

Andrea Paulus*

Chinas Textilindustrie vor dem WTO-Beitritt

Handels- und umweltpolitische Konsequenzen einer Aufnahme von Umweltstandards in die WTO am Beispiel der chinesischen Textilindustrie

1 Einleitung

Die letzte Welthandelsrunde in Seattle im Herbst 1999 war gekennzeichnet durch die Diskussion um die Aufnahme von sozialen und ökologischen Standards in das Regelwerk der Welthandelsorganisation. In der allgemeinen Debatte über Umweltstandards, die auch unter den Begriffen Ökodumping vs. Ökoprotektionismus geführt wird, geht es darum, dass die Länder, die Umweltschutzmaßnahmen ergreifen, mit Wettbewerbsnachteilen auf internationalen Märkten rechnen müssen. Die Berücksichtigung von ökologischen Standards verändert die inländische Kostenstruktur und kann sich durch den erhöhten Preis nachteilig auf die Produkte auswirken, die für den Export bestimmt sind. Zusätzlich können sich Probleme bei der Beschaffung von Importware ergeben, wenn diese die Vorgaben inländischer Umweltstandards erfüllen muss. Oftmals wird im Zusammenhang mit ökologischen Standards für Produktionsmethoden auf die „Industrieflucht-Hypothese“ verwiesen. Das bedeutet, dass eine Abwanderung umweltintensiver Produktionsstätten ins weniger ökologisch orientierte Ausland befürchtet wird und daraus beschäftigungspolitische Probleme resultieren können. Um diesen Befürchtungen entgegenzuwirken, ohne dabei auf den Umweltschutz verzichten zu müssen, fordern viele Länder handelspolitische Instrumente, die den Wettbewerbsnachteil ausgleichen.¹ Solange es nicht zu einem internationalen Abkommen über die Harmonisierung von Umweltstandards kommt, sollen ökologische Ausgleichszölle, Einfuhrbeschränkungen und kompensierende Exportsubventionen eingesetzt werden.² Von diesen ökologischen tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen gehen ebenfalls protektionistische Wirkungen aus, die Länder mit niedrigeren Umweltstandards treffen.

Am Beispiel der chinesischen Textilindustrie wird aufgezeigt, dass die Erfüllung dieser Umweltstandards für viele Produzenten problematisch ist, da sie an hochwertigen Technologien der Industrienationen orientiert sind. Des Weiteren können von diesen ökologischen Stan-

dards nichttarifäre Handelshemmnisse ausgehen, die im Falle der VR China auf einen erschwerten Marktzugang auf Grund von Informationsdefiziten, fehlender Managementstrukturen oder inadäquater Technologien zurückzuführen sind. Daraus ergibt sich die Frage, ob es notwendig ist, handelspolitische Instrumente einzusetzen, um ein Land mit niedrigeren Produktions- und Prozessmethoden-Standards (PPMS) zu einer umweltfreundlicheren Produktion zu bewegen.

Im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen ökologische Produktstandards und PPMS, die auch Grundlage der freiwilligen Umweltzeichen sind. Die Diskussion um die Handhabung der ökologischen Standards und die damit zusammenhängende Frage nach ausreichenden Umweltschutzmaßnahmen in den verschiedenen Ländern wird vor dem Hintergrund des internationalen Handelsrechts geführt, für das stellvertretend die WTO steht.

Auf den internationalen Textil- und Bekleidungsmärkten nimmt die VR China eine führende Rolle ein. Es werden zunächst die wirtschaftliche Bedeutung sowie die Umweltprobleme und Umweltaktivitäten dieses Industriesektors vorgestellt. Auf der Grundlage einer Studie aus dem Jahr 1999 wird dann aufgezeigt, welche Erfahrungen chinesische Textil- und Bekleidungsexporteure mit dem deutschen Verbot der Azofarbstoffe gemacht haben. Es wird gezeigt, dass die chinesische Regierung Strategien unterstützt, die zu einer stärkeren Einbindung des Umweltschutzes in diesem Industriezweig führen. Dazu gehören ökologische Programme, die zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Diese zielen auf eine Verbesserung der Produktionsmethoden und auf eine leichtere Umsetzung der geforderten Standards ausländischer Umweltzeichenprogramme ab.

2 Diskussion um Umweltstandards als Handelshemmnisse

Aus Sicht der Entwicklungsländer sind die Industrienationen zu ihrem hohen wirtschaftlichen Status gelangt, weil sie in der Vergangenheit auf Kosten der Entwicklungsländer natürliche Ressourcen verbrauchten und dies auch noch heute tun. Der Industrialisierung dieser Länder haben zu der damaligen Zeit keine ökologischen Bedenken gegenüberstanden. Die steigende Bedeutung umweltpolitischer Aktivitäten dieser Länder heute und die daraus resultierenden Folgen für die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer haben sich zu einem Nord-Süd-Konflikt entwickelt. Es wird der Standpunkt vertreten, dass der ökologische Protektionismus nur ein Vorwand im Wettbewerb um Marktanteile ist. Die Entwicklungsländer sehen in diesem Verhalten eine neue Form des Imperialismus. Untermauert wird diese Auffassung durch folgendes Zitat: „Faced with environmental policies and resource protection programs that reflect northern priorities, many developing-country officials now denounce ecoimperialism and revile US and European environmentalists as a leading threat to their development.“³ Die geforderten handelspolitischen Sanktionierungsmaßnahmen der Indust-

¹Vgl. Kulesa, M. E. (1995), *Umweltpolitik in einer offenen Volkswirtschaft: Zum Spannungsverhältnis von Freihandel und Umweltschutz*, Monographien der List Gesellschaft e.V., Bd. 26, Baden-Baden, S. 87.

²Für eine ausführliche Diskussion über die Verfälschung der Wettbewerbsfähigkeit durch Ökodumping siehe Kulesa, M. E. (1995), S. 105-117.

³Esty, D. C. (1994), *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*, Institute for International Economics, Washington, S. 185.

rienationen, wie ökologische Ausgleichszölle, Einfuhrbeschränkungen und kompensierende Exportsubventionen gegenüber den Ländern mit niedrigeren Umweltstandards wirken wie ökologischer Protektionismus. In Bezug auf ökologische Ausgleichszölle gilt zu bedenken, dass die Ermittlung einer Zollstruktur auf der Grundlage von ökologischen Kriterien erhebliche Probleme darstellt, da es noch kein allgemein anerkanntes Referenzsystem über die übliche Qualität der Umwelt gibt.⁴ Befürchtet wird, dass das Einsetzen solcher „grünen Zölle“ in eine permanente Ökoprotektion mündet. Vorübergehende protektionistische Maßnahmen laufen grundsätzlich Gefahr, zu einer Dauerintervention zu werden; hier sei beispielsweise auf das Multi-Faser-Abkommen verwiesen.⁵

Die Forderung nach Einfuhrbeschränkungen auf Grund niedrigerer Produktstandards sowie PPMS führt zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung der Produkte aus den Entwicklungsländern. Dies gilt vor allem dann, wenn mit dem Import eines Gutes keine grenzüberschreitende Umweltbelastung verbunden ist und sich somit der Ge- oder Verbrauch des Produktes in keiner Weise umweltbelastend niederschlägt. Dem Argument der Exportsubventionen für ökologisch unbedenklichere Produkte kann, ähnlich dem Vorwurf des Ökodumpings, entgegengehalten werden, dass sie die Wettbewerbsposition der Industrieländer auf den internationalen Märkten verbessert.⁶

Um den Vorwurf des Ökodumpings zu entschärfen, der beinhaltet, dass die Entwicklungsländer auf Kosten der Umwelt produzieren, werden im Folgenden einige wichtige Argumente aufgeführt. Das Heckscher-Ohlin-Modell z.B. leitet auf Grund der unterschiedlichen Ausstattung der Länder mit dem Produktionsfaktor „Umwelt“ Wohlfahrtsgewinne ab. Die sich hieraus ergebenden komparativen Kostenvorteile werden daher nicht als wettbewerbsunfair eingestuft.⁷ Unterschiedliche ökologische Standards für umweltbelastende Herstellungsverfahren können aus einem Ökosystem resultieren, das überdurchschnittlich belastbar oder regenerationsfähig ist. Daher ist es jedem Land überlassen, souverän über die Festlegung von ökologischen Standards zu bestimmen.⁸ Auf der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) von Rio de Janeiro wurden unterschiedliche Umweltnormen ausdrücklich anerkannt. Im Grundsatz 11 heißt es: „Normen, die in einigen Ländern Anwendung finden, können in anderen Ländern, insbesondere in Entwicklungsländern, unangemessen sein und zu nicht vertretbaren wirtschaftlichen und sozialen Kosten

führen.“⁹ Außerdem kommen Studien über die Relevanz von unterschiedlichen internationalen Umweltstandards in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit zu dem Ergebnis, dass der Einfluss auf internationale Handelsströme nur sehr gering ist. Begründet wird dies damit, dass die Umweltschutzkosten nur einen geringen Teil der gesamten Produktionskosten ausmachen.¹⁰ Weiterhin wird kritisiert, dass solche Argumente die positiven Effekte übersehen. Diese spiegeln sich wider in einem höheren Umweltbewusstsein, einer umweltorientierten Unternehmensführung und einem wettbewerbliehen Vorsprung im Bereich von Umweltschutzgütern und -technologien.¹¹ Ähnlich der Argumentation, dass hohe Umweltstandards die Wettbewerbssituation eines Landes benachteiligen, wird die „Industrieflucht-Hypothese“ vorgebracht. Empirisch lässt sich jedoch die Abwanderung von umweltschädigenden Industrien in Länder mit weniger strikter Umweltpolitik nicht beweisen. Einer Verlagerung der Produktionen ins Ausland liegen unterschiedliche Faktoren zu Grunde, wie z.B. die Lohnkosten oder die Nähe zu den Absatzmärkten, die eine wesentlich größere Rolle spielen als die Höhe der Umweltstandards.¹²

Aus der oben geführten Diskussion wird deutlich, dass sich die Fronten lediglich verhärten, wenn es um konkrete handelspolitische Eingriffe geht, die eine Volkswirtschaft benachteiligen würden. Chancen, die Entwicklungsländer zu einer umweltfreundlicheren Produktion zu bewegen, werden in Maßnahmen für PPMS gesehen, die keinen Zwangscharakter haben, sondern auf eine freiwillige Einhaltung dieser Richtlinien abzielen. Umweltzeichen können so ein freiwilliges Umweltinstrument sein, jedoch haben auch diese für viel Diskussionsstoff zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gesorgt, wie weiter unten aufgezeigt werden soll.

3 Umweltstandards und Umweltzeichen

Die PPMS, die Umweltaspekte beinhalten, sind so genannte Umweltschutzaufgaben. In der Literatur wird der Begriff „Auflagen“ häufig ersetzt durch „Normen“ oder „Standards“. Umweltauflagen und Umweltstandards haben die Form von Ge- und Verboten im weitesten Sinne und sind direkte umweltbezogene Verhaltensvorschriften für Produzenten. Der Hersteller wird durch Einhaltung der Auflagen, d.h. durch Einschränkung, Umstellung, Verlagerung oder Stilllegung der Produktion veranlasst, die Umweltbelastung zu verringern oder zu vermeiden. Umweltauflagen sind ein nichtfiskalisches Instrument der Umweltpolitik, das bedeutet, sie sind nicht mit öffentlichen Ausgaben oder Einnahmen verbunden.¹³

Mithilfe von Produktstandards werden Grenzwerte hinsichtlich der Menge an Schadstoffen oder Belastun-

⁴Vgl. Hassel, C. (1998), *Nachhaltigkeit, Freihandel und Globalisierung - Von politischen (De)Regulierungsinteressen und liberaler Ordnungskultur*, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation der Uni Berlin, Diskussionspapier 98/5, Berlin, S. 17.

⁵Vgl. Yüksel, A. S. (1996), *GATT/WTO-Welthandelssystem: unter besonderer Berücksichtigung der Außenwirtschaftsbeziehungen der Europäischen Union*, Frankfurt, S. 69-71.

⁶Zur Kritik von Exportsubventionen als Instrument strategischer Handelspolitik siehe Siebert, H. (1997), *Weltwirtschaft*, Stuttgart, S. 169 f.

⁷Vgl. Wießner, E. (1991), *Umwelt und Außenhandel*, Baden-Baden, S. 63 f.

⁸Vgl. Wolf, R. (1998), „Ein Regime unter Druck?“, in: *Die Neue Welthandelsordnung*, Klein, M., Meng, W., Rode, R. (Hrsg.), *Internationale Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, OPA Amsterdam, S. 83.

⁹*Europa-Archiv* 2/1993, D29-D32.

¹⁰Vgl. Kulesa, M. E. (1992), S. 101.

¹¹Vgl. Kulesa, M. E. (1992), S. 98-99.

¹²Vgl. Helm, C. (1995), *Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar? Ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, S. 58, 61.

¹³Vgl. Wicke, L. (1989), *Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung*, Vahlens Handbücher für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, München, S. 167 f.

gen vorgegeben, die in einem Produkt nicht überschritten werden dürfen. Produktstandards geben Hinweise auf Gebrauchs- und Verbrauchsmerkmale, wie z.B. Qualität, Sicherheit, Lärmbelastung oder Entsorgungseigenschaften. Auch die Kennzeichnungspflicht von gesundheits- und umweltgefährdenden Stoffen, z.B. Asbest, fällt hierunter.¹⁴

Produktions- und Prozessmethodenstandards zielen darauf ab, dass in der Produktion bestimmte umweltbelastende Roh- und Betriebsstoffe nicht oder nur in festgesetzten Mengen verwendet werden dürfen. Weiterhin kann auch der Herstellungsprozess einem Standard unterliegen; dieser legt dann die anzuwendende Technologie fest.¹⁵ In Anlehnung an die Umweltstandards als umweltpolitisches Instrument gewinnt das Umweltzeichen mehr und mehr an Bedeutung im internationalen Handel.¹⁶ Dabei handelt es sich um ein Siegel, das auf freiwilliger Basis umweltgerechtere Produkte kennzeichnet. Einige Umweltzeichen zielen unter Berücksichtigung verschiedenster Kriterien auch auf höhere ökologische Produktions- und Prozessmethodenstandards ab. Nach einer Definition des Bundesumweltamtes ist mit dem Begriff Umweltzeichen eine spezielle Auszeichnung von Produkten verbunden, die im Vergleich zu anderen gleichwertigen Produkten weniger umweltbelastend sind.¹⁷ Ziel der Umweltzeichen ist unter anderem die Berücksichtigung strengerer Grenzwerte, als sie bereits durch die nationale Gesetzgebung festgesetzt werden. Zusätzlich orientieren sich die Anforderungen der Umweltzeichen am höchsten Stand der Technik.¹⁸

Umweltzeichen bieten eine wichtige Informationsquelle für die verschiedensten Interessengruppen. An der Herstellung von Textilien sind z.B. eine kaum zu überschauende Menge von Akteuren beteiligt. Diese reichen von Kleinbauern in den Anbauländern, über kleine bis mittelständische Verarbeitungsbetriebe im In- und Ausland bis hin zur Großindustrie für Chemiefasern, Textilfarbstoffen und Textilhilfsmitteln.¹⁹ Sie alle verwenden unterschiedliche Stoffe oder Stoffgemische, die als Informationsgrundlage für die Umweltzeichen festzuhalten sind. Eine bedeutende Rolle nimmt dabei auch der Handel ein, der als Bindeglied zwischen den einzelnen Produktionsstufen steht, vor allem aber als Bindeglied zum Endverbraucher. Gerade bei den Verbrauchern ist ein steigendes Informationsbedürfnis nach ökologisch unbedenklicher Kleidung zu verzeichnen. Immer mehr Verbraucher, teilweise aufgeschreckt durch die Medien mit Schlagzeilen wie: „Gift im Kleiderschrank“ oder „Weshalb unsere Kleider krank machen“, entwickeln ein Bewusstsein für die ökologischen Probleme, die mit der Herstellung von Textilien und Bekleidung weltweit verbunden sind.

Umweltzeichen können auf den unterschiedlichsten Ebenen entwickelt werden. Nationale Umweltzeichen, wie z.B. der deutsche „Blaue Engel“, sind innerhalb der nationalen Grenzen gültig. Neben den nationalen Umweltzeichen existieren auch multinationale Zeichen, wie z.B. die „Europäische Blume“ für die europäischen Länder oder der „Weiße Schwan“ für einige skandinavische Länder. Private Umweltzeichen werden von privaten Vereinen oder Organisationen mit quasi staatlichen Aufgaben vergeben, darunter fällt z.B. der TÜV Rheinland. Auf der dritten Entwicklungsebene sind viele Unternehmen aktiv. Sie entwickeln firmeneigene Umweltzeichen und wenden die selbst entwickelten Kriterien auf die eigenen Produkte an.²⁰

Den Umweltzeichen liegen unterschiedliche Kriterien zu Grunde. Der einfachste Ansatz ist der so genannte „Ein-Kriterium-Ansatz“. Er bezieht sich auf einen Produktstandard, z.B. die Recyclingfähigkeit oder auf PPMS; darunter sind z.B. Grenzwerte für den Chemikalieneinsatz in der Veredelung zu verstehen. Der „Mehr-Kriterien-Ansatz“ ist eine Mischform und zielt auf das Produkt sowie auf die Produktionsmethode ab, z.B. die Geräuschbelastung bei der Produktion und die Schadstoffbelastung im Endprodukt. Der umfangreichste und damit auch der komplizierteste Ansatz ist die „Produkt-Ökobilanz“, auch „Life Cycle Assessment“ (LCA) genannt. Hier wird der gesamte Stoffstrom eines Produktes einbezogen.²¹ Dieser Ansatz beinhaltet die ökologischen Auswirkungen eines Produktes auf jeder Stufe, d.h. angefangen bei dem Rohmaterial über die Produktion, bis zum Gebrauch und zur Entsorgung (cradle to grave). Das Hauptanliegen dieser Analyse bezieht sich auf die ökologischen Konsequenzen für Natur und Menschheit.²²

4 Umweltstandards in der WTO

Die WTO ist keine Umweltschutzorganisation. Trotzdem erkennt sie an, dass nationale Umweltschutzregeln und ökologische Standards auf Grund unterschiedlicher Wertvorstellungen, Präferenzen und der jeweiligen Absorptionsfähigkeit der Umwelt von Land zu Land verschieden sind. Solange die Ursachen und Schäden von Umweltbelastungen national begrenzt sind, besteht kein Grund, niedrigere Umweltstandards als Wettbewerbsvorteil auszulegen. Erst bei grenzüberschreitenden, nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt anderer Staaten werden nationale Umweltschäden zu transnationalen Umweltproblemen.²³

Das GATT-Regelwerk berücksichtigt die Anforderungen eines Landes an bestimmte ökologische Produkteigenschaften, um Schädigungen der nationalen Umwelt zu vermeiden. Voraussetzung dafür ist, dass diese ökologischen Anforderungen im gleichen Maße auf inländische und ausländische Produkte Anwendung finden. Besteht die Gefahr der grenzüberschreitenden Umweltverschmut-

¹⁴Ebenda.

¹⁵Ebenda.

¹⁶Vgl. Umweltbundesamt (1998), „Die Kennzeichnung umweltfreundlicher Produkte wird weltweit wichtiger“, *Presseinformation* Nr. 27/98, Berlin.

¹⁷Vgl. Umweltbundesamt (1978), *Merkblatt Umweltzeichen*, Berlin.

¹⁸Vgl. Landmann, U. (1996), „Umwelt- und Verpackungszeichen in Europa“, in: *Handbuch des Umweltschutzes*, Bd. 5, III-7.4, Eco-med Verlag, S. 15.

¹⁹Vgl. Enquete-Kommission (1994), *Schutz des Menschen und der Umwelt. Die Industriegesellschaft gestalten: Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen*, Bonn, S. 104.

²⁰Vgl. Landmann, U. (1996), S. 7-19.

²¹Vgl. Landmann, U. (1996), S. 15-16.

²²Vgl. WTO (1997), „Eco-Labeling: Overview of Current Work in Various International Fora“, WT/CTE/W/45, S. 9.

²³Vgl. Petersmann, E. U. (1992), „Umweltschutz und Welthandelsordnung im GATT-, OECD- und EWG- Rahmen“, in: *Europa-Archiv*, Folge 9/1992, S. 257.

zung nicht, so ist die Auslegung der GATT-Artikel eindeutig. Wenn auch das Wort „Umweltschutz“ nicht ausdrücklich in den GATT-Vorschriften enthalten ist, so sind doch verschiedene Artikel des GATT für den Umweltschutz relevant.

Die Unterzeichner des Abschlussdokuments der Uruguay-Runde von 1994 haben damit gleichzeitig auch dem „Abkommen über technische Handelshemmnisse“ (TBT) zugestimmt. Darin wurde vereinbart, dass jeder Staat Maßnahmen zum Schutz von Menschen, Tieren, Pflanzen und der Umwelt auf dem Niveau ergreifen darf, das er für angemessen hält. Maßnahmen wie z.B. technische Vorschriften und Normen sowie freiwillige Standards dürfen unter der Voraussetzung von wissenschaftlich begründeten Informationen ergriffen werden. Hinzu kommt die Verpflichtung, dass diese Maßnahmen nicht diskriminieren und keine unnötigen Handelsbarrieren darstellen dürfen. Außerdem sollen sie dazu anregen, international anerkannte Standards umzusetzen. Zudem muss ein hoher Grad an Transparenz gewährleistet werden, d.h. die Vertragsparteien sind verpflichtet, andere Parteien über die technischen Normen und Vorschriften zu informieren, wenn von diesen bedeutende Handelseffekte ausgehen.²⁴ Es ist unklar, inwieweit das Abkommen auch Anwendung auf PPMS findet, da die neue Definition von technischen Vorschriften und Normen Produkte einschließt, die nicht nur Produkteigenschaften, sondern auch mit ihnen zusammenhängende Prozesse und Produktionsmethoden regelt. Zur Definition von Standards siehe Annex 1, Punkt 2 des TBT: „... rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods ...“²⁵

Für Verwirrung sorgt das Abkommen über technische Handelshemmnisse in Bezug auf die Handhabung von freiwilligen Umweltzeichen, die zunehmend auf die Modifizierung von Produktions- und Prozessmethoden abzielen. Die im TBT enthaltene Definition für freiwillige Standards kann sowohl Produkteigenschaften als auch damit zusammenhängende PPMS betreffen. Die Definition der freiwilligen Standards lässt Raum für mehrere Interpretationen. Es wäre möglich, dass Vorschriften für die Produktion dann zulässig sind, wenn sie Einfluss auf die materielle Produkteigenschaft haben. Das ist dann der Fall, wenn die Eigenschaft oder die Qualität eines Produktes von speziellen Prozessmethoden abhängig ist und diese durch die Prüfung des Endproduktes nicht festgestellt werden kann.²⁶ „Ein gutes Beispiel ist das Formen von Plastik, da dessen Widerstandsfähigkeit von der Einheitlichkeit der Dispersion der Zusätze, der Temperatur bei der Herstellung usw. abhängt...“²⁷

Bei einer anderen Interpretation sind Maßnahmen zulässig, die nicht von den Eigenschaften des Endproduktes

selbst ausgehen, sondern die auf nicht umweltverträgliche Produktionsmethoden abzielen. Dies steht zum einen in Konflikt mit GATT Art. III: Inländergleichbehandlung, und zum anderen wird angezweifelt, ob mit der Auslegung dieser Definition die Aufhebung der „Tunfisch-Delfin-Entscheidung“ beabsichtigt ist, in der die Differenzierung zwischen dem Produkt „Tunfisch“ und den „Produktions- und Fangmethoden“ der entscheidende Faktor ist.²⁸

Festzuhalten bleibt, dass es auch in Zukunft schwierig ist, nationale Umweltschutzmaßnahmen oder -interessen durchzusetzen, die den internationalen Handel betreffen. Auf Grund der steigenden Aktivitäten im Bereich der Umweltzeichen ergibt sich auf freiwilliger Basis eine Alternative, um auf umweltschädigende Produktionsverfahren einzuwirken. Diese Entwicklungen werden kritisch beobachtet, da auch von diesen Zeichen ein verschleierter Protektionismus ausgehen könnte.

Aus der Umweltschutzdebatte wird deutlich, dass die geforderten handelspolitischen Maßnahmen der Industrieländer von den Entwicklungsländern als „Ökoprotektionismus“ aufgefasst werden. Ein solcher wird unterstellt, wenn mit dem Export eines Produktes keine grenzüberschreitende Gefährdung der Umwelt verbunden ist. Die geforderte Exportsubventions- und Kontingentpolitik der Industrieländer ist mit gültigem GATT-Recht nicht vereinbar. Das GATT-Recht unterstützt nationale Umweltschutzmaßnahmen, d.h. es werden ökologische Produktstandards für in- und ausländische Produkte akzeptiert, solange sie im Einklang mit den GATT-Richtlinien stehen. Anforderungen an ökologische PPMS für ausländische Produkte verstoßen dann gegen GATT-Recht, wenn sie nicht unter Art. XX (Allgemeine Ausnahmen) fallen oder in den Bereich des Abkommens über technische Handelshemmnisse einzuordnen sind. Mit dem verstärkten Einsatz von freiwilligen Umweltzeichen, ursprünglich initiiert durch die Industrieländer, sollte auch für die Unternehmen in den Entwicklungsländern ein Anreiz geschaffen werden, die Produktionsverhältnisse umweltfreundlicher zu gestalten. Zudem wird erwartet, dass die Exportprodukte mit den Umweltsiegeln einen besseren Absatz auf den Märkten der Industrieländer finden. Viele Entwicklungsländer kritisieren jedoch die Umweltzeichenprogramme, da sie an westlichen Standards orientiert sind und den Marktzugang zu den wichtigen Märkten der Industrieländer erschweren. Auf die Erfahrungen chinesischer Textilhersteller wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

5 Wirtschaftliche Bedeutung und ökologische Probleme der chinesischen Textilindustrie

Die Textil- und Bekleidungsindustrie war und ist für viele Entwicklungsländer der Motor zur Industrialisierung. Viele Wirtschaftsexperten weisen darauf hin, dass es einen engen Zusammenhang zwischen steigenden Textil- und Bekleidungsexporten und hohem Wirtschaftswachstum gibt. Die Erfahrungen von Japan, Hongkong, Südkorea und Taiwan unterstützen diese These. Einer der wichtigsten Aspekte, der für das Wirtschaftswachstum ange-

²⁴Vgl. Liu, V. (1997), „Eco-Labeling and the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade“, in: *Eco-Labeling and International Trade*, Papers from the United Conference on Trade and Development (UNCTAD) in 1994, Zarrilli, S., Jha, V., Vossenaar, R. (ed.), Houndsmills, S. 266.

²⁵Helm, C. (1995), S. 170.

²⁶Vgl. Helm, C. (1995), S. 112.

²⁷United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1993), „UNCTAD's Contribution, within its Mandate, to Sustainable Development: Trade and Environment. Trends in the Fields of Trade and Environment in the Framework of International Cooperation“, TD/B/49(1)/6.

²⁸Vgl. Helm, C. (1995), S. 112.

führt wird, ist der Zugang zu internationalen Textil- und Bekleidungsmärkten, vor allem zu den Märkten der Industrieländer.²⁹ Die VR China konnte auf Grund dieser Zugangsmöglichkeit eine führende Position auf den weltweiten Märkten von synthetischen Fasern, Baumwoll- und Wollgarn sowie Baumwollgewebe erreichen.³⁰

Seit Beginn der Öffnungspolitik im Jahr 1979 wies die Textil- und Bekleidungsindustrie jährliche Wachstumsraten von 13,7% auf. Jahrzehntelang war diese Industrie die Stütze des internationalen Handels für die VR China. Die Exporte von Textilien und Bekleidung erhöhten sich von 2,43 Mrd. US\$ im Jahre 1978 auf 37,967 Mrd. US\$ im Jahre 1995. Im Zeitraum 1978 bis 1994 entfiel auf diesen Industriezweig nahezu ein Drittel der chinesischen Gesamtexporte. Der Anteil Chinas am internationalen Textilhandel stieg von 3% im Jahre 1978 auf 13% im Jahre 1995. Die drei wichtigsten Absatzmärkte für diese Produkte im Jahre 1995 waren Japan (8,861 Mrd. US\$), die USA (3,172 Mrd. US\$) und die EU (3,100 Mrd. US\$).³¹ Die herausragende Position der Textil- und Bekleidungsindustrie blieb auch bis Ende der 90er Jahre erhalten. So belief sich das Exportvolumen 1999 auf 41,3 Mrd. US\$, ein Anteil von 21,2% an den gesamten Exporten.³²

Die VR China ist dem Multi-Faser-Abkommen (MFA) im Jahr 1974 beigetreten. Trotz der vielfältigen Reglementierungen im Rahmen des MFA entwickelte sich China bis zum Jahr 1994 zum weltweit größten Exporteur von Bekleidung und dem zweitgrößten Exporteur von Textilien.³³ Ursprünglich wurden nur für die chinesischen Baumwollprodukte Quoten festgelegt; diese sind auf synthetische, pflanzliche und tierische Fasern und Produkte ausgeweitet worden. Auf Grund der Entwicklungen auf dem internationalen Textilmarkt wird von vielen Experten angezweifelt, ob das MFA den Textilhandel wirklich restriktiv beeinflusst. Auch wenn das Abkommen auf viele Länder und Textilprodukte ausgeweitet wurde, sind die Quoten in vielen Industrieländern im Laufe der Jahre reduziert worden, wie z.B. in der EU, Kanada und den USA.³⁴ Zudem wurden die Quoten flexibel gehandhabt, sodass es möglich war, durch höherwertige Produkte einen Ausgleich zu schaffen. Eine Analyse über die Entwicklung der chinesischen Textilexporte in den 80er Jahren kommt zu dem Ergebnis, dass das MFA das Wachstum der Textilindustrie abgeschwächt hat; zu einer Stagnation der Exporte ist es nicht gekommen.³⁵ Die weitere Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels wird sich für China nach einer Aufnahme in die WTO positiv auswirken.³⁶ Allge-

mein wird für den Welthandel das Auslaufen des MFA als positiv bewertet; es wird von einer Steigerung der Textilexporte um bis zu 73% ausgegangen.³⁷ Es scheint jedoch absehbar zu sein, dass der Zeitplan zur Integration des Textilhandels nicht eingehalten werden kann.³⁸ Die Mitgliedschaft in der WTO bietet der VR China den Vorteil, gemeinsam mit anderen betroffenen Mitgliedstaaten auf die Durchsetzung der Uruguay-Ergebnisse zu drängen.

Seit Beginn der 90er Jahre zeichneten sich zunehmende Probleme in der chinesischen Textil- und Bekleidungsindustrie ab, die von zunehmenden Gewinneinbußen begleitet waren. Eine Untersuchung zeigte, dass im Jahr 1996 (Januar bis September) 65% der 3.215 staatseigenen Betriebe rückläufige Gewinne aufwiesen.³⁹ Die Gründe dafür sind vor allem in der inadäquaten Technologie zu finden, so sind beispielsweise 40% der Maschinenausrüstung aus den 50er und 60er Jahren und nur 20% aus den 80er Jahren. Es wird erwartet, dass zukünftig 15% bis 30% der Kapazitäten in Färbereien und Baumwollspinnereien auf Grund der veralteten Maschinen ausfallen werden. Im internationalen Vergleich kommen 15% der 3,6 Millionen Wollspindeln und 6% der 2.000 Färbeausrüstungen dem weltweiten Standard der 80er Jahre gleich.⁴⁰ Auf Grund der veralteten Anlagen und Maschinen ist es kaum möglich, auf veränderte Bedingungen des Weltmarktes zu reagieren. Die vorhandene Technologie schränkt mögliche Design- und Qualitätsveränderungen der Textilien ein. Die Ausrichtung der Textilproduktion auf Produkte der unteren und mittleren Preisklasse führt zu einem starken Wettbewerb auf internationalen Märkten. Einige der chinesischen Textilprodukte werden daher unter dem Weltmarktpreis verkauft, z.B. liegt der Preis für Baumwollgarn um 10% und der für Bekleidung sogar um 50% unter dem durchschnittlichen Weltmarktpreis.⁴¹

Die VR China ist mit dem Anbau von ca. 5,6 Millionen Tonnen Baumwolle neben den USA der weltweit größte Baumwollhersteller.⁴² Die ständige Steigerung der Baumwollernten bringt viele Umweltprobleme mit sich. Die Anwendung von Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmitteln belastet Wasser wie Boden. So wurden z.B. im Jahr 1992 Düngemittel in einem Umfang von 307 kg pro Hektar verbraucht, während der weltweite Düngemittelverbrauch bei 100 kg pro Hektar lag.⁴³

Die Textilproduktion ist in hohem Maße an der Wasserverschmutzung beteiligt. Umweltbelastende Abwässer entstehen vor allem in den Färbereien, der chemischen Faserproduktion und der Reinigung von Wolle. Nach einer Studie über den Anteil der 35 wichtigsten Industriesektoren an der Umweltverschmutzung zählt die Textilindustrie zu den zehn Hauptverursachern der Wasserbelastungen in China.⁴⁴

Typisch für die chinesische Textilindustrie ist ein hoher Verbrauch an Kohle als Energieträger, der ebenfalls auf

²⁹Vgl. Whalley, J. (1990), „The Multi-Fibre Arrangement and China's Growth Prospects“, in: *New Silk Roads: East Asia and World Textile Markets*, Anderson, K. (ed.), Cambridge, S. 4.

³⁰Vgl. Statistisches Bundesamt (1998), *Statistisches Jahrbuch für das Ausland*, Wiesbaden, S. 253 f.

³¹Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), *Integrated Policy Recommendation for Environment and Trade: A Case Study in the Textile Sector*, Policy Research Centre for Environment and Economy (PRCEE), China, S. 8.

³²EIU, *Country Report China*, 1st quarter 2000, London, S. 35.

³³Vgl. Zhong, C., Yongzheng, Y. (1997), „China's Textile and Clothing Exports in the Post Uruguay Round“, in: *China and East Asia Trade Policy*, Anson, G., Hewitt, P. (ed.), *Pacific Economic Papers* 271, Vol. IV, Oct. 1997, S. 1-3.

³⁴Ebenda.

³⁵Vgl. Whalley, J. (1990), S. 12-18.

³⁶Vgl. Zhong, C., Yongzheng, Y. (1997), S. 10.

³⁷Vgl. Yüksel, A. S. (1996), S. 71.

³⁸Ebenda.

³⁹Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 8-10.

⁴⁰Ebenda.

⁴¹Ebenda.

⁴²Vgl. Weber, C. (1996), „Von wegen Naturfasern“, in: *Politische Ökologie: Textilwirtschaft, Globale Schönfärberei*, Nr. 45, 14. Jg., März/April 1996, München, S. 38.

⁴³Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 7.

⁴⁴Ebenda.

die veralteten Maschinen zurückzuführen ist. Am Beispiel einer Unternehmung, die Kunstfasern herstellt, wird dies deutlich. Für die Kunstfaserproduktion werden jährlich 16.000 Tonnen Kohle verbraucht. Nach der teilweisen Erneuerung der Produktionsanlagen sank der Verbrauch auf 6.500 Tonnen Kohle pro Jahr.⁴⁵ Ein anderes Problem ist die starke Lärmbelästigung, die von den Maschinen und Anlagen ausgeht. In den meisten Fabrikhallen übersteigt der Lärm 90 dB, einige grenzen an 104 dB. Die Arbeit in solch einer lärmbelästigenden Umwelt zieht auf Dauer gesundheitliche Probleme für die Arbeiter nach sich.⁴⁶

Der chinesischen Regierung sind die Umweltprobleme der unterschiedlichen Industriesektoren bewusst. Aus diesem Grund wurde im Jahr 1993 durch das staatliche Umweltamt NEPA ein nationales Umweltzeichenprogramm ins Leben gerufen. Mit der Einführung dieses Programmes wurde die Absicht verfolgt, „to reduce domestic environmental stress of products ... that are closely related to people's daily life, that cause global environmental problems ... It also aims to increase public awareness of the environmental impact of products.“⁴⁷ Das Programm wird von der Regierung finanziert, die Teilnahme erfolgt auf freiwilliger Basis, dem Bewerber entstehen Kosten für die Prüfung der Produkte und die Nutzung des Zeichens. Die Vergabegrundlagen wurden von der NEPA in Zusammenarbeit mit Vertretern aus der Wissenschaft, der Industrie und mit Verbraucherverbänden entwickelt. Das Umweltzeichen entspricht den Anforderungen des ISO Typ I und berücksichtigt ein oder mehrere Kriterien, die das Endprodukt betreffen.⁴⁸ Eine Ausnahme bilden Produkte aus Seide, hier werden mehrere Kriterien in Anlehnung an einen Produkt-Lebens-Zyklus berücksichtigt.⁴⁹ Zum Jahresende 1997 konnten für 22 Produktkategorien technische Anforderungen formuliert und 219 Produkte von 55 Herstellern mit dem Logo ausgezeichnet werden. „With respect to the textile sector however ... labelling program has not established technical requirements ... and no textile products have been awarded ... except for silk products.“⁵⁰

Eines der größten Probleme des Umweltzeichens ist der geringe Bekanntheitsgrad unter den inländischen Konsumenten. Das Umweltzeichenprogramm zielt unter anderem darauf ab, den Verbraucher in seinem Kaufverhalten zu beeinflussen und ihn zu größerem Engagement für den Umweltschutz zu bewegen. Aus diesem Grund werden gezielt Aktivitäten unternommen, um durch das Fernsehen, die Nachrichten oder durch Pressekonferenzen den Bekanntheitsgrad zu erhöhen. Bisher haben diese Bemühungen allerdings nicht ausgereicht. Ähnliches gilt für die Anerkennung des chinesischen Umweltzeichens weltweit.

Das Umweltzeichen hat keinen Einfluss auf die chinesischen Importe oder Exporte. Die Xiamen Import and Export Corporation stellte seine mit dem Umweltlogo ausgezeichneten Seidenprodukte auf verschiedenen Messen in

Deutschland, Italien, Japan und den Vereinigten Staaten aus, erhielt jedoch kaum Anerkennung.⁵¹ Auch wenn Seidenprodukte nicht dieselbe wirtschaftliche Bedeutung als Exporte wie beispielsweise Baumwolle oder synthetische Fasern haben, scheint die mangelnde Anerkennung des Umweltlogos ein generelles Problem zu sein, wenn es um Umweltzeichen geht, die in Entwicklungsländern entwickelt werden. „... some labelling programmes instituted by the developing countries themselves have the disadvantage that they are quite likely to have a low credibility rating in the industrial countries.“⁵²

Die mangelnde Anerkennung des chinesischen Umweltzeichens wird auf die Tatsache zurückgeführt, dass es lediglich auf einem einfachen Kriterienansatz beruht. Die Umweltzeichenprogramme in den Industrieländern stellen oftmals den Anspruch an einen ganzheitlichen Kriterienansatz, dem Produkt-Lebens-Zyklus. Die chinesischen Zeichenentwickler wollen den Kriterienansatz modifizieren und schrittweise den Produkt-Lebens-Zyklus einführen. Damit soll eine Angleichung an andere nationale Umweltzeichen erreicht werden.⁵³

An der derzeitigen Situation in der chinesischen Textilwirtschaft wird deutlich, dass die Forderungen nach strikteren Umweltstandards nicht ohne weiteres umsetzbar sind, sondern mit Verbesserung und Erneuerung der Maschinen und Anlagen verbunden sind, die hohe Investitionen erforderlich machen. Es muss auch berücksichtigt werden, dass sich die VR China in einem Transformationsprozess befindet.⁵⁴ Gerade die staatseigenen Unternehmen haben große Schwierigkeiten bei der Umstellung von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft, da sie wenig Erfahrung damit haben, in Eigenverantwortung eine Unternehmung zu leiten.⁵⁵ Die Umweltprobleme der Textilindustrie wurden auch von der chinesischen Regierung erkannt: „... while readjusting the structure of the textile industry, environmental factors must be taken into consideration at the same time. Otherwise the future survival and development of China's textile industry will be definitely compromised.“⁵⁶

6 Steigende Anforderungen an Umweltstandards in textilen Umweltzeichen

Nach Einschätzung von Experten setzen sich die Industrieverbände und Gewerkschaften in den Industrieländern, wie Frankreich, Deutschland und den USA, verstärkt für die Einbeziehung sozialer und ökologischer Mindeststandards in der Textil- und Bekleidungsindustrie ein, seitdem in den GATT-Verhandlungen deutlich wurde, dass das MFA auslaufen wird.⁵⁷ Die geforderten sozialen und

⁴⁵Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 11.

⁴⁶Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 8.

⁴⁷China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED) (1996), „Ecolabelling: Its Implication for China“, IISD/NEPA, China, S. 7.

⁴⁸Vgl. Global Green Standards: ISO 14000 and Sustainable Development (1996), „The International Institute for Sustainable Development (IISD)“, Canada, S. 59.

⁴⁹Vgl. CCICED (1996), S. 6-9.

⁵⁰CCICED (1996), S. 17.

⁵¹Vgl. CCICED (1996), S. 10.

⁵²Shams, R. (1995), „Eco-Labeling and Environmental Policy Efforts in Developing Countries“, in: *Intereconomics, Environmental Protection*, May/June 1995, S. 145.

⁵³Vgl. CCICED (1996), S. 14.

⁵⁴Vgl. Siebert, H. (1997), S. 155.

⁵⁵Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 10.

⁵⁶Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 10.

⁵⁷Vgl. Windfuhr, M. (1996), „Sprungbrett zur Industrialisierung“, in: *Politische Ökologie: Textilwirtschaft, Globale Schönfärberei*, Nr. 45, 14. Jg., März/April 1996, München S. 43.

ökologischen Standards können sich jedoch nur auf grobe Verletzungen von menschenrechtlichen oder umweltpolitischen Normen richten, z.B. bei Zwangsarbeit in der VR China oder einem Verstoß gegen Art. XX (Allgemeine Ausnahmen) des GATT, wenn sie nicht zu neuen protektionistischen Handelshemmnissen werden sollen.⁵⁸ Da eine baldige Anpassung des GATT-Rechts an internationale Umweltstandards nicht ansteht, wird hinter der ständig steigenden Anzahl von textilen Umweltzeichen ein latenter Protektionismus der Industrieländer vermutet: „...relevante Umweltschutzmaßnahmen einerseits und Protektionismus unter dem moralischen Deckmantel des Umweltschutzes andererseits ... stellt sich somit im Textilbereich erst in Zukunft, wenn der durch das MFA geregelte Sonderstatus dieser Branche zunehmend zurückgeführt wird.“⁵⁹

In der chinesischen Textil- und Bekleidungsindustrie wird die Bedeutung der textilen Umweltzeichen auf zukünftige Textilexporte in einer Studie aus dem Jahre 1996 folgendermaßen eingeschätzt: „The Textile Industry has been analysed in order to identify whether China's exports have been significantly affected by foreign ecolabels. The result shows that China's textile exports do not at present appear to be significantly affected by foreign ecolabelling programs in general. However, with the present development of ecolabelling, especially in European countries, some sectors including textiles and footwear in China could be potentially vulnerable to ecolabelling criteria.“⁶⁰ In dieser Studie gibt die Xiamen Silk Import und Export Company zu bedenken, dass die Exportrückgänge für Seidenprodukte in der Zeit von 1992 bis Anfang 1995 auf das deutsche Importverbot von Textilien, die mit Azofarbstoffen behandelt wurden, zurückzuführen sind.⁶¹ Bei der diesem Verbot zugrunde liegenden Verordnung von 1994 zur Änderung des Bedarfsgegenständegesetzes ist anzumerken, dass sie mehrmals verschoben wurde und erst am 01.04.1996 in Kraft getreten ist. Innerhalb Europas wird über eine Ausdehnung dieses Gesetzes nachgedacht. In der Zeit von 1994 bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes haben viele deutsche und europäische Importeure bereits auf dem Nachweis über azofreie Textilien bestanden.⁶²

In einer chinesischen Studie der PRCCE werden drei große chinesische Textilexporteure genannt, die zusammen Verluste von mehr als 5 Millionen US\$ zu verzeichnen hatten, weil Textil- und Bekleidungsexporte, die Azofarbstoffe enthielten, nicht in die EU eingeführt werden durften.⁶³ Die chinesischen Exporteure waren nicht in der Lage, Auskünfte zu ökologischen Fragen zu geben oder für die Kontrolle der Einhaltung vorgegebener Standards zu sorgen. Von deutscher Seite her wurden auch keine Infor-

mationen über die angewandten Testmethoden oder sonstige technische Indikatoren bekannt gemacht. Ein weiteres Problem für die chinesischen Produzenten stellten die geforderten Labornachweise und Prüfungen dar, die nur von akkreditierten Instituten akzeptiert wurden. Damit waren nicht nur eine umständliche Nachweisführung für die Produzenten verbunden, sondern auch hohe Kosten, da das Probematerial auf eigene Kosten versandt und untersucht werden musste.⁶⁴ Die Shanghai Rhine Technology Trading Company in Deutschland wurde autorisiert, die textilen Einfuhrwaren aus der VR China auf die verbotenen Azofarbstoffe zu untersuchen. Die Gebühren für die Farbstoffprüfung waren hoch und machten z.B. bei 15.000 Meter Seide zusätzliche 4.000 US\$ aus.⁶⁵ Da es innerhalb der VR China keine anerkannten Testinstitutionen gab und die Textilhersteller auch keine Informationen über den Einsatz von alternativen Farbmitteln besaßen, wurden die größten chinesischen Textilhersteller angewiesen, Farbstoffe von der Bayer AG in Deutschland oder von Ciba & Sanders in Schweden zu importieren. Damit sollten drohende Exportrückgänge verhindert werden. Die Preise für die importierten Farbstoffe waren drei- bis fünfmal teurer als die Preise für Farbstoffe, die in der VR China hergestellt wurden.⁶⁶

Auch wenn mit dem Gesetz über das Verbot von Azofarbstoffen kein freiwilliger, sondern ein gesetzlich festgelegter Produktionsstandard verbunden ist, so veranschaulicht dieses Beispiel sehr gut, welche Barrieren in Form von fehlender Information und Aufklärung überwunden werden müssen, um ein Absinken dieser chinesischen Exportwaren zu vermeiden. Die Studie des CCICED aus dem Jahr 1999 gibt den Hinweis, dass diese Barrieren nicht als Handelshemmnisse aufgefasst werden. „Take German ban as example, we cannot think it is a trade barrier since it has limited the export of the textile and clothing products from China initially after it is announced.“⁶⁷ Die Beweggründe für die Verabschiedung des deutschen Gesetzes werden nicht nur in der Gesundheitsgefährdung für die Menschen gesehen. Deutschland wird mit der Einführung des Gesetzes ein gewisses Maß an Eigennutz unterstellt. Dies wird auf die Situation der deutschen Textilfarbenindustrie im internationalen Wettbewerb zurückgeführt, der eine starke Konkurrenz aus China, Korea, Indien und Indonesien gegenübersteht.⁶⁸

Ähnliche Probleme werden mit den deutschen Umweltzeichen „Öko-Tex“, „Toxproof“ und „Eco-tex“ erwartet, die zukünftig den internationalen Handel mit Textilien stark beeinflussen werden.⁶⁹ Dies zeigt auch eine UNCTAD-Studie, die zu dem Ergebnis kommt, dass die privaten Umweltzeichen „Marke umweltschonende Textilien“ (Gewerkschaft Gesamttextil) und „Eco-tex“ (Verein Eco-tex) in der Art und Weise Anforderungen an Farbstoffchemikalien stellen, dass diese nur aus der EU importiert werden können. Zudem wird kritisiert, dass natürliche Farbstoffe, wie sie auch in Entwicklungsländern zum Einsatz kommen, von diesen Zeichen als Alternative nicht akzeptiert

⁵⁸Ebenda.

⁵⁹Michaelowa, A. u. K. (1996), „Der seidende (Handels-) Faden“, in: *Politische Ökologie: Textilwirtschaft, Globale Schönfärberei*, Nr. 45, 14. Jg., März/April 1996, München, S. 50.

⁶⁰CCICED (1996), S. 19.

⁶¹Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 17.

⁶²Vgl. China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED) (1999), „The Impact of Some Foreign Standards/Requirements on China's Textile Exports: Case Study of EU and Japanese Standards/Requirement“, draft-copy, China, S. 15-17.

⁶³Ebenda.

⁶⁴Ebenda.

⁶⁵Ebenda.

⁶⁶Ebenda.

⁶⁷CCICED (1999), S. 29.

⁶⁸Vgl. CCICED (1999), S. 30.

⁶⁹Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 17.

werden.⁷⁰ Auch bei diesen Beispielen sind die Informationen zu den Umweltzeichen für chinesische Produzenten schwer zugänglich. Das liegt einmal daran, dass es allgemein üblich ist, den Anforderungskatalog ausführlich in der nationalen Sprache abzufassen, und es lediglich eine Zusammenfassung in Englisch gibt. Diese Zusammenfassung ist meist nicht ausreichend, und eine Hilfestellung oder Beratung der chinesischen Produzenten wird nicht angeboten. Das führt zu falschen oder fehlerhaften Antragstellungen. Hinzu kommt die unüberschaubare Flut neuer Umweltzeichen in den verschiedensten Ländern, die es für einen chinesischen Exporteur fast unmöglich machen, den Überblick zu behalten.

Die Probleme der chinesischen Textil- und BekleidungsHersteller zeigen auf, dass viele technische und organisatorische Hindernisse in den Betrieben zu bewältigen sind, um die ökologischen Produktstandards und PPMS der Umweltzeichen erfüllen zu können. Dabei befinden sich viele chinesische Betriebe in einem Dilemma. Sie können mit der vorhandenen Technologie die ökologischen Standards nicht erfüllen, sodass sich daraus Absatzschwierigkeiten für die Textilexporte ergeben. Umgekehrt benötigen sie die Einnahmen aus den Exporten dringend, um in umweltfreundlichere Produktionsverfahren und in ein ökologisch orientiertes Management investieren zu können.

Die unterschiedliche Interpretation des deutschen Gesetzes über das Verbot der Produktion und des Inverkehrbringens von Produkten, die Krebs erregende Azofarbstoffe enthalten, macht deutlich, dass das GATT um eine stärkere Transparenz seiner Gesetzesgrundlagen bemüht sein sollte. Von einigen Experten wird das Verbot der Verwendung von Azofarbstoffen sowie von PCP und kanzerogenen Stoffen in die Kategorie der ökologischen Produktstandards für Textilien und Bekleidung in Deutschland eingeordnet.⁷¹ Andere Experten argumentieren, dass das Gesetz auf PPMS im Ausland abzielt.⁷² Mit Blick auf das gültige GATT-Recht wird darauf hingewiesen, dass handelspolitische Maßnahmen ein Exportland nicht dazu zwingen dürfen, seine Politik zu ändern. Der Produktionsprozess unterliegt der nationalen Souveränität der Erzeugerstaaten. Eine gewisse Analogie zwischen der Hormonfleisch-Debatte und dem Gesetz zum Verbot der Azofarbstoffe ist zu erkennen, da ein wissenschaftlich belegter Nachweis für eine gesundheitsschädigende Wirkung der Farbstoffe auf den Träger der entsprechenden Kleidung bisher nicht erbracht werden konnte. Es wurde jedoch nachgewiesen, dass die Farbstoffe bei den im Produktionsprozess beschäftigten Arbeitern Krebs erregende Wirkung haben. Umwelt und Gesundheitsschäden, die aus dem Produktionsprozess resultieren, sind durch Art. XX (Allgemeine Ausnahmen) nicht abgedeckt. Deutschland hätte im Streitfall damit rechnen müssen, dass sein Vorgehen als nicht GATT-konform angesehen wird.

Neben Anpassungsproblemen der chinesischen Textil-

und BekleidungsHersteller auf das deutsche Verbot von Azofarbstoffen sorgt das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) unter den Experten des internationalen Textilhandels für Verwirrung. Es gibt keine eindeutige Auffassung davon, in welchem Fall Produktionsstandards angepasst werden müssen. Außerdem existiert noch kein Standard, der Gegenstand eines Streitschlichtungsverfahrens gewesen ist, sodass kein Präzedenzfall zur Orientierung vorliegt.⁷³ Handelspolitische Konsequenzen für Deutschland wären ein mit gültigem GATT-Recht konformer Zoll auf die mit Azofarbstoffen behandelten Textilien. Im Gegenzug dazu hätten die betroffenen Länder einen Anspruch nach GATT Art. XXVIII auf angemessene Kompensation.⁷⁴

7 Programme zur Stärkung der chinesischen Handels- und Umweltpolitik

Die Mitgliedschaft der VR China in der WTO ist für die Zukunft der Textil- und Bekleidungsindustrie von fundamentaler Bedeutung. Sollte die VR China bis zum Auslaufen des MFA nicht Mitglied in der WTO sein, so könnten selektive Exportrestriktionen für chinesische Textilien und Bekleidung eintreten. Mexiko hat bereits chinesische Textilien und Bekleidung mit Antidumping-Zöllen von 54-500% belegt. Ein anderes Beispiel, das den chinesischen Textilsektor negativ beeinflusst, ist das am 1. Juli 1996 eingeführte amerikanische US Uruguay Round Agreement Act. In diesem Gesetz werden die Länder, die Produkte weiterverarbeiten, gleichermaßen wie die Ursprungsländer der Herstellung mit Quoten belegt. Der Vorteil der WTO-Mitgliedschaft für die VR China besteht darin, dass in einem solchen Fall eine Kompensation gefordert werden könnte.⁷⁵ Europa und die USA fordern als Aufnahmebedingung in die WTO eine Sicherheitsklausel für die VR China. Mit der Klausel behalten sich diese Länder eventuelle quantitative Restriktionen gegenüber der VR China vor. Damit soll vermieden werden, dass europäische sowie amerikanische Märkte mit chinesischen Produkten „überflutet“ werden. Diese Sicherheitsmaßnahmen sind jedoch zeitlich begrenzt und zudem abhängig von der zukünftigen chinesischen Exportpolitik.⁷⁶

Die Bedeutung der WTO-Mitgliedschaft für den chinesischen Textilsektor wurde modellhaft analysiert.⁷⁷ In diesem Modell profitiert die VR China am meisten von dem auslaufenden MFA. Die VR China wäre in der Lage, ihren Anteil am Weltmarkt für Textilien und Bekleidung um 10% zu erhöhen. Im Jahr 2005 könnte sie einen Weltmarktanteil von 30% erreichen, wenn Taiwan ebenfalls Mitglied der WTO wird. Dies bedeutet zusätzliche Exporte an Textilien und Bekleidung von rund 50 Mrd. US\$ im Jahr.⁷⁸ Die VR China müsste zusätzliche Textil-

⁷³Ebenda.

⁷⁴Ebenda.

⁷⁵Vgl. Zhong, C., Yongzheng, Y. (1997), S. 9-10.

⁷⁶Ebenda.

⁷⁷Vgl. Holloway, N., Saywell, T. (1997), „Anxiety Attack: Asian firms brace for China's WTO entry“, in: *Far Eastern Economic Review*, Vol. 160, Iss. 25, 19. Jun 1997, S. 70-71.

⁷⁸Ebenda.

⁷⁰Vgl. Zarilli, S., Jha, V., Vossenaar, R. (1997), „Eco-Labeling Initiatives as Potential Barriers to Trade: A Viewpoint from Developing Countries“, in: *Eco-Labeling and International Trade*, Papers from the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in 1994, Houndmills, S. 284.

⁷¹Vgl. Landmann, U. (1996), S. 31.

⁷²Vgl. Michaelowa, A. u. K. (1996), S. 49 f.

importe von rund 13 Mrd. US\$ jährlich tätigen, um den Exportboom auszugleichen. Nur unter diesen Bedingungen ist die VR China in der Lage, ihre dominante Position auf dem Weltmarkt für Textilien und Bekleidung zu behaupten. In einem anderen Szenario wird der VR China die Mitgliedschaft weiter verwehrt. Das hätte zur Folge, dass der chinesische Weltmarktanteil auf 12% bis zum Jahr 2005 sinken würde. Die Mitglieder der Association of South East Asian Nations (ASEAN) könnten ihren Anteil auf dem Weltmarkt auf 20% bis zum Jahr 2010 vergrößern und erreichten damit die weltweit höchsten Exporte für Textilien und Bekleidung.⁷⁹

Einige Nachbarländer Chinas wie Japan, Südkorea und Taiwan unterstützen die Aufnahme Chinas in die WTO. Sie hoffen auf eine Beendigung der bisherigen Subventionspolitik und auf eine Anpassung an international übliche Handelspraktiken. Zudem würden sie nicht nur von einem leichteren Zutritt zu den chinesischen Märkten, sondern auch von der gesteigerten Nachfrage nach Maschinen und Anlagen profitieren, die durch den ausgeweiteten Textil- und Bekleidungshandel ausgelöst würden.⁸⁰ Diese Annahmen decken sich mit den Einschätzungen einer Studie über die Realisierung der Nutzenerwartung der VR China und ihrer Handelspartner durch die Aufnahme des Landes in die WTO. Nach einer Differenzierung in die Ländergruppen der Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer kommt die Studie zu folgendem Ergebnis: „Die größten Risiken, aber auch die größten Chancen bieten sich durch den WTO-Beitritt Chinas jedenfalls für die (ostasiatischen) Schwellenländer, da hier die Konkurrenzintensität am höchsten ist.“⁸¹

Die Mitgliedschaft der VR China in der WTO hat auch noch andere Vorteile; so ist z.B. eine direkte Einflussnahme auf die derzeitige Debatte um eine ökologische Reform der WTO möglich. Darüber hinaus spielt die generelle Mitwirkung an der weltweiten Handelspolitik der WTO eine bedeutende Rolle. Das WTO-Schiedsverfahren bietet der VR China ein zusätzliches handelspolitisches Instrument, mit dem die eigenen Interessen durchgesetzt werden können.

Die dargestellte Situation der staatlichen Textil- und Bekleidungsindustrie in China hat gezeigt, dass umfassende Modernisierungsmaßnahmen nötig sind, um im Weltmarkt konkurrenzfähig zu bleiben. Die von der chinesischen Regierung finanzierten Modernisierungsprogramme sollen einhergehen mit dem Konzept einer nachhaltigen Entwicklung, wie aus einer Studie der PRCCE aus dem Jahr 1998 hervorgeht.⁸² Durch die Abschaffung veralteter Produktionsanlagen und die Investition in effizientere Produktionsformen kann nicht nur die Produktivität gesteigert, sondern können auch Umweltschäden in einem höheren Maße eingedämmt werden. Subventionen in Höhe von ca. 5 Millionen Yuan werden von der Zentralregierung sowie den Regierungen auf lokaler Ebene bereitgestellt, um die Modernisierungsmaßnahmen zu unterstützen. Mit

diesen Subventionen werden z.B. 20 Großserien für die Ausweitung der Produktion von Chemie- sowie Naturfasern aufgebaut. Zusätzlich erhalten 50 Großunternehmen finanzielle Unterstützung für den Aufbau von übergreifenden sektoralen und regionalen Funktionsbereichen in Forschung und Entwicklung sowie in Industrie und Handel. Weiterhin erhalten 20 Unternehmen Mittel, um an einem Pilotprojekt für moderne Unternehmensformen teilzunehmen.⁸³

8 Nationale chinesische Umweltzeichenprogramme

Die ökologischen Anforderungen an Textilien und Bekleidung in China sind sehr gering. Dies hat zum einen damit zu tun, dass jahrzehntelang auf internationaler Ebene kaum ökologische Anforderungen gestellt wurden. Ausnahmen waren Grenzwerte für Formaldehyd von 300 ppm für Seiden- und Baumwollprodukte. Mit der steigenden internationalen Forderung nach ökologischen Standards, die mehr und mehr auch Textilien und Bekleidung betreffen, sehen sich viele chinesische Exporteure nicht in der Lage, mit den ökologischen Anforderungen fertig zu werden. Das ist darauf zurückzuführen, dass lange Zeit weder ökologische Standards noch Testmethoden von den zuständigen chinesischen Behörden und Institutionen zur Verfügung gestellt wurden.⁸⁴

Die chinesische State Administration of Textile Industry (SATI) stellte 1995 eine Arbeitsgruppe zusammen, die sich mit den verschiedenen Standards und Testmethoden für Schwermetalle und Azofarbstoffe auseinandersetzte. Die Arbeitsgruppe orientiert sich bei der Formulierung eigener Standards an denen anderer Länder. Im Besonderen wurde bei der Festsetzung von Grenzwerten für Schwermetalle bei Textilien das deutsche Umweltzeichen „Öko-tex Standard 100“ herangezogen.⁸⁵ Die Ausarbeitung der Testmethode und die Festsetzung des Grenzwertes für Formaldehyde auf 100 ppm für die Endprodukte sind bereits abgeschlossen. Die allgemeine Anerkennung dieses Standards und die Aufnahme in das nationale chinesische Umweltzeichenprogramm durch die NEPA wurde für das Jahr 1999 erwartet.⁸⁶

Im Jahr 1995 wurden erste Maßnahmen eingeleitet, um die Produktgruppe der rein pflanzlichen Faserarten in das nationale chinesische Umweltzeichenprogramm aufzunehmen. Rein pflanzliche Fasern sind z.B. Hanf und Baumwolle. Die Standards sind ebenfalls in Anlehnung an das deutsche Zeichen „Öko-tex Standard 100“ entwickelt worden. Im August 1998 wurde die neue Produktgruppe offiziell ins chinesische Umweltzeichenprogramm aufgenommen. Im Unterschied zu den Anforderungen im „Öko-tex Standard 100“ dürfen nur reine Pflanzenfasern als Rohmaterial benutzt werden, die nicht gefärbt, gebleicht oder bedruckt sein dürfen. Es sind strenge Beschränkungen für den Einsatz von Chemikalien zu beachten, die davon abhängen, wie nah das Textil am Körper getragen wird. Die strengsten Kriterien gelten für die Herstellung von Baby-

⁷⁹Ebenda.

⁸⁰Ebenda.

⁸¹Oberheitmann, A. (1996), „China auf dem handelspolitischen Weg der weltwirtschaftlichen Integration“, in: *China in der Weltwirtschaft*, Bass, H. H., Wohlmuth, K., Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 271, Hamburg, S. 27.

⁸²Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 8.

⁸³Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 12.

⁸⁴Vgl. CCICED (1999), S. 20-22.

⁸⁵Ebenda.

⁸⁶Ebenda.

bekleidung. Die Einhaltung dieser ökologischen Standards für Pflanzenfasern werden im Vergleich zu Anforderungen anderer Umweltzeichen als relativ leicht eingeschätzt, da das Färben, Bleichen und Bedrucken der Textilien verboten ist und damit viele umweltschädigende Chemikalien erst gar nicht zum Einsatz kommen.⁸⁷ Die Aktivitäten in der chinesischen Textil- und Bekleidungsindustrie und die Aufnahme der reinen Pflanzenfasern in das nationale Umweltzeichen lassen auf ein steigendes Bewusstsein für den Umweltschutz schließen. Mit Blick auf die Umweltzeichenprogramme in der EU sollte die VR China darum bemüht sein, für wichtige Textilexporte wie z.B. Baumwolle ökologische Standards zu formulieren, um möglichen Exportproblemen entgegenzuwirken. Viele chinesische Textil- und Bekleidungsunternehmen bewerben sich für das nationale Umweltzeichen, bisher konnte jedoch noch kein Unternehmen ausgezeichnet werden.⁸⁸ In Bezug auf das deutsche Label „Öko-tex Standard 100“ kann darauf verwiesen werden, dass sich ein chinesisches Unternehmen, das Baumwollstrickwaren unter der Guangdong Provincial Company of Import and Export of Textiles herstellt, für die Auszeichnung des „Öko-tex Standards 100“ beworben hat und als erstes Unternehmen in der VR China mit diesem Label ausgezeichnet wurde.⁸⁹

8.1 Umweltqualitätsmanagement ISO 14000

Die VR China hat die große Bedeutung des Umweltqualitätsmanagements für den internationalen Handel erkannt. Die Industrieländer, darunter die wichtigsten Handelspartner Chinas wie Japan, die EU und die USA, treiben die Umsetzung international anerkannter Standards voran. So sind z.B. in der ISO-Arbeitsgruppe „Ecolabeling“ vor allem Vertreter transnationaler Unternehmen wie z.B. Merck, Bayer und Du Pont zu finden.⁹⁰ Viele Wirtschaftsexperten vermuten, dass das ISO 14000-Zertifikat zukünftig eine Grundvoraussetzung für den internationalen Handel sein wird. Sie führen dies auf die Bedeutung zurück, die das ISO 9000 für den Handel mit Europa eingenommen hat.⁹¹ Für den sehr stark exportorientierten chinesischen Textil- und Bekleidungssektor ist die Einführung des ISO 14000 sehr wichtig, insbesondere die Instrumente zur Verbesserung und Einführung von ökologischen Produktstandards und PPMS, um in Zukunft so genannte „grüne Handelsbarrieren“ zu vermeiden.⁹² Die Anpassungsprobleme der chinesischen Textilhersteller mit dem deutschen Verbot der Azofarbstoffe unterstreichen die Notwendigkeit eines solchen Umweltmanagements. Um die Einführung des ISO zu unterstützen, wurde im Jahr 1996 durch das chinesische Umweltamt NEPA ein Überwachungszentrum errichtet, das die Einführung des Umweltqualitätsmanagementsystems ISO 14000 umsetzen soll. Das Zentrum organisiert Trainingsprogramme und ist gleichzeitig Zertifizierungsstelle. Ein Pilotprojekt mit 55 Unternehmen wurde gestartet, in dem

bisher 27 Unternehmen das ISO 14000-Zertifikat erworben haben. Die Unternehmen sind überwiegend in den Bereichen Haushaltselektronik, Kohle- und Chemieindustrie zu finden.⁹³ Im Bereich der Textilindustrie konnten erstmals im Jahre 1999 drei Unternehmen das Zertifikat erhalten.⁹⁴ Die geringe Zahl der ausgezeichneten Unternehmen wird damit erklärt, dass „... a huge environmental investment is needed to promote ISO 14000 in the textile sector because the sector itself is a heavily polluting one ...“⁹⁵

Die stärkere Einbindung des ISO 14000 in der VR China ist nicht nur aus ökologischen Gesichtspunkten zu empfehlen, sondern auch auf Grund der zukünftigen engeren Zusammenarbeit der ISO und der WTO.⁹⁶

8.2 Cleaner Production-Programm

Das Cleaner Production-Programm wurde 1993 in der VR China gestartet und konnte bereits beträchtliche Erfolge verzeichnen. Das Programm ist eine Kooperation der unterschiedlichsten Organisationen. Die NEPA übernimmt die Projektkoordination und ist verantwortlich für die Formulierung der Umweltpolitik. Sie ist die höchste Behörde für den Umweltschutz in der VR China und direkt dem Staatsrat untergeordnet.⁹⁷ Das China National Cleaner Production Centre (CNCPC) hat die Funktion eines Informationszentrums und bietet technische Hilfestellung für die verschiedenen Industrien. Die Weltbank stellte zu Beginn des Projektes finanzielle Hilfe in Form eines Darlehns über 6,2 Mio. US\$ zur Verfügung und wird auch in Zukunft für ökologische Projekte finanzielle Unterstützung bieten.⁹⁸ Die allgemeinen Strategien des Cleaner Production-Projektes werden vom United Nations Environment Programme: Industry and Environment (UNEP:IE) entwickelt. Durch den Aufbau eines administrativen Netzwerkes, die Unterstützung der oben genannten internationalen Organisationen und die Ausbildungsanstrengungen konnte zur Reduzierung der Umweltverschmutzung und zur Abfallvermeidung in China beigetragen werden.⁹⁹

Im Mittelpunkt des Programms steht die Entwicklung einer Regierungsstrategie, unter der das Projekt „Cleaner Production“ implementiert wird. Dazu werden bereits existierende Instrumente der Industrie- und Umweltpolitik analysiert und auf das Umweltprojekt abgestimmt. Ein Demonstrations- bzw. Pilotprojekt wurde gestartet und Einrichtungen geschaffen, die technische sowie finanzielle Hilfe anbieten.¹⁰⁰ Für ein 1993 eingeführtes Pilotprojekt wurden von der NEPA insgesamt 27 Unter-

⁸⁷Ebenda.

⁸⁸Ebenda.

⁸⁹Ebenda.

⁹⁰Vgl. CCICED (1996), S. 8.

⁹¹Vgl. CCICED (1996), S. 27.

⁹²Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 16.

⁹³Ebenda.

⁹⁴Vgl. CCICED (1999), S. 35.

⁹⁵Vgl. Ruqiu Ye, Fengzhong Cao (1998), S. 16.

⁹⁶Vgl. Conway, T. (1996), „ISO 14000 Standards and China: A Trade and Sustainable Development Perspective“, International Institute for Sustainable Development, Canada, S. 25.

⁹⁷Vgl. Betke, D. (1998), „Umweltkrise und Umweltpolitik“, in: *Länderbericht China: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum*, Herrmann-Pillath, C., Lackner, M., Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 351, Bonn, S. 351.

⁹⁸Vgl. United Nations Environmental Programme (UNEP) (1996), „Cleaner Production in China: A Story of Successful Cooperation“, United Nations Publication, *Environment and Industry*, Paris, S. 1-7.

⁹⁹Ebenda.

¹⁰⁰Ebenda.

nehmen ausgesucht, darunter sechs aus der Textilindustrie. Das zweijährige Pilotprojekt erbrachte das Ergebnis, dass sich bereits einfache Verbesserungen in der Technologie, geringe Investitionen, Einsparungen beim Rohmaterial und eine Reduzierung des Abfall- und Abwasserverbrauchs auszahlen. Bei 63% der Teilnehmer konnten die Kosten für einfache Veränderungen oder geringe Investitionen innerhalb von nur sechs Monaten wieder eingespart werden.¹⁰¹ Für die Beteiligten der Textilindustrie wurden CO₂-Emissionen zwischen 10% und 30% reduziert und Einsparungen im Abwasserverbrauch zwischen 13% und 30% erzielt.¹⁰² Innerhalb der nächsten fünf Jahre ist die Einbindung von 3.000 Unternehmen in das Cleaner Production-Programm geplant, darunter die 100 größten umweltverschmutzenden Unternehmen Chinas.¹⁰³

8.3 Sino-ausländische Joint Venture-Unternehmen

China zählt zu den Ländern mit dem höchsten Zufluss von Auslandsinvestitionen. Die meisten multinationalen Unternehmen berücksichtigen die Maßnahmen und Vorschriften zur Vermeidung oder Kontrolle der Umweltverschmutzung. In einigen Industriesektoren werden jedoch die relativ niedrigen Standards oder das schlechte Umweltmanagement der lokalen Regierungsbehörden ausgenutzt. Zusätzliche Umweltbelastungen entstehen durch die Auslagerung bestimmter Industriezweige in die VR China, wie z.B. die Gummi- und Plastikherstellung und die Chemikalien- und Chemiefaserproduktion. Mit diesem Problem befasst sich bereits seit vielen Jahren das Policy Research Centre for Environment and Economy, das dem staatlichen Umweltschutzamt (NEPA) unterstellt ist.¹⁰⁴

Trotz der oben benannten negativen Tendenzen in einigen Industriesektoren wird mit den steigenden Auslandsinvestitionen eine Strategie verbunden, die dem Umweltschutz zugute kommt. Ein positives Beispiel sind die in den letzten Jahren entstandenen Joint Ventures im Bereich der chemischen Industrie. Viele ausländische Chemieunternehmen sind Joint Ventures in den unterschiedlichsten Provinzen Chinas eingegangen, dazu gehören BASF, Dyster, Bayer, Hoechst und Clariant. Diese Unternehmen benutzen fortschrittliche Technologien, um traditionelle und ökologisch unbedenkliche Farbmittel herzustellen. Zudem sichern sie zu, dass diese Farbmittel keine Azofarbstoffe enthalten, deren Anwendung in vielen Umweltzeichen verboten ist. Aus diesem Grund spielen diese Unternehmen eine aktive Rolle bei der Verbesserung der Produktionsmethoden und des Umweltmanagements in den Färbereien. Sie steigern die Qualität und entwickeln die für die Industrie wichtigen umweltfreundlichen alternativen Farbstoffe.¹⁰⁵

9 Zusammenfassung und Fazit

Die Textil- und Bekleidungsindustrie ist für die Industrialisierung der meisten Entwicklungsländer von zentraler Bedeutung. Mit der Industrialisierung gehen jedoch starke Belastungen der Umwelt einher, die zu Auseinandersetzungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geführt haben. Die Industrieländer fordern handelsbeschränkende Maßnahmen für Produkte aus dem Ausland, die im Herstellungsland zu Umweltbelastungen geführt haben. Dies soll auch für den Fall gelten, dass mit dem Import des Produktes keine Umweltgefährdung verbunden ist. Dies entspricht jedoch dann nicht dem derzeitigen WTO-Recht, wenn diese Maßnahmen nicht unter Art. XX der Allgemeinen Ausnahmen oder das Abkommen über technische Handelshemmnisse fallen. Konkret bedeutet dies, dass die WTO unterschiedliche Produktionsverfahren bzw. PPMS anerkennt und sich ein Land in Bezug auf die Produktionsweisen auf seine Souveränität berufen kann.

Zu Beginn der 90er Jahre verstärkte sich im europäischen Textil- und Bekleidungsereich die Entwicklung von Umweltzeichen, die sehr stark auf die Einhaltung von ökologischen PPMS abzielen. Mit diesen textilen Umweltzeichen wurde der Versuch unternommen, auf freiwilliger Basis einen Anreiz für die Umsetzung ökologischer PPMS in den Entwicklungsländern zu schaffen. Das Beispiel der Textil- und Bekleidungsindustrie in der VR China, die durch veraltete Technologie und eine enorme Umweltbelastung gekennzeichnet ist, lässt den Schluss zu, dass die in den Umweltzeichen geforderten Standards für PPMS nicht umzusetzen sind. Die Textilproduktion der meisten Betriebe ist auf die Herstellung von Massenware konzentriert, an die keine hohen Qualitätsansprüche gestellt werden. Die führende Position der VR China auf den internationalen Märkten für Textilien wurde durch Produkte der unteren bis mittleren Preisklasse erreicht. Die Anpassungsprobleme der chinesischen Textil- und BekleidungsHersteller mit dem deutschen Verbot der Azofarbstoffe, das in vielen Umweltzeichen als gesetzlicher Produktstandard gefordert wird, zeigen die Schwierigkeiten auf. Fehlende Informationen darüber, was genau gefordert wird und welche alternativen Farbstoffe in Frage kommen, in Verbindung mit fehlenden Prüfungsinstituten im eigenen Land führten dazu, dass die chinesischen Textilhersteller gezwungen waren, teure Farbstoffe aus Europa oder Deutschland zu importieren. Nur auf diese Weise konnten drohende Exportrückgänge vermieden werden. Die Befürchtungen vieler Entwicklungsländer, dass von den Umweltzeichenprogrammen der Industrieländer protektionistische Wirkungen ausgehen könnten, wird für den Fall der VR China in der CCICED-Studie aus dem Jahr 1999 verneint. Dies wird damit begründet, dass die Probleme lediglich in der Anfangsphase bestanden haben. Kritisiert wird jedoch die Art und Weise, wie das deutsche Gesetz eingeführt wurde und die mangelnde Aufklärung über alternative Farbstoffe oder Prüfungsmöglichkeiten. Die Mitgliedschaft der VR China in der WTO könnte in einem Streitfall um ökologische PPMS von großer Bedeutung sein, vor allem, wenn es um eventuelle Kompensationszahlungen geht.

Um den Umweltschutz stärker in die Textil- und Be-

¹⁰¹ Ebenda.

¹⁰² Ebenda.

¹⁰³ Ebenda.

¹⁰⁴ Siehe hierzu <http://iisd1.iisd.ca/trade/cciced/termfr.htm>.

¹⁰⁵ Vgl. CCICED (1999), S. 25.

kleidungsindustrie zu integrieren, wurde von der chinesischen Regierung die Einführung von drei umweltrelevanten Programmen befürwortet, nämlich das nationale chinesische Umweltzeichen, das Umweltqualitätsmanagement ISO 14000 und das Cleaner Production-Programm. In Bezug auf das deutsche Verbot der Azofarbstoffe kann darauf hingewiesen werden, dass zu diesem Zeitpunkt die Umweltprogramme in der chinesischen Textil- und Bekleidungsindustrie nicht ausreichend integriert waren, um eine schnellere Anpassung an das deutsche Gesetz zu ermöglichen oder Alternativen anbieten zu können, die den Import von teuren Farbstoffen verhindert hätten.

Mit Blick auf die Einschätzung, dass die Umweltzeichen in Zukunft den Handel mit Textilien stärker beeinflussen werden, wird den chinesischen Textil- und Bekleidungsproduzenten empfohlen, sich intensiver um die Zertifizierung des ISO 14000 zu bemühen. So könnten u.a. Anforderungen an ökologische PPMS erfolgreich umgesetzt werden. Die Einführung des umweltorientierten Managements in den staatlichen Textil- und Bekleidungsbetrieben wird zusätzlich einen positiven Einfluss auf die Vergabe des nationalen Umweltzeichens in der VR China haben. Auch trägt die Verbreitung des ISO 14000 in den chinesischen Betrieben dazu bei, dass die Produkte internationale Anerkennung finden, die mit dem chinesischen Umweltzeichen ausgezeichnet sind. Die Umweltschutzaktivitäten im Textil- und Bekleidungssektor lassen den Schluss zu, dass das Bewusstsein für ökologische Probleme gestiegen ist, die Umweltzeichen haben dazu einen Beitrag geleistet.

Das Scheitern der letzten Welthandelsrunde, in der es u.a. um eine ökologische Reform des WTO-Systems ging, macht deutlich, dass eine Aufnahme von Umweltstandards in die WTO noch nicht absehbar ist. Dabei bleibt die Frage offen, ob es überhaupt zu einer stärkeren Einbindung von ökologischen Faktoren kommen wird, da einige Experten darin eine ernsthafte Gefahr für das gesamte System sehen. Die Vorschläge, die auf eine Einbindung von Umweltexperten in die Schiedsverfahren und auf die Umkehr der Beweislast abzielen, stellen keine ernsthafte Gefahr der Wirksamkeit des GATT-Regimes dar. Dagegen wird eine Erweiterung der Artikel III und XX abgelehnt, da sie auf Grund der unterschiedlichen Interpretationsfähigkeit des Begriffes „Umwelt“ zu viel Raum für protektionistische Maßnahmen geben könnte.¹⁰⁶ Dieser Ansicht sind vor allem die Entwicklungsländer, die eine derartige Änderung der Artikel boykottieren, weil sie am stärksten durch ökologische Anforderungen an PPMS betroffen wären. Fraglich ist, ob überhaupt restriktive Handelsmaßnahmen die richtigen Instrumente sind, um die Entwicklungsländer zu umweltgerechteren Produktionsverfahren zu bewegen. Die Erfahrungen der chinesischen Textilhersteller haben gezeigt, dass eine Anpassung an ökologische Standards

ohne restriktive Handelspolitik möglich ist. Eine alternative Vorgehensweise bietet die OECD, die im Rahmen ihrer Studien zur Integration von Handels- und Umweltpolitik auf diskriminierende Instrumente verzichtet und durch die Bereitstellung technischer und finanzieller Hilfe die Entwicklungsländer zu umweltfreundlichen Produktionsverfahren und damit zu höheren Produktstandards und PPMS bewegen will. Für die WTO sind die ökologischen Aktivitäten der internationalen Organisationen sehr wichtig, da sich aus den Erfahrungen eventuelle Reformbewegungen ableiten ließen. Möglich ist jedoch auch der Fall, dass die WTO durch ihren institutionellen Charakter nicht geeignet ist, den Umweltschutz stärker einzubeziehen, und sich aus diesem Grund verstärkt auf eine Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen konzentriert, die sich mit den Umweltschutzproblemen beschäftigen.

* Andrea Paulus hat an der Gesamthochschule Wuppertal Wirtschaftswissenschaften studiert und sich in ihrer Diplomarbeit mit Umweltstandards beschäftigt.

¹⁰⁶ Ausführliche Diskussion hierzu: vgl. Wolf, R. (1998), „Ein Regime unter Druck?“, in: *Die Neue Welthandelsordnung*, Klein, M., Meng, W., Rode, R. (Hrsg.), *Internationale Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, OPA Amsterdam sowie Helm, C. (1995), „Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar? Ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin und Esty, D.C. (1994), *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*, Institute for International Economics, Washington.