

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1385

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1385](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1385)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



LIBERALES INSTITUT

---

LI-Studie

# Die Gefahren des grünen Protektionismus

Der europäische Schaukampf um das Palmöl und weitere Beispiele

**Christian P. Hoffmann**

Vorwort von **Professor Silvio Borner**

April 2013

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
<b>Vorwort .....</b>	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>6</b>
<b>I. Die protektionistische Palmölsteuer – bald auch in der Schweiz?.....</b>	<b>7</b>
Französischer Widerstand .....	7
Eidgenössische Nachahmer .....	8
Kritische Nachfragen .....	9
<b>II. Umwelt- und Verbraucherschutz: Legitimation für Marktrestriktionen .....</b>	<b>12</b>
Eine politische Wachstumsbranche .....	12
Ordnungsrechtliche und lenkende Einschränkungen .....	14
<b>III. Die Bedeutung des Freihandels .....</b>	<b>16</b>
Wechselseitige Vorteile .....	16
Sonderfall Landwirtschaft.....	18
Entwicklungspolitische Rückschritte .....	20
<b>IV. Wie Umwelt- und Verbraucherschutz Handel und Entwicklung behindern ....</b>	<b>23</b>
Keine Massnahme ohne Wirkung .....	23
Herausforderung für den Welthandel.....	24
<b>Implikationen .....</b>	<b>27</b>
<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>28</b>

## Vorwort

Die angebliche oder tatsächliche Uneinigkeit der Ökonomen ist geradezu sprichwörtlich und kommt in vielen verschiedenen Varianten daher. Meine Lieblingsversion ist diese: Wenn Du zwei Ökonomen dieselbe Frage stellst, bekommst du mindestens drei Antworten, davon zwei von John Maynard Keynes (dem grossen Geist des 20. Jahrhunderts). Ebenso bekannt und beliebt ist der Spruch, dass man als Berater einen einarmigen Ökonomen engagieren sollte, damit der nicht ständig doziert: „On the one hand ..., but then on the other hand ...“ Theoretische Meinungsverschiedenheiten sind nicht auf die Ökonomie beschränkt, sondern sind die zentrale Triebkraft des wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts. Die Anreize sind gerade für junge oder ausserordentlich begabte Forscher gross, die vorherrschende Theorie zu falsifizieren, sei es durch logisch-analytische Aufdeckung von Widersprüchen oder – zumindest für die Ökonomie noch wichtiger – durch empirische Widerlegungen von theoretischen Erklärungen oder Prognosen. Solche Kontroversen spielen sich vor allem in den Forschungsabteilungen der weltweit führenden Fakultäten und in den wissenschaftlichen Zeitschriften ab. Sie interessieren im Extremfall jeweils nur ein paar dutzend oder hundert Spezialisten.

Viel relevanter und folgenschwerer sind wirtschaftspolitische Kontroversen, insbesondere im Bereich der sogenannten Makroökonomie, also der gesamtwirtschaftlichen Steuerung der Wirtschaft mit geld- und fiskalpolitischen Instrumenten. Hier existieren die durch Keynes in den 30er Jahren des letzten Jahrhundert aufgerissenen Gräben immer noch: Die Keynesianer diagnostizieren vor allem deflatorische Nachfragedefizite und propagieren deshalb eine expansive Geld- und Fiskalpolitik. Die Neo-Klassiker sehen gerade im Missbrauch vor allem der Fiskalpolitik in Richtung überbordender Staatsanteile am BIP und untragbarer Staatschulden den Hauptgrund für die Krise und fordern daher in erster Linie Schuldenabbau durch Ausgabenkürzungen. Ganz anders ist aber die Lage im Bereich der Mikroökonomie, welche das Funktionieren der Märkte erklärt, einschliesslich der rechtlich-politischen Rahmenbedingungen dafür. Politisch vorgegebene Minimallöhne, die deutlich höher als der Marktlohn gesetzt werden, kosten Beschäftigung und schaden den Einsteigern. Staatlich fixierte Agrarpreise, die weit über den Marktpreisen liegen, führen zu Überschüssen in Gestalt von Milchseen oder Butterbergen. Zu tief regulierte Mietpreise vergraulen Investoren und führen längerfristig zu noch mehr Knappheit an Wohnraum. Wenn die Nutzer des ÖV nur gerade 50% der Kosten direkt über die Ticket- oder Abo-Preise tragen, führt das zu einer Übernutzung. Hier wird es schwer fallen, einen namhaften oder zumindest auf seinen Ruf bedachten Ökonomen zu finden, der das ganz anders sieht.

Noch eindeutiger ist die positive Beurteilung durch die Ökonomenzunft im Fall des sogenannten „Freihandels“ in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, wobei die multilaterale Schiene über Meistbegünstigung im Schosse der WTO besser abschneidet als bilaterale Verträge. Warum? Letztere führen weltweit zur

berühmten „Spaghetti-Bowl“ meines Kollegen und Freundes Jagdish Bhagwati. Bilaterale Handelsabkommen haben immer verzerrende Auswirkungen auf Dritte und überziehen im Extremfall die ganze Weltwirtschaft mit mehr handelsverzerrenden Nebenwirkungen als handelsfördernden Hauptwirkungen. Das Gegenstück zu Freihandel heisst Protektionismus und hat immer zum Ziel, die heimische Wirtschaft vor der Auslandskonkurrenz zu beschützen. Das ist für viele Nicht-Ökonomen auf den ersten Blick plausibel, denn so bleibt das Geld hier im eigenen Land und fliesst nicht ins Ausland. Mit dem Protektionismus eng verwandt ist deshalb der Merkantilismus, also der aussenhandelspolitische Grundsatz, der Staat solle vor allem die (volkswirtschaftlich nützlichen) Exporte fördern und die (schädlichen) Importe erschweren. Theorie und Empirie zeigen jedoch unzweideutig, dass das Gegenteil richtig ist: Merkantilismus und Protektionismus führen eine Wirtschaft in die strukturelle Erstarrung mit lauter nicht-kompetitiven und daher direkt oder indirekt subventionsbedürftigen Firmen und Branchen. Der Grund ist einfach genug: Die internationale Arbeitsteilung ist hoch produktiv, erlaubt sie doch jedem Land, sich auf jene Güter und Dienstleistungen zu konzentrieren, für die das Land „komparative Vorteile“ aufweist. Dieses Konzept ist für Ökonomen seit gut 200 Jahren eine schier unantastbare Kernerkenntnis. Doch (selbst intelligente) Laien betrachten nur die absoluten Kostenvorteile: Wer mit billigen Arbeitskräften Billigprodukte in China herstellt, überschwemmt damit die Weltmärkte und zerstört unsere Arbeitsplätze! Um von den Vorteilen des freien internationalen Handels profitieren zu können, genügen aber relative Vorteile zwischen Firmen und Branchen im Inland. Das allgemeine Lohnniveau ist in der Schweiz weltrekordverdächtig hoch. Und trotzdem sind wir in vielen Bereichen international sehr konkurrenzfähig, wie sich jetzt gerade wieder im Nachgang zur Frankenaufwertung zeigen lässt. Das ist kein Rätsel, denn unsere Arbeitsproduktivität ist entsprechend hoch.

Wer gegen Freihandel ankämpft, ist deshalb ein ökonomischer Scharlatan oder ein Vertreter von Sonderinteressen, die von staatlicher Exportförderung oder staatlicher Importbeschränkung profitieren. Damit sind wir aber mitten in der politischen Ökonomie angekommen, die zu erklären vermag, weshalb kleine aber homogene Interessengruppen gegen grosse und amorphe – wie Steuerzahler oder Konsumenten – meistens oder fast immer leichtes Spiel haben. Dabei hilft ihnen nicht nur ihre bessere Organisation, sondern leider auch die damit verbundene Desinformation einer breiteren Öffentlichkeit. Die schweizerische Agrarlobby erreicht sowohl hinsichtlich ihrer politischen Organisation wie auch ihrer Kommunikation „Weltklasse“. So greifen gerade die Agrarprotektionisten liebend gerne zu emotional-religiösen Verklärungen des Heimatschutzes. Aber auch in der Industrie spielte das „Infant Industry Argument“ während Jahrzehnten eine verheerende Rolle in Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Argumentation schien eingängig, ist aber trotzdem einfältig: Genauso wie wir Kinder beschützen müssten, könnten wir doch auch nicht junge Branchen dem rauen Wind der Weltmärkte aussetzen. Sondern wir sollten sie quasi in geschützter Werkstatt heranwachsen lassen, bis sie dann eines Tages bereit für die internationale Konkurrenz seien. Leider (oder wie von unromantischen Ökonomen erwartet) hat das nirgendwo so funktioniert,

sondern man hat über Jahrzehnte ineffiziente und im Widerspruch zu den komparativen Vorteilen stehende Industrien aufgepäppelt, die immer tiefer im Sumpf von Protektion und Subvention versunken sind.

Die neueste quasi-religiöse Masche für den Agrarprotektionismus ist der Ökologismus, der den Mythos der Selbstversorgung ablösen soll. Der zweite Weltkrieg liegt jetzt doch einige Jahrzehnte zurück, und die riesigen Futtermittel- und Energieimporte sind doch einigermaßen bekannt geworden. Also erfindet man einen neuen und absolut dummen Begriff, nämlich die länderbezogene „Ernährungssouveränität“. Dieser soll nicht nur die Agrarromantiker betören, sondern auch gleich noch die Entwicklungs-Gutmenschen beruhigen. Dabei schadet sehr wahrscheinlich die schweizerische Landwirtschaftspolitik den ärmsten Ländern dieser Welt mehr als die ganze Entwicklungshilfe dorthin nützt. Die Volksverdummung diesbezüglich hat sogar schon unsere Universität erreicht, wo von der „Nachhaltigkeitsstelle“ wegen der Welt- und Klimarettung gegen die importierten Spargeln aus Peru und für die vor dem Haus wachsenden Rüebli Propaganda gemacht wurde. Das Argument: Lebensmittel importieren schade dem Klima, aber auch den Peruanern oder anderen Entwicklungsländern, denen jetzt offensichtlich die Spargeln oder Schnittblumen „fehlten“, weil wir reiche Schweizer ihnen diese vor der Nase weggeschnappt hätten. In diesem Sinne müssten ja unsere steigenden Käseexporte zu einem Käsemangel in der Schweiz führen!

Nach dieser „Logik“ soll das Freihandelstheorem ausgerechnet für die Landwirtschaft unzutreffend sein – wo doch der Erfinder der komparativen Vorteile, David Ricardo, gerade zwei Agrarprodukte zur Illustration seiner Theorie ausgewählt hatte. Dass z. B. die Schweiz kaum komparative Vorteile bei Bananen oder Kaffee haben würde, ist doch leicht zu verstehen. Wir haben jedoch auch in der Landwirtschaft komparative Wettbewerbsvorteile (etwa beim Käse oder bei Kräutern), wie Exporterfolge erkennen lassen. Nur: Solange man im Inland alles hoch subventioniert an den Mann bzw. die Frau – oder, wenn alles schief läuft, an den Staat – bringen kann, solange geht man diesen bequemeren Weg, obwohl Lokalproduktion im Vergleich zu Importen sehr häufiger nicht nur unökonomischer sondern auch unökologischer ist. Die Profis von der Agrarlobby wissen das ganz genau, aber sie streuen uns geschickt Sand in die Augen und falsche Schuldgefühle in die Schuhe.

Die hier vorliegende Schrift ist ein weiterer – und hoffentlich erfolgreicher – Versuch, einer breiten Öffentlichkeit klar zu machen, wie viel ökonomischer und ökologischer Unsinn den Bürgerinnen und Steuerzahlern zugemutet wird, um den Agrarprotektionismus jetzt mit ökologischen Feigenblättern zu schmücken.

**Silvio Borner**

Professor für Wirtschaft und Politik

Universität Basel

## Zusammenfassung

- Umwelt- und Verbraucherschutz stellen eine politische „Wachstumsbranche“ dar: In allen Parteien und zahlreichen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene setzt man sich für einen Schutz von Natur und Verbraucher ein – zunehmend auch, ohne dass die Bürger zuvor nach einem solchen Schutz gerufen hätten.
- Das Instrumentarium des Umwelt- und Verbraucherschutzes umfasst ordnungsrechtliche Mittel (Ge- und Verbote) sowie lenkende Mittel (Abgaben, Subventionen). Beide Mittel greifen in die Entscheidungsfreiheit der Bürger ein, indem Transaktionskosten erhöht werden – die Austauschbeziehungen zwischen Bürgern und Unternehmen werden also verändert, bzw. verzerrt.
- Solche verzerrende Wirkungen treffen immer stärker auch den Handel mit dem Ausland. Dabei sind sich die Wirtschaftswissenschaften einig: Freihandel ist stets zum Vorteil aller beteiligten Partner, da er auf Arbeitsteilung beruht, die Effizienz der Ressourcenallokation erhöht, und damit den Wohlstand steigert.
- Massnahmen des Umwelt- und Verbraucherschutzes entfalten zunehmend protektionistische Wirkungen, indem ausländischen Handelspartnern einseitig Nachteile auferlegt werden. Ein Beispiel ist die westliche Förderung einer „grünen“ Landwirtschaft, welche als Legitimation eines umfassenden Agrarprotektionismus dient. Doch auch zahlreiche weitere Massnahmen – vom Klimaschutz bis zum Glühbirnenverbot – verzerren und behindern den internationalen Handel.
- Umwelt- und Verbraucherschutz geniessen in der öffentlichen Wahrnehmung grosse Sympathien – man kann von einem „Legitimationsbonus“ sprechen. Widersprüche sind politisch heikel. Aus Sicht von Interessengruppen ist es daher politökonomisch sinnvoll, Massnahmen, die ihren Partikularinteressen auf Kosten der Allgemeinheit dienen, einen „grünen Anstrich“ zu verpassen – und so Widerstände zu minimieren.
- Besonders fragwürdig sind solche protektionistischen Vorstösse, wenn sie zu Lasten schwächerer Handelspartner wirken, also Schwellen- und Entwicklungsländer treffen. Dies ist vor allem im Agrarsektor der Fall, da sowohl die Bürger wie auch die Exportwirtschaft der Schwellen- und Entwicklungsländer stark von der landwirtschaftlichen Produktion abhängig sind.
- Am Beispiel des europäischen Kampfes gegen tropisches Palmöl wird gezeigt, dass protektionistische Massnahmen im Zeichen des Umwelt- und Verbraucherschutzes immer häufiger auf fragwürdigen Begründungen beruhen, und damit leichtfertig den Kampf gegen die Armut in Entwicklungsländern gefährden – mit gravierenden Folgen auch für den weltweiten Schutz der Umwelt und Gesundheit.

# Die Gefahren des grünen Protektionismus

Christian P. Hoffmann\*

## I. Die protektionistische Palmölsteuer – bald auch in der Schweiz?

Mitte März 2010 publiziert eine bekannte Umweltaktivisten-Organisation einen Film auf der Videoplattform Youtube. Der Beitrag zeigt einen Büroangestellten, der gelangweilt Papier in einen Schredder füttert. Es erscheint der Schriftzug "Have a break?", der Angestellte öffnet die Verpackung des populären Schokoriegels "KitKat" und entnimmt dieser den Finger eines Orang-Utans. Beim Biss in den Finger spritzt Blut über den Schreibtisch und das Gesicht des apathischen Angestellten. Mit dem Spot protestieren die Umweltaktivisten gegen die Verwendung von Palmöl, da – so der Vorwurf - für dessen Gewinnung indonesischer Regenwald, und damit ein Lebensraum des Orang-Utans, bewirtschaftet werde. In kürzester Zeit wird er mehrere hunderttausend Male angeklickt und weiterempfohlen. Der Schokoriegel-Hersteller interveniert und lässt den Spot von der Online-Plattform entfernen. Die KitKat-Fanseite auf Facebook, welche von kritischen Kommentaren überflutet worden war, wird gleichzeitig gelöscht. Die rasante Verbreitung des Films lässt sich jedoch nicht mehr aufhalten, ein Sturm der Entrüstung entlädt sich über das Unternehmen. Am Folgetag entschuldigt es sich für sein Vorgehen, die Geschäftsbeziehung zum umstrittenen Palmöl-Lieferanten wird einer Überprüfung unterzogen.

### Französischer Widerstand

Die erfolgreiche Kampagne gegen einen Lebensmittelkonzern stellt – wenngleich spektakulär und öffentlichkeitswirksam – nur ein Schlaglicht in einer umfassenderen, internationalen Kampagne verschiedener Akteure gegen die Verwendung von Palmöl in Lebensmittelprodukten dar. Im Mittelpunkt stehen dabei die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf die lokale Biodiversität insbesondere in den Tropen.<sup>1</sup> Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGOs), vor allem solche, die sich zu Fragen des Umweltschutzes engagieren, kritisieren die starke Zunahme der zum Zweck der Palmöl-Produktion genutzten landwirtschaftlichen Fläche, welche – so die Kritiker – vor allem durch eine

---

\* Prof. Dr. Christian Hoffmann ist Forschungsleiter am Liberalen Institut.

<sup>1</sup> Beispiel Greenpeace: <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/Campaign-reports/Forests-Reports/Palm-Oil-Scorecard>



Verdrängung des tropischen Regenwaldes ermöglicht werde.<sup>2</sup> Tatsächlich wird Palmöl heute verbreitet als Frittierfett, in Margarine, Speiseeis, aber auch in Seifen oder Kraftstoffen verwendet. Eine Reihe tropischer Staaten haben daher ihre landwirtschaftliche Produktion stark auf die westliche Nachfrage nach Palmöl ausgerichtet.

Doch die Kampagne gegen das Palmöl basiert nicht allein auf umweltpolitischen Anliegen. 2011 begann in Frankreich eine öffentliche Debatte über die gesundheitlichen Auswirkungen des Palmöls. Zur umweltpolitischen gesellte sich damit eine Verbraucherschutzpolitische Perspektive. Der Vorwurf lautete nun, Palmöl enthalte besonders grosse Mengen gesättigter Fettsäuren, welche als Ursache von Fettleibigkeit und Herz-Kreislaufkrankungen gelten. Auch diese Kampagne konnte Erfolge verbuchen: Etwa 50% der Franzosen glauben laut demoskopischen Erhebungen inzwischen, dass Palmöl mit negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt verbunden ist. Verschiedene Detaillisten nahmen Palmöl-Produkte aus dem Sortiment. Eine steigende Anzahl Lebensmittelprodukte werden mit Etiketten ausgezeichnet, wonach diese kein Palmöl enthalten. Profitiert von dieser Entwicklung haben die Produzenten von Substituten, wie Sonnenblumenöl, in Russland und der Ukraine, vor allem aber in der EU.

Im November 2012 schliesslich erreichte der französische Kampf gegen das Palmöl einen vorläufigen Höhepunkt: der französische Senat beschloss eine 300%ige Steuererhöhung auf Palmöl. Im Volksmund wurde diese Massnahme als „Nutella Steuer“ bekannt, da der beliebte Brotaufstrich unter anderem Palmöl enthält. Ein Vertreter der sozialistischen Regierung stellte fest: „Palmöl enthält gesättigtes Fett, seine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit stehen fest.“<sup>3</sup> Heftige Proteste kamen von Palmöl-produzierenden Staaten wie Malaysia, Indonesien, Nigeria und der Elfenbeinküste – die neue Steuer diskriminiere einseitig ein wichtiges Exportprodukt und schade so ihren Volkswirtschaften. Der Hersteller von Nutella dagegen kündigte an, weiterhin Palmöl zu verwenden, da alternative Produktionsverfahren Trans-Fette zur Folge hätten, welche ungleich gesundheitsschädlicher wären, als das vielfach gezeisselte Palmöl. Mitglieder des Europäischen Parlaments sahen sich gezwungen, in einer Anfrage an die EU-Kommission die Vereinbarkeit der neuen Steuer mit internationalen Handelsabkommen prüfen zu lassen.<sup>4</sup> Das französische Parlament verwarf daher schliesslich die Steuer-Pläne, die Europäische Union kündigte an, Beeinträchtigungen des Aussenhandels im Auge zu behalten.

## Eidgenössische Nachahmer

Was wie eine amüsante Episode aus dem für seinen Staatsinterventionismus bekannten Frankreich wirkt, hat bereits auch die Schweiz in ihren Bann gezogen.

<sup>2</sup> Claire Carter, Willa Finley, James Fry, David Jackson, Lynn Willis (2007), „Palm oil markets and future supply“, *European Journal of Lipid Science and Technology*, 109(4), pp. 307-314.

<sup>3</sup> Quelle: <http://www.france24.com/en/20121115-french-senate-approves-nutella-tax-hike-palm-oil-amendment>

<sup>4</sup> Quelle: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2012-011031+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

Schon im Juni 2010 wurde im Nationalrat eine Motion eingereicht, wonach der Bundesrat sich auf internationaler Ebene gegen die Palmölproduktion engagieren solle. Darin heisst es: „Der Bundesrat wird beauftragt, sich an den internationalen Konferenzen, an denen er teilnimmt, aktiv für die Bekämpfung der umweltschädlichen Auswirkungen der intensiven Palmölproduktion einzusetzen. (...) Auch wenn in der Schweiz selbst kein Palmöl hergestellt wird, sind wir mitverantwortlich für die negativen Auswirkungen seiner Produktion, da dieses auch in unserem Land nachgefragt wird.“<sup>5</sup> Selbstverständlich fällt die Schweiz bei internationalen Verhandlungen neben Akteuren wie der EU, den USA, Indien oder China kaum ins Gewicht. Symbolpolitik ist allerdings auf dem internationalen Parkett angesehen – der Bundesrat nahm den Anstoss des Parlaments daher jüngst bereitwillig entgegen.

Im Dezember 2012 wurde im Nationalrat eine Motion eingereicht, nach der die Art des in Lebensmitteln enthaltenen Pflanzenöls deutlich zu kennzeichnen sei.<sup>6</sup> Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten sollten so in die Lage versetzt werden, zwischen Palmöl und Schweizer Rapsöl unterscheiden zu können. Eine weitere, im Dezember 2012 im Nationalrat eingereichte Motion sorgt sich, dass eine fehlende Deklarationspflicht von Palmöl zu „Verwechslungen mit einheimischen Pflanzenölen, wie Raps- oder Sonnenblumenöl, führen“ könnte.<sup>7</sup> Der Bundesrat kündigte an, das Anliegen im Rahmen der nächsten Revision der Verordnung über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln zu berücksichtigen. Einen Schritt weiter ging gar der Kanton Freiburg. Dieser forderte in einer Standesinitiative gleich ein Importverbot für Palmöl, das „nicht schweizerischen Qualitätsanforderungen entspricht“. Der Bundesrat solle „einheimische Fette und Öle“ fördern und „die Ernährungssouveränität“ stärken.<sup>8</sup> Ursprünglich ein Anliegen nur sozialdemokratischer und grüner Kreise, scheint der Kampf gegen das Palmöl nun auch in der Schweiz mehrheitsfähig zu werden.

## Kritische Nachfragen

Während also die Schweizer Parlamentarier ihre Liebe für das heimische Rapsöl entdecken, entfaltet sich international zunehmend Kritik am französischen Kreuzzug gegen das Palmöl. Einige Vorwürfe der aktiven Verbände und NGOs an das tropische Öl werden dabei in Frage gestellt. Vertreter der Palmölproduzierenden Staaten stellen fest, dass westliche Staaten deutlich grössere Landflächen der Landwirtschaft opfern, als sie selbst. Malaysia habe sich etwa verpflichtet, 50% seiner Waldfläche zu schützen – ein Wert, der für Frankreich bereits unerreichbar wäre. Studien weisen darauf hin, dass die ökologische Nachhaltigkeit der Palmöl-Produktion verhältnismässig stark sei – so ist sie nur wenig energie- und landintensiv und generiert grosse Mengen Öl je bepflanztem Hektar Land. Tropisches Palmöl sei somit deutlich ressourcenschonender als

---

5 Quelle: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20103619](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103619)

6 Quelle: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20124035](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20124035)

7 Quelle: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20124029](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20124029)

8 Quelle: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20120313](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20120313)

europäisches Sonnenblumen- oder Rapsöl. Nicht zuletzt würden erhebliche Mittel in die Entwicklung nachhaltiger Produktionsmethoden investiert – so etwa durch den „Malaysian Palm Oil Wildlife Conservation Fund“.

Auch die gesundheitlichen Auswirkungen des Palmöls erscheinen weniger einseitig, als durch Kritiker behauptet. Wie etwa durch den Hersteller von Nutella festgestellt, enthält Palmöl keine Trans-Fette und gilt daher als gesunde Alternative zu hydrierten Ölen.<sup>9</sup> Da es gesättigte und ungesättigte Fettsäuren enthält, gilt es auch als attraktive Alternative zu Tierfetten. Schliesslich nehmen westliche Konsumenten gesättigte Fettsäuren vor allem durch Milch, Butter, Käse und Fleisch zu sich. Raffiniertes Palmöl, wie es etwa für das Frittieren verwendet wird, scheint darüber hinaus keine Auswirkungen auf Herz-Kreislaufkrankungen zu haben, ähnlich wie Olivenöl.<sup>10</sup> Inhaltsstoffe des Palmöls könnten sogar präventive Wirkungen auf gewisse Krebs- oder neurologische Erkrankungen entfalten.<sup>11</sup>

Neben umwelt- und Verbraucherschutzpolitischen Aspekten weist der Streit um das Palmöl nicht zuletzt aber auch entwicklungspolitische Aspekte auf, welche jedoch in der europäischen Debatte allzu selten Beachtung finden: Aufgrund seiner hohen Produktivität gilt Palmöl als attraktives Anbauprodukt gerade auch für Kleinbauern.<sup>12</sup> In Malaysia wird 39% der dem Palmöl gewidmeten landwirtschaftlichen Fläche durch Kleinbauern bestellt. Einkommen von bis zu 2.000 USD je Hektar machen Palmöl zu einem attraktiven Instrument im Kampf gegen Armut.<sup>13</sup> Nach Schätzungen verdienen 25 Millionen Indonesier ihren Unterhalt in der Herstellung von Palmöl. Westliche Forderungen nach einer Kennzeichnung nachhaltig produzierten Palmöls stellt gerade für Kleinbauern eine erhebliche Belastung dar – während industrielle Produzenten derartige Aufwände leichter schultern können. Organisationen wie der „Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)“ bemühen sich um entsprechende Zertifizierungen. Eine Verteuerung der Produktion betrifft nicht zuletzt auch die einheimische Bevölkerung, für die Palmöl ein besonders wichtiges Element der Ernährung darstellt, da es eine hohe Kalorienversorgung zu relativ geringen Kosten ermöglicht.<sup>14</sup>

Angesichts dieser Sachlage erscheint die eingangs zitierte virale Aktivisten-Kampagne in einem neuen Licht. Ist es möglich, dass der Orang-Utan einmal mehr als öffentlichkeitswirksames Symbol einer einträglichen Fundraising-Kampagne

<sup>9</sup> Geoff Talbot, Loek Favre & Louis Thörig (2006), „Palm oil – the healthy alternative to trans fats“, Poster presented at the Euro Fed Lipid Congress, Madrid. Fonds Francais Alimentation & Santé (Hrsg.) (2012), „Huile de palme : aspects nutritionnels, sociaux et environnementaux“, [http://www.alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2013/02/Presentation\\_Hd-P\\_1112.pdf](http://www.alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2013/02/Presentation_Hd-P_1112.pdf)

<sup>10</sup> Sutap Mukherjee and Analava Mitra (2009), „Health Effects of Palm Oil“, *Journal of Human Ecology*, 26(3), 197-203.

<sup>11</sup> K. Nesaretnam, R. Ambra, K.R. Selvaduray, A. Radhakrishnan, R. Canali & F. Virgili (2004), „Tocotrienol-Rich Fraction from Palm Oil and Gene Expression in Human Breast Cancer Cells“, *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1031, 143-157. C. K. Sen, C. Rink & S. Khanna (2010), « Palm Oil-Derived Natural Vitamin E  $\alpha$ -Tocotrienol in Brain Health and Disease », *Journal of the American College of Nutrition*, 29(3), 314S-323S.

<sup>12</sup> Fonds Francais Alimentation & Santé (Hrsg.) (2012), „Huile de palme : aspects nutritionnels, sociaux et environnementaux“, [http://www.alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2013/02/Presentation\\_Hd-P\\_1112.pdf](http://www.alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2013/02/Presentation_Hd-P_1112.pdf)

<sup>13</sup> Laurène Feintrenie, Wan Kian Chong & Patrice Levang (2010), „Why do farmers prefer oil palm? Lessons learnt from Bungo District, Indonesia“, *Small-Scale Forestry* 9(3), 379-396. R.A. Cramb & Patrick S. Sujang (2012), „Pathways through the plantation: Oil Palm smallholders and livelihood strategies in Sarawak, Malaysia“, Paper presented at the 56<sup>th</sup> AARES Annual Conference, Freemantle, Western Australia.

<sup>14</sup> Thompson Ayodole (2010), „The World Bank’s Palm Oil Mistake“, *The New York Times*.

herhalten musste, deren sachliche Basis bestenfalls fragwürdig ist?<sup>15</sup> Der so ins Rollen gebrachte Stein wurde jedenfalls von der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik dankbar aufgenommen. Massnahmen wie Kennzeichnungspflichten sind kaum mehr aufzuhalten – in der EU wie auch der Schweiz. Weitere Schritte, wie Strafsteuern und Importschranken, sind jedenfalls nicht auszuschliessen. Dies mag heimische Wettbewerber der tropischen Palmöl-Produzenten freuen. Doch ist es auch gut für die Bürger – hier wie in den Tropen?

---

<sup>15</sup> Keith Boyfield (2011), „Dispelling the Myths: Palm Oil and the Environmental Lobby“. Briefing Paper, Adam Smith Institute.

## II. Umwelt- und Verbraucherschutz: Legitimation für Marktrestriktionen

Nicht erst die bleibenden Wahlerfolge „grüner“ Parteien sind ein Indiz für die zunehmende Popularität von Umwelt- und Verbraucherschutz im politischen Betrieb. Sofern es in der Politik so etwas wie Wachstumsbranchen geben kann, stellen Umwelt- und Verbraucherschutz zweifellos die in den vergangenen zwei bis drei Dekaden erfolgreichsten Sparten politischer Angebote und staatlicher Tätigkeitsausweitung dar.

### Eine politische Wachstumsbranche

Die politisch organisierte grüne Bewegung hat ihre Wurzeln in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre. Sie stellt eine Art Nachzügler der 68er Bewegung dar, welche sich zu Beginn vor allem in sozialdemokratischen und sozialistischen Organisationen politisch manifestierte. Die Organisationen der grünen Bewegung gehen dagegen häufig auf konservative Ökologen zurück, die - fortschrittsskeptisch und häufig antiwestlich gesinnt - in der Schöpfungsbewahrung ihren Auftrag sahen. Diese Ausrichtung änderte sich in den 1970er und 1980er Jahren durch den Zustrom häufig weit links sozialisierter Aktivisten. Gemeinsam war beiden Ur-Grünen eine gewisse Abneigung gegen die technologisierte, industrialisierte Moderne sowie ein ausgeprägter Kulturpessimismus. Die so formierten Grünen fanden schon früh Anklang in bildungsbürgerlichen, sozial saturierten Bevölkerungskreisen. Auf überproportionalen Rückhalt verfügen die Grünen seit Anbeginn unter Angehörigen der Medien, Universitäten und protestantischen Kirchen.<sup>16</sup>

Der nachhaltige Erfolg der grünen Bewegung lässt sich somit nur bedingt an den Wahlergebnissen grüner Parteien ablesen. Europaweit verfügen diese heute über eine Stammwählerschaft in Höhe von etwa 10% der Wahlbevölkerung. Die Etablierung der grünen Parteien in dieser Grössenordnung ging im Verlauf der vergangenen Dekaden meist einher mit einem Rückgang der allgemeinen Wahlbeteiligung. Bedeutsamer als die so erzielte Ergänzung des Parteienspektrums dürfte darum der Einzug grüner Politiken in bereits zuvor etablierten konservativen, sozialdemokratischen und liberalen Parteien sein. Umwelt- und Verbraucherschutz sind heute unverzichtbare Bestandteile der Wahlprogramme aller Parteien. Der rapide Aufbau von Umwelt- und Verbraucherschutzbehörden auf Bundes- und kantonaler Ebene verankerte diese Politiken auch zügig in der Verwaltung – womit

<sup>16</sup> Ein fundierte Analyse der Entwicklung der Grünen insbesondere in Deutschland findet sich in Manfred Güllner (2012), „Die Grünen: Höhenflug oder Absturz“, Herder Verlag. Der Autor stützt seine Analysen auf zahlreiche demoskopische Erhebungen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die so gewonnenen Erkenntnisse weitgehend auch auf die Schweiz übertragbar sind. Eine jüngere Studie zur Verankerung grüner Politik im Schweizer Journalismus findet sich bei Thomas Schlittler (2011), „Politische Orientierung von Deutschschweizer Journalisten“, Diplomarbeit eingereicht an der ZHAW, und: <http://www.presseverein.ch/2011/09/parteivorlieben-schweizer-journalisten/>

erfahrungsgemäss das eigendynamische Wachstum eines politischen Betätigungsfeldes einhergeht.<sup>17</sup>

Das grüne Programm wurde bereits früh über eigentliche Umweltschutzanliegen hinaus erweitert.<sup>18</sup> Dies liegt einerseits an der sehr heterogenen, bisweilen auch widersprüchlichen Definition dessen, was als „umweltschützend“ zu betrachten ist. Um ein Beispiel zu nennen, ist es durchaus fragwürdig, ob etwa die vermeintlich „grüne“ biologische Landwirtschaft tatsächlich dem Anspruch der Nachhaltigkeit entspricht, da sie gerade in Europa häufig ressourcenintensiver ausfällt, als die konventionelle Landwirtschaft – einschliesslich Transport in den Westen – in anderen, wärmeren Regionen der Erde. Andererseits weisen zahlreiche grüne Politiken weit in die Wirtschaft und Zivilgesellschaft ausgreifende Implikationen auf. Ein Beispiel ist hier der Kampf gegen den Klimawandel durch Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Ausstoss, welcher erhebliche Restrukturierungen der heutigen Wertschöpfungsketten erfordert. Eine frühe und enge Verbindung ergab sich so zwischen Umwelt- und Verbraucherschutz. Die Sorge um die Gesundheit der Bürger gilt als ein wichtiges Motiv für die Einführung von Umweltschutzmassnahmen. Tatsächlich wird Umweltschutz immer wieder auch unter Bezug auf die aversen Wirkungen von Umweltverschmutzungen auf den Menschen definiert.<sup>19</sup> Die Grüne Partei Schweiz schreibt sich daher exemplarisch das Ziel einer erhöhten „Lebensqualität“ auf ihre Banner – worunter Anliegen des Umweltschutzes ebenso subsummiert werden, wie solche des Verbraucherschutzes.<sup>20</sup>

Aus der so beschriebenen erweiterten Sorge um das Wohlbefinden der Bürger entwickelte sich die immer umfassendere politische Beschäftigung mit einer „gesunden“, ja „richtigen“ Lebensgestaltung. Über die Ernährung hinaus ist heute auch der Konsum von Produkten und Dienstleistungen Gegenstand einer den Bürger vor Schaden (einschliesslich Selbstschädigung) bewahrenden Politik. Sowohl Umwelt- als auch Verbraucherschutz sind eine fortschrittsskeptische, „postmaterielle“ Grundhaltung gemein, welche dazu neigt, den Wirtschaftsakteuren aufgrund möglicher sinister Motive zu misstrauen. Lenkende und regulierende Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit sind daher an der Tagesordnung. Ebenfalls zeichnen sich Umwelt- und Verbraucherschutz dadurch aus, dass ihnen ein Nimbus der Unbestreitbarkeit anhaftet: „... ein uneigennütziges Parteinehmen sogar für diejenigen, die sich selbst noch gar nicht betroffen fühlen, ist kennzeichnend für das politisch-moralische Selbstverständnis der Grünen“ (Rönsch, 1983, 107). Politische Akteure tun sich daher schwer, Initiativen des Umwelt- und Verbraucherschutzes zu kritisieren oder gar abzulehnen, da diese als moralisch gerechtfertigt gelten. Im Umwelt- und Verbraucherschutz besteht eine

<sup>17</sup> Ludwig von Mises (2004), „Die Bürokratie“, Academia Verlag.

<sup>18</sup> Horst-Dieter Rönsch (1983), „Die Grünen: Wählerbasis, politische Entwicklung, Programmatik“, Gewerkschaftliche Monatshefte: Zeitschrift für soziale Theorie und Praxis, 34(2), 98-111.

<sup>19</sup> Steffen Hentrich (2009), „Markt- oder Staatsversagen: Das Dilemma der Umweltpolitik“, in: Christian Hoffmann & Pierre Bessard, Natürlich Verbündete: Marktwirtschaft und Umweltschutz, Zürich: Edition Liberales Institut, 57-81.

<sup>20</sup> Quelle: [http://www.gruene.ch/web/gruene/de/positionen/gruene\\_programme/die\\_5\\_kriterien\\_gruener\\_politik.html](http://www.gruene.ch/web/gruene/de/positionen/gruene_programme/die_5_kriterien_gruener_politik.html)

Legitimitätsvermutung zugunsten staatlicher Interventionen. Wer möchte sich schon dem Schutz der Natur oder argloser Verbraucher widersetzen?<sup>21</sup>

## Ordnungsrechtliche und lenkende Einschränkungen

Politische Massnahmen des Umwelt- und Verbraucherschutzes lassen sich in zwei Kategorien unterteilen, welche unterschiedlich drastisch erscheinen, jedoch gleichermassen erheblichen Einfluss auf die Kauf- und Investitionsentscheidungen der Wirtschaftsakteure ausüben<sup>22</sup>: Ordnungsrechtliche Instrumente und lenkende Instrumente – letztere werden euphemistisch auch als „marktwirtschaftliche“ Instrumente bezeichnet. Hinzu kommen Massnahmen welche einem politischen Graubereich zuzuordnen sind: vermeintlich freiwillige oder kooperative Initiativen insbesondere von Unternehmen, welche jedoch durch die Androhung politischer Eingriffe motiviert sind. Letztlich ist es unzutreffend, hier von „Freiwilligkeit“ zu sprechen, zutreffender wäre wohl die „erzwungene Wahl eines kleineren Übels“.

Ordnungsrechtliche Instrumente beruhen auf Ge- und Verboten gewisser Handlungsweisen, sie stellen einen administrativ-polizeilichen Ansatz der Beeinflussung von Bürgerentscheidungen dar. Sie gelten als drastische Eingriffe, welche einer ausreichenden Legitimation bedürfen und daher meist offiziell der Gefahrenabwehr dienen. Sie werden also bevorzugt eingesetzt, wenn die Gesundheit von Mensch und Umwelt als unmittelbar gefährdet wahrgenommen wird. Politökonomisch leiden ordnungsrechtliche Massnahmen am Nachteil, dass sie erheblichen Widerstand bei den Betroffenen auslösen können. Emotionale öffentliche Auseinandersetzungen sind also immer wieder die Folge. Auf der anderen Seite weisen sie den Vorteil auf, griffig und einfach verständlich zu erscheinen: Wenn eine Handlung, wie etwa das Rauchen, als offenkundig schädlich verstanden wird, ist es dann nicht sinnvoller und konsequenter, sie einem Verbot zu unterwerfen, anstatt sie nur zu verteuern?

Gelegentlich werden planerische Instrumente von den ordnungsrechtlichen unterschieden – also beispielsweise die Raumplanung. Letztlich handelt es sich hier jedoch ebenfalls um einen administrativ-polizeilichen Eingriff, da jene Handlungen, welche dem öffentlichen Plan nicht entsprechen, einem Verbot unterliegen.

Zu den lenkenden Instrumenten des Umwelt- und Verbraucherschutzes zählen solche, die positive oder negative finanzielle Handlungsanreize setzen – etwa in Form von Subventionen oder Steuern. In der Praxis finden sich hier zahllose Beispiele – von der Alkohol- und Tabaksteuer bis zur Solarförderung. Als „marktwirtschaftlich“ werden diese Instrumente bezeichnet, weil sie Handlungen nicht unmittelbar ge- oder verbieten, sondern eine explizite Re-Kalkulation ihrer Kosten und Erträge anregen. Unliebsame Handlungen werden verteuert, liebsame Handlungen dagegen vergünstigt. Ohne unmittelbar mit polizeilichen Massnahmen

<sup>21</sup> Vom „Tugendterror“ grüner Politik spricht hier der deutsche Autor Johan Schloemann. Quelle: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/zum-siegeszug-der-gruenen-die-stunde-der-heuchler-1.1078968>

<sup>22</sup> Martin Jänicke, Helmut Weidner, Brigitte Biermann (2004), „Grundlagen der Umweltpolitik“, Hagen: Polis.

zu drohen, wird die Gesellschaft so in eine gewünschte Richtung gelenkt oder auch „gestupst“.<sup>23</sup>

Politökonomisch verfügen lenkende Instrumente des Umwelt- und Verbraucherschutzes über wesentliche Vorteile: Im Vergleich zu ordnungsrechtlichen Eingriffen gelten sie als weniger drastisch und besser vereinbar mit einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung – in der Öffentlichkeit treffen sie daher auf weniger energischen Widerstand. Negative Anreize in Form von Verteuerungen haben darüber hinaus den angenehmen Effekt, zusätzliche Staatseinnahmen zu generieren. Positive Anreize in Form von Vergünstigungen dagegen treffen immer auch auf Profiteure, welche entsprechend motiviert sind, ihre Partikularinteressen zu organisieren und in die politische Entscheidungsfindung einzubringen. Massnahmen, wie etwa die Solarförderung, verfügen dann nicht nur über den positiven Nimbus des Umweltschutzes, sie verfügen auch über die vehemente Unterstützung profitierender Lobbys. Letzterer Umstand führt immer häufiger dazu, dass ökonomische Partikularinteressen in das Gewand des Umwelt- und Verbraucherschutzes gekleidet werden, um so öffentliche Sympathien zu erringen – anstatt als plumper Bereicherungsversuch verworfen zu werden.<sup>24</sup>

Eine ökonomische Analyse muss letztlich zum Ergebnis führen, dass sich die Auswirkungen der verschiedenen umwelt- und verbraucherschutzpolitischen Massnahmen nur graduell, nicht aber kategorisch unterscheiden: jede Form des politischen Eingriffs verändert letztlich die Kosten gewisser Handlungsweisen, dies jedoch mehr oder weniger drastisch.<sup>25</sup> Im Falle der lenkenden Eingriffe sind solche Kostenverschiebungen gleichermassen explizit und gewollt. Im Falle der ordnungsrechtlichen Eingriffe, welche eine Art politischen Absolutheitsanspruch vortäuschen, handelt es sich genau genommen nur um eine implizite Kostenverschiebung: „verbotene“ Handlungsweisen werden durch die Aussprache eines Verbotes nicht verunmöglicht, sie werden lediglich drastisch verteuert. Die betroffenen Bürger müssen nun das Risiko der Entlarvung und Bestrafung bei ihren Konsum- und Investitionsentscheidungen einkalkulieren. Die Transaktionskosten der „verbotenen“ Handlung steigen aufgrund notwendiger Verdeckungs- und Ausweichmassnahmen.

Von besonderer Bedeutung für die vorliegende Analyse sind nun solche Kostenverschiebungen, welche den Austausch in- und ausländischer Akteure beeinflussen, also den internationalen Handel beeinträchtigen. Damit sollen jedoch die erheblichen verzerrenden Wirkungen des Umwelt- und Verbraucherschutzes auf den inländischen Austausch weder negiert noch beschönigt werden.

---

<sup>23</sup> Für eine Ausdehnung dieses Politikansatzes auf zahlreiche weitere politische Entscheidungsfelder appellieren die US-Autoren Richard Thaler und Cass Sunstein in ihrem Werk „Nudge“ (2008, New Haven: Yale)

<sup>24</sup> Steffen Hentrich (2009), „Markt- oder Staatsversagen: Das Dilemma der Umweltpolitik“, in: Christian Hoffmann & Pierre Bessard, *Natürlich Verbündete: Marktwirtschaft und Umweltschutz*, Zürich: Edition Liberales Institut, 57-81

<sup>25</sup> Rahim Taghizadegan (2009), „Ökologie und Ökonomie – ein Widerspruch?“, in: Christian Hoffmann & Pierre Bessard, *Natürlich Verbündete: Marktwirtschaft und Umweltschutz*, Zürich: Edition Liberales Institut, 41-55.



### III. Die Bedeutung des Freihandels

Die politische Wachstumsbranche des Umwelt- und Verbraucherschutzes bürdet – meist beflügelt durch hehre Ziele, wie die Förderung der Lebensqualität und der Gesundheit, und daher politisch kaum angreifbar – Bürgern und Unternehmen in unterschiedlichem Masse Kosten auf. Sei dies explizit, in Form von Steuern und Abgaben, implizit, in Form höherer Transaktionskosten durch Verbote, oder indirekt, durch die notwendige Finanzierung partikularer Fördermassnahmen. Mit anderen Worten: Umwelt- und verbraucherschutzpolitische Massnahmen greifen in den freien Austausch der Wirtschaftsakteure ein und führen zu Umverteilungseffekten. Besonders heikel ist dies, wenn durch nationale Massnahmen der internationale Austausch beeinträchtigt wird, wodurch in- wie ausländische Akteure gleichermassen einen Schaden erleiden.

#### Wechselseitige Vorteile

Ein populäres Bonmot besagt: Werden zwei Ökonomen zu einem wirtschaftspolitischen Problem befragt, so sind mindestens drei Antworten die Folge. Diese Meinungspluralität der ökonomischen Zunft gilt jedoch in einem Falle nicht: Ob Anhänger der keynesianischen, neoklassischen oder Österreichischen Schule, Ökonomen aller Couleur schätzen die Vorteile eines ungehinderten internationalen Handels. Paul Krugman, vehementer Anhänger der staatsbejahenden, marktskeptischen keynesianischen Schule, erhielt gar einen Nobelpreis für seine Beiträge zur neuen Handelstheorie, in welchen er die Vorzüge des Freihandels gegen protektionistische Einwände verteidigte.<sup>26</sup> Warum also diese ungewöhnliche wirtschaftswissenschaftliche Einmütigkeit hinsichtlich des internationalen Handels?

Ludwig von Mises bezeichnet die Arbeitsteilung als grundlegendes Phänomen der menschlichen Gesellschaft: „The fundamental social phenomenon is the division of labor and its counterpart human cooperation.”<sup>27</sup> Die Erschaffung von Wohlstand über ein blosses Subsistenzniveau hinaus erfordert die Kooperation mehrerer Menschen, so dass diese ihre unterschiedlichen Fähigkeiten, ihr implizites und explizites Wissen und ihre Ressourcen in einen wechselseitig vorteilhaften Austauschprozess einbringen können. Dabei spezialisieren sich die Teilnehmer auf jene Beiträge, welche sie besonders effizient erbringen können, also produktiv bei relativ geringem Aufwand. Nehmen diese Austauschprozesse eine gewisse Grössenordnung an, so sind es vor allem die Marktpreise – getrieben durch Angebot und Nachfrage – die signalisieren, welcher Arbeitseinsatz in welcher Form und an welcher Stelle die Wohlfahrt der Teilnehmenden optimal erhöht.<sup>28</sup> Wichtig ist

<sup>26</sup> Quelle: [http://wiki.mises.org/wiki/Paul\\_Krugman](http://wiki.mises.org/wiki/Paul_Krugman)

<sup>27</sup> Ludwig von Mises (1996), „Human Action – A Treatise on Economics“, San Francisco: Fox & Wilkes.

<sup>28</sup> Diese zentrale Signalfunktion freier Marktpreise beschrieb insbesondere Friedrich August von Hayek in seinem Werk „Die Verfassung der Freiheit“ (1971, Tübingen: Mohr Siebeck).

dabei, dass die Entscheidungen der Teilnehmenden unbeeinträchtigt durch Zwang erfolgen, denn nur dann signalisieren Marktpreise zuverlässig ihre tatsächlichen Präferenzen (eine Voraussetzung für „nachhaltige“ Investitionen). Hinzu kommt: Nur wenn Austauschentscheidungen frei von Zwang und Manipulation sind, kann davon ausgegangen werden, dass sie zum allseitigen Nutzen erfolgen. Unter Voraussetzung der Freiwilligkeit ist Tausch stets wechselseitig vorteilhaft, da er andernfalls nicht zustande käme.

Grundsätzlich gilt dabei, dass der potentielle Nutzen für die Teilnehmenden eines vielfältigen und komplexen Tauschsystems ansteigt, je mehr Menschen sich daran beteiligen, also ihre Fähigkeiten, Energie und ihren Erfindungsreichtum einbringen. Arbeitsteilung und Tausch verfügen über „Netzwerkeffekte“: Je mehr Menschen sich am gemeinsamen Austausch beteiligen, desto effizienter werden knappe Ressourcen in der Wertgenerierung eingesetzt, und desto mehr Innovationen werden zum Zweck der Bedürfnisbefriedigung entwickelt. Arbeitsteilung und Tausch kennen darum keine Grenzen, keine Religion und keine Hautfarbe. Sie sind tatsächlich universaler Natur. Kooperation und Tausch sind so alt wie die Menschheit selbst. Im Gegensatz zu den Vorwürfen mancher „Globalisierungsgegner“ muss nicht der grenzenlose Tausch der Menschen politisch erzwungen werden – er ist vielmehr der Normalfall. Die Unterbindung des Tausches dagegen widerspricht der menschlichen Natur. Sie gleicht der Errichtung eines Staudamms, die einen immer stärkeren (Leidens-)Druck aufbaut.

Die Empirie bestätigt den ökonomischen Konsens: Offene Marktwirtschaften erzielen deutlich höhere Pro-Kopf-Einkommen, als geschlossene.<sup>29</sup> In aller Regel gilt: Selbst wenn ein Tauschpartner eine restriktive Handelspolitik verfolgt, lohnt sich der einseitige Abbau von Handelsschranken, da die offene Volkswirtschaft von der relativ günstigen Einfuhr notwendiger Güter profitiert, und die eigenen, knappen Ressourcen auf jene Produktionsprozesse konzentrieren kann, in denen sie über einen komparativen Wettbewerbsvorteil verfügt.<sup>30</sup> Da nicht absolute, sondern relative Wettbewerbsvorteile für die Arbeitsteilung von Bedeutung sind, ist freier Handel auch für solche Länder von Vorteil, die vordergründig in allen Branchen über absolute Kostennachteile verfügen. Die Konzentration auf jene Bereiche mit der relativ grössten Effizienz erlaubt den Bürgern dennoch eine steigende Einfuhr gewünschter Güter, und somit einen höheren Wohlstand, als ohne Arbeitsteilung und Tausch.<sup>31</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Einschränkungen des internationalen Handels stets mit Wohlfahrtsverlusten verbunden sind, da sie die Arbeitsteilung, eine effiziente Ressourcenallokation und den freiwilligen, wechselseitig vorteilhaften Austausch stören oder gar unterbinden. Dennoch erlässt

---

<sup>29</sup> James Gwartney, Robert Lawson & Joshua Hall (2011), „Economic Freedom of the World, Annual Report“, verfügbar unter: [www.libinst.ch](http://www.libinst.ch).

<sup>30</sup> Jagdish Bhagwati (2008), Protectionism, <http://www.econlib.org/library/Enc/Protectionism.html>

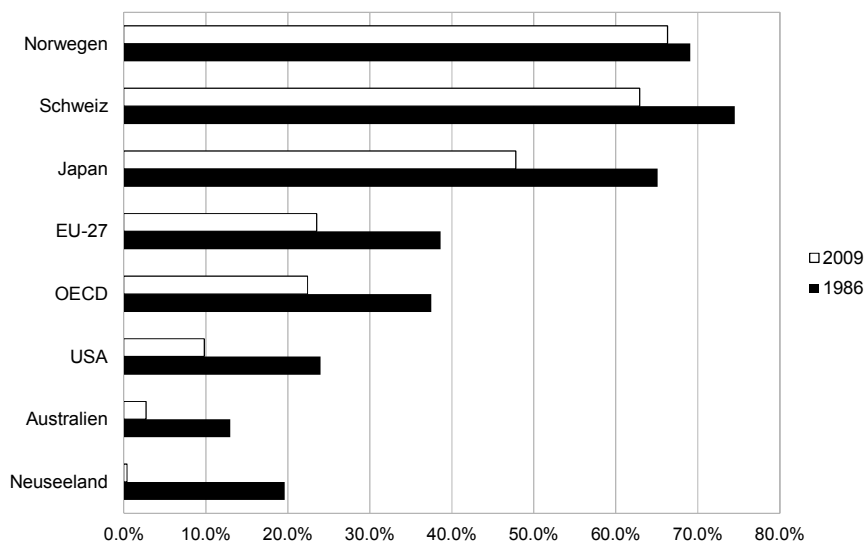
<sup>31</sup> Für eine kritische Analyse des Mythos vom „Globalisierungsverlierer“ siehe Kristian Niemietz (2012), „Der Mythos vom Globalisierungsverlierer“, in: Christian Hoffmann & Pierre Bessard, Das Ende der Armut: Chancen einer globalen Marktwirtschaft, Zürich: Edition Liberales Institut, 141-159.

die Politik immer wieder Massnahmen, welche den internationalen Handel beeinträchtigen – ein besonders illustres Beispiel für ein solches Interventionsfeld ist traditionell die Landwirtschaft.

## Sonderfall Landwirtschaft

Jedes Jahr berechnet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD den sogenannten „Producer Support Estimate“ (PSE).<sup>32</sup> Diese Kennzahl hält fest, welcher Anteil bäuerlicher Einkommen nicht auf dem Markt, sondern aus staatlichen Zuwendungen erwirtschaftet wird. Abbildung 1 zeigt, dass die Schweiz zu jenen Ländern gehört, in denen der Anteil staatlicher Zuwendungen am Gesamteinkommen über 50% liegt. Die schweizerische Landwirtschaft gehört somit zu den am stärksten vom internationalen Handel abgeschirmten und protegierten primären Sektoren der Welt. „Der Schutz der Landwirtschaft ist weltweit verbreitet. Das zeigt sich daran, dass nur etwa sieben bis acht Prozent der gesamten Agrarproduktion grenzüberschreitend gehandelt werden. Im Vergleich dazu machte 2007 der gesamte Aussenhandel von Gütern und Dienstleistungen gemäss Weltbank rund 30 Prozent des Welt-BIP aus.“<sup>33</sup>

**Abb. 1: Anteil der Einkommenstransfers am landwirtschaftlichen Einkommen in ausgewählten Ländern bzw. Ländergruppen 1986 und 2009 (Quelle: OECD)**



Jahr für Jahr investieren die OECD-Mitgliedsstaaten etwa 200 Mrd. USD in den Schutz ihrer Landwirtschaft. Gleichzeitig wehren sich insbesondere die Staaten des Westens vehement gegen eine Liberalisierung des Agrarhandels. Die EU tritt hier seit jeher als relativ geschlossener, protektionistischer Block auf. Doch auch die USA fördern und schützen zahlreiche landwirtschaftliche Sektoren mit erheblichem

<sup>32</sup> Quelle: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MON20123\\_1](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MON20123_1)

<sup>33</sup> Hans Rentsch (2012), „Die Wahl des Westens: Offene Agrarmärkte oder Protektionismus“, in: Christian Hoffmann & Pierre Bessard, Das Ende der Armut: Chancen einer globalen Marktwirtschaft, Zürich: Edition Liberales Institut, 161-182.

Einsatz. In der Schweiz setzt sich der Schweizerische Bauernverband energisch gegen jede Öffnung des Agrarhandels zur EU ein, von einer internationalen Liberalisierung ganz zu schweigen.

Die Argumente für die Handelsunterdrückung im landwirtschaftlichen Sektor unterliegen dabei einem modischen Wandel. Traditionell wurde der Schutz und die Subventionierung der Landwirtschaft mit dem Ziel der „Versorgungssicherheit“ begründet. Die Handelstheorie zeigt jedoch: Freihandel erhöht durch eine internationale Arbeitsteilung die Qualität der verfügbaren Produkte, und senkt dabei deren Preise. Dies gilt auch für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die Abschottung der nationalen Landwirtschaft dient somit keineswegs der Versorgung der Bürger. Auch die gerne in die Debatte eingeführten nationalistischen Argumente zugunsten heimischer Landwirtschaftsproduktion („Schweizer Qualität für Schweizer Bürger“) können nicht überzeugen, da die Konsumenten auch im Falle des Freihandels die Möglichkeit zur Wahl inländischer Produkte hätten.

Zunehmend wendet sich die Agrarlobby daher umwelt- und Verbraucherschutzpolitischen Argumenten zu, um ihre Privilegien zu verteidigen und dem internationalen Wettbewerbsdruck auszuweichen: Motiv des Agrarprotektionismus ist demnach die Sicherung ökologischer Produktionsmethoden. Zu den Zielen der Schweizer Agrarpolitik 2014-2017 gehören explizit:

- „Kulturlandschaftsbeiträge zur Offenhaltung der Kulturlandschaft;
- Biodiversitätsbeiträge zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt;
- Landschaftsqualitätsbeiträge zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften.“<sup>34</sup>

Der Schweizer Bauer als ökologischer Landschaftsgärtner. Dass die Protektion der heimischen Landwirtschaft aus Sicht der Bürger vor allem das Angebot verknappt und die Preise erhöht, scheint sich in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend zu etablieren. Darauf deuten zumindest die explodierenden Zahlen des Schweizer Einkaufstourismus im nahen EU-Ausland hin.<sup>35</sup> Es erscheint daher politisch opportun, das unhaltbare Argument der Versorgungssicherheit durch vermeintliche Anliegen des Umwelt- und Verbraucherschutz zu ersetzen. Dieselbe Argumentationslinie verfolgt seit jüngstem auch der EU-Landwirtschaftsprotektionismus. Er steht nunmehr unter der entlarvenden Überschrift: „Umweltschutz, Fairness, Lebensmittelsicherheit“<sup>36</sup>. An den schädlichen Wirkungen protektionistischer Massnahmen ändert selbstverständlich auch ein grüner Anstrich nichts – zur Freude der bäuerlichen Partikularinteressen. Allzu gerne übersehen wird jedoch, dass nicht nur inländische Konsumenten unter der Verhinderung des internationalen Agrarhandels leiden. Vor

<sup>34</sup> Quelle: <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/index.html?lang=de>

<sup>35</sup> Quelle: <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/konjunktur/So-steht-es-um-den-Einkaufstourismus/story/10238741>

<sup>36</sup> Quelle: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/pressroom/content/20130308IPR06301/html/Die-neue-EU-Agrarpolitik-Umweltschutz-Fairness-Lebensmittelsicherheit>

allem auch die Bürger des betroffenen Auslandes erleiden einen erheblichen Schaden.

## Entwicklungspolitische Rückschritte

Bedenklich stimmt, dass gerade die Ärmsten der Armen dieser Welt von der landwirtschaftlichen Produktion abhängig sind, und entsprechend von einer Liberalisierung des Agrarhandels profitieren würden. Der Agrarexperte Hans Rentsch stellt fest: „Im Jahr 2003 waren noch gut drei Viertel der Bevölkerung der am wenigsten entwickelten Ländern im Primärsektor tätig (s. Tabelle 1). Die Bauernbetriebe in armen Entwicklungsländern sind typischerweise klein und dienen zum grossen Teil der Selbstversorgung. Umso überraschender erscheint deshalb auf den ersten Blick der hohe Anteil der agrarischen Exporte an den gesamten Warenausfuhren der am wenigsten entwickelten Länder. Mehr als ein Drittel ihrer Warenexporte erzielten diese im Jahr 2003 mit landwirtschaftlichen Gütern. Darin spiegelt sich allerdings die niedrige Bezugsgrösse: Der Aussenhandel dieser Staaten bewegt sich auf sehr tiefem Niveau. Dies zeigt sich im Vergleich mit den Daten aller Entwicklungsländer. Für diese lag der Anteil der Agrarausfuhren an den gesamten Warenexporten mit rund 15 Prozent viel tiefer, weil dort die nicht-agrarischen Exporte dank des höheren Entwicklungsstandes bereits ein grösseres Gewicht haben.“<sup>37</sup>

**Tabelle 1: Abhängigkeit der Entwicklungsländer von der Landwirtschaft (2003 – Quelle: IFPRI)**

	Ärmste Länder	Alle Entwicklungsländer
%-Anteil der Landwirtschaft am BIP	36,7	13,2
%-Anteil der bäuerlichen an der gesamten Bevölkerung	76,4	60,6
%-Anteil der Agrarexporte an den gesamten Warenexporten	35,3	15,3

Das eingangs beschriebene Beispiel der Palmöl-Produktion stellt ein treffendes Beispiel für die kleinbäuerlichen Produktionsstrukturen in Schwellen- und Entwicklungsländern dar. Kleinbauern schätzen, wie beschrieben, das Speiseöl aufgrund seiner Ertragskraft als attraktives Anbauprodukt.<sup>38</sup> In Malaysia wird 39% der Palmöl-Anbaufläche durch Kleinbauern bestellt, und auch in Indonesien entwickeln sich Infrastrukturen, welche es Kleinbauern ermöglichen, profitabel für

<sup>37</sup> Hans Rentsch (2012), „Die Wahl des Westens: Offene Agrarmärkte oder Protektionismus“, in: Christian Hoffmann & Pierre Bessard, Das Ende der Armut: Chancen einer globalen Marktwirtschaft, Zürich: Edition Liberales Institut, 161-182.

<sup>38</sup> Fonds Francais Alimentation & Santé (Hrsg.) (2012), „Huile de palme : aspects nutritionnels, sociaux et environnementaux“, [http://www.alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2013/02/Presentation\\_Hd-P\\_1112.pdf](http://www.alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2013/02/Presentation_Hd-P_1112.pdf)

den Weltmarkt zu produzieren.<sup>39</sup> Aufgrund dieser Eigenschaften förderte die Weltbank über Jahre gezielt die Palmöl-Produktion in Nigeria – Nigeria stieg so zu einem der grössten Produzenten des Speiseöls auf, mit zehntausenden Arbeitsplätzen in der Branche und beachtlichen Exporterfolgen. Bis die Weltbank dem Druck verschiedener Aktivisten-Organisationen nachgab und das Kreditprogramm für die nigerianischen Bauern sistierte.<sup>40</sup>

Meist ist es vor allem der mangelnde Zugang zu Konsumenten und (internationalen) Märkten, die einer Entwicklung im Wege stehen. Arbeitsteilung und Tausch sind die Voraussetzungen für Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft, welche Ressourcen für die Entwicklung der sekundären und tertiären Sektoren freisetzen. Dies erfordert jedoch erhebliche Investitionen, welche unterhalb einer gewissen Umsatzschwelle schlicht nicht realisiert werden können. Die Unternehmen und Bürger des Südens bleiben somit in einer agrarischen Subsistenzwirtschaft gefangen. Das International Food Policy Research Institute unternahm in 2003 den Versuch, den Schaden der westlichen Agrarprotektion zu beziffern<sup>41</sup>:

- Pro Jahr 24 Mrd. USD direkte Einkommensverluste für Entwicklungsländer (ohne dynamische Effekte),
- Eine Umlenkung von Agrarexporten zulasten der Entwicklungsländer von jährlich 40 Mrd. USD,
- Eine mögliche Verdreifachung des Netto-Agrarhandelsvolumens der Entwicklungsländer bei Aufgabe des Agrarschutzes der Industrieländer.

Westliche Handelshemmnisse beschränken sich selbstverständlich nicht auf den landwirtschaftlichen Sektor. Hier entfalten sie jedoch für Schwellen- und Entwicklungsländer besonders schädliche Wirkungen, da die Bewohner dieser Länder, wie beschrieben, stark von der landwirtschaftlichen Produktion abhängig sind. Beeinträchtigungen des Freihandels stellen einen Luxus dar, den sich die Bewohner reicher westlicher Länder leisten mögen, die Opfer absoluter Armut in Afrika oder Asien jedoch sind in ihrer Gesundheit, persönlichen Entfaltung, ja sogar Lebenserwartung davon abhängig, dass freiheitliche Rahmenbedingungen ihnen den Zugang zu internationalen Märkten ermöglichen.<sup>42</sup>

Besonders bemerkenswert ist, dass protektionistische Massnahmen letztlich unmittelbar auch dem Umweltschutz schaden. Die Erklärung von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung (2002, 2) stellte fest, „dass die Beseitigung der Armut, die Veränderung der Konsumgewohnheiten und Produktionsweisen sowie der Schutz und die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcenbasis, auf der die

<sup>39</sup> Laurène Feintrenie, Wan Kian Chong & Patrice Levang (2010), „Why do farmers prefer oil palm? Lessons learnt from Bungo District, Indonesia“, *Small-Scale Forestry* 9(3), 379-396.

<sup>40</sup> Thompson Ayodole, (2010), „The World Bank’s Palm Oil Mistake“, *New York Times*, [http://www.nytimes.com/2010/10/16/opinion/16ayodele.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/10/16/opinion/16ayodele.html?_r=0)

<sup>41</sup> Vgl. Hans Rentsch (2012) sowie [www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)

<sup>42</sup> Jean-Pierre Chaffour (2011), „What Matters for Development – Freedom or Entitlement?“, in James Gwartney, Robert Lawson & Joshua Hall, *Economic Freedom of the World, Annual Report*, 167-178, verfügbar unter: [www.libinst.ch](http://www.libinst.ch) und [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com).

wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufbaut, die übergeordneten Ziele und die wesentlichen Voraussetzungen einer nachhaltigen Entwicklung darstellen.“ Tatsächlich besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Armut, Raubbau an der Natur und gesundheitlichen Schäden für die Betroffenen. Von Hunger und Not bedrohte Menschen legen keinen Wert auf ein ressourcenschonendes Wirtschaften oder eine nachhaltige Landwirtschaft. Vor allem wenn Eigentumsrechte nicht klar definiert sind, was in Entwicklungsländern regelmässig der Fall ist<sup>43</sup>, kommt es daher zu einer kurzfristigen Optimierung landwirtschaftlicher Erträge. Diese hinterlässt nicht nur Schäden an Flora und Fauna, meist geht sie einher mit gesundheitsschädlichen Produktions- und auch Konsumverhältnissen.

Der Direktor des NGO „Africa Fighting Malaria“ Richard Tren stellt daher fest: „Wenn es uns wirklich ein Anliegen ist, eine sauberere Umwelt mit einer gesünderen Bevölkerung zu erreichen, dann sollten wir uns darauf konzentrieren, dass die Entwicklungsländer wohlhabend werden können. Dieses Ziel kann mit offenen Märkten und liberalisiertem Handel, Schutz von Privateigentum und Rechtsstaatlichkeit erreicht werden.“<sup>44</sup> Eine Politik im Namen des Umwelt- und Verbraucherschutzes, welche hingegen Handelshemmnisse errichtet, muss am Ende nicht nur negative Auswirkungen auf die Wohlfahrt der Bürger, die Entwicklung benachteiligter Volkswirtschaften, sondern letztlich auch den Schutz der Umwelt zur Folge haben.

<sup>43</sup> Internationaler Index der Eigentumsrechte, verfügbar unter: <http://www.libinst.ch/publikationen/LI-IPRI-2012.pdf>

<sup>44</sup> Richard Tren (2002), „The Stockholm Convention: Who Stands to Gain?“, International Policy Network, Weekly Comment, [www.policynetwork.net/weekly\\_comment/richard\\_tren\\_july02.htm](http://www.policynetwork.net/weekly_comment/richard_tren_july02.htm).

## IV. Wie Umwelt- und Verbraucherschutz Handel und Entwicklung behindern

Es ist nicht überraschend, dass die in Frankreich ersonnene „Nutella-Steuer“ auf erheblichen Widerstand derjenigen Länder – meist Schwellen- oder Entwicklungsländer – stiess, welche ökonomisch stark auf den Palmöl-Export angewiesen sind. Denn selbstverständlich beeinträchtigt eine solche Steuer den internationalen Handel von Palmöl. Tatsächlich weisen alle, auch in der Schweiz, vorgeschlagenen Massnahmen Implikationen für den Palmöl-Handel auf: Die Anordnung einer Ausweis- oder Zertifizierungspflicht erhöht die Produktionskosten, sei es auf Seiten der verarbeitenden Industrie oder aber der landwirtschaftlichen Produzenten. Die Einführung einer Steuer verteuert letztlich das importierte Gut und führt so zu Handelsnachteilen. Besonders deutlich fällt die Handelsbeschränkung im Falle des - durch den Kanton Freiburg verfolgten - Importverbots aus. In allen diesen Fällen wären die Leidtragenden vor allem die indonesischen oder malaysischen Produzenten – wie beschrieben, häufig kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe, die sich vom besonders ertragreichen Palmöl ökonomische Entwicklungschancen versprechen.

### Keine Massnahme ohne Wirkung

Tatsächlich bleibt keine umweltpolitische Massnahme ohne Auswirkungen auf den Handel: Lenkungsabgaben können ausländische Produzenten benachteiligen (wie im Falle des Palmöls) oder auch bevorzugen (wie im Falle der vor allem in China produzierten Solaranlagen). Insbesondere die ordnungsrechtlichen Massnahmen, wie vor allem Verbote, stellen offensichtlich einen Eingriff in freiwillige Handelsbeziehungen dar. Fallen solche Massnahmen einseitig zu Lasten ausländischer Produzenten aus, ist notwendig eine protektionistische Wirkung auf inländische Produzenten die Folge. Die Auswirkungen des Umwelt- und Verbraucherschutzes auf den internationalen Handel sind daher mit besonderer Vorsicht zu betrachten.

Ein Mangel an illustrierenden Beispielen besteht nicht: Das, vor allem durch die heimische Industrie vorangetriebene, Verbot der Glühbirne in Europa – vermeintlich zum Zweck des Energiesparens – wirkt sich einseitig zu Lasten ausländischer Produzenten aus, da diese Kostenvorteile in der Produktion von Glühbirnen aufweisen, während die europäischen Konzerne über Vorteile bei der Erstellung der technologisch aufwendigen Substitute verfügen. Stellt sich nun heraus, dass die Ökobilanz der „Energiesparlampen“ keinesfalls rosig ausfällt<sup>45</sup>, drängt sich die Frage auf, wie eine solche Benachteiligung ausländischer Handelspartner gerechtfertigt werden kann? Ähnlich der „Klimaschutz“: Rufe nach

<sup>45</sup> Quelle: [http://www.t-online.de/wirtschaft/energie/heizoelpreise/id\\_44251466/energiesparlampen-die-kritik-waechst.html](http://www.t-online.de/wirtschaft/energie/heizoelpreise/id_44251466/energiesparlampen-die-kritik-waechst.html)



einer Lenkungsabgabe auf die CO<sub>2</sub>-Produktion beinhalten meist die Forderung nach einer Art Import-Steuer auf CO<sub>2</sub>-intensive Produkte. Allein eine Steuer auf den inländischen (bzw. innereuropäischen) CO<sub>2</sub>-Ausstoss würde schliesslich die inländische Industrie einseitig belasten.<sup>46</sup> Eine Studie des European Center for Policy Studies hält fest: „a higher relative intensity of carbon abroad increases the desirability of a high import tariff imposed by the home country because a border tax shifts production to the importing country, which in this case leads to lower environmental costs“<sup>47</sup>. Mit anderen Worten: Eine CO<sub>2</sub>-Strafsteuer auf ausländische Produkte führt zu einer Bevorzugung inländischer Produzenten. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt!

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU sieht vor, dass Biokraftstoffe einem „nachhaltigem Anbau“ entstammen müssen. Die heimische Speiseöl-Lobby setzte sich insbesondere dafür ein, dass dies den Anbau in Regenwald-Gebieten ausschloss – ein Problem für tropische Produzenten, ein Vorteil für Hersteller aus solchen Ländern, in denen die letzten Urwälder längst beseitigt wurden.<sup>48</sup> Die nun notwendige Zertifizierung eines „nachhaltigen Anbaus“ erhöht ausserdem die Kosten für – an sich deutlich günstigere – aussereuropäische Produzenten. Ein weiterer Vorteil der Richtlinie für heimische Hersteller.<sup>49</sup>

## Herausforderung für den Welthandel

Es kann daher nicht überraschen, dass sich die World Trade Organization (WTO) immer wieder mit Massnahmen des Umwelt- und Verbraucherschutzes auseinandersetzen muss, welche Beeinträchtigungen des internationalen Handels mit sich führen.<sup>50</sup> In Streitfall Nr. 58 brachten Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand eine Beschwerde gegen die US-Regierung ein. Die USA hatten ein Gesetz erlassen, wonach Garnelen-Fischer zum Schutz der Seeschildkröten gewisse Massnahmen zu erlassen haben – Garnelen, die nicht diesen Richtlinien entsprechend gefangen wurden, wurden kurzerhand vom Import ausgeschlossen. Die WTO entschied zugunsten der Beschwerdeführer, da die USA bei der Durchsetzung ihrer Richtlinie ungerechtfertigt zwischen verschiedenen WTO-Mitgliedern unterschieden hatten. In der Regel erlaubt die WTO jedoch Importbeschränkungen aus Gründen des Umwelt- und Verbraucherschutzes. So bestätigte sie in 2001 ein europäisches Importverbot gegen asbesthaltige Importe aus Kanada. Die WTO hält fest: „countries have the right to take trade action to protect the environment (in particular, human, animal or plant life and health) and endangered species and exhaustible resources.“<sup>51</sup> Umwelt- und Verbraucherschutz gehören damit zu den

<sup>46</sup> Bsp.: [http://e360.yale.edu/feature/forget\\_kyoto\\_putting\\_a\\_tax\\_on\\_carbon\\_consumption/2590/](http://e360.yale.edu/feature/forget_kyoto_putting_a_tax_on_carbon_consumption/2590/)

<sup>47</sup> Daniel Gros (2009), „Global Welfare Implications of Carbon Border Taxes“, CEPS Working Document Nr. 315.

<sup>48</sup> Keith Boyfield (2011), „Dispelling the Myths: Palm Oil and the Environmental Lobby“. Briefing Paper, Adam Smith Institute.

<sup>49</sup> Fredrik Erixon (2012), „The rising trend of green protectionism: Biofuels and the European Union“, ECIPE Occasional Paper No. 2/2012.

<sup>50</sup> Für einen Überblick siehe: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis00_e.htm)

<sup>51</sup> Quelle: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis08_e.htm)

wenigen Anliegen, die – nach offizieller Lesart – eine Beeinträchtigung des internationalen Handels legitimieren.

Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch: Sollte ein Wirtschaftsakteur Interesse an staatlichem Schutz vor internationalem Wettbewerb haben, so sollte es sich bevorzugt eine umwelt- oder Verbraucherschutzpolitische Argumentation zugunsten der protektionistischen Massnahme zurechtlegen. Politökonomische Anreize sprechen also dafür, dass die Anzahl umwelt- und Verbraucherschutzpolitischer Anliegen ebenso zunimmt, wie die Dichte der entsprechenden Regulierungen. Je stärker dabei die Handelsfreiheit beeinträchtigt wird, desto grösser wird der Schaden, den inländische Konsumenten, aber insbesondere auch ausländische Bürger davontragen. Es ist daher dringend notwendig, dass Anliegen des Umwelt- und Verbraucherschutzes gegen solche Beeinträchtigungen des Freihandels sowie die damit verbundenen Nachteile abgewogen werden.

Mehr noch: Nachdem Umwelt- und Verbraucherschutz in der öffentlichen Debatte einen „Legitimationsbonus“ geniessen, also in der Tendenz als gerechtfertigt und begrüssenswert wahrgenommen werden, ist eine besonders kritische Analyse der Nutzen und Schäden hier getroffener Massnahmen erforderlich. Wir hatten gesehen, dass jede Massnahme – gleich ob ordnungsrechtlich oder lenkend – mit Umverteilungseffekten verbunden ist, also Gewinner und Verlierer produziert. Die Beweislast für die Notwendigkeit derart verzerrender Massnahmen sollte daher in der Form umgekehrt werden, dass eine Benachteiligungs- oder Bereicherungsvermutung unterstellt wird, welche von den Befürwortern der Massnahme zu widerlegen wäre. Im Beispiel der Palmöl-Bekämpfung etwa springt die eklatante Bevorzugung heimischer Raps- oder Sonnenblumenöl-Produzenten unter dem Banner vermeintlich grüner oder gesundheitlicher Anliegen ins Auge. In der Schweiz scheuen die Befürworter protektionistischer Massnahmen nicht einmal davor zurück, die Vorteile für heimische Produzenten als ein stützendes Argument ins Feld zu führen!

Diese Form des grünen Protektionismus ist dann besonders stossend, wenn er zu Lasten von Bürgern und Unternehmen in Schwellen- und Entwicklungsländern erfolgt, welche auf einen freien Marktzugang angewiesen sind, um der Armutsfalle zu entgehen. Gerade das Ziel der nachhaltigen Entwicklung sollte Berücksichtigung finden, wenn lenkende Abgaben oder gar Verbote ausgesprochen werden: In der Umweltökonomie ist längst etabliert, dass Verbesserungen von Natur- und Gesundheitsschutz besonders effizient dort erzielt werden können, wo Armut und Unterentwicklung mensch- und naturschädliche Arbeits-, Produktions- und Lebensbedingungen zur Folge haben. Geringfügige – allzu häufig, wie im Falle des Palmöls, sogar fragwürdige – umweltpolitische Verbesserungen im Westen stellen darum keine ausreichende Legitimation für Einschränkungen des Freihandels dar.

Der grösste Feind des Umwelt- und Verbraucherschutzes ist die Armut. Offene Märkte wiederum sind das wirksamste Mittel zur Bekämpfung der Armut. Die Leichtfertigkeit, mit der im Westen zunehmend ein freier internationaler Handel

vermeintlich „grünen“ Anliegen geopfert wird, stellt einen wirtschafts-, umwelt- und entwicklungspolitischen Skandal dar, für den eine kritische Öffentlichkeit sorglose Politiker und findige Interessengruppen haftbar machen sollten.

## Implikationen

- Umwelt- und Verbraucherschutzpolitische Massnahmen entfalten immer Auswirkungen auf die Konsum- und Investitionsentscheidungen der Wirtschaftsakteure. Diese Auswirkungen, auch ungewollte oder sekundäre, sind bei politischen Entscheiden zu berücksichtigen.
- Eine kritische Analyse ist besonders dringend notwendig, wenn Umwelt- und Verbraucherschutz verzerrend oder behindernd in den internationalen Handel eingreifen. Aufgrund der unbestrittenen Vorteile des Freihandels bedürfen protektionistische Massnahmen verschärfter Legitimationsanforderungen.
- Besondere Aufmerksamkeit erfordern die Auswirkungen handelsverzerrender Massnahmen auf die ausländischen Handelspartner. Schwellen- und Entwicklungsländer sind auf einen freien Marktzugang angewiesen, um der Armutsfalle entgehen zu können.
- Armut ist der grösste Feind von Umwelt- und Gesundheitsschutz. Massnahmen, welche die Armut in Schwellen- und Entwicklungsländern reduzieren, sind mit umwelt- und Verbraucherschutzpolitischen Fortschritten verbunden, die graduelle Verbesserungen im Westen weit überwiegen. Die Schäden – gerade auch „grüner“ – handelsverzerrender Massnahmen an Natur und Gesundheit auf Seiten der Handelspartner ist bei Entscheidungen des Westens darum besonders zu berücksichtigen.
- Die grosse öffentliche Popularität umwelt- und Verbraucherschutzpolitischer Massnahmen macht sie zu einem beliebten Spielfeld für Partikularinteressen. Eine kritische Öffentlichkeit hat sowohl den Einfluss von Interessengruppen auf umwelt- und Verbraucherschutzpolitische Entscheidungen stärker zu beachten, als auch einseitige Vorteilsnahmen bei der Abwägung solcher Massnahmen zu berücksichtigen.
- Die politökonomischen Besonderheiten umwelt- und Verbraucherschutzpolitischer Massnahmen, welche verzerrend in den Aussenhandel eingreifen, machen eine politische „Beweislastumkehr“ notwendig: Befürworter solcher Massnahmen müssen nachweisen können, dass sie nicht der einseitigen Bereicherung heimischer Interessen, bzw. unangemessenen Benachteiligung ausländischer Handelspartner dienen. Das Beispiel des – durch heimische Lobbys angefeuerten – europäischen Kampfes gegen tropisches Palmöl zeigt, dass heute noch allzu oft fadenscheinige Begründungen für erhebliche Eingriffe in den Aussenhandel genügen – mit äusserst schädlichen Folgen für die Armutsbekämpfung in Schwellen- und Entwicklungsländern.

## Quellenverzeichnis

- Ayodole, Thompson, "The World Bank's Palm Oil Mistake", The New York Times, 2010
- Bhagwati, Jagdish, "Protectionism", Library of Economics and Liberty, 2008
- Boyfield, Keith, „Dispelling the Myths: Palm Oil and the Environmental Lobby“. Briefing Paper, Adam Smith Institute, 2011
- Carter, Claire, Willa Finley, James Fry, David Jackson und Lynn Willis, "Palm oil markets and future supply", European Journal of Lipid Science and Technology, 2007
- Chaffour, Jean-Pierre, "What Matters for Development—Freedom or Entitlement?", in James Gwartney, Robert Lawson & Joshua Hall, Economic Freedom of the World, Annual Report, 2011
- Sen, C. K., C. Rink und S. Khanna, "Palm Oil-Derived Natural Vitamin E  $\alpha$ -Tocotrienol in Brain Health and Disease", Journal of the American College of Nutrition, 2010
- Cramb, R.A. und Patrick S. Sujang, "Pathways through the plantation: Oil Palm smallholders and livelihood strategies in Sarawak, Malaysia", Paper presented at the 56th AARES Annual Conference, Freemantle, Western Australia, 2012
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17)
- Erixon, Fredrik, „The rising trend of green protectionism: Biofuels and the European Union“, ECIPE Occasional Paper No. 2/2012, 2012
- Feintrenie, Laurène, Wan Kian Chong und Patrice Levang, "Why do farmers prefer oil palm? Lessons learnt from Bungo District, Indonesia", Small-Scale Forestry 9(3), 2010
- Fonds Francais Alimentation & Santé (Hrsg.), „Huile de palme : aspects nutritionnels, sociaux et environnementaux“, 2012
- Greenpeace, Scorecard on Palm Oil Producers, 29. Oktober 2012.
- Gros, Daniel, "Global Welfare Implications of Carbon Border Taxes", CEPS Working Document Nr. 315, 2009
- Grüne Partei der Schweiz, Die 5 Kriterien Grüner Politik
- Güllner, Manfred, „Die Grünen: Höhenflug oder Absturz“, Herder Verlag, 2012
- Gwartney, James, Robert Lawson und Joshua Hall, "Economic Freedom of the World, Annual Report", 2011
- Hayek, August von, „Die Verfassung der Freiheit“, Tübingen: Mohr Siebeck, 1971
- Helm, Dieter, "Forget Kyoto: Putting a Tax on Carbon Consumption", Yale Environment 360, 8. November 2012
- Hentrich, Steffen, „Markt- oder Staatsversagen: Das Dilemma der Umweltpolitik“, in Christian Hoffmann & Pierre Bessard, Natürlich Verbündete: Marktwirtschaft und Umweltschutz, Zürich: Edition Liberales Institut, 2009
- Property Rights Alliance, „Internationaler Index der Eigentumsrechte“, 2012
- Jänicke, Martin, Helmut Weidner und Brigitte Biermann, „Grundlagen der Umweltpolitik“, Hagen: Polis, 2004
- Ludwig von Mises Institut (Hrsg.), "Paul Krugman", Mises Wiki
- Mises, Ludwig von, "Die Bürokratie", Academia Verlag, 2004
- Mises, Ludwig von, "Human Action – A Treatise on Economics", San Francisco: Fox & Wilkes, 1996
- Mukherjee, Sutap und Analava Mitra, „Health Effects of Palm Oil“, Journal of Human Ecology, 2009
- Nesaretnam, Kalanithi, R. Ambra, K.R. Selvaduray, A. Radhakrishnan, R. Canali & F. Virgili, "Tocotrienol-Rich Fraction from Palm Oil and Gene Expression in Human Breast Cancer Cells", Annals of the New York Academy of Sciences, 2009
- Niemietz, Kristian, „Der Mythos vom Globalisierungsverlierer“, in Christian Hoffmann & Pierre Bessard, Das Ende der Armut: Chancen einer globalen Marktwirtschaft, Zürich: Edition Liberales Institut, 2012
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Agriculture Producer Support Estimate by country, OECD Stat Extracts, 2012
- o.V., "Proposed French import tax on Malaysian palm oil", Parlamentarische Anfragen des Europäischen Parlaments, 3. Dezember 2012
- o.V., „Intensive Palmölproduktion. Bekämpfung der umweltschädlichen Auswirkungen auf internationaler Ebene“, Motion 10.3619, 18. Juni 2010
- o.V., "French Senate approves 'Nutella' tax hike", 15. November 2012
- o.V., „Klare Kennzeichnung der Art von Pflanzenöl in Lebensmitteln“, Motion 12.4035, 3. Dezember 2012
- o.V., „Kennzeichnungspflicht für Palmöl“, Motion 12.4029, 3. Dezember 2012
- o.V., „Kein Palmöl auf unseren Tellern“, Motion 12.313, 5. Juni 2012
- o.V., „Die neue EU-Agrarpolitik: Umweltschutz, Fairness, Lebensmittelsicherheit“, Pressemitteilung über die Plenartagung des Europäischen Parlaments, 13. März 2013
- o.V., „Kritik an Energiesparlampe wächst“, t-online.de, 4. Februar 2011
- o.V., „Parteivorlieben Schweizer Journalisten“, 16. September 2011
- o.V., „So steht es um den Einkaufstourismus“, 9. Januar 2013
- Rentsch, Hans, „Die Wahl des Westens: Offene Agrarmärkte oder Protektionismus“, in Christian Hoffmann & Pierre Bessard, Das Ende der Armut: Chancen einer globalen Marktwirtschaft, Zürich: Edition Liberales Institut, 2012
- Rönsch, Horst-Dieter, „Die Grünen: Wählerbasis, politische Entwicklung, Programmatik“, Gewerkschaftliche Monatshefte: Zeitschrift für soziale Theorie und Praxis, 1983
- Schlittler, Thomas, „Politische Orientierung von Deutschschweizer Journalisten“, Diplomarbeit eingereicht an der ZHAW, 2011
- Schloemann, Johan, „Stunde der Heuchler“, Süddeutsche.de, 30. März 2011
- Taghizadegan, Rahim, „Ökologie und Ökonomie – ein Widerspruch?“, in Christian Hoffmann & Pierre Bessard, Natürlich Verbündete: Marktwirtschaft und Umweltschutz, Zürich: Edition Liberales Institut, 2009
- Talbot, Geoff, Loek Favre und Louis Thörig, "Palm oil – the healthy alternative to trans fats", Euro Fed Lipid Congress Madrid, 2006

Thaler, Richard und Cass Sunstein, „Nudge“, New Haven: Yale, 2008

Tren, Richard, „The Stockholm Convention: Who Stands to Gain?“, International Policy Network, Weekly Comment, 2002

World Trade Organization, „United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, the “shrimp-turtle” case“, WTO case Nos. 58 and 61, 1998



## Impressum

Liberales Institut  
Rennweg 42  
8001 Zürich, Schweiz  
Tel.: +41 (0)44 364 16 66  
Fax: +41 (0)44 364 16 69  
libinst@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie im Internet unter [www.libinst.ch](http://www.libinst.ch).

## Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie widerspiegeln die Meinungen der Autoren und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.  
Copyright 2013, Liberales Institut.