwirken zu können.

Grundsätzlich sind Handlungsempfehlungen nur dann sinnvoll, wenn Klarheit darüber besteht, welche Ziele man verfolgt. Ziele sind vielfältig und der Versuch, eine vollständige und konsensfähige Liste sinnvoller oder notwendiger Ziele für eine zukunftsfähige Weltwirtschaft zu formulieren, ist kaum verwirklichtbar. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher auf diejenigen Aspekte, die im Mittelpunkt dieser Studie stehen und besonders häufig in Konflikt zum WTO-Regelwerk stehen. Dies sind insbesondere die Aspekte der *Nachhaltigkeit*, des *Umweltschutzes* und der *Versorgungssicherheit*, also Fragen einer langfristig effizienten Wirtschaftsweise und eines gesicherten Wohlstands.

#### VII.1.1 Grundsätzliche Orientierungen

**Zukunftsfähige Wirtschafts- und insbesondere Handelspolitik kann nur auf Basis von Handlungsgrundlagen erfolgen**, die dem allgemeinen **Rechtsbestand** und **Rechtsverständnis** entsprechen sowie verschiedene wichtige Zielsetzungen bezüglich der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung zu integrieren versuchen. Beides ist erforderlich, um soziale Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Diesbezüglich sind allerdings die Regeln der WTO (des GATT) noch nicht zur vollen Entfaltung gebracht worden. Es bedarf daher des Herausstellens jener leitenden Handlungsgrundsätze, die zum Rechtsbestand „zivilisierter Nationen“<sup>3</sup> gehören. Dies kann durch die Anerkennung von *leitenden Rechtsprinzipien* samt einer *Neuord-*

---

3 Die „General Principles of Law Recognized by Civilized Nations“ wurden in die CHARTA DER VEREINTEN NATIONEN rezipiert (UN Charta, Statut des Internationalen Gerichtshofes, Art. 38, Abs.1, lit. c.)

nung der *Priorität der Rechtsgüter* erfolgen. Daneben ist auch der Einsicht Rechnung zu tragen, daß wohlstandsmehrende gesellschaftliche Strategien einer ausgewogenen *Vielfalt von Zielsetzungen* bedürfen.

- Insbesondere ist die Anwendung des **Fundierungsprinzipes** bei der Entscheidungsfindung, nämlich daß jene Grundlagen<sup>4</sup> prioritär zu schützen sind, auf die andere aufbauen, unverzichtbar. Dies bedeutet insbesondere, daß die physische Existenzsicherung „für alle Menschen und zu allen Zeiten“<sup>5</sup> Vorrang haben muß. Konkret heißt das, daß
  - die Sicherung der ökologischen Basis,
  - die langfristige Sicherung der Ernährung, sowohl quantitativ als auch qualitativ, und zwar auch im Krisen- und Kriegsfall sowie im Falle gestörter Zufuhrenvorrangige Ziele sind.

Die *Sicherung der ökologischen Basis* impliziert, daß nachhaltige Muster der Naturbewirtschaftung praktiziert und gefördert werden. Dieser Forderung widerspricht jedoch in der Regel das kurzzeitige Marktkalkül. Unkonditionaler Freihandel ohne Eingrenzungen, die der langfristigen Sicherung der ökologischen Basis dienen, kann zu einem <Wettbewerb der langfristigen Selbstzerstörung> führen, weil gerade die agrarischen Weltmärkte von einem intensiven Preiswettbewerb gekennzeichnet sind. Dieser verleitet u.a. zur Externalisierung von Umweltkosten zu Lasten kommender Generationen. Ansätze für eine der Ernährungssicherung dienende Zügelung der Marktkräfte in Richtung Nachhaltigkeit können u.a. in der „Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung und Dürrefolgen insbesondere in Afrika“ und in den Diskussionen um eine internationale Konvention zum Schutz der Böden sowie in den laufenden Bemühungen um die Entwicklung internationaler Standards für eine nachhaltige Landwirtschaft gesehen werden.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Bericht der *Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992* durchgehend von der **Priorität des Schutzes der Lebensgrundlagen** ausgeht. Der Bericht fordert im Kapitel 38 das Zusammenwirken aller Organisationen im System der Vereinten Nationen sowie im Kapitel 39 die Weiterentwicklung des internationalen Rechts für nachhaltige Entwicklung (*International Law on Sustainable Development*) unter besonderer Berücksichtigung des Gleichgewichtes zwischen Umwelt- und Entwicklungsbelangen. Im letzteren Kapitel wird auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Verhältnis zwischen beste-

---

4 In der Philosophie wird diesbezüglich von „Wirklichkeiten“ gesprochen.

5 Die Deklaration von Rom über die Welternährungssicherheit („ROME DECLARATION ON WORLD FOOD SECURITY“) vom November 1996 spricht von einem vorrangigen Menschenrecht der ausreichenden Versorgung aller Menschen zu allen Zeiten, das wirtschaftspolitisch abgesichert werden muß. Alle Teilnehmerstaaten bekannten sich zu dieser Priorität.



henden internationalen Instrumenten oder Vereinbarungen im Umweltbereich und einschlägigen Vereinbarungen oder Instrumenten in den Bereichen Wirtschaft und Soziales zu klären und zu stärken. Somit wird der bislang nicht getroffene *Brückenschlag zwischen den Vereinbarungen im Sozial- und Umweltbereich und den wirtschaftlichen Vereinbarungen*, also insbesondere mit der WTO, urgiert und die Beachtung des prioritären Schutzes der Lebensgrundlagen eingefordert.

Die *Sicherung der Ernährung* für alle Menschen und zu allen Zeiten bedürfte einerseits der Erhaltung der eigenen Produktionsgrundlagen und andererseits handelspolitischer Regelungen, in denen Marktzutrittsrechten auch Versorgungsverpflichtungen gegenüberstehen. Die wohl geeignetste Institutionalisierung hierfür wären modernisierte *Commodity Agreements* (Rohstofflenkungsabkommen) mit Stimmengleichheit der Produzenten- und Konsumentenländer.<sup>6</sup> Diese Abkommen könnten auch dem gegenwärtigen Trend des durch den Preiswettbewerb erzwungenen Herunterfahrens der *buffer stocks* (Pufferlager) entgegenwirken und so zu einer erhöhten Krisensicherheit in der Welternährung und zur Vermeidung extremer Preisschwankungen beitragen.

- Weiters ist die durchgehende Anerkennung des **Vorsichts-, Vorsorge- und Plausibilitätsprinzips** als ein Ausfluß der Menschenrechte zu sehen. Derzeit wird der Begriff des „wissenschaftlichen Nachweises“ (*Scientific Evidence*) in der Regel relativ eng ausgelegt: Es wird sowohl ein *belegbarer Schaden* als auch der Nachweis eines *eindeutigen Kausalzusammenhanges* gefordert.<sup>7</sup> Dieses Denken entspringt dem traditionellen Nachbarschaftsrecht; es entspricht aber nicht mehr den modernen wissenschaftlichen Erkenntnissen. In komplexen Systemen kann üblicherweise nur mit plausiblen Wahrscheinlichkeiten gerechnet werden, da einfache Kausalketten in der Regel nicht identifizierbar sind.

Ein klassisches Beispiel für die Gefährlichkeit dieser Vorgangsweise im Agrarbereich ist die BSE-Krise. Hier wurde solange wissenschaftlicher Nachweis („*scientific evidence*“) gefordert, bis nicht nur an Menschen und Tieren, sondern auf Grund der Marktzusammenbrüche auch in der Wirtschaft schwerer Schaden entstanden war.

---

6 Der ursprüngliche Entwurf der ITO (International Trade Organisation) sah solche Commodity Agreements vor. Durch das Veto der USA blieb jedoch nur die Rumpfvereinbarung des GATT. Die Commodity Agreements der Ägide der Vereinten Nationen unterscheiden sich von jenen unter der des Völkerbundes dadurch, daß sie durchwegs Stimmengleichheit zwischen Produzenten- und Konsumentenländern aufwiesen.

7 Ein Beispiel hierfür ist die Rede des US-Botschaftsrates für Landwirtschaftsangelegenheiten an der amerikanischen Botschaft in Wien, ALLAN MUSTARD, anläßlich der Vollversammlung des Verbandes landwirtschaftlicher Gutsbetriebe in Österreich am 12. Februar 1997. In dieser Rede wird bezüglich des Einsatzes von totalherbizidfesten Pflanzen jedweder ökosystemare Ansatz zurückgewiesen und von einer Unbedenklichkeit ausgegangen, solange nicht Schädigungen in direktem Kausalzusammenhang festgestellt werden können.

Während im US-Rechtssystem der Schadenersatz für Gesundheitsschäden durch das Rauchen fast bis zum Exzeß durchexerziert wird, dürfen gemäß der Haltung des selben Staates im internationalen Handelsgeschehen vorbeugende Maßnahmen im Sinne des Vorsichtsprinzips derzeit nicht einmal angedacht werden. Hier wird eindeutig mit zweierlei Maß gemessen. Die **Etablierung einer durchgängig vorsorglichen Rechtskultur** ist hier zu fordern.

Die Konsequenz dieser Vorgabe ist, daß der einen Schaden Befürchtende in einen nicht zumutbaren Beweisnotstand gerät, weil, wie vorstehend angemerkt, ein solcher Nachweis in komplexen Systemen äußerst schwierig und kostspielig ist. Zum Beispiel ist im Gesundheitsbereich der Tatsache von Syndromen und Maskierungen, der Funktion von chemischen Substanzen als Promotoren für Krankheiten sowie vor allem den erst später offenbar werdenden Langzeitwirkungen von physiologischen Beeinträchtigungen Rechnung zu tragen. Somit erscheint die Anwendung des Vorsichtsprinzips geboten. Ähnliches gilt bei gentechnischen Veränderungen, weil das exakte Wirkungsspektrum nur schwer identifiziert werden kann. Phänomene wie das der Pleiotropie (Mehrfachwirkung) oder der Auswirkung auf etablierte Biozönosen dürfen nicht ausgeblendet werden. Bei Achtung der Menschenrechte geht es nicht an, auf plausible Gefährdungen nicht mit vorbeugenden Gegenmaßnahmen reagieren zu dürfen, so lange kein nachweisbarer Schaden aufgetreten ist. Diese Haltung ist in Wirklichkeit eine krasse Menschenverachtung, weil sie in Kauf nimmt, daß Schäden bis hin zu „Menschenopfern“ auftreten.<sup>8</sup>

- Bezüglich der **Vielfalt der Zielsetzungen** sollte dem traditionellen volkswirtschaftlichen Sechseck<sup>9</sup> ein weltwirtschaftliches Sechseck, dessen Ziele jeweils gleichzeitig anzustreben sind, zur Seite gestellt werden (siehe Übersicht VII.1-1).

Bei diesen weltwirtschaftlichen Zielen handelt es sich meist um Langzeitziele. Diese werden jedoch, wie schon oben (Abschnitt II.2) ausgeführt, im üblichen Marktgeschehen auf Grund seiner kurzfristigen Orientierung vernachlässigt. Zukunftsfähigkeit bedeutet vor allem die Sicherung der ökologischen Basis durch Beachtung der Organisationsprinzipien der Biosphäre und die Einordnung menschlichen Tuns in das begrenzte System Erde. Die derzeit fossil getriebene Weltwirtschaft kann diesem Erfordernis nicht Genüge tun. Umso notwendiger ist es daher, daß die Weltwirtschaftsordnung *eigenständige Wohlstandsmodelle*, die eine zukunftsfähige

---

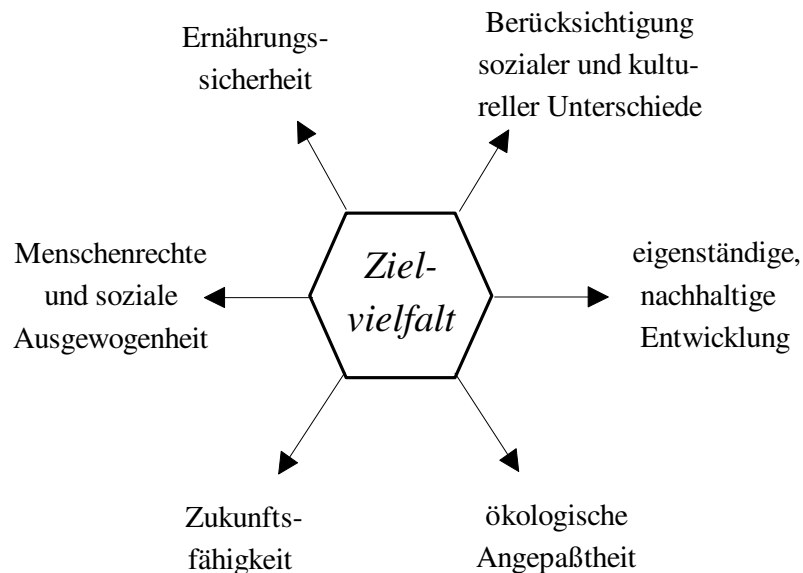
8 Als hypothetisches Beispiel für die logische Konsequenz dieser Haltung könnte der bekannte Contergan-Fall dienen. Gemäß einer solchen Praxis würde nämlich die Vermutung der Beeinträchtigung der individuellen Ontogenese nicht genügen, vielmehr müßte eine erdrückend ausreichende Zahl von verstümmelten Kindern nachgewiesen werden, um der Praxis des konkreten Schadensnachweises samt ausreichend dokumentiertem Kausalzusammenhang zu entsprechen.

9 In der Regel enthält dies die Forderungen nach Vollbeschäftigung, Sicherung der Lebensgrundlagen, Geldwertstabilität, ausgeglichene Außenwirtschaft, längerfristig ausgeglichenes Budget und qualitatives Wirtschaftswachstum.

Entwicklung anstreben, zuläßt. Im Interesse des Weltgemeinwohles sollte nicht nur eine Tolerierung, sondern sogar ihre Förderung stattfinden.

Übersicht VII.1-1

### **Vielfalt weltwirtschaftlicher Zielsetzungen**



Diese Notwendigkeit geht Hand in Hand mit dem Erfordernis der **Berücksichtigung ökologischer, sozialer und kultureller Unterschiede**. Kulturen sind das Ergebnis langer menschlicher Erfahrungen im Zusammenleben mit den Mitmenschen und der Mitwelt. Das gegenwärtige Weltwirtschaftssystem mißachtet diese Erfahrungen und versucht, alle weltwirtschaftlichen Fragen mit einem einzigen simplifizierenden Ansatz zu beantworten. Dieser unzulässige Reduktionismus gilt seit der URUGUAY-Runde auch verstärkt für den Agrarsektor. Es werden für die gesamte Land- und Forstwirtschaft der Erde gleiche Produktionsziele unterstellt. Die Funktionen der Landwirtschaft gehen jedoch in der Regel weit über die Produktionsfunktion hinaus. Weiters ergeben sich aus der Standortorientierung unterschiedliche Bewirtschaftungsmuster, letzteres aus den klimatischen und geologischen Gegebenheiten und aus der Ausstattung mit Grund und Boden.<sup>10</sup>

Nachhaltige Naturbewirtschaftung bedeutet Vielfalt und Differenzierung. Nur so kann **ökologische Angepaßtheit** erzielt und eine nachhaltige Entwicklung gewährleistet werden. Auf der

---

<sup>10</sup> Dicht besiedelte Gebiete verlangen ein anderes, multifunktionelles Bodenmanagement als Regionen, die eine geringe Bevölkerungsdichte aufweisen und über große Bodenreserven verfügen.

Grundlage dieser gesamthaften Nachhaltigkeit kann auch das unverzichtbare, aus den Menschenrechten entspringende Ziel der **Ernährungssicherheit** in Form einer standortangepaßten Produktionsbereitschaft verwirklicht werden. Ist aber die Lebensbasis gesichert (siehe „Fundierungsprinzip“), dann können auch die anderen Menschenrechte und die soziale Ausgewogenheit im Rahmen der sozialen Evolution verwirklicht werden.

### **VII.1.2 Notwendigkeit externer Leitplanken - „Guard Rails“**

Wie im Vorstehenden ausgeführt, bedarf es zum Teil einer Neuinterpretation oder einer Anpassung der Spielregeln, um zu einer nachhaltig ausgerichteten Welthandelsdynamik zu kommen. Hierbei sollte die WTO (das GATT), die (das) sich primär als Anwalt des globalen Wettbewerbs versteht, nicht überfordert werden. Vielmehr bedarf es der Formulierung von sozial und ökologisch nachhaltigen Rahmenbedingungen für den Weltmarkt. Von der WTO muß allerdings erwartet werden, daß sie diese nicht nur respektiert, sondern vielmehr fördert. Dies liegt auch in ihrem Eigeninteresse, da auch die WTO langfristig auf eine umfassende Akzeptanz angewiesen ist.

Wie in den vorstehenden Abschnitten gezeigt wurde, kann der freie Welthandel seine wohlstandsmehrende Funktion nur erfüllen, wenn er durch gemeinwohlorientierte Spielregeln geleitet wird. Da die derzeit politikleitende neoliberale Argumentation nach wie vor behauptet oder unterstellt, daß die Märkte aus sich heraus optimale Spielregeln entwickeln<sup>11</sup>, kommt es zu Erwartungen, die die Märkte eindeutig überfordern. Die Folge davon ist, wie die Geschichte der Zwischenkriegszeit (dreißiger Jahre) zeigt, die Gefahr, daß ein gutes Pferd, dem nur die Leitzügel fehlten, gegen ein schlechtes ausgetauscht wird.

Bei Politikvorschlägen sollte das oben genannte Selbstverständnis der WTO entsprechend beachtet werden. Sie versteht sich als Institution, die einen funktionierenden Markt gewährleistet, und betont dies immer wieder. Die Grundprinzipien der Liberalisierung, der Meistbegünstigung und Reziprozität sowie der Inlandsgleichbehandlung haben sich bewährt (siehe nachstehenden Kasten).

---

11 Siehe „Weltentwicklungsbericht 1996 des ENTWICKLUNGSPROGRAMMES DER VEREINTEN NATIONEN (UNDP) Oxford University Press 1996. In diesem wird einerseits aufgezeigt, daß Wirtschaftswachstum nicht automatisch auch bessere Lebensbedingungen bedeute und daß andererseits die ökonomische Entwicklung auf dem Parkett der immer stärker liberalisierten Weltwirtschaft sehr asymmetrisch verläuft. Die Schere zwischen den reichsten und ärmsten Staaten hat sich in den letzten 15 Jahren von rund 30:1 auf über 60:1 erhöht, also verdoppelt. 100 Staaten hatten in diesem Zeitraum kein Wirtschaftswachstum und in 70 Staaten waren die Einkommen 1995 niedriger als 1980 (in 43 Staaten sogar geringer als 1970!). Nur ein Viertel der Weltbevölkerung profitierte von dem spektakulären Wachstum und wurde reicher.

---

<b>Ziele und Aufgaben:</b>	Gemäß <b>Präambel des GATT 47</b> ist es das Ziel, durch die Erleichterung des weltweiten freien Handels und durch „die volle Erschließung der Hilfsquellen der Welt“ in allen Ländern eine Steigerung des Lebensstandards, der Beschäftigung und des Realinkommens zu erreichen.
<b>Im Hinblick auf die Zielsetzungen gelten folgende Prinzipien</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Liberalisierungsprinzip:</b> Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen, darunter insbesondere von mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen;</li> <li>2. <b>Meistbegünstigungsprinzip</b> (Prinzip der Nichtdiskriminierung): Zoll- und Handelsvorteile, die irgendeinem Staat eingeräumt werden, sollen allen Vertragsparteien zugute kommen;</li> <li>3. <b>Prinzip der Gleichbehandlung mit dem Inland:</b> Gleichartige inländische und ausländische Produkte müssen gleich behandelt werden. Es ist jedoch erforderlich, den Markt durch richtunggebende Abkommen in eine nachhaltig wohlstandsmehrende Richtung zu lenken (siehe Übersicht VII.1-4). Daneben ist es auch möglich, den aktuellen Rechtsbestand durch Neuinterpretation weiter zu entwickeln. Im Sinne einer angepaßten Rechtsentwicklung sollte sich die WTO gegen diese Entwicklung nicht sperren. Später unvermeidbare bruchartige Anpassungen sind nämlich in der Regel mit hohen ökonomischen Verlusten verbunden.</li> <li>4. <b>Gegenseitigkeitsprinzip</b> (Prinzip der Reziprozität): handelspolitische Vergünstigungen, die sich die Vertragsparteien gegenseitig einräumen, müssen gleichwertig sein.</li> </ol>

---

Gemäß **Präambel des GATT 47** war es Ziel der Regierungen, ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf „**die volle Erschließung der Hilfsquellen der Welt**“ („*full use of the resources of the world*“) auszurichten, was gemäß dem damaligen Weltbild als „ungehinderter Zugang zu den Rohstoffen“ und nicht als Erhaltung der Rohstoffvorräte und der Umwelt verstanden wurde. Auch eine „Ministererklärung von 1986“ zur URUGUAY-Runde sprach nur von der **Liberalisierung des Rohproduktehandels** („*fullest liberalization of trade in natural resource-based products*“). Die Umweltproblematik stand nicht zur Diskussion.

Eine **formelle Neuausrichtung** des GATT in Richtung Umweltschutzpolitik erfolgte erst im **Dunkel-Bericht Ende 1991**. In der Präambel dieses Berichts wird hinsichtlich der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen vorgeschlagen, anstelle „der vollen Erschließung der Hilfsquellen der Welt“ die „optimale Nutzung der natürlichen Ressourcen auf einem nachhaltigen Niveau“ („*developing the optimal use of the resources of the world at sustainable levels*“) als Zielsetzung zu verfolgen. Die Neuausrichtung im Sinne des DUNKEL-Berichtes fand in der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO allerdings nur in abgeschwächter Form Eingang: Es wurde laut SENTI (Kapitel III.1.1) nicht ebenso wie etwa die Erhöhung des Lebensstandards und die Sicherung der Vollbeschäftigung als gleichwertiges Ziel in die Präambel aufgenommen, sondern dem Ziel „Ausweitung der Produktion und des Handels“ untergeordnet. Hier wurde dem **Fundierungsprinzip** nicht Rechnung getragen. Die **Beachtung** des letzteren wird **bei der bevorstehenden „Millenniums-Runde“ einzufordern** sein.

Die WTO-Präambel ist allerdings nicht direkt anwendbares Recht. Laut Senti kommt in der gewählten Formulierung gegenüber dem GATT 47 dennoch eine Festigung des Umweltschutzgedankens zum Ausdruck, die im Hinblick auf die Interpretation des Vertragswerkes nicht unterschätzt werden sollte. Verschiedene Panel-Entscheide aus neuerer Zeit bestätigen die Tendenz, daß Umwelt- und Gesundheitsaspekte zunehmend mehr in die Entscheidungen einbezogen werden. Wichtige Punkte in Verbindung mit der Neuausrichtung sind insbesondere:

- die Handhabung der Begriffe Produkt und Produktgleichheit;
- das Verständnis der Extraterritorialität in der WTO-Umweltschutzpolitik;
- die vermehrt umweltbezogenen Zielsetzungen statt der bisher vornehmlich auf unreflektiertes Wirtschaftswachstum bezogenen Ausrichtung.

Die **wissenschaftliche Konkretisierung der für einen wohlstandsmehrenden Welthandel notwendigen Rahmenbedingungen** sollte eine **wesentliche flankierende Aufgabe** zu den kommenden WTO-Verhandlungen sein.

### **VII.1.3 WTO in Entwicklung – demonstrative Darstellung an Hand einzelner Panelentscheide**

Die Neuausrichtung bezüglich der erwähnten Problembereiche kommt vor allem in einzelnen Panel-Entscheiden der jüngsten Zeit zum Ausdruck (siehe Übersichten VII.1-2 und VII.1-3) bezüglich wesentlicher Panel-Entscheide betreffend „Produktgleichheit“ und „Extraterritorialität“). Neben der bereits auf das Jahr 1978 zurückgehenden Berücksichtigung des Umweltschutzaspektes bei der Beurteilung der Produktgleichheit bzw. -ungleichheit (Treibstoffverbrauch bzw. Umweltbelastung durch Autos) waren 1992 beispielsweise bezüglich der Produktdifferenzierung bei Bier mit unterschiedlichem Alkoholgehalt gesundheitliche und moralische Aspekte entscheidend.

Obwohl es seitens der Freihandelsvertreter und der Umweltschützer darüber sehr konträre Auffassungen gibt, ist in Verbindung mit dem grundsätzlichen Wertewandel weiterhin der zunehmende Miteinbezug umweltrelevanter Aspekte in die Interpretation und Anwendung der geltenden WTO-Regeln zu erwarten. Dies zeichnet sich schon in der derzeitigen Praxis und Diskussion ab; beispielsweise bei der Definition der „Produktgleichheit“. Aus der Anerkennung des Umweltbezugs im Verbrauch und im Gebrauch eines Guts (laut SENTI ist zu erwarten, daß darauf als nächster Schritt auch die Berücksichtigung von Produktions- und Verarbeitungsmethoden folgt) oder durch die Anerkennung von Produktions- und Verarbeitungsmethoden als Kriterien der Produktgleichheit mit extraterritorialen Auswirkungen. Beispiele dafür sind die Panel-Entscheide „Thunfisch II“ von 1994 sowie „Shrimps/Turtle“ von 1998 .

**Interpretation von Produktgleichheit und extraterritoriale Auswirkungen gemäß GATT-Arbeitsgruppe von 1970**

<p><b>Definition von Gleichheit und Ähnlichkeit von Produkten</b></p>	<p>1970 hielt eine GATT-Arbeitsgruppe hinsichtlich der Warenbesteuerung an der Grenze fest, daß die Interpretation der Produktgleichheit von Fall zu Fall zu klären ist. Folgende Kriterien sind diesbezüglich von Bedeutung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwendung des Endprodukts in einem bestimmten Markt,</li> <li>• die von Land zu Land unterschiedlichen Konsumgewohnheiten sowie</li> <li>• Eigenschaften und Qualitäten des Produkts selbst.</li> </ul> <p>Mehrere Panel-Entscheide beriefen sich auf diese Begriffsvorgabe, so Entscheid „US-Steuern“ auf Erdöl von 1988 und Entscheid „Japan-Grenzsteuern auf Wein und andere alkoholische Getränke“</p>
<p><b>Streitfall US-EG betreffend US-Steuern auf Autos und Umweltschutz und Interpretation von Produktungleichheit</b></p> <p><b>Panel-Entscheid unter Berufung auf die Produktungleichheit von 1978</b></p>	<p>Die USA belasten seit 1978 bestimmte Autos mit einer Steuer, die vom jeweiligen Treibstoffverbrauch abhängt („Car Guzzler Tax“). Nach Ansicht der EG verletze diese unterschiedliche Besteuerung den im GATT niedergelegten Gleichheitsbegriff der Produkte. Im Gegensatz dazu vertraten die US die Meinung, daß Autos trotz gleicher physikalischer Eigenschaften, gleicher Bauteile und gleichem Nutzen auf Grund unterschiedlichen Treibstoffverbrauchs bzw. unterschiedlicher Belastung der Umwelt zu unterschiedlichen Produkten werden.</p> <p>Der Panel-Bericht zu den US-Steuern auf Autos hielt in seinem Entscheid fest, Art. III diene nur der Verhinderung rechtlicher Warenunterschiede zum Schutz der inländischen Produktion. Das GATT verbiete seinen Partnern nicht, unterschiedliche Politikziele zu verfolgen. Für das Panel war dabei die Unterscheidung zwischen den Zielen und den Wirkungen der getroffenen Maßnahmen wichtig.</p> <p>Nach einer Vorprüfung kam das GATT-Panel zum Ergebnis: Das Ziel der US sei nicht der Schutz der einheimischen Autoindustrie, sondern eine Besteuerung von Autos mit hohem Treibstoffverbrauch als Anreiz zum Kauf von verbrauchsgünstigeren Autos und als Beitrag zur Einsparung fossiler Brennstoffe. Einem Land sei es unbenommen, so der Panel-Entscheid, ein Politikziel zu verfolgen, das in seiner Auswirkung die ausländischen Anbieter und Angebote differenziert behandelt. Die Besteuerung der Autos nach Treibstoffverbrauch verändere die Wettbewerbsbedingungen nicht und sei nicht einem Schutz der inländischen Produktion gleichzustellen. Ausländische Autos mit höherem Treibstoffverbrauch seien daher nicht inländischen Produkten mit niedrigerem Verbrauch gleichzusetzen, seien also nicht gleiche oder gleichartige Produkte.</p>
<p><b>Problem Umweltschutz in extraterritorialen Bereichen</b></p> <p><b>Panel-Entscheid Thunfisch I von 1991</b></p>	<p>Im Streitfall „Thunfisch/Delphine I“ von 1991 verteidigten die USA ihr Importverbot für Thunfisch aus dem osttropischen Pazifik mit dem Argument, diese Maßnahme sei notwendig, um die Delphine vor der Ausrottung zu bewahren. Gemäß Washingtoner Artenschutzabkommen sei ein Staat sogar verpflichtet, den Import bedrohter Tierarten zu verbieten.</p> <p>Das GATT-Panel war sich einig, Art. XX(b) des GATT beziehe sich ausschließlich auf den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen im eigenen Hoheitsgebiet. Die extensive Interpretation im Sinne der USA hätte zur Folge, daß dem Staat das Recht zustehen würde, über das Schutzniveau in anderen Staaten zu bestimmen.</p>

**Interpretation von Produktgleichheit und extraterritoriale Auswirkungen gemäß Neuausrichtung seit den frühen 90er Jahren**

<p><b>Definition von Gleichheit und Ähnlichkeit von Produkten</b></p>	<p>In Panel-Entscheiden aus den letzten Jahren wird den Kriterien Gesundheit und Umwelt zunehmend mehr Rechnung getragen; auch in der Definition der Produktgleichheit wird diese Tendenz deutlich. Hauptpunkte dieser Neuausrichtung sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Frage von Produkt und Produktgleichheit</li> <li>• umweltrelevante Aspekte sowohl im Verbrauch als auch in Produktion und Verarbeitung</li> <li>• die Ausweitung des Umweltschutzes auf extraterritoriale Bereiche.</li> </ul>
<p><b>Streitfall US-Kanada betreffend „US-Steuer auf alkoholische Getränke“ von 1992 und Relevanz von Gesundheitsaspekten</b></p>	<p>Im Streitfall US-alkoholische Getränke von 1992 ging es unter anderem um die Frage, ob Bier mit höherem Alkoholgehalt das gleiche Produkt darstellt wie solches mit niedrigerem. Kanada sah in einer entsprechenden Produktdifferenzierung eine Verletzung des GATT</p> <p>Das GATT-Panel befand diesbezüglich: Das GATT verfolge nicht die Absicht, die internen Abgaben und Rechtsvorschriften zu harmonisieren, sondern das Ziel, eine einseitige Begünstigung der inländischen Erzeugung zu verhindern.</p>
<p><b>Panel-Entscheid zu „US-Steuern auf alkoholische Getränke“ von 1992</b></p>	<p>Das Panel entschied wie folgt: auch wenn Bier mit einem höheren oder niedrigerem Alkoholgehalt von der Substanz her als sehr ähnlich zu betrachten ist, handelt es sich auf Grund gesundheitlicher und moralischer Aspekte doch um unterschiedliche Güter.</p>
<p><b>Umweltschutzaspekte in Produktion und Verarbeitung (Process and Production Methods - PPMs)</b></p>	<p>Nach traditionellem GATT-Recht rechtfertigen Unterschiede in der Herstellung und Verarbeitung eines Produkts keine unterschiedliche Behandlung, solange sich diese Unterschiede nicht im Handelsprodukt selbst manifestieren oder vermuten lassen. Diese Rechtsauffassung fußt auf der Befürchtung, die Berücksichtigung von Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden bei der Beurteilung der Produktgleichheit würde dem Handelsprotektionismus Tür und Tor öffnen.</p>
<p><b>Professor Sentis Kommentar hierzu</b></p>	<p>Wenn Produkte allerdings wegen der unterschiedlichen Umweltbelastung im Verbrauch in unterschiedliche Kategorien eingeteilt und in der Wertvorstellung der Konsumenten als nicht gleiche Güter beurteilt werden, so ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Produktdifferenzierung auf Grund unterschiedlicher Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden. Dies umso mehr, als in der WTO laut Vertragstext auch das Ziel besteht, die Gesundheit von Menschen und Tieren und die pflanzenschutzrechtliche Lage „im Gebiet aller Mitglieder“ zu verbessern und der Vertragstext nirgends festhält, daß bei der Produktbeurteilung nur physisch feststellbare Unterschiede im Endprodukt und nicht auch andere Kriterien wie unterschiedliche Produktions- und Verarbeitungsmethoden oder damit zusammenhängende ethische Aspekte berücksichtigt werden dürfen. Die Diskussion darüber ist zurzeit noch nicht abgeschlossen; sie weist aber auf „zarte“ Ansätze in dieser Richtung hin..</p>
<p>Fortsetzung siehe umseitig</p>	



**Interpretation von Produktgleichheit und extraterritoriale Auswirkungen gemäß Neuausrichtung seit den frühen 90er Jahren**

<b>Gültigkeit des Umweltschutzes in extraterritorialen Bereichen</b>	Im Entscheid Thunfisch II von 1994 wurde die Entscheidung von 1991 dahingehend revidiert, daß Art. XX(b) keine geographische Einschränkung des Schutzes von Umweltschutzgütern enthalte. Ein Land sei berechtigt, Maßnahmen zum Schutz von extraterritorialen Umweltgütern zu ergreifen, vorausgesetzt, die Maßnahmen seien notwendig.
<b>Panel-Entscheid Thunfisch II von 1994</b>	Der revidierte Panel-Entscheid ist allerdings nicht so auszulegen, daß ein Land das Schutzniveau und die Umweltbestimmungen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes verordnen darf, das heißt, im Ausland rechtssetzend tätig zu werden. Dagegen steht es einem Land laut Entscheid zu, ein Handelsprodukt auch nach umweltrelevanten und ideellen Kriterien zu definieren, deren Einhaltung dem Ursprungsland dieses Produkts bestimmte Produktions- und Verarbeitungsmethoden abverlangt.
<b>Panel-Entscheid Shrimps/Turtle von 1998</b>	Von der WTO-Berufungsinstanz wurde betont, daß „like-products“ im Sinne der traditionellen Interpretation nach den physischen Produkteigenschaften zu behandeln seien, gemäß Art. XX(g) im Hinblick auf Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze ist eine Ausnahme von diesem Prinzip erlaubt (in diesem Fall zum Schutz von Schildkröten als gefährdete Tierart). Gemäß Präambel zu Art. XX ist ein Abweichen vom Verbot der „ungerechtfertigten Diskriminierung“ insoweit zulässig, als dies zur Erreichung eines begründeten Schutzzieles notwendig ist. Im Entscheid der Berufungsinstanz wird die Diskriminierung von Shrimps-Importen in Verbindung mit der Fangtechnologie folglich als gerechtfertigt erachtet, und sogar explizit gefordert.

**Zulässigkeit von Handelsmaßnahmen auf Grund von prozeßbezogenen PPMs**

Der Entscheid der WTO-Berufungsinstanz über das Importverbot von Shrimps aus 1998, bei deren Fang keine Vorkehrungen zum Schutz der bedrohten Meeresschildkröten getroffen werden, unterstrich zwar im Grundsatz die traditionelle Interpretation, daß „like-products“ auf Grund der physischen Produkteigenschaften zu definieren seien. Art. XX erlaube jedoch unter bestimmten Umständen eine Ausnahme von diesem Prinzip. Da es sich im vorliegenden Fall um eine Maßnahme zum Schutz einer erschöpflichen natürlichen Ressource (Schildkröte) handelt, die in Verbindung mit der Einschränkung des inländischen Verbrauchs (die vorgeschriebene Fangtechnologie gilt auch für US-amerikanische Fischer) handelt, kommt Art. XX, lit g zur Anwendung. Das Verbot der „ungerechtfertigten Diskriminierung“ in der „Präambel“ des Art. XX sei so zu interpretieren, daß ein Abweichen von zentralen Prinzipien des GATT (hier: Nichtdiskriminierung von „like-products“) zwar zulässig ist, allerdings nur insoweit, als dies zur Erreichung des Schutzzieles notwendig ist. Bei diesem Prüfungsschritt urteilte die Berufungsinstanz, daß die USA das Importverbot nicht gemäß den Bedingungen von Art. XX anwendeten. Unter anderem wurde kritisiert, daß der Import von Shrimps auch solchen Produzenten nicht erlaubt war, die zwar die von den USA verlangte Technologie verwendeten, aber aus einem Land kamen, wo diese nicht gesetzlich vorgeschrieben war. Interessant an diesem

Punkt ist, daß die Berufungsinstanz eine Diskriminierung der Shrimps bezüglich der Fangtechnologie (Produktionsmethode) offensichtlich für gerechtfertigt hält und sogar explizit fordert.

Die sich abzeichnende Entwicklung ist für den Agrarbereich deshalb von grundlegender Bedeutung, weil mit der selben Argumentation Produkte aus Produktionsverfahren, die natürliche Ressourcen exzessiv verbrauchen bzw. gefährden, im grenzüberschreitenden Verkehr unterschiedlich behandelt werden könnten. Die Problematik stellt sich insbesondere bezüglich des unwiderbringlichen Bodenverbrauches, der die Regenerationsfähigkeit überfordernden Wassernutzung, der Beeinträchtigung der Biodiversität und des Verbrauches an fossil basierten Energieträgern (siehe diesbezüglich Teil V.2.6).

#### **VII.1.4 Rahmen setzende Abkommen sind dennoch unverzichtbar**

Die vorstehend angeführten Panelentscheide treffen zwar in Einzelfällen, können aber grundsätzliche Defizite der geltenden Welthandelsordnung und ihrer Handhabung nicht beseitigen. Da, wie schon einleitend erwähnt, vom Markt in der Regel nicht zu erwarten ist, daß er von sich aus Spielregeln im Interesse des Gemeinwohles, der allgemeinen Ressourcenökonomie und der kommenden Generationen entwickelt, bedarf es eingrenzender Normen. Auch in den Nationalstaaten wurden die sozialen, ökologischen und auf Zukunftsfähigkeit gerichteten Regelungen von *außen* her als Rahmenbedingungen an die Märkte heran gebracht. Es ist daher erforderlich, das gute Pferd, Markt, durch verschiedene **rahmensetzende Abkommen** so in die Zügel zu nehmen, daß es kein Unheil verursachen, sondern vielmehr seine wohlstandsmehrende Wirkung voll entfalten kann (siehe Übersicht VII.1-4).

Hinsichtlich der Landwirtschaft erscheint ein *internationales Ernährungsabkommen* deshalb unverzichtbar, weil nur so den langfristigen Aspekten der Ernährungssicherheit und der Verteilungsgerechtigkeit sowie der multifunktionalen Landbewirtschaftung Rechnung getragen werden kann. Ein solches Abkommen könnte sowohl im Rahmen des „Strategic Framework for FAO 2000–2015“ als auch in der achten Session der „UN-Commission on Sustainable Development“ im Jahre 2000 thematisiert und betrieben werden.

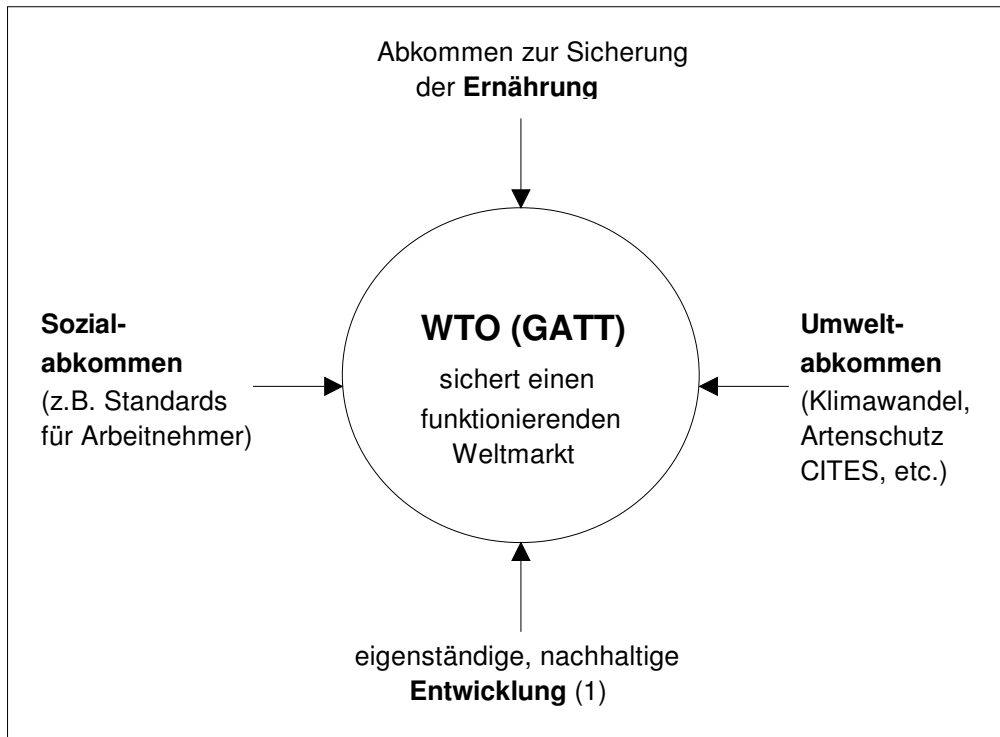
Analoge Initiativen sollten für den Sozialbereich sowie für den Schutz der Umwelt und der anderen Gemeingüter der Erde ergriffen werden. Eine ausgewogene Verfolgung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Ziele erfordert jedoch die Beseitigung des derzeitigen *Machtungleichgewichts* zwischen der WTO und anderen Organisationen. Während nämlich die WTO rasch mit empfindlichen Sanktionen reagieren kann, sind die anderen meist auf moralische Appelle angewiesen.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ein typisches Beispiel dafür ist die INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION ILO, die bei Verletzung von Sozialstandards keine Eingriffsmöglichkeiten hat.

Übersicht VII.1-4

**WTO Welthandelsordnung im Spannungsfeld wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Anforderungen** (Schutz der Lebensgrundlagen, Sicherung der Nahrungsmittelversorgung sowie von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung)



- (1) Ein Abkommen über den Internationalen **Entwicklungsfonds**, der aus den Kompensationsabgaben zum Ausgleich unterschiedlicher sozialer und ökologischer Standards zu speisen wäre, könnte ein Kristallisationskern für einen künftigen weltweiten Finanzausgleich sein, ähnlich dem nationaler Systeme öffentlicher Finanzen, die die Voraussetzung für die Abschaffung der früheren "lokalen Handelshemmnisse" wie Mauten, Stapelrechte, Marktregale, etc. waren.

Prinzipiell bieten sich diesbezüglich zwei Möglichkeiten: Entweder diese Abkommen werden im Umfeld der WTO geschlossen und sind für alle Vertragsparteien verbindlich oder die WTO beschränkt sich darauf, Sanktionsmöglichkeiten im Zusammenhang mit anderen internationalen Abkommen zu tolerieren. Der qualitative Unterschied zwischen beiden Varianten besteht darin, daß in letzterem Fall für manche Staaten geringeres Interesse besteht, solchen Abkommen beizutreten. Im ersteren Fall hingegen stehen die erforderlichen Anreize zur Verfügung, weil Handelserleichterungen mit der Verpflichtung zur Einhaltung dieser Abkommen verknüpft werden können.

### VII.1.5 Rechtsentwicklung durch case law und authentische Interpretation

Neben rahmensetzenden Abkommen bietet die authentische Interpretation zusätzlichen Spielraum für die Rechtsanpassung. Da das GATT und die WTO ohnehin zum Gutteil auf der anglo-amerikanischen Rechtstradition aufbauen, ist ihre Weiterentwicklung in Form von <case law><sup>13</sup> implizit vorgesehen und somit eine Daueraufgabe. Daneben sollte aber auch der Weiterentwicklung durch authentische Interpretation, welche in der Regel ausreichend Spielräume für die Rechtsanpassung an die gesellschaftlichen Notwendigkeiten bietet, verstärktes Augenmerk geschenkt werden. Dies wurde auch beim Abkommen zur Errichtung einer Welthandelsorganisation bezüglich der Artikel II, XXIV und XXVIII praktiziert. Der Entwerfer der Österreichischen Bundesverfassung, HANS KELSEN, hat hierauf bereits 1949 – also knapp nach der Entstehung der Vereinten Nationen und des GATT – im Vorwort zu seinem Werk „The Law of the United Nations“ hingewiesen.<sup>14</sup>

Es sollte in diesem Zusammenhang auch das Argument aufgegriffen werden, daß das GATT und nunmehr die WTO samt „GATT 1994“ seit ihrer Entstehung als Regulativ und Organisation im Rahmen des Rechtsgebäudes der Vereinten Nationen angesehen werden.

Das „GATT 1947“ war Anhang der Schlußakte der Zweiten Tagung des „Vorbereitenden Komitees der Konferenz der VEREINTEN NATIONEN für Handel und Beschäftigung“ und wurde als „UN-Sonderorganisation“ verstanden.<sup>15</sup> Dasselbe gilt für die WTO. Es sollte sich daher die Rechtsinterpretation und Rechtsfindung an diesem Rahmen orientieren. Dies gilt vor allem bezüglich der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ vom 10. Dezember 1948. Wann immer handelspolitische Interessen und Handelspraxis nachweislich diesen Grundprinzipien menschlichen Zusammenlebens und der Menschenwürde widersprechen, haben die Menschenrechte Vorrang.

Als Beispiele können das *Recht auf Ernährungssicherheit* und das *Recht auf Wohlbefinden* (Artikel 25) der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ dienen. Letzteres ist eng mit der intakten Umwelt und in deren Rahmen insbesondere mit einer harmonischen Kulturlandschaft verbunden.

---

13 Dies heißt, daß in der Tradition des englischen „Common law“ bezüglich der allgemeinen Gewohnheitsrechte durch paradigmatische Entscheidungen im Einzelfall eine schrittweise Rechtsentwicklung stattfindet.

14 KELSEN H., *The Law of the United Nations, A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, Preface on Interpretation, Frederic A. Praeger, New York 1951.

15 Siehe z.B. MEYERS Enzyklopädisches Lexikon Bd 24 S. 143, Bibliographisches Institut AG, Mannheim 1981.

Was **authentische Interpretationen** betrifft, so bieten sich diese vor allem an für

- Artikel VI (Antidumping und Ausgleichszölle),
- Artikel XVI (Subventionen) sowie
- Artikel XX, lit b (Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen) und
- Artikel XX, lit g (Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze).

Bezüglich Artikel VI und des **Übereinkommens zur Durchführung des Artikels VI** des „GATT 1994“ müßte klargestellt werden, daß auch die Unterbietung von ökologischen und sozialen Standards, die Verfälschung von Wechselkursen und andere Arten nachweisbarer Systemkonkurrenz Ausgleichsmaßnahmen rechtfertigen. Es ist auf die Dauer undenkbar, daß soziale und umweltbezogene Interessen beharrlich abgeschmettert werden, wenn schwerer politischer Schaden (auch für das Welthandelssystem) und ökologische Bedrohung vermieden werden sollen.

Korrespondierend ist bei **Artikel XVI** und dem **Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen** im Rahmen der Schlußakte der URUGUAY-Runde klarzustellen, daß niedrigere soziale und ökologische Standards sowie die (bewußte) Verfälschung der Wechselkurse systematischen Subventionen der Exportindustrie gleichkommen. Gleichzeitig ist festzustellen, daß die Bezahlung öffentlich nachgefragter Leistungen im Allgemeininteresse – insbesondere im Agrarbereich – keine Subvention darstellt. Die Bezeichnung der Bezahlung für Leistungen im Allgemeininteresse als „Subvention“ hingegen erinnert an ein Wirtschafts- und Staatsverständnis, an dem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Entwicklung gemeinwohlorientierter Sozialsysteme spurlos vorübergegangen ist.

Letztere Aussage gilt auch für die Interpretation von **Artikel XX, lit. b** betreffend den **Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen**. Dieser Absatz wurde ursprünglich nur veterinärpolizeilich und phytosanitär interpretiert, d.h. man durfte die Ware nur dann zum freien Verkehr nicht zulassen, wenn sie gesundheitspolizeilich verdorben oder kontaminiert war. Mittlerweile setzt sich aber zunehmend die Meinung durch, daß ein Staat im Namen der Menschenrechte (auch der kommenden Generationen) verpflichtet ist, gegen erkennbare und plausible Schädigungen der Umwelt und damit des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen vorzugehen, wenn diese in Verbindung mit bestimmten Waren und Dienstleistungen zu entstehen drohen oder bereits entstanden sind (Systemschutz). Die Advokaten der restriktiven Interpretation weisen auf die weitgehende Unbestimmtheit hin, die Mißbräuchen Tür und Tor öffnen würde. Die Angst vor dadurch entstehendem unkontrollierbarem Protektionismus ist jedoch nicht begründet, weil in der WTO bereits ein ausreichen-

der Kontroll- und Streitbeilegungsmechanismus entwickelt wurde.<sup>16</sup> Es geht also einzig und allein um den politischen Willen, die Kurswende von einer rücksichtslosen Kultur, die Schaden für Dritte als Nebenprodukt normaler Geschäftstätigkeit in Kauf nimmt, zu einer Kultur der vorsichtigen Rücksichtnahme zu vollziehen.

**Artikel XX, lit. g** betreffend **Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze** ging ursprünglich von den klassischen abbaubaren Naturschätzen aus (mineralische und organische fossile Rohstoffe). Im Lichte der Erkenntnisse der ökologischen Forschung ist jedoch vor allem der Bereich der nachwachsenden Rohstoffe (Nahrungs- und Nichtnahrungsmittel) als dauerhafte Basisressource zu sehen. Eine über die Regenerationsfähigkeit der betroffenen Ökosysteme hinausgehende Nutzung beeinträchtigt die zentralen Naturgrundlagen der Menschheit. *Einschränkungen der agrarischen Nutzung, die der Erhaltung der Regenerationsfähigkeit dienen*, sind daher als Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze zu qualifizieren und berechtigen somit zu handelspolitischen Maßnahmen, sofern Importe diese Strategie gefährden.

Wie sehr die ökologische Situation den Schutz der erschöpflichen Naturschätze (Ressourcen) Boden, Wasser und Biodiversität fordert, zeigen nicht nur die Jahresberichte der einschlägigen internationalen Organisationen, sondern auch die jüngsten wissenschaftlichen Dokumente, wie die Proceedings der Internationalen Konferenz über „Sustainable Agriculture for Food, Energy and Industry“ (1997). Die nachstehenden Graphiken veranschaulichen die Notwendigkeit des vorrangigen Schutzes der Lebensgrundlagen als erschöpfliche Ressource (Übersicht VII.1-5).

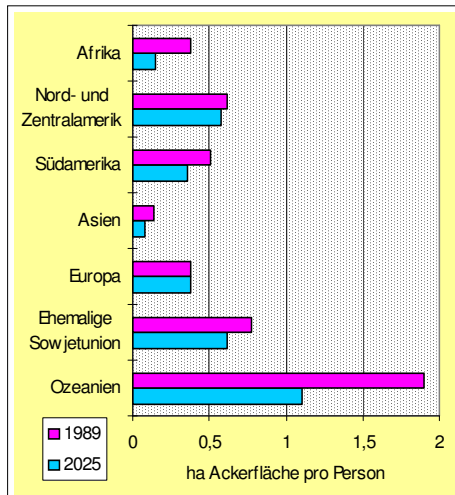
---

<sup>16</sup> Siehe auch das im Detaillierungsgrad kaum überbietbare <Übereinkommen über technische Handelshemmnisse> im Rahmen der URUGUAY-Runde.

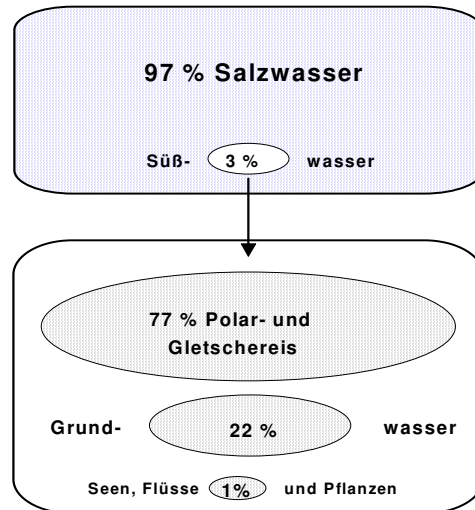
Übersicht VII.1-5

**Schutz der erschöpflichen Naturschätze Boden, Wasser und Biodiversität - Aufgabe und Herausforderung**

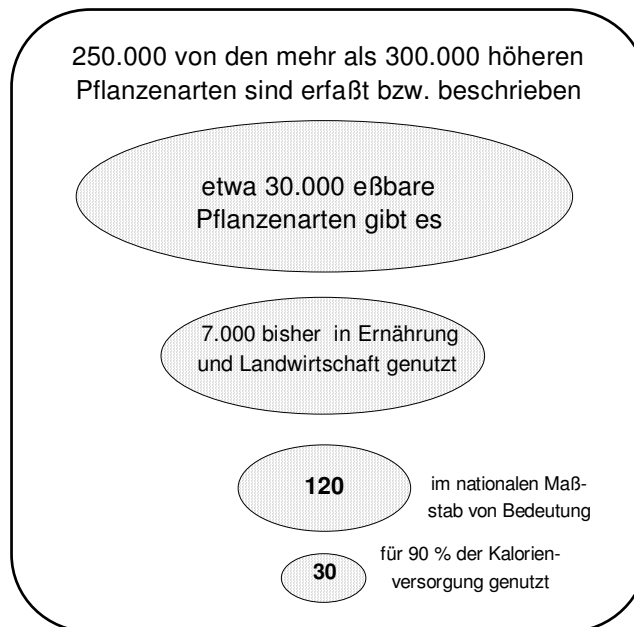
**Ressource Boden**



**Ressource Wasser**



**Ressource Biodiversität**



Quelle: EL BASSAM, N.: Fundamentals of sustainability in agriculture productions systems and global food security; in: Sustainable Agriculture for Food, Energy and Industry Proceedings of the International Conference at FAL, James & James, London 1998; Graphiken modifiziert

## VII.2 Weiterentwicklung der Anerkennung gesundheitlicher, sozialer und umweltbezogener Aspekte

Abschnitt VII.2 ist in drei Teile gegliedert: Im „ersten Teil“ soll gezeigt werden, welche wesentlichen Problemfelder sich für eine zukunftsfähige Wirtschaft im Rahmen eines liberalisierten Welthandels ergeben können; im „zweiten Teil“ wird untersucht, inwieweit die WTO derzeit eine Lösung dieser Probleme erschwert und der „dritte Teil“ geht der Frage nach, welche möglichen Handlungsspielräume gesehen werden können.

### VII.2.1 Wesentliche Problemfelder

Auf Grund der Ausführungen in vorhergehenden Kapiteln kann folgendes gesagt werden:

1) **Nachhaltigkeit**<sup>17</sup> als anzuerkennendes Grunderfordernis

Langfristig gesehen sind nur solche Produktionsprozesse sinnvoll, die nicht zu einer zerstörenden Ausbeutung vorhandener Ressourcen führen, also nachhaltig sind. Um die Wohlfahrt zukünftiger Generationen zu sichern, bedarf es also einer Auslese von nachhaltigen gegenüber nicht-nachhaltigen Prozessen. Da der Markt kurzfristig orientiert und durch Unsicherheit geprägt ist, kann er diese Aufgabe nicht erfüllen. Daher liegen die Anreize für die Akteure häufig falsch. Die daraus resultierende Negativauslese von Produktionsverfahren führt einerseits zu einer Verschwendung von Ressourcen, andererseits werden die Weichen für eine falsche Entwicklung gestellt. In vielen Fällen schadet eine solche Entwicklung nicht nur denjenigen Ländern, die eine kurzsichtige Politik betreiben, sondern auch solchen, die eine nachhaltige Produktion anstreben, da nachhaltige Wirtschaftsstrukturen durch die Konkurrenz kurzfristig orientierter Strukturen verdrängt werden. Wie in Abschnitt IV gezeigt wurde, ist jedoch nicht jeder Prozeß umkehrbar<sup>18</sup> oder eine Umkehrung kann mit prohibitiv hohen Kosten verbunden sein. In solchen Fällen sollte daher grundsätzlich das Vorsichtsprinzip gelten.

2) Globale Umweltprobleme, die die **Gemeingüter der Erde** („*Commons*“) betreffen

Im Fall globaler Umweltprobleme, wie dem Treibhauseffekt oder der Übernutzung globaler Ressourcen, kann eine Lösung nicht von nationalen Regierungen erwartet werden, da diese wenig Anreize haben, umweltschädliches Verhalten im eigenen Land zu sanktionieren. Um auch andere Länder zu geändertem Verhalten zu bewegen, sind daher Sanktionsmöglichkeiten notwendig.

---

<sup>17</sup> Siehe dazu auch Abschnitt IV und Kapitel V.2.1

<sup>18</sup> Ein klassisches Beispiel sind agrarische Produktionsprozesse, die mit hohen Bodenverlusten sowie mit Verlust von Biodiversität verbunden sind.



### 3) Unterschiedliche **Umwelt- und Sozialniveaus**:

Nationale Umwelt- und Sozialstandards differieren stark nach dem Stand der ökonomischen Entwicklung, kulturell geprägten Präferenzen und politischen Systemen. Diese Unterschiede können als Teil komparativer Vorteile interpretiert werden und eine Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten zugunsten von Ländern mit niedrigen Standards kann durchaus sinnvoll und effizient sein. Probleme entstehen aber dann, wenn nationale Regierungen durch hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und hohe Kapitalmobilität davon abgehalten werden, die nötigen Standards einzuführen, aus Angst, Betriebe könnten abwandern und das Problem der Arbeitslosigkeit verschärfen. Auch besteht ein Anreiz, eigene Standards zu senken, um die eigene Arbeitslosigkeit auf Kosten anderer Länder zu reduzieren. Wie in vorangehenden Kapiteln gezeigt wurde, befinden sich Regierungen in diesem Fall in einem Gefangenendilemma und das Ergebnis ist nicht effizient.

### 4) **Kostenwahrheit im Gütertransport**:

Ein effizientes Ausmaß an internationaler Arbeitsteilung kann theoretisch nur dann erreicht werden, wenn die monetären Transportkosten alle durch Transport verursachten Kosten widerspiegeln. Ist Transport zu billig, kommt es nicht nur zu überhöhtem Verkehrsaufkommen, sondern auch zu einem ineffizient hohen Maß an Spezialisierung, Konzentration und Warenaustausch, also einer ineffizienten Allokation der Ressourcen. Die Vorteile einer weiteren Liberalisierung sind also mehr als fraglich, solange das Problem der Transportkostenwahrheit nicht gelöst wird.

## VII.2.2 **Schränkt die WTO (das GATT) eine effektive Umweltpolitik ein?**

Das WTO-Vertragswerk basiert auf dem Prinzip der Souveränität von Einzelstaaten. So wird auch die Umweltpolitik, welche die Produktion innerhalb des eigenen Territoriums regelt, den nationalen Regierungen überlassen. Betreffen die Regelungen jedoch den Import, den Verkauf oder die Verwendung von ausländischen Produkten im Inland, so dürfen diese gemäß der derzeitigen Auslegung nur an den **Produkteigenschaften** ansetzen, nicht jedoch an der Art der Entstehung dieser Produkte. Der springende Punkt liegt also bei der **Berücksichtigung von Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden**. Während Produkte, die im Gebrauch oder Verbrauch gesundheitlich oder bezüglich ihrer Umweltwirkungen bedenklich sind, vom freien Verkehr ausgeschlossen werden können, wird der Rückgriff auf ihre Herstellungs- und Verarbeitungsmethode bislang abgelehnt.

Es ist also derzeit grundsätzlich nicht möglich, über handelspolitische Maßnahmen umweltschädliche Produktionsverfahren außerhalb des eigenen Territoriums zu sanktionieren oder umweltfreundliche Produktionsweisen zu fördern. Da inländische Produkte in direkter Konkurrenz zu ausländischen Produkten stehen, wird es damit den nationalen Regierungen erschwert, nachhaltige Strukturen zu schützen. Auch der zulässige **Grenzsteuerausgleich**

**indirekter Steuern** und Abgaben (z.B. Ökosteuern) hilft hier wenig, da dieser Ausgleich nicht höher sein darf als die Belastung vergleichbarer inländischer Produkte, und diese Vergleichbarkeit sich wieder nur an Produkteigenschaften orientiert. Ein umweltschädlich produziertes Produkt aus dem Ausland darf also nicht stärker belastet werden als ein vergleichbares umweltfreundlich produziertes Produkt aus dem In- oder Ausland, sofern die Produkteigenschaften davon nicht betroffen sind.

Auch **internationale Umweltabkommen** bieten häufig keine Grundlage für Handelssanktionen, da sie nur auf solche Länder angewendet werden können, die diese auch unterschrieben haben. Losgelöst von WTO-Verhandlungen haben aber Länder, die von Umweltabkommen stark betroffen wären, kaum Anreize, dies zu tun, da sie im Gegenzug nichts zu gewinnen haben. Auch bei geltenden Abkommen existieren oft wenig Anreize, diesen zu entsprechen, solange die WTO keine entsprechenden handelspolitischen Sanktionen zuläßt.

In **Artikel XX** des GATT wird ausdrücklich festgelegt, daß das Abkommen kein Land daran hindert, Maßnahmen zu ergreifen, „(...) die zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig sind oder sich auf die Erhaltung erschöpfbarer Ressourcen beziehen und im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauchs stehen“. Dies gilt jedoch nur dann, wenn diese Maßnahmen nicht in einer Weise angewendet werden, die zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern führt, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels. Sind also andere Maßnahmen denkbar, die das selbe Ziel verfolgen, aber weniger handelsverzerrend wirken, so sind diese zu bevorzugen. Auf Grund der unklaren Formulierung des Artikels und einer sehr vorsichtigen Auslegungspraxis blieben Versuche, nicht-nachhaltige Produktionsmethoden auf dessen Basis zu sanktionieren, bisher weitgehend erfolglos.

Was im Artikel XX fehlt, ist also eine klare Regelung darüber, wann es erlaubt ist, diskriminierende Maßnahmen nicht nur an den Produkteigenschaften, sondern auch am Prozeß anzusetzen, und wann Schutzmaßnahmen sich nicht nur auf das eigene Territorium, sondern auch auf jenes anderer Länder beziehen dürfen. Eine generelle Interpretation des Artikels in diese Richtung allgemeiner Prozeßbezogenheit wäre überzogen und nicht durchsetzbar. Sinnvoll wäre dies aber bei Produkten, die zwar die gleichen Eigenschaften haben, aber deren Produktionsweise sehr unterschiedlich ist in bezug auf deren Beitrag zu:

- **globalen Umweltproblemen**
- **Schutz globaler Ressourcen**
- **nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung**

### VII.2.3 Welche Handlungsspielräume bieten sich an?

Technisch gesehen könnte man entweder Artikel XX<sup>19</sup> revidieren, das TBT-Abkommen auf Produktionsverfahren erweitern<sup>20</sup> oder ein eigenes „Abkommen zur Sicherung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung“ schließen. Um Mißbrauch zu vermeiden, müßte in jeder der drei Varianten vor allem der Begriff Nachhaltigkeit klar eingegrenzt, die Handlungsalternativen deutlich abgesteckt und die Beurteilungs(evaluations)instrumente angegeben werden. Beispiele für letztere sind der ökologische Fußabdruck bzw. Sustainable Processing Index (SPI), die Materialintensität per Serviceeinheit (MIPS) oder die Flächenintensität je Serviceeinheit (FLIPS). Diese Maßstäbe stehen bereits mit einem für die praktische Anwendung erforderlichen Entwicklungsgrad zur Verfügung.

Zur **Eingrenzung des Handlungsspielraumes** bieten sich mehrere Möglichkeiten an:

Eine Variante wäre es, Ländern zu gestatten, **Schutzmaßnahmen einseitig** zu verhängen und dann, entsprechend dem *Vorsichtsprinzip*, die *Beweislast* jenen Ländern zu überbinden, deren Handelsinteressen durch die Schutzmaßnahmen beeinträchtigt werden. Die Maßnahmen müßten an Prozessen ansetzen und nicht an Herkunftsländern und mit zumindest gleichwertigen Beschränkungen für die inländische Produktion einhergehen, um eine Bevorzugung inländischer Produkte auszuschließen.

Eine zielgenaue **Diskriminierung nach tatsächlichen Umweltkosten**, wie es dem Verursacherprinzip entsprechen würde, wird nur in wenigen Fällen möglich sein. Theoretisch könnten Vermeidungskosten von produktionsbedingten Umweltschäden abgeschätzt und wie Subventionen behandelt werden. Im Fall von Treibhausgasen wäre zum Beispiel eine Kombination mit den handelbaren Emissionsrechten nach der Kyoto-Vereinbarung zu überlegen. So könnte sich die Höhe der „Subvention“ als Marktwert von Emissionsrechten multipliziert mit der Emissionsmenge eines Produktes ergeben.

Ähnlich könnte man einen **emissionsbezogenen Grenzsteuerausgleich** im Falle von CO<sub>2</sub>-Steuern zulassen. Bei äquivalenten inländischen Abgaben könnten auf diese Weise Produkte beim Markteintritt einem Zoll unterworfen werden. Dieser Zoll könnte ohne Nachweis der äquivalenten Belastung des umweltschädlichsten inländischen Konkurrenzproduktes entsprechen, jedoch obligatorisch auf das richtige Maß reduziert werden, wenn vom Produzenten der Nachweis geringerer Emissionen erbracht wird.

Eine andere Möglichkeit besteht über die Diskriminierung nach international bzw. gegenseitig anerkannten **Umwelt-Labels**. Das heißt, Produkte mit Umwelt-Labels würden nicht mehr in die selbe Produktgruppe fallen wie Produkte ohne Umwelt-Labels. Einem Land stünde es also frei,

---

<sup>19</sup> Siehe dazu auch Kap III.1.3 und Kap.VII.1.5

<sup>20</sup> Zu den Möglichkeiten im Rahmen des TBT-Abkommens siehe Kap.III.2.5.

nachhaltig produzierte Güter anders zu behandeln als nicht-nachhaltig produzierte Güter. Eine internationale Institution könnte die Spielregeln festlegen und die Betroffenen hätten nachzuweisen, daß sie diese erfüllen. So wie im SPS und TBT internationale Richtlinien über Produkteigenschaften das Ziel sind, könnten auf diese Weise internationale Richtlinien für Prozesseigenschaften angestrebt werden. Im Vergleich zu gemeinsamen Pflichtstandards läßt das System den Ländern jedoch größere Entscheidungsfreiheit, da eine Diskriminierung nicht obligatorisch wäre. Vor allem im Bereich der Landwirtschaft, wo Umwelt-Labels bereits jetzt stark etabliert sind, wäre dies ein relativ kurzfristig gangbarer Weg,

Als Maßnahme gegen Wettbewerb über Umwelt- und Sozialstandards wäre **ein System von dynamischen Mindeststandards** vermutlich die geeignetste Lösung. Es wird häufig argumentiert, daß eine generelle Harmonisierung von Standards nicht sinnvoll wäre, da das Bedürfnis nach Umweltgütern und sozialer Sicherheit mit dem Einkommen steigt<sup>21</sup>. Eine Harmonisierung von Mindeststandards für Länder mit ähnlichem ökonomischem Entwicklungsstand würde diesem Argument jedoch Rechnung tragen. Es könnten daher drei Gruppen von Ländern gebildet werden, Industrieländer, Schwellenländer und Entwicklungsländer, für die jeweils innerhalb der Gruppe Mindeststandards verhandelt werden. Um eine Einigung auf dem niedrigsten Niveau zu vermeiden, sollten diese Standards nicht statisch sein, sondern in einem bestimmten zeitlichen Rahmen auf einen vereinbarten Zielwert angehoben werden können. Dieser Zielwert sollte zumindest dem durchschnittlichen Niveau der Gruppe zum Ausgangszeitpunkt entsprechen. In einem Abkommen könnte festgelegt werden, daß ein Verstoß eines Landes gegen diese Mindeststandards andere Länder dazu berechtigt, betroffene Produkte dieses Landes äquivalenten Sanktionen zu unterwerfen. Damit könnte gewährleistet werden, daß kein Land innerhalb seiner Gruppe als Trittbrettfahrer agiert und versucht, die eigene Arbeitslosigkeit über niedrige Standards in andere Länder zu exportieren. Für die Durchlässigkeit zwischen den Gruppen könnte mittels dynamischer Einkommensgrenzen gesorgt werden, wobei natürlich gewisse Übergangsfristen gelten müßten.

Um mehr **Kostenwahrheit im Transport** zu erreichen, sind grundsätzlich zwei Vorgehensweisen denkbar: Einerseits könnte man einen international akkordierten Sollkosten-Wert für unterschiedliche Treibstoffarten festlegen und es dann den einzelnen Ländern überlassen, die Preise mittels Abgaben auf ihrem Territorium auf diesem Wert zu stabilisieren. Länder, die diese Kostenerhöhung nicht vornehmen, müßten dann mit äquivalenten Ausgleichszöllen rechnen. Der Vorteil liegt in der Effizienz, der Nachteil im Faktum, daß auch der Privatverkehr betroffen wäre, für den die WTO nicht zuständig ist. Das ohnehin heikle Thema wäre also noch mit zusätzlichen Hindernissen belastet, die das Ziel von Handelseffizienz nicht betreffen. Eine andere Möglichkeit wäre es, den Ausgleich grundsätzlich über Zölle zu machen. Das heißt, Ausgleichszölle, die sich darauf beschränken, die Differenz zwischen Soll- und Ist-Wert der

---

21 Dieser Logik widerspricht allerdings das Argument, daß Armut der größte Umweltzerstörer ist und daß gerade die Ärmsten funktionierende Lebensgrundlagen am notwendigsten brauchen.

Transportkosten auszugleichen, könnten erlaubt werden und damit eine Ausnahme vom Prinzip der Inländergleichbehandlung darstellen. Der Nachteil dieser Strategie besteht in einer beschränkten Diskriminierung ausländischer Produkte gegenüber inländischen, auch wenn die Transportdistanz dieselbe ist.

Bezüglich der Mittelverwendung könnte, wie schon im Abschnitt VII.2.1 erwähnt, generell ein gangbarer Kompromiß darin bestehen, daß allfällige Kompensationsabgaben nicht in die nationalen Budgets der Importländer, sondern in einen **Internationalen Entwicklungsfonds** fließen, der jenen Staaten zu Gute kommt, die ihre Standards anheben. Damit würde auch der Anreiz zum fiskalisch motivierten Protektionismus wegfallen.

### **VII.3 Besonderheiten des landwirtschaftlichen Sektors**

In den vorangehenden Abschnitten wurden Vorschläge präsentiert, welche, unabhängig vom Sektor, weite Teile des Welthandels betreffen. Der landwirtschaftliche Sektor bedarf einer gesonderten Betrachtung, da sich dieser einerseits wesentlich von anderen Wirtschaftszweigen unterscheidet und andererseits teilweise anderen handelspolitischen Bedingungen unterliegt, die im Agrarabkommen festgelegt sind. Auch in der nächsten WTO-Verhandlungsrunde wird der Agrarsektor eine Schlüsselrolle spielen. Im Rahmen einer strategischen Positionierung dürfen der allgemeine und der landwirtschaftliche Teil nicht unabhängig voneinander gesehen werden. Im Gegenteil, vermutlich sind die gewünschten **Handelserleichterungen im Agrarsektor** das einzige Druckmittel, um eine sinnvolle **Einbeziehung von Nachhaltigkeitsfragen** durchzusetzen. Von weiteren Zugeständnissen im Agrarbereich ist also grundsätzlich abzuraten, solange keine Bereitschaft besteht, dieses Problem in Angriff zu nehmen. Die Akzeptanz von Nachhaltigkeitskriterien würde der Landwirtschaft zugute kommen, wenn sie nachweislich nachhaltig wirtschaftet. Österreich hätte durch das umfassende Agrar-Umweltprogramm in dieser Richtung eine gute Startposition.

Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, welche Teile des Agrarabkommens für eine langfristig effiziente Landwirtschaft wichtig erscheinen und welche weniger, bzw. welche von anderen Ländergruppen geforderten Veränderungen dieses Ziel bedrohen und welche nicht. Eine eingehende Analyse dieser Fragestellung würde allerdings den Einsatz von Daten und Modellen erfordern, die nicht verfügbar sind. Die folgenden Empfehlungen stützen sich daher ausschließlich auf qualitative Überlegungen.

#### **VII.3.1 Non-Trade Concerns**

Die **nicht handelsbezogenen Anliegen** des Übereinkommens über die Landwirtschaft (**Non-Trade Concerns**) – Teil XII Art 20 – sind de facto noch ein weitgehend <unbestimmter Gesetzesbegriff>, weil sie noch nicht ausverhandelt sind. Es empfiehlt sich jedoch, im Rahmen der

kommenden WTO-Verhandlungen diesen Begriff insbesondere mit folgenden Themen zu besetzen:

- **Versorgungssicherheit** durch Sicherung der **Produktionsbereitschaft** - auch in benachteiligten Gebieten.
- **Ökologische Sicherheit** durch eine artenreiche, ausgewogen bewirtschaftete Kulturlandschaft.
- **Sicherung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit** der ländlichen Räume durch angepaßte Nutzungssysteme mit höchstmöglicher lokaler/regionaler Wertschöpfung (vertikale Integration). Eine **multifunktionale** Landbewirtschaftung ist ein essentieller Bestandteil zur Erreichung dieses Zieles.

Bei der Etablierung der „*nicht handelsbezogenen Anliegen*“ im Rahmen der WTO sollte man auch auf den Bericht der Expertengruppe für Umweltrecht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung Bezug nehmen, weil er nicht nur konkrete Vorschläge für allgemeine Prinzipien, sondern auch sehr konkrete institutionelle Vorschläge enthält.<sup>22</sup>

Um eine nachhaltige und langfristig effiziente Entwicklung des Agrarsektors zu ermöglichen, eine Sicherung der Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln zu gewährleisten und um eine Ausräumung traditioneller Kulturlandschaften zu verhindern, sollten folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Betriebe, die sich für nachhaltigere Produktionsweisen entscheiden, sollten dadurch keine Wettbewerbsnachteile erleiden.
- Landwirten in benachteiligten Gebieten sollte eine Weiterführung des Betriebes ermöglicht werden.
- Leistungen der Landwirtschaft an die Allgemeinheit sollten abgegolten werden.

Unter den gegenwärtigen WTO-Rahmenbedingungen ist es in beschränktem Maße möglich, Förderungen an die Landwirtschaft zu vergeben, die diese Ziele verfolgen, da produktionsunabhängige Direktzahlungen im Rahmen der Green-box-Maßnahmen nicht der allgemeinen Reduktionspflicht landwirtschaftlicher Subventionen<sup>23</sup> unterliegen. Ebenfalls nicht der Reduktionspflicht unterliegen die Blue-box-Maßnahmen, über die zur Zeit das System der Marktordnungsprämien ermöglicht wird. Andere Subventionen, wie Exporterstattungen, sowie Beschränkungen des Marktzutritts, wie Zölle und Mengenkontingente, unterliegen hingegen einer

---

22 Expert Group on Environmental Law of the WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, „Environmental Protection and Sustainable Development, Legal Principles and Recommendations“, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston 1986.

23 Es sollte eine durchgängige Linie bei den kommenden Verhandlungen sein, daß Zahlungen für Leistungen der Landwirtschaft im Allgemeininteresse nicht als Subvention, sondern als Leistungsabgeltung bezeichnet werden.

Reduktionsverpflichtung und es ist zu erwarten, daß sich diese Entwicklung in den folgenden WTO-Verhandlungen fortsetzen wird.

Im folgenden soll nun erörtert werden, wie wichtig diese Regelungen und Instrumente in Hinblick auf die genannten Ziele sind.

### **VII.3.2 Interne Stützungsmaßnahmen<sup>24</sup>**

#### ***A) Green-box-Maßnahmen***

Als Green-box-Maßnahmen werden die im Agrarabkommen unter Annex 2 genannten Förderungen bezeichnet. Solche Förderungen müssen über ein öffentliches Programm laufen und dürfen keine preisstützenden Wirkungen haben. Erlaubt sind nicht-betriebliche Förderungen für bestimmte Zwecke sowie betriebliche Förderungen in Form von „entkoppelten Einkommensbeihilfen“. Diese dürfen sich nur auf Einkommen, Grundbesitz, Status als Produzent, Faktoreinsatz oder Produktionsniveau in einem bestimmten Basiszeitraum beziehen, nicht aber auf die Zeit danach. Daneben sind speziell definierte Formen von betrieblichen Direktzahlungen zulässig, wie zum Beispiel für Investitionsbeihilfen, Umweltprogramme oder Regionalprogramme in benachteiligten Gebieten.

Für Österreich sind die wichtigsten Programme, die unter diese Maßnahmen fallen, das ÖPUL-Programm und die Strukturmaßnahmen. 1998 machten die Maßnahmen im Rahmen der Green-box ca. 18,3 Mrd. ATS aus, was einem Anteil von 66 % der Agrarförderungen entspricht. Die Vereinbarungen im Zusammenhang mit der AGENDA 2000 lassen eine weitere Erhöhung dieses Anteils erwarten<sup>25</sup>.

Einschränkungen im Bereich der Green-box sollten insbesondere bei den nicht-betrieblichen Förderungen (Punkt 2; Annex 2 Aoa), sowie bei den betrieblichen Förderungen im Rahmen von Umwelt- und Regionalprogrammen in benachteiligten Gebieten (Punkte 12 und 13; Annex 2 AoA) vermieden werden.

Im Fall der Umweltprogramme ist das Ausmaß der Förderung momentan auf die Zusatzkosten bzw. den Einkommensausfall auf Grund der ökologischen Maßnahmen beschränkt (Punkt 12 (b); Annex 2 AoA). Eine Anhebung der Obergrenze auf den Wert der ökologischen Leistung einer Maßnahme würde den Handlungsspielraum erweitern und eine echte Anreizförderung ermöglichen. Auch könnte versucht werden, die Abgeltung der vollen technologiebedingten Kostendifferenz zu umweltschädlichen Technologien zu ermöglichen, wenn solche in konkurrierenden in- oder ausländischen Betrieben zulässig sind. Das heißt, die Zahlungen könnten sich

---

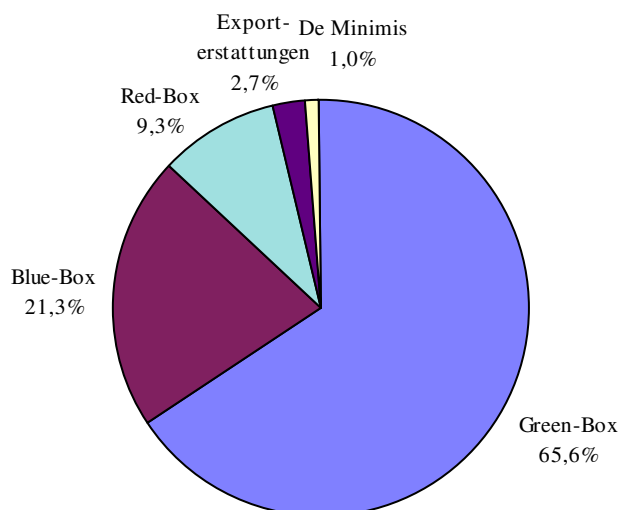
24 Siehe ORTNER, K.M., GATT-Verpflichtungen für die Landwirtschaft. Der Förderdienst 42 (1994) 5; 145-152.

25 Siehe Exkurs zur AGENDA 2000 (Abschnitt V.4)

an den nationalen Standards der wichtigsten Konkurrenzländer orientieren und so auch einen Anreiz für diese Länder schaffen, ihre Standards zu erhöhen. Eine Orientierung der Abgeltung am nationalen Durchschnitt, wie dies zur Zeit implizit erfolgt, benachteiligt Länder mit höheren Standards.

Übersicht VII.2-1

**Österreichische Agrarförderung 1998 nach Klassifikation des Agrarabkommens<sup>26</sup>**



Thematische Erweiterungen der Umweltprogramme wären vor allem für Maßnahmen zur Steigerung des „Wohlergehens von Nutztieren“ und zur Förderung des „Anbaues von Energiepflanzen“ wünschenswert, da solche unter der derzeitigen Regelung nicht förderbar sind. Bei ersteren könnten Zusatzkosten auf Grund von artgerechten Haltungsformen ausgeglichen, bei letzteren der Wert der Reduktion von Treibhausgasen abgegolten werden.

Vermieden werden sollte eine Einschränkung des Begriffes „conservation programs“ innerhalb der Umweltprogramme. Zur Zeit laufen Förderungen wie die Prämie zur Mahd von Steiflächen, oder Bealungsprämien unter diesem Punkt. Wird der Begriff enger gefaßt, führt dies unweigerlich zu Argumentationsproblemen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, einen weiteren Punkt in Annex 2 einzufügen, der die Abgeltung von produktionsverbundenen Lei-

<sup>26</sup> siehe Grüner Bericht 1998 (Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft, ohne Forstliche Förderungen):

**Green-box:** Flächenprämien (Flächenstilllegung, Rodeaktionen Obst, Weingartenstilllegung); Tierprämien (Extensivierungsprämie); Umweltschonende Maßnahmen; Strukturmaßnahmen; Qualitätsverbesserung; Forschung, Bildung und Beratung; Frühvermarktungsprämie; Naturschädenabgeltung; Sonstiges.

**Blue-box:** Flächenprämien (Getreide, Mais, Öl- und Eiweißpflanzen, Sonstiges); Tierprämien (Mutterkühe, Mutterschafe, männliche Rinder, Viehhaltungsprämie).

**Red-box:** Produktprämien; Lagerhaltungskosten; Beihilfen für Verarbeitung und Vermarktung; Degressive Übergangsbeihilfen; Währungsausgleichsmaßnahmen.

**De-Minimis:** Hagelversicherung; Tierversicherungsförderung.



stungen der Landwirtschaft an die Allgemeinheit ermöglicht. So könnte der Aspekt der Multifunktionalität betont und explizit im Abkommen integriert werden.

Im Rahmen der Regionalprogramme ist es zur Zeit nicht möglich, Förderungen an aktuelle Viehbestände anzuknüpfen, sondern lediglich an den Beständen in einer Basisperiode (siehe Punkt 13b; Annex 2 AoA). Inwieweit die Ausgleichszulage diesen Anforderungen genügt, ist fraglich, da sich die Zahlungen auf den Viehbestand im Antragsjahr beziehen. Sollte die Blue-box fallen, könnte versucht werden, die Regionalprogramme um bestandsabhängige Förderungen im Bereich der Tierhaltung zu erweitern. Eine Plafondierung der Zahlungen am Bestand der Basisperiode würde einer produktionssteigernden Wirkung vorbeugen und gleichzeitig die Verschwendung von Fördergeldern an Scheinbetriebe vermeiden.

### ***B) Blue-box-Maßnahmen***

Blue-box-Maßnahmen finden sich unter Artikel 6 des Agrarabkommens und sind wie die Green-box-Maßnahmen von einer Reduktionsverpflichtung ausgenommen. Es handelt sich dabei um Direktzahlungen in Zusammenhang mit produktionsbeschränkenden Programmen, die an fixen Flächen, Erträgen oder Viehstückzahlen ansetzen müssen oder für höchstens 85% der Basisproduktion ausbezahlt werden dürfen. Innerhalb der Europäischen Union betrifft dies in erster Linie die Marktordnungsprämien. Nicht alle Marktordnungsprämien gehören jedoch in die Blue-box. So sind z.B. die Prämien für Flächenstilllegung und Extensivierung der Green-box zuzuordnen, während die ohne Produktionsbeschränkung gewährten Produktprämien in die Red-box fallen. Im Fall von Österreich machten Blue-box-Maßnahmen 1998 ungefähr 6 Mrd. ATS bzw. 21 % der Agrarförderungen aus und durch die AGENDA 2000 werden diese weiter an Bedeutung gewinnen.

Da die Marktordnungsprämien historisch als Verlustabgeltung im Zusammenhang mit der Agrarreform gedacht waren, variieren sie ertragsspezifisch nach Regionen und so erhalten die europäischen Gunstlagen den größten Anteil davon. Zur Förderung benachteiligter Gebiete tragen die Marktordnungsprämien demnach kaum bei. Auch dienen sie nicht der Förderung nachhaltiger Produktionsverfahren, da die Produktion, abgesehen von der Stilllegung, keinen über das Niveau der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung hinausgehenden Auflagen unterliegt. Eine Bindung an ökologische Auflagen oder Standortnachteile wäre also sowohl aus ökologischer Sicht wie auch aus der Sicht benachteiligter Regionen wünschenswert. Der Versuch, Marktordnungsprämien als eine generelle Abgeltung für Leistungen einer multifunktionalen Landwirtschaft oder höhere ökologische Standards in der europäischen Union zu definieren, kann hingegen nur dann erfolgreich sein, wenn diese Leistungen und Standards operationalisiert werden und die daraus resultierenden Kosten und Einkommensverluste im Vergleich zu Konkurrenten quantifiziert werden.

Sollte die Blue-box in der nächsten WTO-Runde unter Druck geraten, ergäben sich mehrere mögliche Auswege, die im Hinblick auf eine innereuropäische Umverteilung zugunsten benachteiligter Gebiete und einer nachhaltigen Landbewirtschaftung sogar von Vorteil wären.

Einerseits könnten Blue-box-Maßnahmen an ökologische Produktionskriterien und/oder an erschwerte Produktionsbedingungen geknüpft, andererseits die derzeit für Marktordnungsprämien aufgewendeten Mittel in Regional- und Umweltprogramme überführt werden, die in den Bereich der Green-box fallen. In beiden Fällen könnten Blue-box-Maßnahmen für ökologisch wirtschaftende Betriebe und Betriebe in benachteiligten Gebieten erhalten werden. Bei einer Überführung der Mittel aus den Marktordnungsprämien in Regional- und Umweltprogramme wäre zu prüfen, wie groß der verbleibende Spielraum ist. Die oben genannten Änderungen der Green-box könnten im Zusammenhang mit einem Verzicht auf die Blue-box eingefordert werden.

Schließlich wäre auch eine Überführung der Fördergelder in entkoppelte Einkommenstransfers über die Green-box möglich, jedoch mit dem Handicap, daß zur Zeit die Förderungen nicht an eine Weiterführung des Betriebes gebunden werden dürfen. Sollte also diese Strategie angestrebt werden, könnte man versuchen, die Aufgabe der Blue-box an eine Abschwächung der entsprechenden Klausel (Punkt 6e in Annex 2), also eine gewisse Mindestproduktion, zu knüpfen.

### ***C) andere Subventionen (Red-box)***

Andere Formen von Subventionen als diejenigen, die entweder in den Rahmen der Green-box oder der Blue-box fallen oder 5 % des Produktionswertes des geförderten Produktes nicht übersteigen (De-Minimis-Regel), unterliegen bis zum Jahr 2000 einer 20 %igen Reduktionsverpflichtung im Vergleich zu ihrem Durchschnitt in den Jahren 1986-88. Genau gesagt, muß nicht jede einzelne Förderung reduziert werden, sondern lediglich das aggregierte Stützungsmaß (AMS). Dieses enthält neben den staatlichen Subventionen auch die Marktpreisstützung, die von den Konsumenten getragen wird. 1995 betrug die Marktpreisstützung für Österreich 11,4 Mrd. ATS<sup>27</sup>. Die Förderungen im Rahmen der Red-box, in erster Linie die degressiven Ausgleichszahlungen, Verarbeitungs- und Vermarktungsbeihilfen sowie Beihilfen zur Lagerhaltung, machten 1998 2,5 Mrd. ATS bzw. 9 % der Agrarförderungen aus. Durch die AGENDA 2000 wird die Marktpreisstützung von Getreide und Rindfleisch weiter reduziert und durch den Wegfall der degressiven Ausgleichszahlungen werden auch die Förderungen im Rahmen der Red-box um mehr als die Hälfte abnehmen.

Änderungen wären insbesondere im Zusammenhang mit der Berechnung des Stützungsmaßes AMS wünschenswert. So wäre eine Einbeziehung von Umweltkosten in das AMS ein wichtiger

---

<sup>27</sup> Siehe ORTNER K.M., Internationale Stützungsmaße für die Landwirtschaft: PSE und AMS, in Monatsberichte über die Österreichische Landwirtschaft Nr.9, 1996, S.371. Jüngere Zahlen sind nicht verfügbar.

Schritt, um *mangelnde Umweltvorschriften* als das zu deklarieren, was sie *aus ökonomischer Sicht* sind: *Verschleierte Subventionen* an eine nicht-nachhaltig agierende Landwirtschaft. Vermeidungskosten von Umweltschäden könnten im Vergleich zu einem „Stand der Technik-Szenario“ abgeschätzt, und dann dem AMS zugeschlagen werden.

### **VII.3.3 Exportsubventionen**

Exportsubventionen müssen laut Agrarabkommen bis zum Jahr 2000 um 36 % und die Menge der subventionierten Exporte um 21 % reduziert werden. 1997 machten in Österreich die Exporterstattungen ca. 3 % der Agrarförderungen aus. Aus ökologischer Sicht können Exporterstattungen kontraproduktiv sein, da tendenziell eine Übernutzung heimischer Ressourcen gefördert und über den Druck auf die Weltmarktpreise das Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft in anderen Ländern unterlaufen werden kann. Auch unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit bzw. flächendeckenden Landwirtschaft läßt sich eine Förderung von Überproduktion schwer begründen. Eine weitere Reduktion solcher Förderungen, wie von manchen Ländern gefordert, würde also auf die genannten Ziele vermutlich nicht negativ wirken, wenn höhere Produktionskosten auf Grund von strengen ökologischen Standards oder Standortnachteilen ausgeglichen werden könnten.

### **VII.3.4 Importbeschränkungen<sup>28</sup>**

Im Agrarabkommen wurde vereinbart, mengenmäßige Importbeschränkungen und variable Zölle in fixe Zölle umzuwandeln und das Niveau dieser Zölle im Durchschnitt aller Produkte bis zum Jahr 2000 um 36 % zu reduzieren. Einzelne Zölle müssen nur um 15% reduziert werden. Außerdem wurde für alle Produkte ein Mindestzugang von 5% des Inlandsverbrauches festgelegt, das heißt, im Fall von Prohibitivzöllen muß zumindest für diese Menge ein Vorzugszoll eingeräumt werden (variable Kontingente). Für sensible Produkte, bei denen die Importmenge ein bestimmtes Niveau überschreitet, können zusätzliche Zölle eingehoben werden, auch ohne die Schädigung der inländischen Produzenten durch diese Importe nachweisen zu müssen.

Wie im Abschnitt V.2.2 gezeigt wurde, kann über rein theoretische Überlegungen kein endgültiger Schluß gezogen werden, inwieweit Österreich von weiteren Marktöffnungen profitieren würde oder nicht. Eine detaillierte empirische Analyse von Auswirkungen weiterer Zollsenkungen, vor allem in Hinblick auf strukturelle Entwicklungen und Fragen der Nachhaltigkeit, übersteigt den Rahmen der Studie. Fest steht jedoch, daß der Schutz durch Ausgleichszölle einer reinen Freihandelsituation überlegen ist, solange die wahren Transportkosten nicht internalisiert sind. Fest steht auch, daß eine weitere Reduktion von Zöllen die Abwanderung der Produktion aus benachteiligten Gebieten beschleunigen und teurere nachhaltige Produktionsmethoden benachteiligen würde, solange die im allgemeinen Teil genannten Probleme nicht in

---

<sup>28</sup> Siehe ORTNER, K.M., GATT-Verpflichtungen für die Landwirtschaft. Der Förderdienst 42 (1994) 5; 145-152.

Angriff genommen werden. **Eine weitere Öffnung inländischer Agrarmärkte sollte also an eine Lösung der in Abschnitt VII.2 genannten Probleme geknüpft werden.** Das heißt, daß die Regelmechanismen der WTO den Anforderungen einer nachhaltigen Wirtschaftsgestaltung genügen sollten.

## VIII. ABSCHLIESSENDE REFLEXIONEN – EPILOG

---

Heinrich Wohlmeyer

Der vorstehende Versuch eines kleinen Teams mit beschränkten Mitteln, das Welthandelsgeschehen in seiner derzeitigen Verfassung und Dynamik sowie mit seinen Stärken und Schwächen in Bezug auf den Agrarsektor und mit besonderer Bezugnahme auf den Kleinstaat Österreich darzulegen und zu hinterfragen, sollte durch einige grundsätzliche Betrachtungen abgerundet werden, die für die langfristige Ausrichtung und für das aktuelle Verhandlungsgeschehen von Bedeutung sein können.

### VIII.1 Berücksichtigung der aufeinanderprallenden Weltbilder (Paradigmen) im Hintergrund

Stellt man die Jahresberichte der WTO und die Jahresberichte des UNDP („Human Development Reports“) gegenüber, so befindet man sich in zwei sehr unterschiedlichen geistigen Welten. Die erstere blendet die sozialen und ökonomischen Nöte aus und verkündet, daß der rasch wachsende Welthandel der Motor der Weltwirtschaft auf ihrem Weg zu mehr Wohlstand sei. Der Erfolgsmaßstab sind die klassischen Wachstumsindikatoren (insbesondere BNP). Da der Welthandel diese vitale Motorfunktion erfüllt, müsse ihm noch mehr unkonditionaler Freiraum gegeben werden, damit die ihm inhärente wohlstandsmehrende Wirkung noch besser zum Tragen komme. Die zweite berichtet von der Auseinanderentwicklung der Welt und ihren unsäglichen Nöten, die zum Himmel schreien.<sup>1</sup> Ihre Indikatoren liegen vor allem im Sozialbereich (HDI, GDI). Sie zeigen, daß die ökonomische und soziale Asymmetrie zunimmt. Die Reichen werden reicher und die Armen werden ärmer, soziale und ökologische Zerstörung steigen dramatisch an. Business as usual sei daher nicht weiter zu verantworten, wenn nicht ein Großteil der kommenden Generation in eine Situation getrieben werden soll, die jener in den dreißiger Jahren gleichkommt.

Die begonnenen WTO-Verhandlungen zeigen in ihrer Ratlosigkeit<sup>2</sup>, daß diese zwei Weltbilder aufeinanderprallen. Die dem Ministerrat in Seattle vorausgehenden diplomatischen Gespräche, die die Formulierung einer AGENDA für die Verhandlungen in den nächsten drei Jahren zum

---

1 Der „Human Development Report 1996“ stellt fest (S. 8) „The imbalance in economic growth is allowed to continue, will produce a world gargantuan in its excesses and grotesque in its human and economic inequalities.“ Der Bericht von 1999 vermeldet, daß sich die Schere zwischen Arm und Reich sowohl zwischen den Staaten als auch innerhalb der Staaten dramatisch erhöht hat und empfiehlt, daß die Vorteile der Globalisierung der Märkte durch entsprechende Regulierungen (governance) in gemeinwohlorientierte Bahnen gelenkt werden müssen.

2 In einem Artikel in der „Financial Times“ vom 12.11.1999, S. 8, mit dem Titel „EU’s tactics anger US and Cairns group“ wird einerseits unterstellt, daß das Konzept der Multifunktionalität protektionistische Taktik sei und ein Diplomat aus einem Entwicklungsland zitiert: „I’ve never seen as much disagreement as there is now.“

Ziel hatten, wurden mit der Erstellung einer inkonsistenten <shopping list> verglichen. Auf der einen Seite stehen jene, die noch immer von einem Weltbild der unbegrenzten Möglichkeiten ausgehen und die freie Maximierung von Geschäftsinteressen verfolgen, die in der Regel einigen wenigen dienen, die es jedoch verstehen, ihre Interessen zum globalen Gemeinwohl hoch zu stilisieren, und auf der anderen Seite stehen Länder, in denen die Politik bereits die Begrenztheit des Raumschiffes Erde anerkennt und dem Wohl einer möglichst großen Zahl von Menschen Rechnung zu tragen versucht. Sie werden in der Regel etwas zensorhaft-abwertend als „socialist or semisocialist countries“ bezeichnet (OECD), obwohl gemäß den üblichen Sonntags-Lippenbekenntnissen eine gemeinwohlorientierte Politik von allen Staaten erwartet werden sollte.<sup>3</sup>

Das Aufeinanderprallen dieser Weltbilder kulminiert im Agrarbereich. Die USA und die CAIRNS Gruppe verteufeln jedweden Vorschlag der gesamthaften Einordnung der Naturbewirtschaftung in ein langfristig nachhaltiges Konzept der Weltentwicklung als versteckten Protektionismus und alte Kulturländer wie Europa, Indien und Japan sehen die Zerstörung ihrer zum Teil Jahrtausende alten Kultur, die sich im Stil ihrer Naturbewirtschaftung und in ihren Kulturlandschaften ausdrückt, sowie die Ernährungssicherheit der kommenden Generationen gefährdet. Die in Rio de Janeiro 1992 (UNCED) vereinbarten „Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung“ (AGENDA 21), die im Kapitel 14 auch eine multifunktionale Landwirtschaft einfordern, scheinen vergessen zu sein.

Wenn dieser Grundkonflikt nicht ausgetragen wird, dann wird die Millenniums-Runde nicht zur nachhaltigen Ordnung des Welthandels beitragen, sondern nach dem Abtausch von aktuellen Interessen ein zertrampeltes Feld hinterlassen. Auch die Vorschläge in dieser Studie können nur Akzeptanz finden, wenn sich die „geistige Landkarte“ der politisch mächtigen Staaten ändert. Daß dies längerfristig nicht so unwahrscheinlich ist, mögen folgende, beispielhaft angeführten Entwicklungen in den USA zeigen:

- Das Eröffnungsstatement des US Trade Representative, Botschafterin CHARLENE BARSHEFSKY, vom 1.11.1999 „Toward the New Round“ im Foreign Press Center in Washington, D.C. strotzt geradezu von Ankündigungen staatsmännischer Gemeinwohlorientiertheit. Daß hinter diesen Ankündigungen ein gutes Maß von Scheinheiligkeit steht, ist augenscheinlich, wenn man das Statement mit der handelspolitischen Praxis vergleicht. Dennoch muß dies positiv bewertet werden, weil der Scheinheilige bereits die Zielnorm anerkennt.<sup>4</sup>
- Der US-Nationalökonom RAVI BATRA greift in seinem Buch „The Myth of Free Trade“, die US-Freizhandelspolitik frontal und schlüssig an. Er weist nach, daß in den letzten 20 Jahren 80 % der amerikanischen Arbeitnehmer ärmer geworden sind und führt aus, daß

---

3 Siehe hierzu auch das unten zitierte Statement der US-Handelsbeauftragten.

4 Der englische Nationalökonom JOHNSON (London School of Economics in den sechziger Jahren) drückte dies in einem Seminar so aus: „Hypocrisy is the homage vice is paying to virtue.“

der unbedingte Freihandel der Hauptgrund für die ökonomischen Hauptprobleme und die Abnahme des Massenwohlstandes der USA sei. Dies gelte insbesondere für das Budgetdefizit, die in unterbezahlten und Teilzeit-Jobs versteckte Arbeitslosigkeit, das Schwinden des Mittelstandes, die Umweltzerstörung und den Fusionswahn, der keine Effizienzsteigerung bringt, sondern nur der Stärkung der Marktmacht dient. Letzteres aber führt wieder zur Untergrabung der Konkurrenzordnung in Richtung Mono- oder Oligopolbildung. Er empfiehlt daher „competitive protectionism“. Hinter einem verbesserten Außenschutz sollten einerseits die Großkonzerne wieder in kleinere, flexible und miteinander konkurrierende Einheiten geteilt werden (Sicherung des Wettbewerbes) und andererseits würde die Politik wieder den Primat über die Wirtschaft erhalten, weil sie nicht mehr vom Weltmarkt oder von der Ausrede auf diesen getrieben wird (Wiedergewinnung der gesellschaftlichen Gestaltungsmacht). BATRA spricht von einer „Agrification“ der US-Industrie durch den Freihandel. Die Landwirtschaft mußte nämlich in den letzten zwei Jahrhunderten erfahren, daß hohe Steigerungen der Flächen- und Arbeitsproduktivität zu niedrigeren Preisen und Einkommen führten - also zum Gegenteil des einzelbetrieblich erwarteten Erfolges. Grund hierfür war die starre Nachfrage. Dasselbe erfährt seit der Freihandelspolitik der US-Regierung (Wendepunkt 1973) nun die Industrie (hohe Produktivitätssteigerungen und sinkende Einkommen). Der Grund sei jedoch in diesem Fall nicht die starre Nachfrage, sondern der Freihandel, der ob der ungleichen Startbedingungen der ausländischen Konkurrenten alle Bemühungen, über Produktivitätssteigerungen zu einem höheren Einkommen zu gelangen, zunichte macht.

- Es meldet sich jedoch auch die verantwortungsbewußte Umweltbewegung „von unten“ (bottom up) mit einer neuen Sichtweise. So führen die <Hart Environmental Data> in Massachusetts<sup>5</sup> unter den „Beispielen von Indikatoren für nachhaltig gestaltete Gemeinwesen“ (Sustainable Community Indicators – Examples) die Menge der Nahrung, die lokal erzeugt und konsumiert wird, als relevantes Kriterium an („Amount of food produced locally“). Dies zeigt, daß das Denken in standörtlich angepaßten Kreisläufen, als Voraussetzung für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Erde, Einzug hält.

Im Rahmen der nicht nachhaltigen Weltsicht ist noch eine weitere, für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen höchst gefährliche Leitvorstellung zu überwinden. Es ist dies die im industriell-gewerblichen Bereich nach wie vor sinnvolle, aber im Naturbereich katastrophal wirkende These SCHUMPETERS von der „kreativen Zerstörung“ (creative destruction) als Entwicklungsmotor. Diese wird vor allem von der internationalen Finanzwelt, die an der Inanspruchnahme des gesammelten Kapitals für Investitionen interessiert ist, propagiert. Sie besagt, daß wirtschaftlicher Fortschritt nur dann erzielt werden kann, wenn laufend Altes zerstört und durch Neues, Besseres ersetzt wird.<sup>6</sup> Wenn diese Leitvorstellung jedoch auf das Management

---

5 Es handelt sich um ein anerkanntes Umweltberatungsunternehmen.

6 Ein einprägsames Bekenntnis zur „creative destruction“ lieferte unwidersprochen und akklamiert der Präsident der „Federal Reserve Bank“ of New York, Vizepräsident des Federal Open Market Committee und Präsident des Basel Committee on Banking Supervision, WILLIAM J MCDONOUGH, beim 5. Internationalen Finanz- und Wirt-

natürlicher Ressourcen übertragen wird, dann ist ein Desaster vorprogrammiert. Ökosysteme sind nämlich höchst konservativ und verletzlich. Der Erhaltung ihrer ineinandergreifenden Glieder (siehe „Biodiversitätskonvention“ und „AGENDA 21“) muß höhere Priorität zugemessen werden als dem wirtschaftlichen Wandel. Es sollte daher in den anlaufenden Verhandlungen viel stärker auf die Zielvorgaben durch bereits bestehende Konventionen und insbesondere auf die in der AGENDA 21 vereinbarten Ziele zurückgegriffen werden. Dies ermöglicht auch die zielentsprechende Ausschöpfung des Interpretationsspielraumes (siehe Kap.VII.1 – Notwendige Weiterentwicklung des Rechtsrahmens).

Bei der Bezugnahme auf die AGENDA 21 sollte, wie schon erwähnt, im Agrarbereich auch darauf eingegangen werden, daß schon im ersten Programmbereich des Kapitels 14 („Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung“) die „Überprüfung der Agrarpolitik, Planung und Entwicklung integrierter Programme unter Berücksichtigung des multifunktionalen Aspektes der Landwirtschaft, insbesondere im Hinblick auf die Ernährungssicherung und die nachhaltige Entwicklung“ gefordert wird. Der derzeitige Disput zwischen den USA und der CAIRNS-Gruppe einerseits sowie der EU, Japan, Norwegen und der Schweiz andererseits, ob der Aspekt der Multifunktionalität überhaupt diskussionsfähig bzw. eine protektionistische Erfindung der Europäer und Japaner sei, ist in diesem Lichte unverständlich.

Der sich zunehmend stärker abzeichnende **Kulturkonflikt** kommt in den nachstehenden gesellschaftlichen Zielen exemplarisch zum Ausdruck, mit denen den teilweise negativen Trends der modernen Entwicklung (negative Seiten der Globalisierung) begegnet werden soll:

- Betrachtung der Welt als „anvertrautem Garten“ (<Agri-Kultur>) – im Gegensatz zur auf kurzfristigen Markterfolg ausgerichteten Landnutzung;
- Behutsame Nutzung der Welt als anvertrautes verletzbares System – im Gegensatz zur „modernen“ fossil getriebenen Extraktions- und Durchsatzwirtschaft;
- Vorsorge für menschliche Erfüllung gebende gesellschaftliche Rollen für alle Mitglieder der Gesellschaft entsprechend ihren Fähigkeiten unter Beachtung der individuellen Freiheit und Menschenwürde;
- Ausrichtung allen gesellschaftlichen Handelns auf das physische und psychische Wohlbefinden aller Menschen sowie der übrigen höheren Lebewesen – im Gegensatz zum Ausreizen physischer und psychischer Grenzen von Individuen sowie von Sozial- und Ökosystemen, das in der aktuellen Diskussion über die Grenzen der Tragfähigkeit

---

schaftsforum in Wien am 11.11.1999. Die anwesende Banking Community war so „elevated“, daß ihr eine Diskussion über die Grenzen der Anwendung dieses Theorems im niederen Bereich der Naturbewirtschaftung schlicht nicht zumutbar war.

Der Vollständigkeit halber muß noch erwähnt werden, daß die das Weltwirtschaftsgeschehen bestimmende Finanzwelt auch von einem zweiten, in einem begrenzten System nicht durchhaltbaren Prinzip ausgeht, nämlich vom Zinseszins (compound interest rate). Dieser impliziert Wachstum ad infinitum. Schon mit basismathematischen Kenntnissen kann daher die Unvermeidbarkeit von Krisen bewiesen werden. Diese werden um so gewaltiger ausfallen, je globalisierter und unkontrollierter das System ist. Dennoch wird dieser Weg weltweit weiter beschritten, ja sogar intensiviert. Auf die Frage, ob er sich dessen nicht bewußt sei, antwortete ein international tätiger Banker: „Wir spielen das Spiel, solange es geht, weil es ohne Alternative ist.“



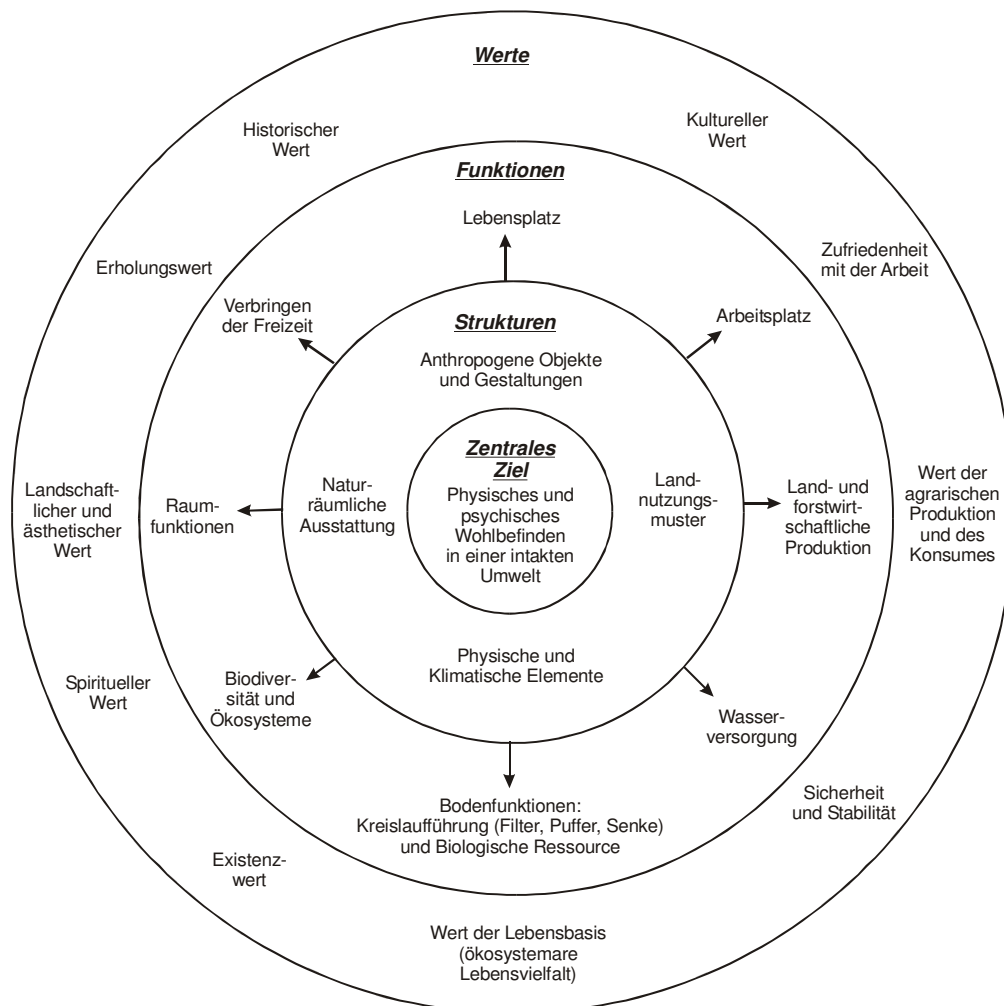
(carrying capacity) zum Ausdruck kommt. Man könnte letzteres als <soziales Grenzängertum> bezeichnen;

- Volle Verantwortung für das Wohlergehen künftiger Generationen, ohne die Möglichkeit von <trade-offs> mit diesen – im Gegensatz zur Maximierung des gegenwärtigen Ressourcenverbrauchs und der Mißachtung des Vorsichtsprinzips.

Die nachstehende modifizierte OECD-Graphik bezüglich eines sorgsamem, verantwortungsvollen Umgangs mit den Naturgrundlagen und der Umwelt (Übersicht VIII:1-1) soll ein abschließender Hinweis auf die Wichtigkeit einer zentralen, gestaltenden Idee in der Politikgestaltung sein.

Übersicht VIII.1-1

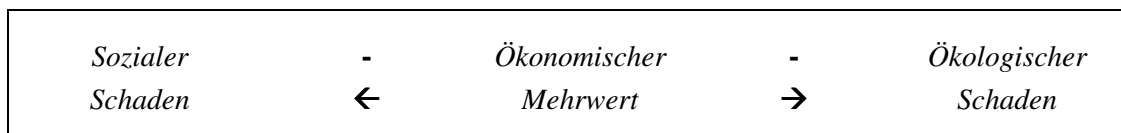
**Landschaftsmanagement mit dem Zentralziel „physisches und psychisches Wohlbefinden“**



Quelle: Bergstrom, 1998 and OECD: Environmental Indicators for Agriculture: Methods and Results – The Stocktaking Report Landscape, March 2000, Modifiziert durch Österreichische Vereinigung für Agrarwissenschaftliche Forschung

Zur Erzielung eines nachhaltigen Gesellschaftsdesigns ist es unverzichtbar, eine neue wirtschaftliche Balance zwischen <Wertschöpfung> und <Schadschöpfung> zu finden, um einen gesellschaftlichen Mehrwert zu erzielen.

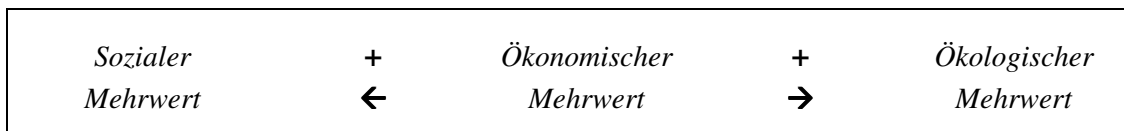
Die gegenwärtigen auf Kurzeit-Ziele ausgerichteten Muster wirtschaftlicher Aktivitäten ziehen weitgehend soziale und ökologische Schäden nach sich.



Diese Aktivitätsmuster werden wesentlich durch die ökonomischen Auslese Kriterien induziert, die die gegenwärtige Welthandelsordnung vorgibt.

Bei fast allen Diskussionen wird zur Rechtfertigung von <notwendigen harten Maßnahmen> im Sozialbereich und der Inkaufnahme von Schäden im ökologischen Bereich auf diese Muster Bezug genommen. Es ginge eben nicht anders. Die internationalen Sachzwänge erfordern dies.

Die Maßnahmen, die in dieser Studie vorgeschlagen werden, können dazu beitragen, diese Dynamik in Richtung eines Prozesses des <Netto-Wohlfahrtsgewinnes> umzukehren, der wirtschaftlichen Fortschritt mit steigendem sozialem und ökologischem Wohlbefinden verbindet.



## VIII.2 Isolierte Verhandlungen im Agrarbereich verantwortbar?

Wenn das Prinzip der Nachhaltigkeit als allgemeingültiger oberster Grundsatz anerkannt wird, dann können Agrarverhandlungen nur im Kontext eines gesamthaften Wirtschaftsdesigns sachgerecht geführt werden. Außerdem müßte die in der URUGUAY-Runde festgelegte Linie, daß der Agrarbereich zwingend in alle Verhandlungspakete eingebunden werden müsse, auch umgekehrt gelten, wenn Ausgewogenheit gewährleistet sein soll.

Die aufgrund der gegebenen Situation derzeit vorgesehenen getrennten Agrarverhandlungen werden unter Bezugnahme auf die eingebaute (built in) Agenda nach Artikel 20 geführt. Die Ratio dieses Artikels ist, daß mit dem schwierigen Agrarbereich rechtzeitig begonnen werden

soll, damit die allgemeinen Verhandlungen, in denen der Agrarbereich seit der URUGUAY-Runde ein wesentlicher Baustein ist, nicht unangemessen verzögert werden. Da die allgemeinen Verhandlungen auf unbestimmte Zeit verschoben wurden, wäre es naheliegend, daß auch im Agrarsektor der Zeitdruck geringer geworden ist. Die Drohung mit dem Auslaufen der Friedensklausel erscheint in diesem Lichte ebenfalls nicht gerechtfertigt. Vielmehr müßte unter Bezugnahme auf die *clausula rebus sic stantibus* die Gültigkeit der Terminisierung der Agrarverhandlungen, auf die die USA und die CAIRNS-Gruppe pochen, in Frage gestellt werden.

Das Herausbrechen der Agrarverhandlungen aus dem Gesamtzusammenhang birgt die eminente Gefahr, daß sich die gesamte Verhandlungsmacht, insbesondere der USA, auf den Agrarsektor konzentriert. Dadurch könnte die Verhandlungsdynamik wesentlich durch das Agrarmodell der reichlich mit Landreserven ausgestatteten Länder und deren kurzfristige Exportinteressen bestimmt werden. Weiters besteht die Gefahr, daß Zugeständnisse auf dem Agrarsektor zum Zwecke des Stillhaltens auf anderen Sektoren gemacht werden. Der Agrarsektor würde hierdurch zum Pfand und Tauschobjekt der Handelspolitik. Diese Konstellation droht dazu zu führen, daß es im naturnächsten und damit ökologisch sensibelsten Bereich zu nicht verantwortbaren Zugeständnissen kommt.

### **VIII.3 Zur Evaluation des Erfolges der URUGUAY-Runde im Agrarbereich**

In Artikel 20 des Agrarabkommens vom 14. April 1994 im Rahmen der URUGUAY-Runde wird die Fortsetzung der Verhandlungen ein Jahr vor dem Ablauf der Durchführungsperiode vereinbart, wobei folgendes zu berücksichtigen ist:

- die Erfahrungen bei der Durchführung der Senkungsverpflichtungen;
- die Auswirkungen der Senkungsverpflichtungen auf den Welthandel;
- nicht handelsbezogene Anliegen („non trade concerns“);
- besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer;
- das Ziel, ein gerechtes und marktorientiertes System für den Handel mit landwirtschaftlichen Waren einzuführen;
- die Reduktion der Stützungs- und Schutzmaßnahmen (Bezugnahme auf die Präambel des Agrarabkommens);
- Verpflichtungen, die weiterhin notwendig sind, um die oben erwähnten langfristigen Ziele zu erreichen.

Von den USA und der CAIRNS-Gruppe wird diese Evaluation der bisherigen weltwirtschaftlichen Entwicklung auf den Agramärkten darauf reduziert, daß nur zu prüfen sei, ob alle Mitglieder ihren eingegangenen Verpflichtungen nachgekommen sind (Marktzutritt, Inlandsstützungen, Ausfuhrwettbewerb). Dies geht aber weder aus dem vereinbarten Text noch aus dem vor-

stehend angezogenen Kontext (AGENDA 21) hervor. Es erscheint vielmehr erforderlich, bezüglich der **Evaluationskriterien** Einigung zu erzielen. Eine solche sollte unschwer möglich sein, weil die Kriterien im Rahmen der AGENDA 21 zur Verfügung stehen. Diese ergeben folgende Prioritäten:

- soziale, ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit als oberstes Ziel;
- Berücksichtigung der Multifunktionalität der Land- und Forstwirtschaft;
- Erhaltung und Förderung der autochthonen Ernährungssicherung<sup>7</sup>;
- Erhaltung der Bewirtschaftung der benachteiligten Gebiete, insbesondere auch in den Entwicklungsländern;
- Erhaltung und Förderung der Biodiversität sowie Einfügung der Land- und Forstwirtschaft in vielfältige, harmonische Kulturlandschaften;
- Erhaltung und Förderung von lebensfähigen ländlichen Gemeinwesen.
- Hierzu sollte ein „Programm zur Integration einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung in die Zielanalyse im ernährungs- und agrarpolitischen Bereich“ festgelegt werden (AGENDA 21, Punkt 14.8).

Von einer solchen Analyse und Evaluation ist weit und breit nichts zu sehen, um so lautstarker aber gehen die Proponenten der diversen Interessen in die Verhandlungen.

Als zusätzliche Orientierung für die Festlegung von Evaluationskriterien könnten mutatis mutandis die „Sustainability Checklist for Project Evaluation“, die seitens der EU bzw. EK im Rahmen des „Five Year Assessment“, des Spezialprogrammes „Agriculture, Fisheries, Forestry and Agro-Industry“ der Generaldirektionen XII (Wissenschaft, Forschung und Entwicklung), VI (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) und XVI (Fischerei) entwickelt wurde (Report EUR 17593 der Europäischen Kommission, Luxemburg 1997) sowie die EU-Verordnung über die „Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung“ (SAE – Strategic Environmental Assessment) dienen. Ein Workshop der EEAC (European Environmental Advisory Councils) am 12.11.1999 in Amersfoort (NL), in dem das Problem besprochen wurde, bot ebenfalls die vorhandene Expertise für die erforderliche Evaluierung an. Es mangelt also nicht an Sachverstand, wohl aber am politischen Willen. „Auch die im Kapitel V.2.1.3 genannten Kriterien für den organischen Landbau und die von der OECD diskutierten Agri-Environmental Indicators (AEI) ergeben Anhaltspunkte für die Erarbeitung von sachgerechten Evaluationskriterien. Kern müßte jedoch der Zielkonsens in der AGENDA 21 bleiben.“

Für eine dem *Stand der Wissenschaft und Forschung gerecht werdende Evaluierung* bietet sich das Instrument der **Multikriterienanalyse** an, das in den letzten Jahren entwickelt wurde<sup>8</sup> und

---

7 In diesem Zusammenhang ist auch die steigende Krisenanfälligkeit der etablierten Großsysteme ins Kalkül zu ziehen (siehe hierzu auch oben II.2.3.6 und V.2.3).

weiter entwickelt wird.<sup>9</sup> Dieser neue Evaluierungsansatz versucht, bessere Entscheidungsgrundlagen für die Politik zur Verfügung zu stellen, in dem er den zur Beurteilung stehenden Bereich von mehreren Gesichtspunkten her systematisch auszuleuchten versucht und u.a. „Inkommensurabilitäten und Unsicherheiten in die Analyse einbezieht.“

Um den Druck in Richtung einer gemeinwohlorientierten Evaluierung zu erhöhen, bietet sich die rasche Etablierung einer <konzertierten Aktion> (Concerted action) von Fachleuten der alten Kulturländer und der Entwicklungsländer an. Im Rahmen dieser Aktion sollte kurzfristig ein Vorschlag bezüglich der Evaluierungskriterien erarbeitet werden.<sup>10</sup>

Weiters ist der notwendige **Evaluationszeitraum** zu berücksichtigen. Änderungen in der Land- und Forstwirtschaft sind der Natur der Sache nach längerfristig. Das Anlegen von Evaluationszeiträumen, wie sie in der Industrie üblich sind, ist daher unsachgemäß. Aus diesem Grunde sollte der Evaluationszeitraum um weitere 5 Jahre auf mindestens 10 Jahre verlängert werden, bevor man vorschnelle Urteile fällt. Was auf dem Spiele steht, ist zu wichtig. Die Tatsache des zu kurzen Evaluationszeitraumes geht auch aus den Schlußfolgerungen der Kapitel V.3 (Systemdynamik des Welthandels) und des vorstehenden Abschnittes VII (Schlußfolgerungen und Lösungsansätze) klar hervor. Dennoch können jetzt schon plausible Szenarien abgeleitet werden. Dies trifft insbesondere für die Land- und Forstwirtschaft in den benachteiligten und Berggebieten zu, die im Rahmen eines un konditionalen Wettbewerbes „wegrationalisiert“ würden, obwohl sie neben ihren anderen vitalen Funktionen längerfristig auch für die Sicherung der Ernährung benötigt werden. Dasselbe gilt für fürsorgliche Landnutzungssysteme mit höheren sozialen und umweltbezogenen Kosten sowie für solche, die wesentliche Leistungen für das Gemeinwohl zu erbringen haben, wie z.B. den Schutz vor Naturgefahren. Ohne Abgeltung der diesbezüglichen Mehrkosten würden diese Agrikultursysteme verschwinden und irreversibler gesellschaftlicher Schaden entstehen.<sup>11</sup>

Bei der Evaluierung der bisherigen Erfahrungen sollte man sich nicht scheuen, klar zu sagen, daß eine agrarpolitische Erfahrung bereits eindeutig feststeht: Die Strategie der USA im Inland (FAIR Act '96), die mit der Strategie im GATT (Ausland) voll abgestimmt war (Absicherung der „nicht produktionsgebundenen“ Pauschalzahlungen und des 85 % Plafonds für die Umschichtung der auslaufenden „deficiency payments“ in die „decoupled payments“ der Green-box), ist kläglich gescheitert. Die Farmer sind nun wohl in der größten Krise seit

---

8 Siehe z.B. MUNDA, G., Multi-Criteria Evaluation as a Multidimensional Approach to Welfare Measurement, in van den Bergh J., van der Straaten J. (Hrsg.) Economy and Ecosystems in Change - Analytical and Historical Approaches, Edward Elgar, Cheltham, 1998.

9 Ein diesbezügliches, konzeptiv orientiertes Forschungsprojekt (Modellerstellung) ist in Österreich im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr in Bearbeitung (Entwicklung eines Instrumentariums zur Evaluierung agrarpolitischer Maßnahmen (im Lichte der Nachhaltigkeit) unter besonderer Berücksichtigung der Welthandelsordnung).

10 Da sich die Verhandlungen in der Millenniums-Runde bis nach den US-Präsidentenwahlen hinziehen werden, wäre diesbezüglich noch einiges möglich.

11 Solches hat in jüngster Zeit auch der dänische Regional- und Umweltforscher sowie Vorsitzender des Danske Naturredet, J. PRIMDAHL, in den Montanas Portugals festgestellt.

Kriegsende, was auch in den über den FAIR Act '96 hinaus notwendig gewordenen, massiven finanziellen Hilfen zum Ausdruck kommt. An dieser dramatischen Erkenntnis kann auch die Schuldzuweisung an die Europäer („der kaufkräftigste Markt gewährt uns nicht ausreichend Marktzutritt und verdrängt uns mit Exportsubventionen in Drittmärkte“) und eine aggressive Strategie in der beginnenden Millenniums-Runde nichts ändern.<sup>12</sup> Die US-Politik hat in den WTO-Verhandlungen systematisch das agrarwirtschaftliche Instrumentarium auf Zölle reduziert und deren Abbau verlangt. Anbotseitige quantitative Steuerungen wurden verteuert.<sup>13</sup> Gleichzeitig wurde die Steuerung der Produktion im Inland völlig aufgegeben.<sup>14</sup> Damit aber wurde eine Grunderfahrung der Agrarpolitik mißachtet. Agrarmärkte sind durch überproportional hohe Preisausschläge gekennzeichnet. Das Marktgleichgewicht ausschließlich über die Preise herzustellen, ist nur mit vermeidbarem sozialem Elend und mit unnötigen, hohen Verlusten von an sich lebensfähigen Betrieben möglich. Dies haben auch die liberalsten Agrarpolitiker, wie weiland SICCO MANSHOLT, erkannt und sich daher zu quantitativen Eingriffen bekannt. Die neue Schule in den USA glaubte jedoch, auf diese Erfahrungen verzichten zu können und hat sich fundamentalistisch dem Markt als alleinigem Regulativ anvertraut.

Vielleicht kann diese bittere Lehre doch noch die Augen der US-Politiker in Richtung eines Instrumentenpluralismus<sup>15</sup> und „managed trade“ öffnen. Rohstofflenkungsabkommen („Commodity Agreements“) mit gleicher Beteiligung der Produzenten- und Konsumentenländer waren in der ursprünglich geplanten International Trade Organization vorgesehen. Sie scheiterten jedoch am Veto der USA.

Weiters könnten bei dieser Wiederbesinnung die vergessenen Forschungen und Initiativen aus der Kriegs- und Nachkriegszeit neu entdeckt werden. Damals wurde bahnbrechend in Richtung nachwachsende Rohstoffe und Primärenergieträger geforscht, bis die die US-Politik dominierende Erdölwirtschaft die Einstellung dieser Aktivitäten erreichte. Es könnte sich die Meinung durchsetzen, daß die US-Farmer, um zu überleben, nicht die Existenz der angepaßt wirtschaftenden Bauern rund um den Globus vernichten müssen. Sie könnten vielmehr in einer umfassenden Strategie der Nachhaltigkeit den Markt für organische Rohstoffe und Primärenergieträ-

---

12 Damit soll jedoch nicht beschönigt werden, daß die EU in der Vergangenheit durch ihre Exportpolitik die USA so sehr bedrängt hat, daß diese aggressiv wurden.

13 Es muß in diesem Zusammenhang jedoch darauf aufmerksam gemacht werden, daß im BLAIR HOUSE AGREEMENT von den USA gar wohl eine quantitative Beschränkung der Europäischen pflanzlichen Öl- und Eiweißproduktion durchgesetzt wurde, weil dies den eigenen Interessen entsprach.

14 Siehe hierzu HOFREITHER, M., Inhalte und potentielle Konsequenzen des FAIR Acts 1996, in Ber.Ldw.75 (1997) S. 23-34, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup 1997; die Beibehaltung von kleineren Programmen, wie das „Environmental Conservation Acreage Reserve Program“, fällt dabei nicht ins Gewicht.

15 Es ist eine der Grundweisheiten der Wirtschaftspolitik, daß wünschenswerte Ziele in der Regel nur mit einem abgestimmten (konzertierten) Bündel an eingesetzten Instrumenten erreichbar sind. In der Handelspolitik nur Zölle zuzulassen, widerspricht dieser Grundweisheit. Andere Instrumente und Kombinationen können weniger handelsverzerrend wirken als ein Instrument, das man ausreizen muß, weil ein anderes nicht zur Verfügung steht. Ein Wirtschaftspolitiker hat in einem persönlichen Gespräch zurecht gemeint: „I am terrified by this policy of tariffication.“

ger bedienen, wenn der Verbrauch von endlichen fossilen Rohstoffen auf die Höhe ihres Wiederherstellungswertes bzw. der Kosten der Ersatztechnologie besteuert würde.<sup>16</sup> In einer klugen Strategie könnten die Produktionsanlagen so gestaltet werden, daß sie bei Bedarf ohne hohe Kosten auf nicht eßbare Pflanzenteile als „feed stock“ umgestellt werden können. Damit könnten Schwankungen am Nahrungsmittelmarkt elegant abgepuffert und längerfristigen Änderungen der Nachfrage Rechnung getragen werden.

Ähnliches gilt für die Politik der EU. Sie sollte ebenfalls ihre Überschüsse im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe einsetzen, statt die USA und die CAIRNS-Gruppe aus ihren angestammten Märkten zu verdrängen. Es ist jedoch grotesk, daß eine solche Strategie nicht zuletzt auch von den US-Ölgesellschaften torpediert wird.<sup>17</sup>

Die US-Politik steht somit nicht ohne Alternativen da. Bleibt sie aber bei ihrer bisherigen starr-fundamentalistischen Haltung, dann werden die kommenden Zeiten wohl nicht nur für die US-Farmer, sondern auch für die Verhandler im Rahmen der WTO schwer werden. Das Bedenken solcher Möglichkeiten wäre eine lohnende Aufgabe für die mit dem FAIR Act '96 installierten „Commission on 21st Century Production Agriculture“.

#### **VIII.4 Interessenslagen verstehen lernen**

Der mächtigste agrarpolitische Akteur in der Millenniums-Runde sind zweifelsohne die USA. Ihr Problem ist eine negative Leistungsbilanz und ein breitflächiges Wegbrechen von ehemals die Welt dominierenden Wirtschaftszweigen wie optische Industrie und Consumer Electronics sowie die Gefährdung großer Industrien wie der Eisen- und Stahl- sowie Auto- und Flugzeugindustrie. Die volkswirtschaftlichen Stärken liegen derzeit in der Medien-, Telekommunikations- und Informations- sowie in der Waffenindustrie und nicht zuletzt in der Landwirtschaft. Bei letzterer sieht man wegen der guten Flächenausstattung eine USP („Unique Selling Position“), die längerfristig absicherbar erscheint. Daher agieren die USA auf diesem Sektor aggressiv wie ein Getriebener.

Diese Situation kann wohl nur dadurch entkrampft werden, daß es zu der oben bereits angedeuteten geistigen und wirtschaftlichen Umstellung in Richtung nachhaltiger Gestaltung kommt. Wenn die USA eine Politik betreiben, die sie von den Erdölimporten unabhängig

---

16 Siehe hierzu auch WOHLMEYER, H., „Strategies for the 21st Century, Sustainable Development Within the Boundaries of a Small Planet, Deficits – Goals – Limits – Instruments - Chances“, Statement anlässlich der Vorbereitungskonferenz für den EU-Ministerrat „Sustainability 21“, Helsinki, Nov 6, 1999; weiters siehe Szenarienvergleich in der Übersicht II.2-6.

17 So wurde eine französische Steuerbefreiung für Diester (Biodiesel) von den Ölgesellschaften wegen Verfälschung der Wettbewerbsverhältnisse „erfolgreich“ bekämpft. Dies ist um so bemerkenswerter, weil die Ölgesellschaften selbst erhebliche Steuerprivilegien besitzen und weil die Steuerbefreiung eine ähnliche Wirkung hat wie die für eine nachhaltige Wirtschaft notwendige Besteuerung auf den Wiederherstellungswert bzw. die Kosten der Ersatztechnik.

mache<sup>18</sup>, würde die Leistungsbilanz entscheidend verbessert und die Überschüsse am Agrarmarkt gleichzeitig absorbiert werden. Es ist daher notwendig, in den USA in allen Bereichen, die unter der derzeitigen Politik Schaden leiden, Verbündete zu suchen und den Einfluß der Erdölwirtschaft einzugrenzen.

Bei Kenntnis der USA sollte noch auf eine Dichotomie in der Argumentation und ihrer Strategie eingegangen werden: Die USA haben bei den Hauptcommodities die Tradition der Deficiency Payments.<sup>19</sup> Dies bedeutet, daß Inlands- **und** Auslandspreis auf etwa dasselbe Niveau gebracht wurden. Die derzeitigen Pauschalzahlungen im Rahmen des FAIR-Act 1996 knüpfen bei der Berechnung an die Deficiency Payments an.

Diese Strategie hatte und hat folgende Vorteile:

- Es bedurfte kaum formeller Exportstützungen.
- Die Nahrungsmittel können auch für arme Bevölkerungsschichten billig angeboten werden und
- die Nahrungsmittelindustrie hat ohne große Formalitäten, wie den Vormerkverkehr, Zugang zu billigen Rohstoffen.

Die EU hingegen konnte mit ihrer gerechteren Einkommensverteilung und ihren besseren sozialen Netzen eine andere Strategie fahren. Die Inlandspreise wurden höher gehalten (Gemeinschaftspräferenz) und nur die Exporte wurden auf das Weltmarktpreisniveau heruntergestützt. Da im Inland weder nach der Gunst der Produktionsbedingungen noch gemäß den Betriebsgrößenunterschieden differenziert wurde, ergaben sich erhebliche Differentialrenten und unsinnige Produktionsanreize in den Gunstlagen und bei den größeren Betrieben mit den Folgen von Überproduktion und Dumping<sup>20</sup> auf den Weltmärkten. Auf Grund dieser Mißpolitik wird nun das Kind mit dem Bade ausgeschüttet und die gesamte EU-Agrarpolitik diskreditiert. Insbesondere an den Universitäten gibt es fast nur noch Kritiker, deren Vorhalte meist in der Forderung nach Anpassung an die US-Vorlage enden.

---

18 Studien unter der Carter-Administration haben nachgewiesen, daß die mit dem derzeitigen Stand der Technik mobilisierbaren Potentiale an erneuerbaren Energiequellen beim 12fachen des derzeitigen Energieverbrauches liegen, obwohl dieser in den USA pro Kopf ca. dreimal so hoch wie in Europa ist. Es ist also ausreichend Potential vorhanden, um sowohl den Energiebereich als auch den Bereich der organischen Rohstoffe abzudecken.

Staaten, die rechtzeitig in diese Strategie einsteigen, werden am <leading edge> agieren, da der Umstieg von der plündernden und das Ökosystem Erde destabilisierenden fossilen Bedarfsdeckung auf eine kreislaforientierte Naturstoffchemie sowie auf eine solare Energiebedarfsdeckung (direkt oder indirekt durch Biomasse und Wasser) nur eine Frage der Zeit ist.

19 Es wurde die Differenz zwischen dem Marktpreis und einem als <gerecht> ausgehandelten Zielpreis abgegolten.

20 Wer im Ausland billiger verkauft als im Inland, erfüllt, wenn nicht schwerwiegende Gründe (wie kostenwirksame Auflagen und unterschiedliche Steuern) dagegen sprechen, die Tatbestandsmerkmale des klassischen Dumpings.



Dem muß jedoch entgegen gehalten werden, daß die zielführendste Agrarpolitik die Internalisierung von im Interesse der Allgemeinheit eingegangenen Kosten in die Preise verfolgen muß. Daß eine solche Politik auch durch konkrete Vorschriften und Leistungskontrollen flankiert werden muß, sollte selbstverständlich sein.

Gleichzeitig sollte dort, wo die Kosten der erwünschten Leistungserbringung nicht in die Produktpreise internalisiert werden können, die öffentliche Nachfrage im Interesse des Gemeinwohles einsetzen, wobei es sich der Natur der Sache nach in der Regel um mit der Produktion verbundene Leistungen handeln wird.

Der derzeit geradezu sklavisch praktizierte Nachvollzug der Strategien der USA und der CAIRNS-Gruppe ist daher - unabhängig vom Scheitern der aktuellen US-Agrarpolitik (siehe Punkt V.4.6) - grundsätzlich in Frage zu stellen. Gleichzeitig ist Aufklärungsarbeit in den USA notwendig, damit nicht die traditionell <das Sagen> habenden Minoritäten weiterhin ihre Interessen als Gemeinwohl ausgeben können.<sup>21</sup>

Dies leitet über zu einem weiteren Verhaltensmuster in der US-Politik. So wie man sein Tun in der inländischen Politik in der Tradition der Pilgrim Fathers hochmoralisch rechtfertigen muß(te), so versucht man es auch im Ausland. Die Interessen der YANKEE-TRADER werden in das Kleid von Kreuzfahrern für Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand verpackt; und da es sich um einen Kreuzzug handelt, liegt es auf der Hand, daß man gerüstet sein muß und bei Bedarf auch dreinschlagen darf.<sup>22</sup>

---

21 Siehe hiezu den Hirtenbrief der US-Bischöfe aus dem Jahre 1987 loc.cit.

22 Hiezu seien einige typische Fälle aus der Erfahrung des Autors aufgezählt:

- a) Am 12.2.1997 verstieg sich der Botschaftsrat für Landwirtschaftsangelegenheiten der USA in Wien, ALLAN MUSTARD, in einem Vortrag anlässlich der Vollversammlung des Verbandes landwirtschaftlicher Gutsbetriebe in Österreich mit dem Titel <Die zukünftige Rolle der Europäischen Landwirtschaft im Spannungsfeld globaler Veränderungen - die Sicht der USA> zu der Aussage, daß die Europäische Landwirtschaft drei Charakteristika habe, sie sei teuer, teuer und nochmals teuer zu Lasten des Europäischen Konsumenten, den man von dieser Last befreien müsse. Also ein <Kreuzzug> für die „Europäischen Konsumenten“, die sich in letzter Zeit erfolgreich gegen das Oktroi von billigen, genetisch modifizierten Lebensmitteln gewehrt haben, obwohl auch Herr MUSTARD gemeint hat, daß Glyphosat biologisch abbaubar sei, die Sojabohnen auf einem fast unkrautfreien Feld wachsen (die Auswirkungen auf das Bodenleben überging er) und die Kostenreduktion den Konsumenten zugute käme.
- b) Die US-Botschafterin in Wien, KATHRYN W. HALL, verkündete Anfang November 1999 (siehe Die Presse, 11.11.99, S. 28), daß „über 80 % der landwirtschaftlichen Exportsubventionen weltweit von der EU kommen.“ In der kommenden WTO-Runde würden daher die Exporterstattungen der EU zusammen mit den produktionsbezogenen EU-Beihilfen Kernpunkt der US-Kritik in der Millenniums-Runde sein. „Die Agrarsubventionen der EU verzerren den Weltmarkt dramatisch.“ Hiebei wird der oben aufgezeigte Unterschied im Stützungssystem einfach verschwiegen und vor der Presse der Eindruck erweckt, daß die Europäer die <Ursünder> am Weltmarkt seien.

Zu dieser Verschweigung kommen für den Insider noch mehrere andere verschwiegene Dinge: Das „*Food Stamp Programm*“ (Lebensmittelmarken für arme Leute) ist bereits die Hauptaufgabe des USDA (Landwirtschaftsministerium), mit ihm kann massiv gegen ausländische Waren diskriminiert werden. Die *lebensmittelrechtlichen, verkehrs- und lagerrechtlichen Normen der einzelnen Bundesstaaten* diskriminieren z.T. massiv Waren aus dem Ausland. Diese administrativen Protektionsmaßnahmen auf Staatenebene wurde

Auf der Linie dieser moralisierenden Rechtfertigung von Eigeninteressen liegt auch die Argumentation, daß "Sonderförderprogramme" in den USA, die unerwünschte "Kettenreaktionen" von sinkenden Einkommen, sinkenden Bodenpreisen, wegbrechenden Kreditsicherheiten und daraus resultierenden Betriebsaufgaben" vermeiden helfen, als gerechtfertigt erachtet werden, während ähnliche Hilfen anderswo als zu unterbindende wettbewerbsverzerrende Maßnahmen bekämpft werden.<sup>23</sup>

Es ist daher im Interesse einer guten und ausgewogenen internationalen Zusammenarbeit geboten, die Interessensverkleidungen zu entmystifizieren und zu entideologisieren, soweit es nicht um allgemein anerkannte Grundwerte wie die Menschenrechte geht.

Die reine Reduktion des Gesellschaftslebens auf das Geschäft (the purpose of business is business) kann weder gesellschaftspolitisch noch wohlfahrtsökonomisch gerechtfertigt werden (siehe den in der vorhergehenden Fußnote zitierten Versuch der Ausklammerung des Konsumenten- und Umweltschutzes). Hier bedarf es der schlichten Einforderung des „Menschenschutzes“ neben dem Natur- und Umweltschutz.<sup>24</sup> Wenn man dies behutsam und konsequent tut, werden auch die US-Bürger eine solche Politik unterstützen. Vorerst muß jedoch als erster Schritt die apodiktische Legitimität der US-Linie bezweifelt werden.

Man sollte auch verstehen, daß der neue Generaldirektor der WTO, MIKE MOORE, ein Neuseeländer, der ersteren von den eingangs aufgezeigten Auffassungen nahe steht und die WTO als Hüterin des Wettbewerbs im gegenwärtigen, nicht nachhaltigen, oligarchischen Rahmen sieht. Auch er wird davon zu überzeugen sein, daß nachhaltige Entwicklung geänderte handelspolitische Rahmenbedingungen erfordert.

---

bisher leider nicht kompiliert und ausreichend analysiert. Hierzu kommt noch das bekannte *Exportkreditprogramm*.

Dann bezog sich die Botschafterin natürlich auch auf die Stützungsberechnungen der OECD, deren US-Design und zusätzlich zu bezweifelnder Ansatz schon in Abschnitt III.3 behandelt wurde. Gleichzeitig wurde apodiktisch mitgeteilt, daß Konsumenten- und Umweltschutz „offiziell“ nicht zu den Kernverhandlungspunkten der WTO-Runde gehörten. Dies alles aber diene der allgemeinen Wohlstandsmehrung.

- c) Aus einem <Press briefing> des US-Landwirtschaftsministers D. GLICKMAN vom 16.11.99 in Genf bei der WTO geht hervor, daß er das Thema <Multifunktionalität> ganz einfach als neue Form des Protektionismus abqualifiziert. „Jedes Land will eine Agrarstruktur bewahren, die möglichst vielen Farmern erlaubt, im Geschäft zu bleiben. Das ist eine Tatsache. Dies wird nicht überall als „Multifunktionalität bezeichnet, aber grundsätzlich ist es das“.

Demnach haben nur die USA die reine Lehre und die reine Weste, was auch im Stil des Auftretens der US-Botschafterin bei der WTO in Genf zum Ausdruck kommt.

23 Siehe hierzu die Aussage des US-Botschafters P. Kurz anlässlich der Berliner Tagung "Was kommt nach der Agenda 2000 – Perspektiven für die Beratung landwirtschaftlicher Betriebe" vom 14.01.2000 ("Grüne Woche"); in: Ländlicher Raum, Januar/Februar 2000; S. 16 f.

24 Zitat nach Prof. F. VOGTMANN, per 1.1.2000 Präsident des deutschen Bundesamtes für Naturschutz.

Schließlich - und nicht zuletzt - sollten die „Entwicklungsländer“<sup>25</sup> in ihren Interessen verstanden werden, wobei manchmal auch ausgesprochen werden muß, daß ebenso wie im „Westen“, ausbeutende Eliten nicht für das Gemeinwohl sprechen können. Aus letzterem Grunde wird es notwendig sein, auch andere Gruppen (NGOs), Organisationen und Initiativen (UNDP, UNCTAD, UNEP, UNESCO, FAO, WHO) in die Gespräche einzubeziehen, wenn die Ergebnisse Ausgewogenheit und Bestand gewährleisten sollen. Die Entwicklungsländer brauchen vor allem Freiraum für eine autonome Entwicklung. Die Entwicklung aller Hochkulturen zeigt klar, daß die Basis jeder erfolgreichen Entwicklung und politischen Selbständigkeit eine gut organisierte, vielfältige Landwirtschaft war. Auf dieser Grundlage setzte die Weiterentwicklung über das landwirtschaftliche Nebengewerbe und die landwirtschaftsverbundenen Industrien ein (siehe die Erfolgsgeschichte Europas)<sup>26</sup>. Es sollte klargestellt werden, daß dieses Konzept auch deshalb zukunftsfähig ist, weil es aus ökologischen und humanbiologischen Gründen<sup>27</sup> zu einer Wiederverkoppelung der Land- und Forstwirtschaft mit den übrigen Zweigen der Wirtschaft kommen muß (solar- und kreislauforientierte Bedarfsdeckung und überschaubare, sozial befriedigende gesellschaftliche Strukturen). Ein solches Vertrauensbündnis mit den „Entwicklungsländern“ ist aber nur möglich, wenn die „entwickelten Länder“ selbst mit gutem Beispiel vorangehen und im eigenen Bereich einer nachhaltigen Entwicklung, in der die betroffenen Menschen eine Stimme haben, eine überzeugende Chance geben.

Da die (vermeintlichen) Interessen der „Entwicklungsländer“ nunmehr sehr häufig vorgeschoben werden, erscheint es zur besseren Vertrauensbildung gegenüber dieser Mehrheit der WTO (GATT-)Mitglieder angebracht, einige Zusammenhänge beim Namen zu nennen:

- Die beherrschenden Weltagrарcommodities sind Getreide und Rindfleisch. Bei beiden sind die „Entwicklungsländer“ keine „Player“. Vielmehr geht es um den Kampf der Industrieländer CAIRNS-Gruppe, der EU und der USA um kaufkräftige Märkte. Die Politik des Hochpreitschens der Agrарproduktion mit hohen externen (insbesondere fossilen) Inputs bei gleichzeitigem Ausschluß der Land- und Forstwirtschaft von den Energie- und Rohstoffmärkten hat dazu geführt, daß gegenwärtig Getreide billiger ist als Heu. Hiedurch wird die Hühner- und Schweinemast angekurbelt, was wieder negative Auswirkungen auf den Rindermarkt hat, und Konsummuster fördert, die langfristig nicht durchhaltbar sind, weil auf lange Sicht die pflanzliche Nahrung dem direkten menschlichen Konsum dienen müssen. Die „Entwicklungsländer“ sollten sich daher nicht vor diesen nicht nachhaltig gelenkten Karren spannen lassen. Vielmehr sollten alle „Entwicklungsländer“ - insbesondere aber die importabhängigen - trachten, ihre eigenen Produktionsgrundlagen in Richtung einer zufriedenstellenden Bedarfs-

---

25 Der Ausdruck <Entwicklungsländer> ist für den Autor ein Überbleibsel kolonialer Überheblichkeit. MAHATMA GANDHIS Konzept der subsistentiellen Bescheidenheit, aber dafür kulturellen Reichheit, wäre in der üblichen Sicht der Weg zum permanenten Unterentwickeltsein.

26 Siehe hierzu vor allem SENGHAAS, D. loc.cit. und Punkt V.4.5

27 ZEIER, H. loc.cit

deckung bei den Hauptnahrungsmitteln (Kohlenhydrate, Proteine, Fette) zu entwickeln und gleichzeitig Spezialitäten bzw. anderswo nicht gedeihende Früchte zu guten Preisen zu exportieren.

- Die exportorientierten „Entwicklungsländer“, die teilweise seit der Kolonialzeit auf einige wenige Exportprodukte spezialisiert wurden, sollten der heimischen Versorgung einen höheren Stellenwert einräumen. Dies sollte nicht allzu schwierig sein, weil Exporte von <Kolonialwaren><sup>28</sup> gegen solche von Grundnahrungsmitteln getauscht werden können.

Der Vorzug einer diversifizierten Landwirtschaft besteht darin, daß diese eine wesentliche Voraussetzung für den Aufbau einer heimischen Lebensmittelindustrie als Basis einer gesicherten Grundversorgung bis hin zur Ernährungssicherheit im Krisenfall darstellt und die Abhängigkeit von den stark schwankenden Exporten einschränkt. Dies ist auch eine wichtige Grundlage der ländlichen Entwicklung.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine solche Politik am Agrarsektor ist jedoch die weitgehende Entschuldung dieser Länder, damit sie nicht unter dem kurzfristigen Zwang stehen, um jeden Preis exportieren zu müssen, während die Mittel für den Aufbau einer heimischen Ernährungswirtschaft fehlen.

### **VIII.5 Institutionelles Benchmarking - eine conditio sine qua non**

Das Auseinanderklaffen der Gesellschaften ist wohl dokumentiert.<sup>29</sup> Armut, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung nehmen weltweit zu. Auch der Hunger und die Unterernährung wurden nicht gebannt. Nach UN-Schätzungen litten 1998 immer noch etwa 830 Mio. Menschen an Hunger und Unterernährung.

Dafür wird um so lauter von einer neuen Solidarität geredet, die durch die demokratische Wirkung des Welthandels und des Internets begünstigt werden könnte.

In Wirklichkeit spielt sich folgende gesellschaftliche Entwicklung ab:

- Die Marktmacht wird in den Händen weniger konzentriert (plutokratische Oligarchie)
- Die Infrastrukturen für das Internet und andere Telekommunikationssysteme stehen gerade den Armen nicht zur Verfügung.

---

28 Der Autor hat diesen Ausdruck in seiner Jugend noch in voller Verwendung erlebt. Nun ist er dem Ausdruck „Südfrüchte“ gewichen.

29 Insbesondere die „Weltentwicklungsberichte“ (Human Development Report) des Entwicklungsprogrammes der VEREINTEN NATIONEN UNDP.

- Die geforderte Hyperflexibilität und Hypermobilität zerstört die gewachsenen Solidargemeinschaften und verhindert das Entstehen neuer.<sup>30</sup>
- Die geforderte weltweite jederzeitige Beweglichkeit von Kapital und Arbeit bewirken eine <Vereinzelung> (besser Vereinsamung) und Anonymisierung der Beziehungen.

Daß auf einem solchen Hintergrund keine Solidarität mehr gedeihen kann, ist einsichtig. Dies läßt den Schluß a minori ad majus zu, daß es um die spontane Solidarität der Völker künftig noch schlechter bestellt sein wird.

So wie in der klassischen wohlfahrtsstaatlichen Strategie ist daher um so mehr eine *Institutionalisierung der Solidarität* erforderlich. So wie es eine obligatorische Solidarität auf der nationalstaatlichen Ebene gibt<sup>31</sup>, muß eine solche auch auf internationaler Ebene geschaffen und schrittweise implementiert werden.

So könnte die Errichtung einer telekommunikatorischen Infrastruktur weltweit aus einem **Informationstransferbeitrag** finanziert und so einer der massivsten modernen Ungleichheiten gegengesteuert werden. Das gleiche gilt mutatis mutandis für eine **Wasserverbrauchsabgabe**, die ebenfalls international zu bündeln wäre.

Die Besteuerung der destabilisierenden, nicht versorgungsbezogenen **Finanztransfers** könnte sowohl zur Sanierung der nationalen Budgets als auch zur strategischen Entwicklungshilfe verwendet werden (<Tobin-Steuer>).

Die konzertierte **Besteuerung der Verwendung endlicher Rohstoffe** auf die Höhe der Recyclingkosten oder der Kosten von Ersatztechniken würde dem Einsparungskarussell bei der Budgeterstellung zu Lasten der gemeinwohlorientierten Services ein Ende setzen.

Schließlich könnten die zur Vermeidung einer Systemkonkurrenz nach unten notwendigen **Ausgleichsabgaben bei der Unterbietung ökologischer und sozialer Standards** einer Anreizsetzung nach oben dienen, wenn sie verpflichtend in einen internationalen Entwicklungs- und Ausgleichsfonds eingespeist werden.

Dies alles könnte in einem **solidarischen internationalen Finanzausgleich** münden, der nicht nur mehr Verteilungsgerechtigkeit bringen würde, sondern - wenn er das Subsidiaritätsprinzip

---

30 Siehe SENNET, R., loc. cit.; SENNET sprach im Rahmen eines Symposiums des Österreichischen Rundfunks über die „Zukunft der Solidarität“ vom 9.-10.11.1999 in Wien sogar von „Anzeichen für ein kulturelles Zerbrechen der Solidarität in Europa und in den USA“.

31 Z.B. Obligatorische Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung; Finanzausgleich zugunsten benachteiligter Gebiete; Bereitstellung von Infrastruktur auf Gemeinkostenbasis; künftiges Grundeinkommen.

beachtet - zu einer Politik führen, die die Arbeit zu den Menschen bringt, statt sie zu zwingen, hinter ihr herzhasteten; so würden zugleich auch lebenswerte Heimaten begünstigt.<sup>32</sup>

Weltwirtschaftspolitik wird mittels <institutionellem Benchmarking> beurteilt werden müssen, wenn sie dem Wohlstand und Wohlbefinden der Menschen gerecht werden soll.<sup>33</sup> Die Handelspolitik hat dies zu fördern, indem sie nicht repressiv, sondern ermunternd vorgeht.

Im Vorstehenden konnten nur einige wenige Stellglieder für wohlstandsmehrende wirtschaftliche Regelkreise aufgezählt werden. Bezüglich der konkreten Ausformung und Vertiefung ist noch erhebliche wissenschaftliche und politische Arbeit notwendig. Wenn die <Millenniums-Runde> Anspruch auf gemeinwohlorientierte geopolitische Politik erhebt, dann müßten solche Fragen in einem Verhandlungskomitee für Grundsatzfragen behandelt werden (siehe auch Abschnitt V.4.3).

Durch die vorstehend aufgezeigte Möglichkeit der marktkonformen Erschließung und handelspolitischen Absicherung neuer, zukunftsfähiger Einnahmequellen der öffentlichen Hand ist es nicht nur möglich, den unterbeschäftigten <Faktor Arbeit> zu entlasten, sondern auch die im öffentlichen Interesse erwünschten *Leistungen der Landwirte* kostendeckend nachzufragen.

Vor allem würde die bereits ins Grotteske gehende Diskussion, ob wir uns den *Sozialstaat* und den *Föderalismus* noch leisten können, obwohl wir reicher geworden sind als unsere Vorfahren, ein Ende finden.

Sollte aber entsprechend der Argumentation der „Realisten“ des Hauptstromes<sup>34</sup> der Sozialstaat abgebaut, der Föderalismus zu Grabe getragen werden und die Kulturlandschaften veröden, weil wir einem System huldigen, in dem - abgesichert durch internationale Vereinbarungen - die Einkommen in den Händen einiger weniger akkumulieren und dem gemeinwirtschaftlichen Zugriff entzogen werden, dann ist vorauszusehen, daß es zu bruchartigen Korrekturen kommen muß. Solche soziale Brüche drohen aber gerade jene Rechtsgrundlagen in Frage zu stellen, auf die sich die Bevorteilten des gegenwärtigen Systems verlassen.<sup>35</sup>

---

32 Es wird soviel über Lebensqualität geredet und geschrieben, aber die Grundvoraussetzungen für ein geglücktes Leben mißachtet. Zu einer der Grundvoraussetzungen gehört das Bedürfnis nach bergenden, überschaubaren Sozialstrukturen, die zusammen mit einer ökologisch bergenden Mitwelt Heimat bilden.

33 Siehe WOUTER VAN DIEREN (Hrsg.). *Mit der Natur rechnen*, Birkhäuserverlag Basel-Boston-Berlin, 1995; Seite 165 ff. „Indikatoren für Wohlstandsmessung“.

34 Ein klassisches Beispiel einer solchen Argumentation ist der Gastkommentar des international anerkannten Wiener Ökonomen E.W. STREISSLER in *Die Presse* vom 7.1.1997, S. 2, mit dem Titel *Eine neue Sozialpolitik nach dem Euro*: Darin legt Streissler schlüssig dar, daß wir auf Grund der gegebenen internationalen Rahmenbedingungen „arme Arbeitende“, deren Löhne „unter das physische Existenzminimum“ sinken werden, und eine „minimale, kaum wirklich lebenserhaltende Grundsicherung für die Alten“ haben werden sowie daß wir die „öffentlichen Ausgaben für unheilbar Kranke in den letzten Lebensmonaten limitieren“ werden müssen. In diesem Denkmuster wird das gegenwärtige System des ‘Wettbewerbes nach unten’ als vorgegeben akzeptiert. Die Ökonomen analysieren nach dem anglo-amerikanischen Muster nur mehr die Wirkungsketten. Die Volkswirtschaftspolitik hat in diesem ökonomischen Weltbild abgedankt.

35 Wer die Geschichte der russischen und chinesischen Revolution verfolgt, kann hieraus einige Lehren ziehen.

Zukunftsfähige Gesellschaftsgestaltung wird daher an der Institutionalisierung von sozialen Spielregeln zu messen sein, die zu einer ökologisch verträglichen und sozial symmetrischen gesellschaftlichen Evolution führen.

## VIII.6 Vom Mut zum ändernden Widerspruch

Schon im voranstehenden Kapitel II.2 wurde auf eine Parabel (TH. MORE, Utopia) eingegangen, um das Problem der Systemkonkurrenz nahezubringen. Bezüglich der Ermutigung zum beharrlichen Widerspruch gegen den derzeitigen Hauptstrom, der für jede Änderung erforderlich ist, bietet sich eine wahre Begebenheit an, die ebenfalls parabelhaft anmutet: Der verstorbene austro-amerikanische „Philosoph des Kleinen“, LEOPOLD KOHR, hielt vor etwa 10 Jahren an der Technischen Universität Wien seine letzte Vorlesung in Österreich. Der Autor wurde gebeten, dem alten Herren zu assistieren und wenn nötig, mit technischen Ergänzungen in Richtung angepaßter Technologie zu flankieren. Während des Vortrages unterbrach eine Studentengruppe die Rede Kohrs und sagte vorwurfsvoll, „Herr Professor, was Sie da sagen, widerspricht komplett dem, was wir in den Vorlesungen, Seminaren und Übungen von unseren Professoren hören, sowie der Wirklichkeit, die wir sehen.“

Der halbblinde KOHR richtete seine Augen auf die Gruppe und fragte lediglich: „Glauben sie an die Geschichte von Noah und der Arche?“ Es entspann sich eine längere Diskussion, die damit endete, daß man übereinkam, die Geschichte als „Arbeitshypothese“ gelten zu lassen.<sup>36</sup> Kohr war damit zufrieden. Die Studenten waren erstaunt über diese Kompromißbereitschaft. Noch mehr aber stieg ihr Erstaunen, als KOHR seine Schlußfolgerung zog: „Meine Damen und Herren! Liebe junge Freunde! Wenn unsere Arbeitshypothese richtig ist, dann stammen wir alle von einem <Spinner> ab, der das Gegenteil des Hauptstromes und vor allem in den Augen der Gesellschaft höchst unökonomische Dinge tat, weil sein Archenbau keinen aktuellen Marktwert hatte (...).“ Nach betroffenem Schweigen fuhr KOHR mit seinem Vortrag über die Zukunft einer dezentral organisierten und klug vernetzten Welt des Kleinen fort.

Ist nicht auch heute <Archenbau> angesagt ?

---

36 Hätte der Autor schon damals die Forschungen des Paläoanthropologen-Teams der Universität von San Diego (Kalifornien) gekannt, dann hätte er KOHR für seine „Arbeitshypothese“ Unterstützung geben können. Diese haben nämlich ergeben, daß vor etwa 500.000 Jahren dem homo sapiens etwas so Furchtbares zugestoßen sein muß, daß die Population auf maximal 1.000 Individuen reduziert wurde. Dieses Urteil ermöglicht der Vergleich der Mitochondrien-DNA (mtDNA), die nicht geschlechtlich vererbt, sondern von den Müttern an die Söhne und Töchter weitergegeben wird. Diese DNA kann daher als <biologische Uhr> betrachtet werden. Änderungen in der DNA durch Mutationen sind nämlich maßgeblich eine Funktion der Zeit.

Vergleicht man nun die Varianz der mtDNA von Schimpansen (diese stimmen zu 98,4 % genetisch mit jenen des Menschen überein), dann zeigt sich etwas höchst überraschendes: Die Varianz zu einer sozialen Gruppe von 55 Schimpansen ist höher als die in der gesamten menschlichen Bevölkerung trotz aller Unterschiede in Farbe und Physiognomie. Die Varianz beim Gorilla ist etwa gleich wie beim Schimpansen. (Näheres siehe New Scientist, 163, Nr. 2199, 1999). Die kollektive Erinnerung an ein existentielles Ereignis erscheint somit begründet. Der Bau der Arche würde zu dieser dramatischen Geschichte passen.

Ein Weg, um dies zu thematisieren und zu versuchen, eine Bewußtseinsänderung herbeizuführen, könnte die Nutzung des Internets sein.

Österreich ist ein kleines Land. Im Interessensausgleich besitzt es zu wenig <Wechselgeld>. Es kann daher im wesentlichen nur Ideen <exportieren>. Dies sollte es mit Selbstbewußtsein tun. Seine Grenznutzenschule und die darauf beruhende erste progressive Einkommensteuer haben die ökonomische Welt revolutioniert. Dasselbe gilt für das zum Weltmodell gewordene Lebensmittelbuch auf dem Ernährungssektor.

Wieso sollte Österreich seine Position nicht ausgefeilt und schlüssig über das Internet zur Diskussion stellen? Könnte nicht eine Welle der Sympathie und der politischen Unterstützung von unten dazu beitragen, die derzeit repressive politische Landschaft längerfristig zu verändern?

Überzeugende Ideen sind à la longue stärker als etabliert erscheinende Machtstrukturen.