KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 02.06.1997
KOM(97) 260 endg.

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT GEMÄSS ARTIKEL 7 ABSATZ 2 DER VERORDNUNGEN NR. 3281/94 UND Nr. 1256/96 DES RATES ÜBER DAS ALLGEMEINE PRÄFERENZSCHEMA

Zusammenfassung der Untersuchungen von OECD, IAO und WTO über den Zusammenhang zwischen Welthandel und Sozialnormen

---

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT GEMÄSS ARTIKEL 8 ABSATZ 2 DER VERORDNUNGEN NR. 3281/94 UND NR. 1256/96 DES RATES ÜBER DAS ALLGEMEINE PRÄFERENZSCHEMA

Zusammenfassung der im Rahmen des ITTO, der OECD und der WTO durchgeführten Arbeiten zur Wechselbeziehung zwischen internationalem Handel und Umweltschutz

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT GEMÄSS ARTIKEL 7 ABSATZ 2 DER VERORDNUNGEN NR. 3281/94 UND Nr. 1256/96 DES RATES ÜBER DAS ALLGEMEINE PRÄFERENZSCHEMA (ENTWURF)

Zusammenfassung der Untersuchungen von OECD, IAO und WTO über den Zusammenhang zwischen Welthandel und Sozialnormen

Die Liberalisierung des Welthandels und des internationalen Kapitalverkehrs sowie der technologische Fortschritt führen zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit und eröffnen damit weltweit neue Möglichkeiten des Wirtschaftswachstums, der Beschäftigungsentwicklung und der Armutsbekämpfung, garantieren aber keineswegs mehr Verteilungsgerechtigkeit. Aus diesem Grunde bemüht sich die EU im Sinne der auf dem Gipfel in Kopenhagen vereinbarten Linie darum, die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft verstärkt auf die sozialen Aspekte der Globalisierung zu lenken. Seit Beendigung der Uruguay-Runde 1994 konzentriert sich die Diskussion zunehmend auf die soziale Dimension des Welthandels und die Frage, wie weltweit die Anzahl der Verstöße gegen die grundlegenden Sozialnormen verringert werden kann. Die Europäische Union strebt auf diesem Wege konkrete Fortschritte an.

Mit der Einführung einer als Anreiz konzipierten Sozialklausel in das Allgemeine Präferenzschema der Gemeinschaft wurde ein erster Schritt zur Förderung der Sozialnormen im Welthandel getan. Das APS ist das erste Rechtsinstrument der Europäischen Gemeinschaft, das eine solche Klausel enthält. Mit Wirkung vom 1. Januar 1998 können nach Artikel 7 der Verordnungen (EG) Nr. 3281/94 vom 19. Dezember 1994 und Nr. 1256/96 vom 20. Juni 1996 den Ländern, die die Normen der IAO-Übereinkommen (Nr. 87 und 98 über die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen sowie Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung) einhalten, auf Antrag zusätzliche Präferenzspannen eingeräumt werden. Diese Klausel muß jedoch noch in Kraft gesetzt werden. Zuvor sind gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung noch zwei Etappen zu bewältigen: Zunächst muß der Rat einen Bericht der Kommission über die Untersuchungen verschiedener internationaler Organisationen (wie z.B. WTO, IAO und OECD) über den Zusammenhang zwischen Welthandel und international anerkannten Sozialnormen prüfen. Dieser Bericht wird hiermit vorgelegt. Anschließend prüft der Rat einen Vorschlag der Kommission über den Umfang der Sonderanreize und deren Anwendungsmodalitäten.

Die Billigung des Kommissionsberichts über die obengenannten Untersuchungen durch den Rat ist jedoch keine notwendige Voraussetzung für eine Kommissionsinitiative zu diesem Thema, da die Kommission in diesem Fall lediglich Vorschläge zur Durchführung eines Mechanismus vorlegt, der im Grundsatz bereits festgeschrieben ist. Da jedoch das Ergebnis der Prüfung durch den Rat zur Begründung des Kommissionsvorschlags herangezogen werden soll, wird dieser erst nach Beratung des vorliegenden Berichts ausgearbeitet. Außerdem sollte der Kommissionsvorschlag auf Grund einer Beurteilung der globalen Neutralität der Auswirkungen der allgemeinen Regelung des APS und insbesondere der kombinierten Wirkung der Graduierung (einschließlich der Anwendung von Artikel 6) und der Sonderegelungen zugunsten der weniger entwickelten Länder geprüft werden.

Im Juni 1994 erhielt das Sekretariat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung den Auftrag, eine Studie über Handel, Beschäftigung und international anerkannte Arbeitsnormen zu erstellen und darin die verschiedenen Grundbegriffe, die empirischen Daten über die Handels- und Investitionsströme sowie die derzeitigen internationalen Mechanismen zur Förderung strengerer Arbeitsnormen zu untersuchen.

Die Beratungen erfolgten in den gemeinsamen Sitzungen des Handelsausschusses und des Ausschusses für Beschäftigung, Arbeitskräfte und Sozialfragen in enger Zusammenarbeit mit anderen zuständigen OECD-Ausschüssen und -Direktionen sowie mit anderen internationalen Organisationen, darunter insbesondere das Internationale Arbeitsamt (IAA). Auf diesen Sitzungen kam es angesichts des politischen Charakters und der Sensibilität des Untersuchungsgegenstandes zu außergewöhnlich langwierigen und angeregten Diskussionen. Ziel dieser Studie war zweierlei: Zum einen sollte festgestellt werden, ob zwischen den Arbeitsnormen, die Grundrechte darstellen, und den Handels- und Investitionsströmen bzw. den entsprechenden Politiken irgendeine Beziehung besteht; zum anderen ging es um die Beurteilung der Instrumente, die auf internationaler Ebene zur Förderung der Sozialnormen eingesetzt werden könnten. Die Studie wurde 1996 fertiggestellt. Sie besteht aus drei Teilen.

I. DIE GRUNDRECHTE

Im ersten Teil der Studie werden die Arbeitsnormen in den OECD-Ländern und in einigen Nichtmitgliedsländern der OECD untersucht. Dabei wurde zwischen den sogenannten "grundlegenden" Arbeitsnormen und allen weiteren Normen unterschieden. Die ausgewählten Arbeitsnormen betreffen:

- die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen, d.h. das Recht der Arbeitnehmer, einer Gewerkschaft ihrer Wahl beizutreten und ihre Arbeitsbedingungen mit den Arbeitgebern frei auszuhandeln;

- die Abschaffung der ausbeuterischen Formen der Kinderarbeit, wie z.B. der Schuldsklaverei und aller Arbeitsformen, die die Sicherheit und die Gesundheit der Kinder gefährden;

- das Verbot der Zwangsarbeit in Form von Sklaverei und Pflichtarbeit; die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz, d.h. der Anspruch aller Arbeitnehmer auf gleiche Achtung und Gleichbehandlung.

Diese IAO-Normen wurden von den meisten Staaten ratifiziert. Sie wurden ausgewählt, weil sie jene Grundsätze verankern, deren Einhaltung man zu recht von den Regierungen aller Länder, gleich welchen Entwicklungsstadiums, erwartet. Diese Normen können direkt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen und auch die Grundlage für andere Normen darstellen, die die soziale Entwicklung maßgeblich voranbringen können. Außerdem sind diese Grundsätze auch sehr gut in den IAO-Übereinkommen verankert.

Die Übereinkommen Nrn. 87, 98, 29, 105 und 111 bilden einen wichtigen Bezugsrahmen für die Überwachung und die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen, obwohl sie nicht von allen Staaten ratifiziert wurden.

Im Hinblick auf die Kinderarbeit wurde insofern eine wichtige Neuerung eingeführt, als angestrebt wird, nur die *ausbeuterischen* Formen der Kinderarbeit abzuschaffen und nicht die Kinderarbeit als solche. Die OECD führt diese Unterscheidung in ihrer Untersuchung ein, um zu unterstreichen, daß die Beseitigung der Kinderarbeit nicht nur ein aus den Menschenrechten abzuleitendes Grundrecht ist, sondern auch weitgehend mit dem Entwicklungsstand eines Landes zu tun hat. Da die IAO *auf längere Sicht* die völlige Abschaffung der Kinderarbeit anstrebt (Übereinkommen Nr. 138), wurde es als notwendig erachtet, eine kurzfristig anwendbare Norm aufzustellen. Mit Hilfe des Konzepts der ausbeuterischen Kinderarbeit können die schlimmsten Mißbräuche von Kinderarbeit unabhängig vom Entwicklungsstand eines Landes wesentlich wirksamer bekämpft werden. Aus diesem Grunde sollte die IAO das Übereinkommen Nr. 138 durch ein Übereinkommen über die schlimmsten Mißbräuche der Kinderarbeit ergänzen.

II. ZUSAMMENHÄNGE ZWISCHEN DEN GRUNDLEGENDEN ARBEITSNORMEN UND BESTIMMTEN WIRTSCHAFTSFAKTOREN

Im zweiten Teil der Studie werden die Zusammenhänge zwischen "Kernarbeitsnormen" (core labour standards), Handel, Investitionen, wirtschaftlicher Entwicklung und Beschäftigung untersucht. Hierbei ging es um folgende Fragen: Gibt es einen Zusammenhang zwischen den grundlegenden Sozialnormen und der Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft sowie der internationalen Spezialisierung? Könnten die Liberalisierung des Welthandels und der Investitionen sowie weiteres Wirtschaftswachstum zu einem höheren Lohnniveau und höheren Sozialstandards führen? Wie beeinflussen die Sozialnormen die Investitionstätigkeit? Welche Beziehung besteht zwischen Sozialnormen und Beschäftigungsniveau?

Empirische Analysen stoßen hier schnell an ihre Grenzen und beschränken sich fast völlig auf den Bereich der Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß für die anderen grundlegenden Arbeitsnormen keine Angaben vorliegen und ein Zusammenhang zwischen der Einhaltung dieser Normen und verschiedenen Wirtschaftsphänomen technisch nur schwer nachgewiesen werden kann.

Aus der wirtschaftlichen Analyse lassen sich dennoch folgende Schlußfolgerungen ziehen:

1. Die Entwicklungsländer haben keinen Anlaß zu der Befürchtung, die obenbeschriebenen Sozialnormen könnten ihre wirtschaftliche Leistung oder ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt in irgendeiner Weise beeinträchtigen. Nichts deutet darauf hin, daß Länder mit niedrigen Sozialstandards insgesamt bessere Exportergebnisse erzielen als Länder mit hohem Standard. In zahlreichen Ländern mißachten Regierungen die grundlegenden Arbeitsnormen ganz bewußt, um so die Handelsleistung zu steigern. Die Untersuchung zeigt jedoch, daß die wirtschaftlichen Kosten, die durch eine nachgiebige Anwendung der grundlegenden Arbeitsnormen verursacht werden, aller Wahrscheinlichkeit nach höher sind als der etwaige kurzfristige Nutzen.

2. Die Einhaltung der Arbeitsnormen könnte den Druck des Protektionismus mildern und so dem Freihandel zugute kommen. Fortschritte bei der Verwirklichung der Koalitionsfreiheit und des Rechts auf Tarifverhandlungen waren noch nie ein Hindernis für die Liberalisierung des Handels. Vielmehr führen nachhaltige und erfolgreiche Handelsreformen gemeinsam mit Fortschritten auf dem Gebiet der Koalitionsfreiheit und des Rechts auf Tarifverhandlungen zu Synergieeffekten.

3. Die Entwicklungsländer können strengere Sozialnormen einführen, ohne fürchten zu müssen, dadurch Auslandsinvestitionen zu verlieren. Empirischen Untersuchungen zufolge flossen 1993 73% aller Direktinvestitionen in OECD-Länder, die die grundlegenden Arbeitsnormen generell sowohl in ihren Rechtsvorschriften als auch in der Praxis achten. Die grundlegenden Arbeitsnormen haben in den meisten Fällen auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen in OECD-Ländern keinen Einfluß.

4. Was die Industrieländer angeht, so ergab die Studie, daß der Handel mit den Entwicklungsländern, die über billige Arbeitskräfte verfügen, nicht ausschlaggebend ist für die Zunahme der Arbeitslosigkeit und das Sinken des Lohnniveaus in den OECD-Mitgliedstaaten. Die Forscher konnten sich jedoch nicht einigen, inwieweit die Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen dem Handel zuzuschreiben ist und inwieweit andere Faktoren, wie z.B. der technologische Fortschritt und institutionelle Veränderungen dafür verantwortlich sind. Auch in der Frage, inwieweit die Entwicklung der Handelsstrukturen sich auf das Lohngefälle auswirken, konnten die Meinungsunterschiede nicht ausgeräunt werden.

III. INSTRUMENTE ZUR WELTWEITEN FÖRDERUNG DER GRUNDLEGENDEN ARBEITSNORMEN

Der dritte Teil der Studie war zweifellos am umstrittensten. Darin wurden die Verfahren und Mechanismen im Detail geprüft, die gegenwärtig zur Förderung der Arbeitsnormen eingesetzt werden, da die Kräfte des Marktes alleine zweifellos nicht automatisch die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen verbessern. Untersucht wurden im einzelnen die multilaterale Überwachung und die Argumentation, die technische Zusammenarbeit und die Auflagen bei Darlehen, Investitionsbürgschaften und präferentiellen Handelsabkommen sowie die Verhaltensregeln für multinationale Unternehmen.

III.1. Stärkung der Rolle der IAO

Die IAO kann dafür sorgen, daß für den Welthandel soziale Rahmenbedingungen ausgearbeitet werden, damit die Sozialnormen in allen Ländern umfassender angewandt werden. Sie kann die grundlegenden Arbeitsnormen am besten fördern, denn sie verfügt über Verfahren zur Überwachung der effektiven Anwendung der internationalen Arbeitsübereinkommen. Außerdem gibt es einen besonderen Mechanismus für den Bereich der Koalitionsfreiheit, und zwar den Ausschuß für Koalitionsfreiheit, der alle Fälle in den IAO-Mitgliedstaaten prüft. In der Verfassung der IAO ist ferner ein Beschwerdeverfahren für Verstöße gegen ein ratifiziertes Übereinkommen vorgesehen.

Der OECD-Studie zufolge könnte die Rolle der IAO zusätzlich noch gestärkt werden durch:

- die Unterstützung der IAO bei dem Dialog und den direkten Kontakten mit den Regierungen;
- die implizite Verpflichtung zur Förderung der Einhaltung der Normen;
- das gezieltere Angehen der Probleme im Zusammenhang mit der inakzeptablen Ausbeutung der Kinderarbeit;
- die umfassendere Ratifizierung der Übereinkommen.

III.2. Die Programme der Entwicklungszusammenarbeit

Die Programme der Entwicklungszusammenarbeit leisten einen wesentlichen Beitrag zur Förderung bestimmter grundlegender Arbeitsnormen, die insbesondere die Kinderarbeit und die Gewerkschaftsrechte betreffen.

III.3. Mögliche Instrumente der internationalen Organisationen

III.3.1 Die WTO-Disziplinen

Der Zweck der verschiedenen WTO-Mechanismen besteht darin sicherzustellen, daß die Prinzipien der Handelspolitik und der Handelspraxis eingehalten werden. Die WTO-Mitglieder sollten sich darüber einigen, inwieweit es zweckmäßig und möglich ist, auf die WTO-Verfahren zurückzugreifen, um die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen weltweit zu sichern. Dies würde erhebliche institutionelle Änderungen voraussetzen: Die einschlägigen Artikel bzw. Verfahren müßten geändert, neu ausgelegt oder neu vereinbart werden. Hierüber konnte jedoch bisher kein Konsens erzielt werden.

III.3.2 Bedingte Darlehen internationaler Finanzinstitute

In der Studie wird außerdem vorgeschlagen, die internationale Finanzhilfe von der Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen durch die begünstigten Länder abhängig zu machen. Dieser Vorschlag ist sehr umstritten. Zum einen stellt sich ein Kohärenzproblem - Wie ist mit der Gesamtheit aller Rechtsverletzungen zu verfahren, wenn nur Länder geprüft werden, die multilaterale Darlehen beantragen? - und zum anderen die Frage, ob eine Verknüpfung von Finanzhilfe und Achtung der Grundrechte nicht die wirtschaftliche Entwicklung der Länder beeinträchtigt und so möglicherweise besseren grundlegenden Arbeitsnormen zuwiderläuft.

III.4. Regionale und einseitige Regierungsmaßnahmen

III.4.1 Das nordamerikanische Abkommen über die Zusammenarbeit im Beschäftigungsbereich

Ziel des nordamerikanischen Abkommens über die Zusammenarbeit im Beschäftigungsbereich ist die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Vereinigten Staaten, Mexiko und Kanada. In diesem Abkommen sind die grundlegenden Arbeitsnormen ebenso verankert wie die Regeln über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und der Schutz der Wanderarbeitnehmer. Durch das Abkommen wird das Arbeitsrecht der beteiligten Länder mit dem regionalen Handelsabkommen verknüpft. Im Falle von Streitigkeiten sieht es ein Streitbeilegungsverfahren vor, das Handelssanktionen nach sich ziehen kann.

III.4.2 Handelspräferenzen

Das APS spielt zweifellos eine äußerst wichtige Rolle bei der Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen. Das amerikanische Präferenzschema z.B. macht die Gewährung des Begünstigtenstatus davon abhängig, welche Maßnahmen ein Land ergreift, damit die Arbeitnehmer ihre "international anerkannten" Rechte in Anspruch nehmen können. Dieses System ist jedoch eindeutig ein sanktionierendes System, das auf Vorabbescheinigungen basiert, die nach nicht notwendigerweise international anerkannten Kriterien ausgestellt werden. Bei der Anwendung dieses Verfahrens haben die amerikanischen Behörden einen erheblichen Ermessensspielraum.

Die Studie behandelt außerdem das APS der Gemeinschaft und dessen Klauseln im Zusammenhang mit den Sozialnormen: die als Anreiz konzipierte Sozialklausel und die Rücknahmeklausel.

III.4.3 Die Beziehung zwischen Handel und Arbeitnehmerrechten in den USA

Die USA unternahmen zahlreiche Vorstöße zur Einführung von Rechtsvorschriften, die die Einfuhr von Erzeugnissen verbieten, die mit Kinderarbeit oder der Arbeit von politischen und anderen Häftlingen hergestellt wurden. Paragraph 301 des Trade Act von 1974 liefert außerdem die Grundlage für die Überprüfung mutmaßlich rechtswidriger, unlauterer oder diskriminierender politischer Rechtsvorschriften und Praktiken anderer Länder und für Verhandlungen mit einem betroffenen Land über Schadenersatz. Die Tragweite dieser Regelungen ist jedoch nur schwer zu beurteilen, da sie noch nie unmittelbar angewandt wurden.

III.5 Die internationalen Normen für das Verhalten von Unternehmen

III.5.1 Die dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik

Diese Erklärung soll dazu beitragen, daß multinationale Unternehmen, Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Menschenrechte am Arbeitsplatz besser achten. Obwohl es sich hier nicht um ein verbindliches Instrument handelt, ist ein Verfahren zur Prüfung von Streitfällen vorgesehen.

III.5.2 Der OECD-Verhaltenskodex

Die OECD nahm 1976 einen Verhaltenskodex an, der in einem Dokument mit dem Titel *"Guidelines for Multinational Enterprises"* zahlreiche Empfehlungen enthält. Dieser nicht bindende Verhaltenskodex wird den multinationalen Unternehmen von den OECD-

Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Damit soll zweierlei erreicht werden: die Förderung des positiven Beitrags der multinationalen Unternehmen zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und die Reduzierung bzw. Lösung der möglicherweise durch ihre Geschäftstätigkeit verursachten Probleme. Der Verhaltenskodex hat anerkanntermaßen zahlreiche Vorteile. Erstens wendet er sich nicht an die staatlichen Stellen, sondern direkt an die Unternehmen; zweitens sieht er keine Sanktionen vor, sondern baut auf freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen, und drittens werden alle Regierungen im Rahmen der Förderung und der Verbesserung der Empfehlungen des Verhaltenskodex einbezogen.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Diskussion über die soziale Dimension des Welthandels verfolgt die OECD das Ziel, diesen Verhaltenskodex zur Förderung der Sozialklausel im multilateralen Handelssystem zu benutzen und so wesentliche Fortschritte bei den grundlegenden Arbeitsnormen zu erzielen. Die Wirksamkeit des Kodex ist dann garantiert, wenn er andere, allgemeinere Mechanismen unterstützt.

III.5.3 Verhaltensregeln für die Privatwirtschaft

Obwohl die in der Privatwirtschaft geltenden ethischen Grundsätze nicht verbindlich sind, können sie zur Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen beitragen. Sie können das Image eines Unternehmens verbessern und die Verbraucher zum Kauf seiner Produkte motivieren, so daß die anderen Unternehmen sich aus Angst vor dem Verlust von Marktanteilen ebenfalls nach diesen Grundsätzen richten. Auf diese Art und Weise kann auch das Verhalten in den Lieferländern beeinflußt werden.

III.6. Die Instrumente der Privatwirtschaft

- Moralischer Druck: Die Verbraucher müssen dazu gebracht werden, daß sie ihren Kauf nicht nur vom Preis, sondern auch von den Herstellungsbedingungen abhängig machen. So kann z.B. im Rahmen von Boykottkampagnen über die Arbeitsbedingungen in bestimmten Wirtschaftszweigen informiert werden.

- Die besondere Kennzeichnung von Konsumgütern, z.B. durch das "Rugmark"-Zeichen, das indische Teppiche kenntlich macht, die ohne Kinderarbeit hergestellt wurden. Die Kontrollverfahren der Rugmark-Initiative werden jedoch stark kritisiert.

- Investitionen im Interesse der Allgemeinheit.

SCHLUSSFOLGERUNG

Das OECD-Sekretariat hat hervorragende Forschungsarbeit geleistet, aber die Studie konnte aufgrund der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedsländern nicht angenommen werden. Sie wurde daher im Namen des Sekretariats vorgelegt. Der Ausschuß für Beschäftigung, Arbeitskräfte und Sozialfragen und der Handelsausschuß legten dagegen einen gemeinsamen Bericht vor, in dem zwar auf die unterschiedlichen Standpunkte der OECD-Mitglieder in bestimmten Fragen hingewiesen wird, gleichzeitig aber wichtige Ergebnisse der Studie hervorgehoben werden: die besondere Bedeutung

bestimmter Arbeitsnormen; die Tatsache, daß die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen mit wirtschaftlicher Entwicklung und Expansion des Handels vereinbar ist; die Bestätigung der zentralen Rolle der IAO. Hauptstreitpunkt war der Vorschlag, die WTO-Mechanismen zur Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen einzusetzen. Die IAO-Arbeitsgruppe begrüßte auf ihrer Sitzung im November 1996 die hervorragende Analyse. An mehreren Stellen des Berichts werden die übereinstimmenden Auffassungen von OECD und IAO hervorgehoben. Der Bericht unterstützt auch die Rolle, das Mandat und Aktionsmittel der IAO zur Förderung der sozialen Grundrechte.

IAO

Mit der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahre 1919 bewies die internationale Gemeinschaft ihre Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln für mehr soziale Gerechtigkeit und bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen weltweit. Die 180 IAO-Übereinkommen, die seitdem angenommen wurden, bilden die umfassendste Sammlung internationaler Arbeitsnormen. Die IAO-Tätigkeit ist ferner gekennzeichnet durch die ihr zur Verfügung stehenden Fördermöglichkeiten im Rahmen des Informations- und Erfahrungsaustauschs sowie durch technische Hilfe und Ausbildungsmaßnahmen.

Im Juni 1994 setzte der Verwaltungsrat der IAO eine Arbeitsgruppe über die soziale Dimension des Welthandels (in der Folge "Arbeitsgruppe" genannt) ein. In diesem Rahmen begann die IAO ihre Untersuchung über die Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschaft auf die Achtung der grundlegenden Arbeitsnormen.

Auch über die Förderung internationaler Kernarbeitsnormen und die Reform der Kodifizierungspolitik der Organisation wurde eingehend diskutiert. In diesem Zusammenhang startete der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts, Michel Hansenne, 1995 eine Kampagne zur Förderung der sieben Übereinkommen, die nach Auffassung der IAO von grundlegender Bedeutung sind (die internationalen Übereinkommen Nrn. 29 und 105 über die Zwangsarbeit, Nrn. 87 und 98 über die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen, Nrn. 100 und 111 über die Nichtdiskriminierung und Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung). Infolge dieser Kampagne waren bereits 29 neue Ratifikationen zu verzeichnen. Was das besondere Problem der Kinderarbeit angeht, so entstand in der IAO eine neue Dynamik mit dem Ziel der Annahme eines neuen Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Jahre 1999.

Ein weiterer Punkt auf der Tagesordnung der IAO ist die Stärkung des Systems zur Überwachung der Anwendung der internationalen Arbeitsnormen.

I. AUSWIRKUNGEN DER GLOBALISIERUNG DER WIRTSCHAFT AUF DIE EINHALTUNG DER GRUNDLEGENDEN ARBEITSNORMEN - DIE ARBEITEN DER ARBEITSGRUPPE ÜBER DIE SOZIALE DIMENSION DES WELTHANDELS

Im Juni 1994 beschloß der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts die Einsetzung einer dreigliedrigen Arbeitsgruppe (bestehend aus Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertretern), die über alle relevanten sozialen Aspekte der Liberalisierung des Welthandels beraten soll. Diese Arbeitsgruppe steht allen Mitgliedern des Verwaltungsrats offen.

Angesichts der recht ungenauen Definition ihres Auftrags konnte die Arbeitsgruppe erst nach einiger Zeit die Leitlinien für ihre künftige Arbeit festlegen. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß sie beschloß, die Frage der Handelssanktionien nicht weiter zu prüfen und auch jede weitere Diskussion über Verknüpfung von Welthandel und Sozialnormen durch eine Sozialklausel und einen Sanktionsmechanismus einzustellen.

Die Arbeitsgruppe scheint sich vielmehr auf die Untersuchung der sozialen Folgen der Globalisierung der Wirtschaft zu konzentrieren. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe von Vorschlägen gemacht, von denen einige bereits in die Tat umgesetzt wurden. Außerdem wurde generell vereinbart, daß die Arbeitsgruppe sich an den internationalen zeitlichen Vorgaben orientieren und bei ihren Sitzungen die Arbeiten anderer internationaler Organisationen wie der WTO und der OECD berücksichtigen solle.

I.1 Fragebogen über die Auswirkung der Globalisierung

Auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1996 erhielten die IAO-Mitgliedstaaten einen Fragebogen zur Beurteilung der Frage, wie sich die Globalisierung und die Liberalisierung des Handels auf die Verwirklichung der sozialen Ziele der IAO auswirkt, und wurden damit beauftragt, die repräsentativsten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu dieser Frage zu konsultieren. Bis zum 30. Oktober 1996 gingen beim IAA 136 Antworten von 128 Stellen aus 76 Ländern ein, wobei die am wenigsten entwickelten Länder und insbesondere der afrikanische Kontinent stark unterrepräsentiert waren.

Auf der Arbeitsgruppensitzung im November 1996 legte das IAA einen Bericht über die ersten (Teil-)Antworten auf den Fragebogen vor. Eine erste Prüfung des Berichts ist nicht vor März 1997 vorgesehen. Die wichtigsten Elemente dieses Berichts lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

I.1.1 Auswirkung der Globalisierung und der Handelsliberalisierung (1985-1995)

Im allgemeinen äußerten sich die Arbeitnehmer negativer als die Arbeitgeber und die Regierungen, und zwar insbesondere, was die Folgen der Globalisierung für die Beschäftigung angeht. Dem Bericht zufolge nahm jedoch das Beschäftigungsvolumen zwischen 1985 und 1995 zu; der Zuwachs lag in manchen Ländern bei einigen Prozentpunkten und erreicht in Kenia sogar 100%. Auf die Koalitionsfreiheit und die Arbeitsunfallrate wirkte sich die Globalisierung übrigens anscheinend nicht wesentlich aus. Im Hinblick auf die Abdeckung durch die Systeme der sozialen Sicherheit dagegen wurde die Lage unterschiedlich bewertet.

I.1.2 Beurteilung der Handelsliberalisierung und der Globalisierung

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften (insbesondere mit dem Ziel der Exportförderung und der Mobilisierung von Auslandsinvestitionen) und auf die Handlungsmöglichkeiten der Regierungen werden ebenfalls sehr unterschiedlich beurteilt.

I.1.3 Aktionen und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene

60 % der Befragten sind der Auffassung, daß die Fähigkeit eines Landes zur Ratifizierung und Anwendung der IAO-Übereinkommen über die Arbeitnehmergrundrechte und andere Arbeitnehmernormen von der Liberalisierung des Handels und der Globalisierung relativ unberührt bleibt. Als Haupthinderungsgründe werden stattdessen u.a. die Zwänge im Zusammenhang mit der Durchführung der Strukturanpassungspolitik und die Notwendigkeit der Mobilisierung von Auslandsinvestitionen angeführt.

84 % der Befragten (darunter fast alle Arbeitnehmer) sprachen sich für eine universelle Anerkennung und Anwendung der Arbeitnehmergrundrechte aus. 69 % befürworteten zu diesem Zweck eine Aktion im Rahmen der IAO. Auch andere Organisationen wurden in diesem Zusammenhang erwähnt, so vor allem die WTO und ebenfalls, wenn auch seltener, die OECD, die Europäische Union, die UNO, die UNCTAD, die internationalen Finanzinstitute oder Regionalorganisationen wie die OAU. Im Interesse einer besseren Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen werden vier Arten von Maßnahmen vorgeschlagen: Verhaltenskodizes für Unternehmen und Gewerbebetriebe, ein Kennzeichnungssystem, von Gewerkschaften, Verbrauchern oder anderen nichtstaatlichen Gruppen organisierte Boykotte bestimmter Einfuhren und die extraterritoriale Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften.

I.2 Sonstige Vorschläge

Auf der Arbeitsgruppensitzung im November 1996 wurden weitere Vorschläge unterbreitet, die in die gleiche Richtung gehen wie der Fragebogen. Vorgeschlagen wurde zum einen eine allgemeine Überprüfung der IAO-Instrumente mit dem Ziel, den Mitgliedsländern die Bewältigung der sozialen Folgen der Liberalisierung des Welthandels zu erleichtern; zum anderen wäre zu prüfen, ob eine Studie über die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen durchgeführt werden kann.

Vorgeschlagen wurden auch Länderstudien, in denen zu untersuchen wäre, wie bestimmte Länder, die sich freiwillig für die Studie bereitstellen, ihre sozialen Zielsetzungen angesichts der negativen oder positiven Auswirkungen der Globalisierung wahren konnten. Sechs Länder haben bereits ihre Bereitschaft zur Teilnahme gemeldet. Wie diese Studien - insbesondere praktisch - durchgeführt werden sollen, wurde bisher jedoch noch nicht festgelegt.

II. OPTIMIERUNG DER NORMATIVEN TÄTIGKEIT DER IAO

II.1 Die Kampagne des Generaldirektors für die Förderung der grundlegenden internationalen Arbeitsübereinkommen

In der IAO besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß die sieben internationalen Arbeitsübereinkommen, die bereits auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen besonders erwähnt wurden, von grundlegender Bedeutung sind. Dabei handelt es sich um die Übereinkommen Nrn. 29 und 105 über die Zwangsarbeit, Nrn. 87 und 98 über die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen, Nrn. 100 und 111 über die Nichtdiskriminierung und Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung.

Diese Übereinkommen wurden nicht alle in demselben Maße ratifiziert. Daher beschloß IAA-Generaldirektor Hansenne im März 1995, alle Mitgliedstaaten schriftlich auf die Ratifikation dieser sieben Übereinkommen hinzuweisen. Alle Länder, die bisher noch nicht alle sieben Übereinkommen ratifiziert hatten, wurden gebeten mitzuteilen, ob sie dies zu tun beabsichtigten. Falls ja, sollten sie angeben, zu welchem Zeitpunkt; falls nein, sollten sie für jedes einzelne Übereinkommen Gründe angeben, die sie von der Ratifizierung abhielten.

Die Ergebnisse dieser Kampagne zur Förderung der wichtigsten Arbeitsnormen wurden regelmäßig vom Verwaltungsrat (durch seine Kommission für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen) geprüft.

Obwohl sich noch nicht alle IAO-Mitgliedsländer geäußert haben, hat die Kampagne bereits zu Erfolgen geführt, denn es wurden 29 neue Ratifikationen verzeichnet. Gleichzeitig kam ans Licht, vor welchen Schwierigkeiten manche Mitgliedsländer stehen, die die Übereinkommen ratifizieren möchten, und wie wichtig hier die technische Hilfe des IAA sein kann.

II.2 Das Problem der Kinderarbeit

Zu den sieben grundlegenden Übereinkommen gehört auch das Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, das bisher jedoch nur von recht wenigen Ländern ratifiziert wurde. Als Grund für diese relative Erfolglosigkeit wurde angeführt, daß das Übereinkommen zu kompliziert ist und der Situation in bestimmten Entwicklungsländern nicht gerecht wird.

Ferner veröffentlichte das IAA in jüngster Zeit eine Reihe von Berichten, aus denen hervorgeht, daß die Kinderarbeit und insbesondere ihre schlimmsten Formen weltweit auf dem Vormarsch sind.

Angesichts dieser Sachlage beschloß das IAA, das Problem der Kinderarbeit auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1998 und im Juni 1999 zu setzen, damit ein neues Übereinkommen angenommen werden kann, das unverzüglich und bedingungslos diese besonders extremen Formen der Kinderarbeit verbietet. Diese Entscheidung stieß weithin auf Zustimmung.

Die Abschaffung der Kinderarbeit wird nicht nur auf der normativen Ebene angestrebt, sondern auch durch die technische Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen des IPEC-

Programms, das seit 1991 mit Hilfe freiwilliger Beiträge der Mitgliedsländer (und bald auch der Europäischen Kommission) durchgeführt wird, um die Kinderarbeit zu beseitigen.

II.3 Stärkung des Systems zur Überwachung der Anwendung der Übereinkommen

Das derzeitige IAO-Überwachungssystem basiert vor allem auf der Prüfung von Berichten, die die Mitgliedsländer regelmäßig über die von ihnen ratifizierten Übereinkommen vorlegen. Außerdem gibt es ein Verfahren zur Prüfung von Klagen/Beschwerden, das jedoch keine echten Sanktionen vorsieht.

Die IAO prüft zur Zeit eine Reihe von Vorschlägen, wie dieses Verfahren wirksamer gestaltet werden kann. Vorgeschlagen wird unter anderem, das für den Bereich der Koalitionsfreiheit geltende Verfahren auf alle grundlegenden Übereinkommen auszudehnen. Dieses Verfahren zeichnet sich vor allem dadurch aus, das auch Beschwerden gegen Staaten geprüft werden können, die das fragliche Übereinkommen nicht ratifiziert haben.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, daß die Förderung und die Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen in der IAO mit neuer Dynamik angegangen werden.

Diese Entwicklung könnte sich übrigens insofern noch verstärken, als die WTO-Minister auf ihrer Konferenz in Singapur die Rolle der IAO bei der Festlegung und Förderung dieser Normen bestätigten.

WTO

Trotz des Drängens einiger Mitglieder kam in der Welthandelsorganisation (WTO) seit der Ministerkonferenz von Marrakesch im April 1994 keine wirklich tiefgehende Diskussion über den Welthandel und seine soziale Dimension, darunter auch die international anerkannten Sozialnormen, zustande.

Auf der informellen Tagung der Handelsminister der Europäischen Union am 18. und 19. September 1996 in Dublin hatte der Generaldirektor der WTO vier Punkte vorgetragen, die bei dem Thema Sozialnormen konsensfähig sind: die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen; die Anerkennung der IAO als treibende Kraft in allen Fragen, die Arbeit und Beschäftigung betreffen; die Absage an jede Infragestellung der komparativen Vorteile der Länder mit niedrigen Arbeitskosten; die Zusicherung, daß die Möglichkeit von Handelssanktionen nicht in Betracht gezogen wird. Er hatte jedoch darauf hingewiesen, daß es angesichts der vielen Meinungsverschiedenenheiten zwischen den Delegationen und insbesondere aufgrund der Weigerung einiger Mitglieder, in der WTO überhaupt über die Sozialnormen zu beraten, in Singapur nur unter größten

Schwierigkeiten gelingen werde, sich auf eine auf diesen vier Grundsätzen basierende Erklärung zu einigen.

Die Entwicklung gab ihm zum Teil recht. Zwar scheiterte der Versuch, eine Arbeitsgruppe damit zu beauftragen, den Zusammenhang zwischen Welthandel und Sozialnormen zu untersuchen und außerdem zu prüfen, in welchen Bereichen die WTO in Zusammenarbeit mit den anderen internationalen Organisationen intervenieren könnte, um zur Förderung dieser Normen beizutragen - kurzfristig ist also nicht mit einer globalen Lösung des Problems, ja noch nicht einmal mit einer ernsthaften Diskussion auf WTO-Ebene zu rechnen. Dennoch kann man angesichts der folgenden Formulierung in der Ministererklärung von Singapur auch nicht behaupten, daß überhaupt kein Fortschritt erzielt wurde:

> *"Wir verpflichten uns noch einmal, die international anerkannten grundlegenden Arbeitsnormen einzuhalten. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) ist die für die Festlegung der Arbeitsnormen und die Überwachung ihrer Einhaltung zuständige Institution. Wir bekräftigen, daß wir ihre Tätigkeiten in diesem Bereich unterstützen. Wir sind der Auffassung, daß durch eine Ausweitung und Liberalisierung des Handels begünstigtes Wirtschaftswachstum und Entwicklung zur Förderung dieser Normen beitragen. Wir lehnen es ab, daß die Arbeitsnormen zu protektionistischen Zwecken mißbraucht werden, stimmen darin überein, daß die komparativen Vorteile, insbesondere der Entwicklungsländer mit niedrigen Löhnen, nicht in Frage gestellt werden dürfen. In diesem Zusammenhang stellen wir fest, daß die Sekretariate der WTO und der IAO ihre bereits bestehende Zusammenarbeit fortsetzen werden."*

Damit verpflichten sich alle Mitglieder der WTO zur Einhaltung der international anerkannten Arbeitsnormen und bekräftigen, daß sie die IAO, die für deren Festlegung zuständig ist, unterstützen werden. Protektionistischen Tendenzen wird eine Absage erteilt, und damit ist der Weg frei für ein konstruktives, auf Anreizen basierendes Vorgehen in dieser Frage, unter anderem im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit von WTO und IAO.

Die Schlußfolgerungen von Singapur sind weit davon entfernt, das Konzept der Gemeinschaft und insbesondere ihr Vorgehen im Rahmen des APS zu verwerfen - sie können vielmehr als Ermutigung angesehen werden.

ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Über den Zusammenhang zwischen Sozialnormen und Welthandel wurde in mehreren Organisationen ausgiebig beraten, und so konnten einige Begriffe geklärt und Analysen vorangebracht werden. Ein Konsens über die Art des Zusammenhangs zwischen Handel und Sozialnormen wurde jedoch nicht erzielt, was vor allem auf die Furcht vor Handelssanktionen zurückzuführen ist.

Welche Schlüsse sind also im Hinblick auf die Zielsetzung dieses Berichts zu ziehen, der es dem Rat ermöglichen soll, die als Anreiz konzipierte Sozialklausel des APS in ihrem Gesamtzusammenhang zu prüfen? Nach Auffassung der Kommission drängen sich zwei Schlußfolgerungen auf:

1. Zunächst ist zu betonen, daß die im Zuge der Arbeiten über dieses Thema aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten eher die Methode als die Zielsetzung betreffen. Kein Land, auch keines der in dieser Frage besonders genauen Entwicklungsländer, bestreitet wirklich die grundlegenden Ziele, wie sie insbesondere auf dem Kopenhagener Gipfel herausgearbeitet wurden. Dagegen lehnen viele es ab, Handelsinstrumente einzusetzen, um diese Ziele zu erreichen, da sie befürchten, in einen unkontrollierbaren protektionistischen Teufelskreis zu geraten, der letztlich, ohne daß dies zunächst beabsichtigt wäre, die natürlichen komparativen Vorteile der Entwicklungsländer in Frage stellt.

Solche Befürchtungen können nicht überraschen, da in der Diskussion vor allem der negative, sanktionierende Aspekt der Sozialklausel im Mittelpunkt stand, ohne daß die Vorteile eines positiven, anreizorientierten Vorgehens wirklich vertieft wurden. Das APS der Gemeinschaft bietet aber den Entwicklungsländern eine lediglich als Anreiz gedachte Regelung an, die auf Kooperation und nicht auf Konfrontation basiert. Darüber hinaus wurde die Sozialklausel in dieser Diskussion vor allem unter dem wirtschafts- und handelspolitischen Aspekt (Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit) oder unter dem Aspekt der Menschenrechte betrachtet. Der entwicklungspolitische Aspekt, unter dem die Sozialklausel des APS zu sehen ist, nahm dagegen nur wenig Platz ein.

Die internationale Diskussion über die Sozialklausel darf also nicht dazu führen, daß die Gemeinschaft die Umsetzung der als Anreiz konzipierten APS-Regelungen nicht weiter verfolgt - im Gegenteil.

2. Bei der Umsetzung dieser Regelungen hat die Gemeinschaft die Wahl zwischen zwei Konzepten: Entweder sie versucht, ihre Ziele "vor Ort" durchzusetzen und eine wirklich wirksame Sozialklausel einzuführen. Oder sie zieht es vor, ein politisches Signal zu setzen und gibt - möglicherweise auf Kosten der Wirksamkeit dieses Instruments - einer leichter anwendbaren Sozialklausel den Vorzug.

Im sozialen Bereich ist es aufgrund der eindeutigen Begriffe und Kriterien in den einschlägigen IAO-Übereinkommen möglich, sich für die erste Option, die Wirksamkeit vor Ort, zu entscheiden. Damit die begünstigten Länder ihre Sozialpolitik wirklich verbessern, müssen die den Ausführern zusätzlich gewährten Vorteile attraktiv sein, d.h.

die zusätzliche Präferenzspanne muß groß genug sein. Außerdem sind Kontrollmöglichkeiten vorzusehen. Dies setzt voraus, daß alle begünstigten Länder die Anwendung der Sozialklausel beantragen, eine entsprechende Grundsatzerklärung abgeben und als Gegenleistung garantieren, daß alle Ausführer oder Hersteller die Normen einhalten. Dies hätte eine Art Nachahmungseffekt zur Folge, so daß sich alle Ausführer und Hersteller diese Verhaltensregeln zu eigen machen. Nur auf diese Weise können vor Ort wirkliche Fortschritte erzielt werden, denn nur mit Hilfe strikter Kontroll- und Kooperationsmethoden gegenüber den Ausführern sind solche Fortschritte als Gegenleistung für erhebliche Zugeständnisse zu gewährleisten.

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT GEMÄSS ARTIKEL 8 ABSATZ 2 DER VERORDNUNGEN NR. 3281/94 UND NR. 1256/96 DES RATES ÜBER DAS ALLGEMEINE PRÄFERENZSCHEMA

Zusammenfassung der im Rahmen des ITTO, der OECD und der WTO durchgeführten Arbeiten zur Wechselbeziehung zwischen internationalem Handel und Umweltschutz

Die nachhaltige Entwicklung, die die beiden Komponenten Umweltschutz und sozialer Fortschritt in sich vereint, wird künftig den Schwerpunkt der nationalen Entwicklungsstrategien und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bilden. Ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg dorthin war der Gipfel von Rio im Juni 1992, auf dem das Aktionsprogramm Agenda 21 angenommen wurde. Darin verpflichteten sich die Regierungen weltweit dazu, die nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene zu fördern und die internationale Kooperation auszubauen.

In diesem Zusammenhang wird sich die internationale Gemeinschaft immer stärker der Bedeutung der Wälder bewußt, die sowohl für die Ökosysteme als auch für den Menschen unentbehrlich sind. Eine übermäßige Ausbeutung der Wälder bedroht die Umwelt und damit die Entwicklung vieler von der Holzerzeugung abhängiger Länder.

Das besondere Problem der Tropenwälder wurde mit großer Entschiedenheit angegangen; durch zahlreiche Initiativen der zuständigen internationalen Organisationen konnten beträchtliche Fortschritte bei der Einführung ökologischer Kriterien erzielt werden. Dabei steht jedoch weniger die Beschränkung des Holzeinschlags in den Tropenwäldern zur Vermeidung der vollständigen Entwaldung, als die Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Naturtropenwaldes im Vordergrund. Diesem Ziel dient unter anderem auch die Einführung ökologischer Kriterien für die Vergabe des Öko-Labels der Gemeinschaft für Papier. Daher muß vorrangig die Verwendung von Tropenholz gefördert werden, das durch nachhaltige Waldbewirtschaftung gewonnen wurde.

Als einer der größten Geber - insbesondere von Mitteln für die Erhaltung der Tropenwälder - setzt sich die EU besonders für die nachhaltige Waldbewirtschaftung ein. Ein entsprechendes politisches Konzept sollte eher durch die Schaffung von Anreizen als durch Zwangsmaßnahmen umgesetzt werden. Dieses Prinzip liegt dem APS der Gemeinschaft zugrunde. Mit der Umweltsonderregelung, die in Artikel 8 der Verordnungen Nr. 3281/94 vom 19. Dezember 1994 und Nr. 1256/96 vom 20. Juni 1996 festgelegt ist, soll die Einfuhr von Erzeugnissen begünstigt werden, deren Charakteristika und Herstellungsmethoden gemäß international anerkannter Kriterien die Umsetzung der in den internationalen Umweltübereinkommen festgelegten Zielsetzungen ermöglichen.

Durch die als Anreiz konzipierte Sonderregelung werden all jenen Ländern auf Antrag zusätzliche Zollpräferenzspannen eingeräumt, die nachweisen können, daß sie die geltenden Umweltschutznormen, insbesondere die Normen der Internationalen Tropenholzorganisation ITTO, für die Bewirtschaftung der Tropenwälder einhalten. Diese Sonderregelung besteht bereits, wird jedoch noch nicht angewandt, da sie erst am 1. Januar 1998 in Kraft tritt. Diesbezüglich muß die Kommission einen Bericht ausarbeiten, in dem die von der Internationalen Tropenholzorganisation, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Welthandelsorganisation entwickelten Strategien für die Wechselbeziehungen zwischen Handel und Umwelt zusammengefaßt werden.

Da bisher nur ein Anwendungsbereich ausdrücklich in Artikel 8 der Verordnung 3281/94 festgelegt ist, konzentriert sich der vorliegende Bericht insbesondere auf die auf

internationaler Ebene vorgesehene Festlegung von Kriterien und Bewertungsmethoden für die nachhaltige Waldbewirtschaftung und stützt sich dabei auf einschlägige Unterlagen für die Anwendung der Umweltsonderregelung. Dies schließt jedoch nicht aus, daß die Sonderregelung in absehbarer Zeit auch auf andere internationale umweltrelevante Normen ausgeweitet wird. Im Hinblick darauf müssen auch die anderen internationalen Übereinkommen im Umweltbereich berücksichtigt werden, namentlich die Übereinkommen über Artenvielfalt (1992), über Klimaänderungen (1992) und über gefährliche Abfälle (Basel, 1989), auch wenn keines dieser Übereinkommen eine konkrete Grundlage für die Anwendung einer Umweltsonderregelung darstellt.

Im Anschluß an diesen Bericht wird die Kommission dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluß über Anwendungsumfang und -modalitäten der Sonderanreize vorlegen.

Ein positives Ergebnis der vom Rat auf der Grundlage des Kommissionsberichts über die Konzepte der internationalen Organisationen vorgenommenen Prüfung schränkt selbstverständlich in keiner Weise das Initiativrecht der Kommission ein, die die Anwendung einer im Prinzip bereits bestehenden Regelung vorschlägt. Dieser Vorschlag der Kommission stützt sich jedoch auch auf das Ergebnis der Arbeit des Rates, so daß er erst nach Abschluß der Diskussion über diesen Bericht ausgearbeitet wird. Ferner müßte der Vorschlag der Kommission daraufhin geprüft werden, inwieweit er mit dem Ziel der globalen Neutralität der Auswirkungen des APS übereinstimmt, unter besonderer Berücksichtigung der gleichzeitigen Anwendung des Staffelungsmechanismus (einschließlich Artikel 6) und der Sonderregelungen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder.

WTO

In der Präambel des Übereinkommens zur Gründung der Welthandelsorganisation wird auf die Notwendigkeit des Umweltschutzes und der Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung hingewiesen. Gemäß einem der Grundsätze der WTO, der in den Verhandlungen über den multilateralen Handel im Rahmen der Uruguay-Runde aufgegriffen wurde, muß der Zusammenhang zwischen dem Funktionieren des multilateralen Handelssystems, einem besseren Umweltschutz und der Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung entsprechende Beachtung finden. Des weiteren können gemäß Artikel XX Buchstaben b) und g) des GATT 1997 Maßnahmen zum Schutz natürlicher Ressourcen ergriffen werden, unter der Bedingung, daß diese weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen.

Anfang 1995 setzte der Rat der OECD offiziell einen Ausschuß "Handel und Umwelt" ein, der an der Ausarbeitung der Strategien mitwirkte und auf den regelmäßig stattfindenden Ausschußsitzungen die Intensität der Beziehungen zwischen der Liberalisierung des internationalen Handels und dem Umweltschutz untersuchte, damit alle Möglichkeiten, die beide Bereichen in Einklang zu bringen sind, ausgeschöpft werden können.

Auch nach zweijähriger Arbeit konnte der Ausschuß keine konkreten Maßnahmen für die Ministertagung in Singapur im Dezember 1996 vorschlagen. In seinen Schlußfolgerungen hat der Ausschuß jedoch eingeräumt, daß das multilaterale Handelssystem weitere umweltpolitische Erwägungen einbeziehen und einen stärkeren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten könnte, ohne dadurch seine Prinzipien der Offenheit, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung zu gefährden. Darüber hinaus befürwortete der Ausschuß eindeutig multilaterale Lösungen, die auf der Grundlage internationaler Zusammenarbeit und eines Konsens beruhen, als das wirksamste und beste Mittel der Regierungen, die Umweltproblematik durch grenzübergreifende oder globale Strategien zu bewältigen.
Dennoch enthält sein Bericht keinen Vorschlag zur Gestaltung der Wechselbeziehung zwischen dem internationalen Handel und dem Umweltschutz. Auf der Ministertagung in Singapur konnte daher nur auf die Arbeiten des Ausschusses "Handel und Umwelt" verwiesen und hervorgehoben werden, daß auf nationaler Ebene eine engere Koordinierung zwischen den Bereichen Handel und Umweltschutz erfolgen muß, wobei als konkrete Schlußfolgerung lediglich die Fortsetzung der Ausschlußarbeit beschlossen wurde. Dies zeigt sich auch in der Erklärung der Minister:

> *"Der Ausschuß für Handel und Umwelt hat einen wichtigen Beitrag zur Durchführung seines Arbeitsprogramms geleistet. Er prüfte u.a. die komplementären Beziehungen zwischen der Liberalisierung des Handels, der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Umweltschutz und wird dies auch weiterhin tun. Mit der vollständigen Umsetzung der WTO-Übereinkünfte wird ein wichtiger Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung geleistet. In den Beratungen des Ausschusses wurde die Bedeutung der Koordinierung der Handels- und Umweltpolitik auf einzelstaatlicher Ebene hervorgehoben. Die diesbezüglichen Beratungen des Ausschusses wurden durch*

die Teilnahme von Sachverständigen für Umwelt- und Handelsfragen der einzelnen Regierungen bereichert; es wäre wünschenswert, wenn diese Sachverständigen weiterhin an den Beratungen des Ausschusses teilnehmen könnten. Umfang und Komplexität der in dem Arbeitsprogramm des Ausschusses behandelten Themen zeigen, daß weitere Arbeiten zu allen in dem Bericht des Ausschusses genannten Programmpunkten notwendig sind. Wir wollen auf den bisherigen Arbeiten aufbauen und fordern daher den Rat auf, seinen Auftrag auszuführen und dem Allgemeinen Rat im Rahmen seines gegenwärtigen Mandats Bericht zu erstatten."

OECD

1991 wurde vom Rat der OECD eine Empfehlung über Umweltindikatoren und -information angenommen, in der die Entwicklung zuverlässiger, griffiger, meßbarer und entscheidungsrelevanter Indikatoren als wünschenswert bezeichnet wird. Von der OECD-Gruppe wurden verschiedene Globalindikatoren für den Zustand der Umwelt festgelegt. Diese nach 13 Kernpunkten unterteilten Indikatoren sollen die Bewertung umweltpolitischer Ergebnisse sowie die Einbeziehung der Umweltthemen in die sektorspezifischen Politiken und in die Wirtschaftspolitik gewährleisten.

Folgende Globalindikatoren wurden von der OECD für die Bewirtschaftung der Waldressourcen erstellt:

1. der Umfang des Ernteertrags im Verhältnis zur Erneuerungsfähigkeit,
2. die Verteilung der Wälder nach Volumen und Fläche,
3. der Anteil der umgewandelten oder geschädigten Wälder an der gesamten Waldfläche,
4. der Anteil der übermäßig ausgebeuteten Wälder, die erfolgreich wiederaufgeforstet wurden (einschließlich der natürlichen Regenierung),
5. der Anteil der Schutzgebiete an der gesamten Waldfläche.

Die Aufstellung dieser Kriterien durch die OECD erweist sich als besonders nützliche Grundlage für die Ausarbeitung der Berichte über die umweltpolitischen Ergebnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten. Diese Kriterien können auch zu einer allgemeinen Bewertung des Zustandes der Waldressourcen für jedes Land der OECD beitragen.

Die Tätigkeit der OECD konzentriert sich bisher hauptsächlich auf die Erstellung von Analysen.

Die Internationale Tropenholzorganisation setzt sich für die Erhaltung und die umweltgerechte Nutzung der Tropenwälder durch eine nachhaltige Bewirtschaftung ein und definiert diese als Bewirtschaftung eines dauerhaften Waldbestands zur Erreichung klar definierter Zielsetzungen für die Nutzung bestimmter Erzeugnisse und Dienstleistungen mit nachhaltigem Verbrauch, ohne den eigentlichen Wert des Waldes oder seine künftige Bewirtschaftung zu beeinträchtigen und die physische und die soziale Umwelt zu schädigen. Andererseits definiert die ITTO eine nationale, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Politik zur Förderung des Waldes als eine Politik für die Erhaltung aller Waldarten eines Landes, in dem ein vertretbares Gleichgewicht herrscht und das über eine angemessene Fläche mit dauerhaftem Waldbestand verfügt. Im Forstsektor wird die Waldbewirtschaftung als nachhaltig eingestuft, wenn sie die Erhaltung aller elementaren Funktionen eines Waldes gewährleistet, ohne dadurch andere Funktionen zu beeinträchtigen. [1]

I. "ZIEL 2000"

Auf der achten ITTO-Ratstagung auf Bali im Mai 1990 wurde das "Ziel 2000" festgelegt. Damit haben sich die Mitgliedstaaten des ITTO verpflichtet, bis zum Jahr 2000 den Handel mit Tropenholz und Tropenholzprodukten auf Erzeugnisse aus nachhaltig bewirtschafteten Waldbeständen zu beschränken. Auf der 20. ITTO-Ratstagung vom 15. und 23. Mai 1996 konnten Erzeuger und Verbraucher einen Konsens über die Halbzeitüberprüfung des Programms Horizont 2000 erzielen. Die Erzeugerländer erkennen die Bedeutung der Kriterien für die nachhaltige Bewirtschaftung an und haben daher beschlossen, eine Expertengruppe mit der Prüfung der voraussichtlichen Kosten und der zur Erreichung des Ziels 2000 erforderlichen Mittel zu beauftragen; die Erzeugerländer gehen in den prioritären Bereichen entsprechende Verpflichtungen ein und akzeptieren die obengenannten Maßnahmen.

II. RICHTLINIEN DER ITTO

Die ITTO hat Richtlinien für eine nachhaltige Bewirtschaftung von tropischem Naturwald und Nutzwald sowie über die Erhaltung der Artenvielfalt in den tropischen Nutzwäldern verabschiedet, die folgende Grundsätze enthalten:

II.1 Nationale Forstpolitik

Die ITTO befürwortet eine nationale Forstpolitik als Bestandteil einer nationalen Landnutzungspolitik, durch die eine ausgewogene Nutzung der Ressourcen gewährleistet wird. Diese Forstpolitik muß folgende Aspekte berücksichtigen:

---

[1] Definition, die auf der ITTO-Ratstagung 1992 festgelegt wurde, staatenübergreifendes Seminar über die Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung, August 1996, Helsinki.

1. die Erhaltung der derzeitigen bewaldeten Fläche,
2. die Bedürfnisse und Interessen jetziger und künftiger Generationen,
3. die Eingliederung des Forstsektors in die Volkswirtschaft,
4. die verschiedenen Zielsetzungen der Forstpolitik und ihre jeweilige Bedeutung,
5. die jeweilige Fläche der im staatlichen oder im privaten Besitz befindlichen Waldgebiete
6. Programme zur Bewertung der Artenvielfalt in allen Waldgebieten.

Diese Politik auf nationaler Ebene muß durch einen entsprechenden rechtlichen Rahmen gestützt werden, der wiederum im Einklang mit den für die anderen Sektoren geltenden Vorschriften steht. Damit neue soziale, wirtschaftliche und ökologische Gegebenheiten sowie neue Informationen angemessen berücksichtigt werden können, muß eine entsprechende Überprüfung der einzelstaatlichen Politik und Gesetzgebung vorgesehen werden.

Besonderen Nachdruck legt die ITTO auf die Durchführung von Studien über die sich aus der Bewirtschaftung des Waldes ergebenden wirtschaftlichen Vorteile, über den Standort und den Umfang der erforderlichen Aufforstungen, über die Umweltschutzerfordernisse, über die Nachfrage nach Walderzeugnissen, über die Erneuerungsfähigkeit der Waldgebiete, über das Ausmaß der Abhängigkeit und des Bedarfs der lokalen Bevölkerungen, die aufgrund wirtschaftlicher, geistiger und kultureller Bindungen ein besonderes Interesse an den für Aufforstungen vorgesehenen Gebieten haben.

II.2 Nationale Forstinventur

Der gesamte Bestand und die Fläche aller Wälder, ungeachtet der Besitzverhältnisse, muß in einer forstwirtschaftlichen Statistik erfaßt werden, die ebenfalls über Umfang und Veränderungen der Artenvielfalt in allen Nutzwäldern Aufschluß gibt. Diese Statistiken müssen so flexibel gestaltet werden, daß sie um bisher nicht erfaßte Angaben erweitert werden können.

II.3 Dauerhafter Waldbestand

Bei bestimmten Gebietskategorien muß ein dauerhafter Waldbestand erhalten werden. Entsprechende Bemühungen der ITTO richten sich insbesondere auf Schutzgebiete, Waldflächen in Naturschutzgebieten, Wälder, die zur Erzeugung von Holz oder anderen Walderzeugnissen genutzt werden, oder Wälder, auf die mehrere dieser Kriterien zutreffen. Die verschiedenen Kategorien des Dauerwaldes müssen in Abstimmung mit den betroffenen Bevölkerungen und unter Berücksichtigung ihrer Forderungen entsprechend eingestuft, untersucht und abgegrenzt werden.

Die ITTO empfiehlt, die Rodung von Naturwäldern zur Vorbereitung der Wiederaufforstung ausschließlich dann zuzulassen, wenn anhand einer aussagekräftigen Analyse nachgewiesen wird, daß diese Maßnahme zur Erhaltung des Waldbodens unerläßlich ist.

Die ITTO fordert außerdem die Ausweisung einer möglichst großen Fläche von Schutzgebieten mit Naturwald, die von einer quasi natürlichen Pufferzone umgeben sind, um der Zerstörung des Waldrandes vorzubeugen und die ökologische Funktion des Waldes zu halten. Darüber hinaus muß durch die Verbindung mit unberührten Wäldern der Verlust der Artenvielfalt auf ein Minimum beschränkt werden.

II.4 Besitzverhältnisse

Die Grundsätze und Empfehlungen der ITTO gelten für alle Wälder, unabhängig von den Besitzverhältnissen. Sie erhalten nur dann besonderes Gewicht, wenn die lokalen

Bevölkerungsgruppen generell eine Änderung der Landnutzung und den vorgeschlagenen neuen Nutzungsformen zugestimmt haben.

II.5 Nationaler Forstdienst

Durch die Schaffung eines nationalen Forstdienstes mit der entsprechenden Kompetenz und Kapazität soll die Umsetzung eines integrierten Konzepts für die Waldbewirtschaftung und damit die Erhaltung der Werte des Waldes, u.a. der Artenvielfalt, gewährleistet werden.

II.6 Durchführbarkeitsstudien

Die ITTO empfiehlt, in entsprechenden Durchführbarkeitsstudien alle ökologischen, sozioökonomischen (besserer Zugang zu den Ressourcen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Investitionsmöglichkeiten, industrielle Entwicklung, Steigerung der Einkommen, aber auch Verschiebung der Besitzverhältnisse, Zerstörung der natürlichen Werte, ...) und institutionellen Auswirkungen einer nachhaltigen Wiederaufforstung untersuchen zu lassen.

II.7 Waldbwirtschaftung

II.7.1 Planung

Eine nachhaltige Bewirtschaftung und Wiederaufforstung von Waldflächen ist nur im Rahmen eines entsprechenden Flächennutzungsplans möglich. Für die Wiederaufforstungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen muß ein geeignetes Konzept entwickelt werden. Diese Pläne sollten im wesentlichen folgende Punkte umfassen: Die von der Wiederaufforstung und Bewirtschaftung ausgeschlossenen Gebiete, die Wahl der forstwirtschaftlichen Methode, die Regulierung der Walderträge und des zu erzielenden jährlichen Hiebsatzes, die für Straßen, das Ausrücken des Holzes und als Feuergürtel vorzusehenden Schneisen, Forstinventar und Kartographie, die Methoden für die Bodenvorbereitung, die Pflanzen, die Pflege, die Vermeidung der Bodenerosion und -verdichtung, Feuerschutz und -bekämpfung, die biologische Bekämpfung von Parasiten und der Schutz gegen Parasiten, Krankheiten und Unwetter, die Erschließung von Absatzmärkten und Ausarbeitung eines Wirtschaftsplans, Bestimmungen, die gewährleisten, daß auch die lokalen Bevölkerungsgruppen von den Werten des Waldes profitieren kann und Sicherung der Gewohnheitsrechte.

II.7.2. Holzeinschlag und -gewinnung

Die forstgesetzlichen Bestimmungen für den Holzeinschlag sind unerläßlich, um eine Vereinheitlichung der Maßnahmen für die Holzgewinnung und der forstwirtschaftlichen Praktiken zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang hält die ITTO die Festlegung eindeutiger Vorschriften für die Besäumung, die Kennzeichnung der zu fällenden oder zu erhaltenden Bäume sowie Anweisungen für die Bestimmung der Fällrichtung und die Holzabfuhr für erforderlich. Darüber hinaus muß die Breite der Schneisen reduziert und der Einsatz von Maschinen sowie die Folgeschäden des Holzeinschlags für den Restbestand möglichst gering gehalten werden. Nach dem Holzeinschlag müssen daher der verbleibende Waldbestand durch eine Forstinventur erfaßt und gegebenenfalls die Durchführung der erforderlichen forstwirtschaftlichen Maßnahmen beschlossen werden.

II.7.3. Schutz

Der bewirtschaftete Dauerwald muß gegen unsachgemäße Praktiken die nicht mit einer bestandserhaltenden Holzerzeugung vereinbar sind, geschützt werden. Bei forstwirtschaftlichen Infrastrukturarbeiten müssen die Risiken der Bodenerosion und

anderer Gefährdungen des Waldstandortes sowie ökologische Schäden im allgemeinen möglichst reduziert werden. Darüber hinaus muß ein Konzept für die Bekämpfung von Waldbränden entwickelt werden, die eine ernste Gefahr für die Holzerzeugung, das ökologische Gleichgewicht und die Qualität der Aufforstungen darstellen. Auch für die Anwendung und Lagerung chemischer Produkte müssen Vorschriften erlassen werden.

II.7.4. Rechtsvorschriften

Die Richtlinien der ITTO sehen die Schaffung eines entsprechenden Rechtsrahmens, insbesondere in Form von Konzessionsverträgen, Bewilligungen für den Holzeinschlag auf Privateigentum oder gewohnheitsrechtlichem Eigentum sowie Genehmigungen für die Holzgewinnung vor.

II.7.5 Forschung und Kontrolle

Damit soll eine Art Rückmeldung über die Kompatibilität der forstwirtschaftlichen Maßnahmen mit den Zielsetzungen einer bestandserhaltenden Holzerzeugung und anderen Nutzungsformen des Waldes sichergestellt werden.

II.8. Sozioökonomische Aspekte

In sozioökonomischer und finanzieller Hinsicht muß eine gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den Aufsichtsbehörden, den Eigentümern, den Konzessionären und der lokalen Bevölkerung gewährleistet werden. Die ITTO verweist mit Nachdruck darauf, daß der Erfolg der forstwirtschaftlichen Maßnahmen und der Wiederaufforstung von der Einbindung der lokalen Bevölkerung abhängt, deren Lebensunterhalt gesichert werden muß. Daher sieht die ITTO die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Bestandserhaltung der Waldressourcen und die Prüfung der forstwirtschaftlichen Abgaben und Gebühren vor.

III. DIE KRITERIEN UND INDIKATOREN DER ITTO[2]

Die ITTO betrachtet diese Kriterien als wichtige Anhaltspunkte für die Beurteilung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Der Indikator dagegen ist eine qualitative, quantitative oder deskriptive Angabe, die die Richtung der Veränderung darstellt. Durch die Ausarbeitung dieser Kriterien und Indikatoren soll ein Beitrag zur Unterstützung der Forstpolitik oder sogar zur Entwicklung neuer Politiken geleistet werden. Sie können ebenfalls als Orientierungshilfe für die Forschung und die Umstellung der forstwirtschaftlichen Praktiken auf eine nachhaltige Waldbewirtschaftung dienen. Darüber hinaus erleichtern sie die frühzeitige Wahrnehmung von möglichen Gefahren und Mängeln.

Die Internationale Tropenholzorganisation hat für die Erreichung ihres "Ziels 2000" eine Reihe von Kriterien festgelegt, die bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung von Tropenwälder zugrundegelegt werden sollen. Gemäß der Definition der ITTO sollen sie die Aufdeckung von Mängeln bei der Waldnutzung und die Verbesserung der Bewirtschaftungsmethoden erleichtern. Gleichzeitig könnten sie als Gerüst für eine standardisierte Berichterstattung dienen, die im Rahmen der Zusammenarbeit und Hilfe für Vergleiche und als Diskussionsgrundlage herangezogen werden kann. Die ITTO bringt mit der Erstellung des Kriterienkatalogs ihr nachdrückliches Engagement für die nachhaltige Bewirtschaftung der Tropenwälder zum

---

2 Kriterienkatalog zur Beurteilung der nachhaltigen Bewirtschaftung der Tropenwälder, Serie ITTO, Forstpolitik Nr. 3, März 1992

Ausdruck. Anhand dieser Kriterien können die Erzeugerländer der ITTO ihre eigenen Fortschritte bei der Einführung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Tropenwälder zur Erreichung des Ziels 2000 richtig einschätzen.

Die ITTO hat insgesamt folgende 5 Kriterien und 27 Indikatoren für die Bewertung auf nationaler Ebene festgelegt.

Als **Kriterien** wurden festgelegt:

1. Umfang der Waldressourcen
2. Nachhaltigkeit der Forstproduktion
3. Effizienz der Umweltkontrollmaßnahmen
4. Sozioökonomische Auswirkungen
5. Institutioneller Rahmen

Die möglichen **Indikatoren** sind:

1. Gesamtkonzept für die Landnutzung und Begründung eines dauerhaften Waldbestands
2. Derzeitige Fläche mit dauerhaftem Waldbestand im Verhältnis zu den nationalen Zielsetzungen
3. Zielsetzungen für die Wiederaufforstung und die Altersklassenverteilung sowie die jährliche Wachstumsrate des Baumbestands
4. Anteil des Waldschutzgebietes und des Nutzwaldes an der Gesamtfläche mit dauerhaftem Waldbestand
5. Repräsentativität der Schutzgebiete insgesamt, laufende oder geplante Programme für zusätzliche Schutzgebiete
6. Nationale Forstproduktionsstatistiken
7. Dokumentation der vorangegangenen Holzeinschläge
8. Häufigkeit der für die wesentlichen Waldarten vorgeschlagenen Holzeinschläge und durchschnittliche Laufzeit der Konzessionen.
9. Festlegung des Hiebsatzes während des ersten Holzeinschlags mit begrenzter Umlaufzeit und Nettoproduktionsfläche
10. Festlegung des Hiebsatzes für die Umlaufzeiten der folgenden Holzeinschläge, Wuchsdynamik und Nettoproduktionsfläche
11. Maßnahmen für die Vereinheitlichung des ersten Holzeinschlags und der folgenden sowie für den Übergang von dem ersten Holzeinschlagzyklus zum zweiten
12. Vorgaben für die Holzgewinnung aus verschiedenen Waldressourcen innerhalb eines bestimmten Zeitraums
13. Bestehende forstwirtschaftliche Vorschriften für die wesentlichen Waldarten
14. Sonstige Regelungen für die Bewirtschaftung des dauerhaften Waldbestands, die nicht die Produktion betreffen
15. Bestehende Vorschriften für Forstarbeiten, den Schutz der Wassereinzugsgebiete und anderer Bereiche des Nutzwaldes
16. Angewandte Bewertungsmethoden für den Zustand der Umwelt;
17. Beschäftigungsstruktur und -tendenzen;
18. Schaffung von Einkommen und Vertriebswegen;
19. Staatseinnahmen und Haushaltsausgaben für die Forstwirtschaft;
20. Angewandte Methoden für die Bewertung der sozialen Auswirkungen;
21. Durchführung einer nationalen Forstpolitik;
22. Beziehungen zwischen der nationalen Politik und den Richtlinien der ITTO;
23. Geeigneter rechtlicher Rahmen für die Umsetzung der nationalen Forstpolitik und der Forstwirtschaftspläne;
24. Geeignete Rechtsgrundlage für die Reglementierung der Waldexploitation und den Einsatz der einschlägigen Instrumente wie der Konzessionsverträge:
25. Kapazität der personellen und finanziellen Ressourcen, die für die Wahrnehmung der juristischen und administrativen Aufgaben im Bereich der Forstwirtschaft zur Verfügung stehen;
26. Beratung der lokalen Bevölkerung;
27. Einsatz eines Forstwirtschaftssplans und entsprechender Durchführungsbestimmungen;

6 weitere **Kriterien** wurden für die bewirtschafteten Waldflächen festgelegt:

1. Sicherheit der Ressourcen
2. Nachhaltigkeit der Holzproduktion
3. Erhaltung von Flora und Fauna
4. Akzeptable ökologische Auswirkungen
5. Sozioökonomischer Nutzen
6. Planung und Anpassung aufgrund von Erfahrungswerten

Für die bewirtschafteten Waldflächen können 23 **Indikatoren** eingesetzt werden:

1. Ausweisung als Schutzgebiete oder forstwirtschaftliche Nutzflächen
2. Anwendung eines Forstwirtschaftsplans
3. Eindeutige Abgrenzung der Flächen
4. Raubbau oder Übertretung der Grenzen von Schutzgebieten
5. Laufzeit der Konzessionsverträge
6. Anwendung eindeutiger offizieller Vorschriften für den Holzeinschlag
7. langfristige Produktivität des Bodens
8. Inventur des Waldbestands vor dem Holzeinschlag
9. Zahl der geschlagenen Bäume und Holzernte pro Hektar
10. Kontrolle des Restbestands nach dem Einschlag
11. Erfassung der jährlich nachgewachsenen Holzmasse
12. Nettoproduktionsfläche
13. Erfassung der Flächen des jährlichen Holzeinschlags
14. Schutz der Ökosysteme in dem Konzessionsgebiet oder Nutzwald
15. Ausmaß der Waldschäden nach dem Holzeinschlag
16. Umfang der Bodenschäden
17. Ausmaß und gleichmäßige Verteilung von Uferböschungen und anderen Schutzzonen der Wassereinzugsgebiete
18. Umfang und Schwere der Erosionsschäden
19. Wasserschutzmaßnahmen
20. Zahl der Beschäftigten
21. Art und Umfang des Nutzens, der sich aus den forstwirtschaftlichen Maßnahmen ergibt
22. Beratung der lokalen Bevölkerungsgruppen
23. Vorschriften, die auf die Berücksichtigung der traditionellen Waldnutzungssysteme bei der Waldbewirtschaftung ausgerichtet sind.

Die ITTO erprobt und präzisiert die Methoden der nachhaltigen Bewirtschaftung von Tropenwäldern anhand von verschiedenen Pilotprojekten in Holzerzeugungsländern. Die festgelegten Kriterien sind jedoch für die Mitgliedstaaten der ITTO keinesfalls verbindlich. Sie sollen ausschließlich dazu beitragen, Verbesserungsmöglichkeiten für die Bewirtschaftungspraktiken ausfindig zu machen.

Die Kriterien und Indikatoren erweisen sich in der Praxis als besonders nützliche Instrumente für die Qualitätssteigerung der Waldbewirtschaftung, die ein wesentlicher Bestandteil der nachhaltigen Entwicklung ist.

Dennoch wurde die Ausarbeitung der Kriterien nicht immer positiv aufgenommen. Sie können zwar für die Bewertung der gesamtpolitischen Maßnahmen eines Staates oder des Nutzungsgrades einer Waldfläche herangezogen werden, ermöglichen jedoch keine Rückschlüsse auf die Einhaltung der Normen bei einzelnen Holzeinschlägen in einem Waldgebiet. Dies erschwert insofern die Anwendung der Sonderregelung im Rahmen des APS, als kein Bezug zwischen den exportierten Erzeugnissen und der Kennzeichnung als Tropenholz, das gemäß den Normen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung gewonnen wurde, hergestellt werden kann. Ohne meßbare Korrelation kann die Einhaltung der Umweltnormen nur global für jedes Land nachgewiesen werden.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die ITTO übernimmt auf internationaler Ebene unbestreitbar eine wichtige Rolle als Katalysator der Entwicklung im Bereich "Handel und Umwelt". Die ITTO-Standards, durch die eine Verbesserung der nationalen Umweltpolitiken erreicht und der Waldbewirtschaftung mehr Gewicht verliehen werden soll, sind derzeit die einzigen international akzeptablen Kriterien. Sie sind jedoch für die Bewertung der Bewirtschaftungspraktiken auf lokaler Ebene ungeeignet und können daher nicht für die Zertifizierung der Erzeugnisse herangezogen werden. Dieses Problem ist bereits ausführlich auf der XX. Tagung der ITTO im Mai 1996 erörtert worden. Die ITTO hat beschlossen, dieses Thema zu vertiefen und die Diskussion auf der 23. Ratssitzung im November 1997 fortzusetzen.

In Ergänzung dieser Analyse der Arbeiten der ITTO sollte erwähnt werden, daß die zwischenstaatliche Gruppe für die Probleme der Wälder, die 1995 auf Empfehlung der Kommission für nachhaltige Entwicklung vom Wirtschafts- und Sozialrat der UNO eingesetzt wurde, ebenfalls Vorschläge für koordinierte Maßnahmen auf internationaler Ebene für die Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder sowie für die Entwicklung von Bewertungskriterien und Indikatoren auf nationaler und regionaler Ebene ausgearbeitet hat.

ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese Analyse läßt verschiedene Schlußfolgerungen in bezug auf die Entwicklung der allgemeinen Diskussion und die Anwendung der Umweltsonderregelung im Rahmen des APS zu.

1. Die Ausarbeitung der Kriterien und Indikatoren führte zur Umstellung einiger forstwirtschaftlicher Praktiken auf eine nachhaltige Waldbewirtschaftung. Diese internationalen Initiativen können neue Impulse geben. Darüber hinaus wurden zahlreiche Kontakte zwischen den Ländern geknüpft, wodurch die Prinzipien der Interaktion, Öffnung, Information, Transparenz, Partizipation und Beratung stärkere Bedeutung erhielten. Die Maßnahmen im Rahmen der verschiedenen Initiativen verdeutlichen, daß der politische Wille vorhanden ist, konkrete Ergebnisse zu erzielen. Die Erarbeitung der Kriterien und Indikatoren hat sich auch auf internationaler Ebene positiv ausgewirkt und zwar

- durch eine stärkere Beteiligung an dem weltweiten Dialog über die Wälder
- durch eine stärkere Verlagerung der Diskussion auf die internationale Ebene, unter Anerkennung der nationalen Hoheitsbefugnisse, der die Wälder unterstehen
- durch die Intensivierung der Zusammenarbeit und die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens
- durch die zunehmende Festlegung klar definierter Ziele
- durch die Bemühungen um einen Konsens
- durch die Förderung des Informationsaustausches
- durch die Ausarbeitung eines Basismodells, das als Vorlage für ähnliche Bestrebungen dient.

2. Das Ergebnis der Arbeiten kann die Europäische Gemeinschaft nur in ihrer Absicht bestärken, die Anwendung der Umweltklausel voranzutreiben. In diesem Zusammenhang sind jedoch Schwierigkeiten bei der technischen Definition der "international anerkannten Normen" aufgetreten, die für diese Sonderregelung relevant sein könnten. Abgesehen von den Arbeiten der NRO, die nicht als objektive und unstrittige Referenz herangezogen werden können, wurden weder von der ITTO noch von anderen zuständigen internationalen Gremien Normen entwickelt, die in der Praxis als Maßstab für die auf dem Gebiet der Waldbewirtschaftung erzielten umweltrelevanten Fortschritte gelten könnten. Der Kriterienkatalog umfaßt zwar Leitlinien für die forstpolitischen Maßnahmen der Länder, jedoch keine Richtwerte für ihre wirksame Umsetzung.

Bei dem derzeitigen Stand der Arbeiten fehlen daher die Voraussetzungen für die Einführung eines Ausfuhrkontrollsystems. Dies würde bedeuten, daß die Gemeinschaft entweder ihre eigene Auslegung ITTO-Richtlinien durchsetzen und damit gegen Artikel 8 der APS-Verordnung verstoßen würde oder die unterschiedlichen Auslegungen der jeweiligen begünstigten Länder anerkennen müßte, was mit einem nicht zu bewältigenden Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Als Alternative sollte eine globale Prüfung des jeweiligen Landes in Betracht gezogen werden, mit der ermittelt wird, ob auf nationaler Ebene die einzelnen Richtlinien der ITTO angewendet oder entsprechende Anstrengungen unternommen werden. Bei einem solchen Konzept stehen eher der Dialog und die Bemühungen um eine Einführung von Umweltnormen als die Einhaltung der Standards selbst im Vordergrund. Natürlich wäre dies ein wenig differenziertes Kontrollinstrument. Andererseits sollten mit dieser Regelung konkrete und nicht nur symbolische Vorteile verbunden sein, damit die betroffenen Länder nicht aus

mangelndem Interesse auf ihre Inanspruchnahme verzichten. Anders als bei den sozialen Anreizen wird hier der Schwerpunkt eher auf die politische Signalwirkung als auf Ergebnisse gelegt.

3. Außerdem sollte darauf verwiesen werden, daß die Gemeinschaft die Sonderanreize weiterhin nur auf Tropenwalderzeugnisse anwenden kann. Dies ist besonders bedauerlich, da solche Maßnahmen gerade im Bereich der Landwirtschaft dringend erforderlich wären.[3] Dennoch sollte nicht von der Festlegung international anerkannter Kriterien als Voraussetzung für die Anwendung der Sonderregelung abgewichen werden. Solche Standards wurden bisher nur für den Tropenwald entwickelt. Es ist daher die Aufgabe der Gemeinschaft, die Entwicklung von Normen für weitere Bereiche im Rahmen anderer internationaler Gremien zu fördern.

---

[3] Dennoch bleibt zu prüfen, ob diese Klausel auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (z.B. Krabben) ausgeweitet werden kann, sofern diese gemäß den Prinzipien der nachhaltigen Bewirtschaftung der Mangrovenwälder angebaut bzw. gezüchtet werden.

ISSN 0254-1467

KOM(97) 260 endg.

DOKUMENTE

DE **11 05 14 10**

Katalognummer : CB-CO-97-248-DE-C

ISBN 92-78-20613-X

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg

30