

Was wäre nachhaltige Aussenwirtschaftspolitik?

Handelsabkommen der Schweiz sollten einer Kohärenz-Prüfung unterzogen werden

Der Bundesrat hat dem jüngsten Aussenwirtschaftsbericht ein Kapitel zum Thema «Nachhaltigkeit» beigefügt, dem es allerdings an Systematik fehlt. Namentlich den Anliegen der Entwicklungsländer wird zu wenig Rechnung getragen.

Elisabeth Bürgi Bonanomi

Ist die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik aus globaler Sicht nachhaltig? In jüngster Zeit wird diese Frage in der Politik vermehrt diskutiert. Und dennoch wirkt sie oft befremdend, ist Aussenwirtschaftspolitik doch primär nationale Interessenpolitik, die durch die Bedürfnisse der Innenpolitik und der Wirtschaft bestimmt wird. So ist die Schweiz in den internationalen Agrarverhandlungen seit Jahren nur zu wenig Zugeständnissen bereit, da sie die eigene Landwirtschaft schützen will. Im Bereich des geistigen Eigentums setzt sie sich für weltweit strenge Regeln ein, um der Exportindustrie Vorteile zu sichern.

Schlechte Noten der OECD

Beides sind auf den ersten Blick berechnete Anliegen, da sie zumindest kurzfristig der Wahrung der nationalen Interessen dienen. Und dennoch hat die Schweiz nicht zuletzt wegen dieser Politiken von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Rahmen von deren Initiative «Policy Coherence for Development» schlechte Noten erhalten. Dabei prüft die OECD, welche Auswirkungen politische Massnahmen auf die Entwicklungsländer haben, und kommt zum Schluss, dass die Schweiz u. a. bei der Landwirtschaft und beim Schutz des geistigen Eigentums den Interessen der Entwicklungsländer zu wenig Rechnung trägt. Sie behindere den Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte aus ärmeren Ländern, was deren wirtschaftliche Entwicklung hemme, heisst es; und sie erschwere den Entwicklungsländern den Aufbau von Generika-Industrien, die für ärmere Bevölkerungsschichten wichtig seien.

Neben der OECD wird im kommenden November auch der «Uno-Men-



Zu wenig Rücksicht der Schweiz auf die Dritte Welt? Rohbaumwolle-Importe aus Entwicklungsländern sind erlaubt. XINHUA / REUTERS

schenrechtsausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» prüfen, ob die Schweizer Wirtschaftspolitik nachteilige Folgen für die Menschenrechte andernorts hat. Dies sind Fragen, die unter dem Stichwort «extraterritoriale Verpflichtungen» vermehrt in die Menschenrechtsberichte einfließen.

Bruchstückhafte Analyse

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüssen, dass der Bundesrat dem jüngsten Aussenwirtschaftsbericht ein Nachhaltigkeits-Kapitel vorangestellt hat.* Darin geht er der Frage nach, wie die Aussenwirtschaftspolitik zu gestalten ist, damit sie zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung beiträgt. «Nachhaltig» wird dabei umfassend verstanden in dem Sinne, dass eine Entwicklung nur dann so zu bezeichnen ist, wenn die drei Dimensionen «Wirtschaft», «Ökologie» und «gesellschaftliche Solidarität» sorg-

fältig gegeneinander abgewogen werden. Dabei tritt neben die lokale auch die globale Perspektive.

Die Analyse ist bemerkenswert, folgt aber keiner konsequenten Systematik und bleibt damit noch bruchstückhaft. Der Bundesrat fordert vor allem, dass neben der Welthandelsorganisation (WTO) auch die internationalen Organisationen des Umwelt-Völkerrechts und der Menschenrechte gestärkt werden. Dies ist zwar von Bedeutung. Auf den zentralen Begriff der Kohärenz geht der Bericht aber nicht vertieft ein. Es bleibt bei der Erwähnung von konkreten Einzelfällen, wie etwa dem Verweis auf das mit Nachhaltigkeitsprinzipien ergänzte Freihandelsabkommen zwischen der Efta und Kolumbien.

Eine systematischere Kohärenz-Prüfung würde hingegen bedingen, dass untersucht wird, ob internationale Abkommen in formeller wie in materieller Hinsicht miteinander in Einklang ste-

hen. Bei der formellen Kohärenz geht es um die Frage, ob die Abkommen einander explizit widersprechen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Umweltabkommen vorsieht, dass eine bestimmte Chemikalie mit einem Handelsverbot zu belegen sei, ein Handelsabkommen aber ein solches Verbot nicht zulässt. Solche offensichtlichen Widersprüche kommen nur selten vor; meistens lassen sie sich über Ausnahmeklauseln in den Abkommen auflösen.

Aus Sicht der Nachhaltigkeit mehr Zündstoff birgt die materielle Kohärenz. Abkommen sind materiell inkohärent, wenn sich ihre Regeln zwar nicht formell widersprechen, die tatsächlichen Auswirkungen des einen Abkommens die Ziele des anderen Abkommens aber unterlaufen.

Damit internationale Verhandlungen (z. B. im Handelsbereich) kohärente Ergebnisse zeitigen, müssen die Auswirkungen von Abkommen auf die Men-

schenrechte und Umweltstandards zuvor abgeschätzt werden. Dazu werden sogenannte *sustainable impact assessments* durchgeführt. Sind nachteilige Auswirkungen sozialer oder ökologischer Natur zu erwarten, müssen neue Regulierungsoptionen entwickelt werden, und zwar so lange, bis eine ausgleichende Lösung gefunden ist. Dabei ist zu prüfen, ob die Ausrichtung des Handelsabkommens anzupassen ist, ob Anreize anders gesetzt werden müssen (wie etwa eine unterschiedliche Behandlung von nachhaltig und nichtnachhaltig produzierten Gütern) oder ob Regeln für wirtschaftliche Schutzräume vorzusehen sind. Eine solchermaßen differenzierte Aussenwirtschaftspolitik liegt mittelfristig auch im nationalen – besonders im sicherheitspolitischen – Interesse der reicheren Länder, da sie zur internationalen Stabilität beiträgt. Obwohl deshalb Nachhaltigkeits-Analysen heute auf breiter Ebene gefordert werden und die EU solche bereits regelmässig durchführt, nimmt der Bericht die Idee nicht auf.

Interessenausgleich

Kohärenz-Fragen stellen sich nicht nur für Handelsabkommen, sondern auch für Investitionsschutzabkommen, für die Exportrisikogarantie-Gesetzgebung, für Regulierungen im Bereich der Unternehmensverantwortung oder der Finanzpolitik. Würden die Agrarhandels-Regeln (und die Vorschläge, die auf dem Tisch liegen) einer konsequenten Kohärenz-Prüfung unterzogen, hätte dies zur Folge, dass nach einem Kompromiss gesucht werden müsste, der zwar den Schweizer Anliegen angemessen Rechnung trüge, der aber auch die berechtigten Anliegen der Entwicklungsländer nach Marktzugang aufnahm. Im Bereich des geistigen Eigentums könnte dessen Schutz zwar nach wie vor eingefordert werden, aber die Schutzdauer dürfte gekürzt oder grosszügige Ausnahmen müssten vorgesehen werden für Fälle, in denen dies zur Vermeidung menschlicher Noerforderlich ist.

Die Autorin ist Rechtsanwältin und Völkerrechtlerin am World Trade Institute, Universität Bern.

* Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2009, Schwerpunkt Kapitel «Nachhaltigkeit in der Aussenwirtschaftspolitik».

Nachhaltigkeitsprüfungen sagen wenig aus

Die Auswirkungen von Freihandelsabkommen lassen sich im Voraus nicht bestimmen

Teure Nachhaltigkeitsprüfungen von Handelsabkommen sind aus Sicht der Wirtschaft abzulehnen. Im Voraus lassen sich die Folgen dieser Abkommen ohnehin nicht bestimmen.

Jan Atteslander

Soll ein Land wie Kolumbien vom Freihandel ausgeschlossen werden, weil dessen Gesellschaft und Politik noch immer von den Folgen eines jahrzehntelangen Bürgerkrieges gezeichnet sind? Sind Auswirkungen eines bilateralen Freihandelsabkommens auf Menschenrechte und Umwelt in «sustainability impact assessments» im Voraus abzuschätzen?

Viel Aufwand – kaum Ertrag

Aus Sicht der Wirtschaft sind Nachhaltigkeitsprüfungen zur Verbesserung der Kohärenz zwischen der Aussenwirtschaftspolitik und anderen Politikbereichen abzulehnen. Das Thema hat politisches Gewicht, so etwa bei der Ratifizierung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und Kolumbien. Ferner verlangte eine Motion von Nationalrat Carlo Sommaruga eine Nachhaltigkeitsprüfung beim geplanten Freihandelsabkommen mit China. In der Praxis sind solche Analysen aber ein schwieriges Unterfangen. Die EU lässt

Studien dieser Art jeweils durch externe Experten anfertigen. Zwei bis drei Jahre – und mehrere hunderttausend Euro – später liegen dann jeweils Forschungsergebnisse mit bestenfalls geringer Aussagekraft vor. Der Bundesrat hat denn auch die Motion Sommaruga abgelehnt.

Freihandelsabkommen sind ein zentrales Instrument der Handels- und Investitionsförderung. Die Schweiz weist ein dichtes Netz an bilateralen Freihandels- und Investitionsschutzabkommen auf, darunter auch mit Entwicklungs- und Schwellenländern.

Wie stark beeinflussen nun Freihandelsabkommen indirekt über Wirtschaftswachstum und Strukturveränderungen die Situation der Menschenrechte, der Umwelt oder der Arbeitsbedingungen? Die Frage ist ex ante schwierig zu beantworten. Ist ein hungernder Reisbauer nachhaltiger als ein hart arbeitender Fabrikarbeiter? Der bessere Zugang zum Weltmarkt eröffnet einem Land mehr Wachstumsmöglichkeiten. Wie dieses Potenzial genutzt wird, hängt aber nicht von Freihandelsabkommen ab, sondern von sämtlichen Bereichen der Wirtschaftspolitik eines Landes.

Im Falle der Schweiz ist zu bedenken, dass aufgrund des geringen Anteils am Welthandel kaum nennenswerte Auswirkungen auf die Entwicklung der Nachhaltigkeit eines Partnerlandes zu erwarten sind. Punktuelle Ausnahmen mag es geben. So weist die Schweiz einen Anteil von 1,9% am weltweiten

Handel mit Hightech-Gütern auf. Die Beteiligung hiesiger Unternehmen etwa beim Ausbau der Infrastrukturen oder bei der Verbesserung der Gesundheitssysteme hat aber sicher einen positiven Effekt auf Lebensstandard und Nachhaltigkeit in den jeweiligen Ländern.

Im Voraus nicht zu beurteilen

Zur Illustration ein typisches Beispiel aus der Praxis: Dank modernster Technologie kann ein Schweizer Exportunternehmen Lecks in Wasserleitungen schnell und präzise lokalisieren. Die Geräte sind hochwertig und teuer; aber in einem ariden Gebiet mit desolaten Wasserleitungssystemen kann mit ihrer Hilfe die Nachhaltigkeit gesteigert werden. Die Investition ist auch schnell amortisiert und wirtschaftlich interessant. Allerdings lassen sich im Voraus und vor der Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen im Rahmen von «sustainability impact assessments» keine gesicherten Abschätzungen über Firmen-Aufträge, den künftigen Güterverkehr oder die Nachhaltigkeit von Projekten machen.

Die Ablehnung von Nachhaltigkeitsstudien im Zusammenhang mit bilateralen Handelsabkommen soll aber nicht bedeuten, dass ein Land zur Stärkung von Kohärenz und Nachhaltigkeit der Aussenwirtschaftspolitik nichts unternehmen kann. Die Herausforderungen für Entwicklungs- und Schwellenländer

beispielsweise zur Armutsbekämpfung sind immens, und die Schweiz leistet hierbei nützliche Unterstützung.

Seit 1994 werden in der Schweiz die zentralen Politikbereiche auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit untersucht. Die Kohärenz soll so erhöht werden. In ihrem jüngsten «Peer Review» der Entwicklungszusammenarbeit lobt die OECD die Schweiz explizit für die erzielten Fortschritte zur Verbesserung der Kohärenz. Das Land wird gar ermuntert, die gemachten positiven Erfahrungen auf den Gebieten von Handel, Steuern und der Rückgabe von entwendetem Staatsvermögen mit anderen Staaten zu teilen («Switzerland – Development Assistance Committee – Peer Review», OECD 2009, S. 37). Im gleichen Bericht wird der Agrarprotektionismus der Schweiz zwar bemängelt. Es sei aber darauf hingewiesen, dass wir den Entwicklungs- und Schwellenländern spezielle Präferenzsysteme für deren Exporte in die Schweiz zugestehen.

Bei Freihandelsabkommen sind ferner Verweise auf internationale Organisationen und Instrumente wie die Menschenrechte oder das Internationale Arbeitsamt (ILO) enthalten. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) leistet seit Jahren mit lokalen Förderprogrammen für Exportsektoren in Entwicklungs- und Schwellenländern einen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Wirtschaftsmodelle. Dies sind wichtige Massnahmen zur Verbesserung der Kohärenz

zwischen den Zielen der Entwicklungs- und der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik. Im jüngsten Aussenwirtschaftsbericht des Bundesrats werden erstmals die wichtigsten Zusammenhänge zwischen den Instrumenten der Aussenwirtschaftspolitik und der Förderung der Nachhaltigkeit beschrieben. Bei dieser lesenswerten Zusammenstellung wird auch auf Massnahmen seitens der Schweiz zur Verbesserung der Kohärenz eingegangen.

Das Fazit: Nachhaltigkeits-Bericht haben sich auf dem Gebiet der Aussenwirtschaftspolitik nicht bewährt. Die Kohärenz insgesamt ist aber gleichwohl ein relevantes Thema. Allerdings sollte konsequenterweise auch in umgekehrter Richtung gefragt werden: Wie wirken sich wichtige Gesetzesprojekte in der Schweiz auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Aussenwirtschaft aus? Themen wie die laufende Aktienrechtsrevision, Steuerreform, Klima- oder Landwirtschaftspolitik würden dann in einem ganz anderen Licht erscheinen. Zudem wären die Auswirkungen der Entscheidungen in diesen Bereichen auf unsere international ausgerichteten Firmen viel sicherer zu prognostizieren. Die Zielkonflikte zwischen den Politikbereichen werden dadurch aber nicht leichter lösbar.

Der Autor ist Leiter Aussenwirtschaft bei der Economisuisse.