

Freiwillige private Standards als marktorientierte Instrumente einer nachhaltigen Handelspolitik

Mit der zunehmenden Rohstoffknappheit, der Welternährungs- und der Herausforderungen in den Bereichen Klima und Biodiversität gewinnt ein schonender Umgang mit Ressourcen und deren effiziente Nutzung zunehmend an Bedeutung. Die internationalen Regelwerke tragen dem heute nur beschränkt Rechnung. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) unterstützt deshalb im Rahmen der Handelsförderung die Schaffung und Anwendung von freiwilligen privaten Standards, die als marktorientierte Instrumente für die Umsetzung einer nachhaltigen Handelspolitik eine wichtige Lücke zwischen den verschiedenen internationalen Regelungen im Handels-, Umwelt- und Sozialbereich schliessen.



Das Hochland von Tansania am Fusse des Kilimanjaro bietet ideale Bedingungen für die erstklassige milde Arabica-Spezialität von *Kilicafé*. Mehr als 10 000 tansanische Kleinbauernfamilien profitieren hier dank Fairtrade von langfristigen Handelsbeziehungen und einem existenzsichernden Mindestpreis.

Foto: Technoserve

Die Globalisierung des Handels und die damit verbundene internationale Arbeitsteilung, aber auch die zunehmende Komplexität der Produktionsprozesse verlangen nach transparenten, international verbindlichen Richtlinien. Neben Qualität, Gesundheit, Sicherheit und Hygiene stellen heute Konsumenten, Konsumentenschutzorganisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Bezug auf den Produktionsprozess vermehrt auch Anforderungen an den Umwelt- und Sozialbereich. Damit sehen sich viele



Hans-Peter Egler
Leiter Ressort Handelsförderung, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Unternehmen mit neuen Risiken konfrontiert, die sie zu einer verantwortungsbewussten Unternehmensstrategie veranlassen, einer *Corporate Social Responsibility (CSR)*.

Da die Bestimmungen der internationalen Regelwerke die neuen Anforderungen der Märkte in Bezug auf Umwelt- und Sozialkriterien, aber auch technische Qualitätsmerkmale nicht genügend abdecken, hat der Privatsektor eine Vielzahl von freiwilligen privaten Standards ins Leben gerufen. Freiwillige private Standards sind Verhaltensnormen, die auf privater Ebene Kriterien für Prozess- und Produktionsmethoden festlegen und diese einer unabhängigen Zertifizierung unterziehen. Einerseits spielen sie eine tragende Rolle für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Produzentländern, weil sie über die Einführung von effizienteren, Ressourcen schonenden Produktionsmethoden soziale und ökologische Verbesserungen bewirken und zur Steigerung der Produktivität beitragen. Andererseits dienen sie zur Überwindung des in verschiedenen Ländern unterschiedlichen

Umgangs mit gesetzlichen Normen, die nicht einheitlich sind oder nicht eingehalten werden und international tätige Unternehmen zunehmend vor Schwierigkeiten stellen.

Die Anwendung von freiwilligen privaten Standards gewährt dem internationalen Einkäufer eine transparente Rückverfolgbarkeit zum Produzenten und führt zu einer Minderung möglicher Reputationsschäden, die infolge Nichteinhaltens von international anerkannten Umwelt- und Sozialvorschriften entstehen könnten.

Internationale Regelwerke mit Lücken

Seit dem Abschluss der *Uruguay-Runde (GATT-WTO)* und der weitgehenden Zollreduktion auf Güter seitens zahlreicher Industrieländer hat sich das Hauptinteresse der Handelsteilnehmer auf die sogenannten *technischen Handelshemmnisse*¹ sowie gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen² verlagert. Bei den internationalen Handels-, Sozial- und Umweltregeln bestehen diesbezüglich jedoch Asymmetrien, die noch ungenügend gelöst sind. So unterscheidet das internationale Handelsregelwerk der WTO für eine handelspolitisch unterschiedliche Behandlung der Produkte nur nach Eigenschaften des Endproduktes und nicht nach Herstellungsart bzw. *Prozess- und Produktionsmethoden (PPM)*. In den Sozialregelwerken³ und den Umweltregelwerken⁴ hingegen sind für Mensch und Natur gefährliche Substanzen oder Emissionen ausschlaggebend, die durch nachhaltige Produktionsmethoden eliminiert oder reduziert werden. Damit besteht ein Zielkonflikt zwischen der WTO und Sozial- und Umweltübereinkommen, der bis anhin ein konsistentes internationales Regelwerk verhindert hat.

Heutzutage ist die Frage der Nachhaltigkeit von Produktionsprozessen bei Produzenten, international tätigen Unternehmen und Konsumenten allgegenwärtig und absolut zentral. Entsprechend steht die WTO-Regel, ein Produkt unabhängig des Produktionsprozesses als «like product» oder vermeintlich gleichwertig zu betrachten, zunehmend im Widerspruch zur Marktrealität.

Stabile, auf nationaler und internationaler Ebene verbindliche Rahmenbedingungen wären ein klarer Wegweiser für den internationalen Handel. Ein differenzierter Umgang mit PPM auf WTO-Ebene könnte zudem eine unterschiedliche Zollbehandlung und damit einen Anreiz für nachhaltige Produktionsprozesse bedeuten. Dennoch ist ein solches System gegenwärtig international keine Verhandlungsoption.

Freiwillige private Standards im Aufwind

Freiwillige private Standards helfen, diese Lücken bei den Regelwerken und der internationalen Handelspolitik zu schliessen. So werden Standards für nachhaltige PPM weltweit auf freiwilliger Basis mit Erfolg umgesetzt: 2010 stammten beim internationalen Teehandel 10% aus zertifizierter Produktion. Im Kaffeesektor, ein Markt mit 90 Mrd. US-Dollar, waren es 8% des globalen Kaffeeexports (vgl. *Grafik 1*). Der weltweite Marktanteil von zertifizierten Bananen ist in den letzten zehn Jahren von 1% auf 22% angestiegen.

Von unabhängigen Stellen zertifizierbare Standardsysteme sind zur Zeit vor allem im Landwirtschaftssektor verbreitet. Für die verarbeitende Industrie besteht noch Handlungsbedarf, obschon im Industriebereich das Potenzial, aber auch die Ansprüche bezüglich «green economy» und sozialverträglicher Prozesse mindestens so hoch sind. Erfahrungen bei ISO-Normen oder dem privaten Sozialstandard SA8000 zeigen, dass sich gerade in der Industrie die Umsetzung von Standards auch wirtschaftlich lohnt: Durch Ressourceneffizienz (Energie- und Rohstoffverbrauch, Abfall, Wasser, Emissionen und Gesundheitsrisiken) und Verbesserungen auf sozialer Ebene (Motivation und Selbstverantwortung der Arbeitskräfte, Reduktion von Unfällen und Absenzen) können die Produktionskosten erheblich reduziert werden.

Obwohl freiwillige private Standards reine Marktinstrumente sind und per se nicht direkt den zwischenstaatlichen Übereinkommen unterliegen, sollten sie so ausgestaltet werden, dass sie die Kompatibilität mit den Grundsätzen dieser Abkommen sicherstellen. Damit wird verhindert, dass sich gutgemeinte Nachhaltigkeitskriterien zu neuen oder zusätzlichen technischen Handelshürden für Produzenten entwickeln.

Der Staat als subsidiäre Triebkraft

Regierungen in den Produzenten- und Geberländern sollten dafür sorgen, dass private Standards den Zielen einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung dienen.

Eine Weltbank-Studie zum peruanischen Spargelanbau und kenianischen Gemüsesektor hat gezeigt, dass Regierungen in Produzentenländern, die sich aktiv um die Entwicklung und Umsetzung von Standards bemühen und in entsprechende Strukturen zur Einhaltung solcher Standards investieren, grosse Erfolge verbuchen können.

Eine entscheidende Rolle spielen aber auch die Geberländer, die freiwilligen priva-

Kasten 1

Glossar

Freiwillige private Standards sind nicht einfach zu definieren. Es existiert eine Vielzahl an Normen, Richtlinien, Verhaltenskodexen, Initiativen oder Labels, die sich in Bezug auf Kommunikation und Verifizierungsmechanismen stark unterscheiden.

Hier werden private Standards als unter den verschiedenen Anspruchsgruppen ausgehandelte, auf Kriterien basierende und von dritter Stelle geprüfte Initiativen verstanden, die – mit oder ohne Label – in einem Sektor international eine gewisse Relevanz haben.

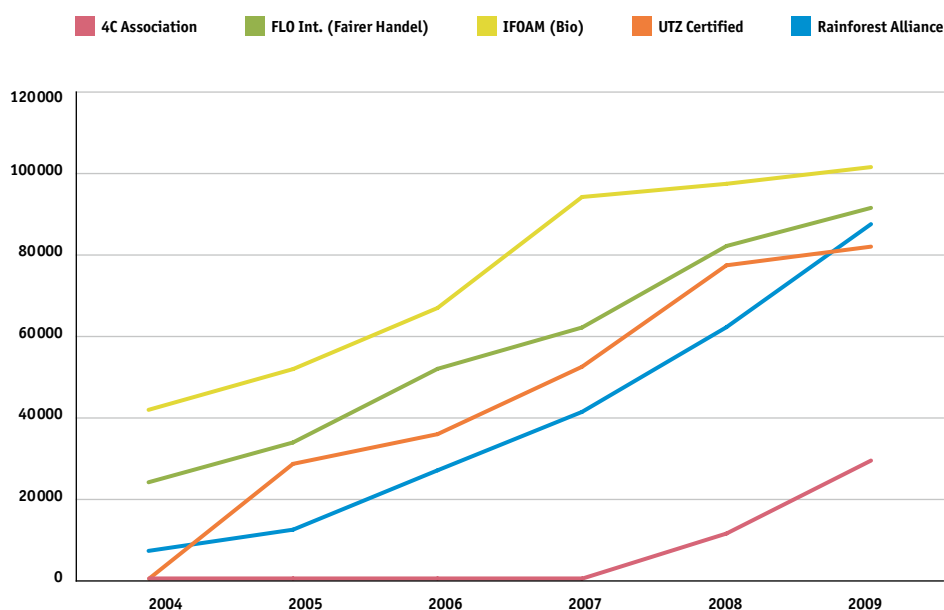
Process and Production Methods (PPM) charakterisieren die Art und Weise, wie Produkte hinsichtlich des Qualitäts-, Gesundheits- und Sicherheitsmanagements, aber auch der sozialen und ökologischen Komponente hergestellt oder bearbeitet werden, wobei zwischen produktbezogenen PPM (z.B. biologische Landwirtschaft) und nicht-produktbezogenen PPM (z.B. Energieeffizienz) unterschieden wird.

Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) regeln den Umgang mit den internationalen Standards in den Bereichen der Lebensmittelsicherheit und der Tier- und Pflanzengesundheit. Sie können je nach Auslegung nachhaltige Prozess- und Produktionsmethoden fördern oder missbräuchlich ein technisches Handelshemmnis (TBT) darstellen.

Technical Barriers to Trade (TBT) sind nicht-tarifäre Handelshemmnisse und bezeichnen den Umstand, dass unterschiedliche Anforderungen an Produkte zu Handelsbeschränkungen und Diskriminierung führen können.

Grafik 1

Weltweiter Verkauf von nachhaltigem Kaffee, 2004–2009 (Metrische Tonnen)



Anmerkung: 4C Association: Gemeinnützige Organisation, die Arbeitsbedingungen und Umweltstandards als breit anwendbare Mindeststandards für den Kaffee-Massenmarkt verbessern will. Ihr Sitz ist in Genf. FLO Int. (Fairer Handel): Fairtrade International (FLO). IFOAM (Bio): Internationale Dachorganisation des ökologischen Landbaus. UTZ Certified: Zertifizierungsprogramm, welches für Nachhaltigkeit und Mehrwert rund um den Kaffeeanbau sorgt. Rainforest Alliance: Internationale Umweltschutz- und Nichtregierungsorganisation.

Quelle: SSI 2010 / Die Volkswirtschaft

ten Standards durch subsidiäre Unterstützung zum Durchbruch verhelfen können. Die Schweiz hat das Potenzial der freiwilligen privaten Standards früh erkannt. Der Bericht *Umsetzung der Strategie des Bundesrates zur nachhaltigen Entwicklung, 2000 (Massnahme Nr. 6 «Anerkennung und Förderung von Labels»)* hält fest: «Labels sind ein marktkonformes Instrument der Umwelt- und Sozialpolitik, das auf Information und Motivation sowie das Umwelt- und Sozialengagement von Produzenten und Verbrauchern setzt. Diese Information bewegt den Verbraucher dazu, gerade dieses Produkt und kein anderes zu kaufen. Dieses Verhalten hat eine Rückwirkung auf das Produkt und die Produktionsmethode (*Process and Production Methods*).» Mit dem Entwicklungshilfegesetz hat das Parlament zudem die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit handelspolitische Fördermassnahmen zu definieren, welche die Unterstützung von freiwilligen privaten Standards miteinschliessen.

Seco-Engagement für freiwillige private Standards

Um das oberste Ziel eines nachhaltig ausgerichteten Handels mit Entwicklungsländern zu erreichen, unterstützt das Seco im Rahmen der Handelsförderung freiwillige private Standards mit Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen.

Aufbau von Standards schafft Marktzugang

Der Aufbau von freiwilligen privaten Standards antwortet auf die grosse Nachfrage nach sozial- und umweltverträglich produzierten Gütern und steigert beim Verbraucher ein sozial- und umweltbewusstes Kaufverhalten. Für die Produzenten wiederum bedeuten sie einen verbesserten Marktzugang. Eine Vorreiterrolle spielte das Fairtrade-Label, das den Produzenten aus dem Süden im Nischenmarkt seit mehr als zwanzig Jahren langfristige und privilegierte Handelsbeziehungen und einen besseren Preis garantiert. Neue Initiativen für Massengüter, in der mit einem Nicht-Label-Ansatz Vertreter der Industrie, lokaler Produzenten und Nichtregierungsorganisationen zusammen ebenfalls Nachhaltigkeitsstandards entwickeln und auf demokratischer Basis vereinbaren, erhöhen die Breitenwirkung.

Umsetzung von Standards verbessert Wettbewerbsfähigkeit

Damit die Produzenten aus Entwicklungsländern einen möglichst grossen Vorteil aus der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstandards erzielen können, werden sie von der Anwendung bis hin zur Verifizierung bzw. Zertifizierung mit Ausbildung und massgeschneiderter Beratung unterstützt. Ausbildung ist in diesem Zusammenhang zentral, weil gut geschulte Produzenten ihr Schicksal letztlich selbst in die Hand nehmen und über Produktqualität, Effizienz und Nachhaltigkeit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Mit Finanzierungsmöglichkeiten oder finanzieller Unterstützung zur Deckung der Umsetzungskosten wird sichergestellt, dass sich auch weniger finanzstarke Kleinproduzenten an den privaten Standards und nachhaltigen Wertschöpfungsketten beteiligen können.

Informationsvermittlung fördert Bewusstsein

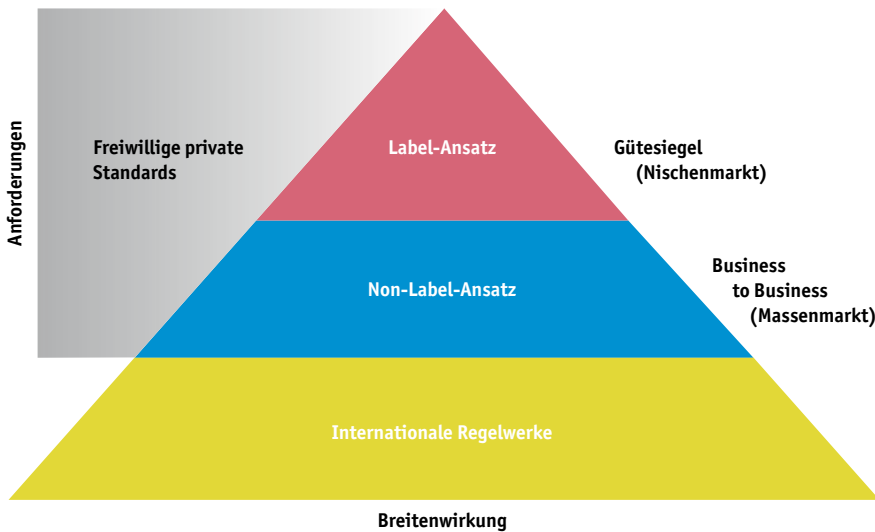
Der Zugang zu Informationen ist ein weiterer wichtiger Aspekt. Information beginnt mit dem Bewusstsein der Produzenten um die Vorteile nachhaltiger Produktionsmethoden und mit einer realistischen Einschätzung und Abwägung der zu erwartenden Kosten und Nutzen der verschiedenen Standards. Nur dadurch haben sie die Möglichkeit, die für sie beste Option zu wählen. Ein breiter Zugang zu Informationen erlaubt Produzenten und Herstellern, die Entwicklungen lokaler und globaler Märkte vorauszusehen, ihre Produktionsmethoden den sich ändernden Konsumbedürfnissen anzupassen und damit von den neuen Markt Voraussetzungen zu profitieren.

Die verbesserte Kommunikation und die Vermittlung von Know-how entlang der Lie-

1 Technical Barriers to Trade, TBT.
 2 Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS.
 3 Beispielsweise die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation.
 4 Zum Beispiel die Klima- und Baslerkonventionen.

Grafik 2

Harmonisierung steigert Breitenwirkung



Quelle: Egler / Die Volkswirtschaft

ferkette durch engere, auf verbindlichen Standards beruhende Handelsbeziehungen reduzieren die Transaktionskosten, die oft eine beträchtliche Hürde für die Teilnahme am Welthandel darstellen.

Harmonisierung steigert Breitenwirkung

Die Harmonisierung von Standardsystemen und Ausbildungsprogrammen sowie die gegenseitige Anerkennung der Zertifizierungskriterien können die Kosten für die Produzenten weiter senken und gleichzeitig die Breitenwirkung solcher Initiativen vergrößern. Von den «guten Praktiken» bezüglich Standardsetzung und -anwendung, Zertifizierung und Akkreditierung – wie sie die *Iseal Alliance*,⁵ ein Zusammenschluss führender Labelorganisationen, festlegt – können alle Marktteilnehmer in der Wertschöpfungskette profitieren: die Produzenten, der Handel, die Detaillisten und nicht zuletzt die informierten, kritischen Konsumentinnen und Konsumenten (vgl. *Grafik 2*).

Private Standards auf dem Prüfstand

Zu Recht wird heute auch einer umfassenden und fundierten *Wirkungsanalyse* von freiwilligen privaten Standards eine zentrale Bedeutung beigemessen. So hat das Seco aufgrund seines umfangreichen Engagements im Standardbereich die erste wissenschaftlich abgestützte Wirkungsanalyse des *Committee on Sustainable Assessment (Cosa)* finanziert. Sie vergleicht den Nutzen unterschiedlicher Labels für die Produzenten und misst deren

Entwicklungswirkung. Mit *The State of Sustainability Initiatives Review 2010* (siehe *Kasten 2*) liegt nun auch ein umfassender Bericht vor, der eine Auslegeordnung von freiwilligen privaten Standards betreffend Eigenschaften und Kennzahlen, Leistungen und Ergebnissen sowie den aktuellen Markttrends liefert.

Die Cosa-Studie hat bei einem ihrer Pilotprojekte im Kaffeesektor in Tansania, wo mehr als 2 Mio. Menschen ihren Lebensunterhalt vollumfänglich oder teilweise mit Kaffee verdienen, auf allen drei Ebenen der nachhaltigen Entwicklung und Vorteile der zertifizierten gegenüber der konventionellen Produktion nachgewiesen. So erhöht die nachhaltige Produktion über die sozialen⁶ und ökologischen⁷ Vorzüge hinaus auch das verfügbare Nettoeinkommen. Dieses beruht *direkt* auf dem besseren Preis oder Aufpreis (*Premium*) und *indirekt* auf der durch Effizienz und Know-how gesteigerten Produktivität und der Kostenreduktion. Doch entgegen den Erwartungen sind es nicht in erster Linie Nachfrage oder Aufpreis, der immerhin zwischen 5 und 80 Rappen pro Kilo beträgt, die Kaffeeproduzenten zur Umsetzung freiwilliger Labels motivieren. Vielmehr sind es Ausbildung und Stärkung ihrer Managementkompetenz, die sie zu Fortschritten bei Herstellungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsmethoden befähigt (siehe *Grafik 2*).

Eine Studie im Baumwollsektor zeigt, dass die biologische Bewirtschaftung die Ausgaben unter anderem für Düngemittel bis zu 90% senkt und damit nicht nur die Herstellungskosten, sondern auch die finanzielle Abhängigkeit verringert. Produzenten investieren zudem in die Diversifizierung, welche den Selbstversorgungsgrad erhöht, die Abhängigkeit von einem einzigen Agrarrohstoff reduziert und somit die Einkommensbasis erweitert. Der Biobaumwollbauer erzielt durchschnittlich ein Netto-Mehreinkommen von 30%. Die nicht-monetären Vorteile sind dabei nicht zu vergessen: bessere Gesundheit, höhere Bodenfruchtbarkeit und – entgegen dem verbreiteten Glauben – tiefere Arbeitsbelastung sprechen zusätzlich für die Umstellung auf Biobaumwolle.

Wie positiv die Wirkung von Standards ausfällt, hängt jedoch stark vom Kontext und von jeweils unterschiedlichen Faktoren ab, die zur Erreichung der gewünschten Resultate führen. Die Cosa-Studie hat gezeigt, dass die regionalen Unterschiede der Einkommen im Kaffeesektor teilweise grösser sein können als diejenigen zwischen zertifizierter und konventioneller Produktion. Es ist deshalb wichtig, trotz der gemessenen Erfolge weitere Wirkungsanalysen durchzuführen und tiefergreifende Antworten auf die Fragen zu finden, inwiefern verschiedene Labels eine

Kasten 2

The State of Sustainability Initiatives Review 2010

The State of Sustainability Initiatives Review 2010 ist die erste Ausgabe einer Bewertung von freiwilligen privaten Initiativen, die regelmässig deren Entwicklung und Markttrends verfolgen und beurteilen soll. Sie will das Verständnis über die Eigenschaften und die Wirkung von Standards erhöhen und damit nicht nur diese selbst verbessern, sondern auch auf nationaler und internationaler Ebene eine Handelspolitik im Sinne nachhaltiger Standards begünstigen.

5 International Social and Environmental Accreditation and Labelling.
 6 Beispielsweise die Stärkung des sozialen Kapitals durch Ausbildung oder höhere Einschulungsrate bei Kindern.
 7 Zum Beispiel die Verhinderung von Erosion oder Erhalt von Ressourcen.
 8 Siehe www.kompass-nachhaltigkeit.ch

Kasten 3

Literatur

- Aussenwirtschaftsbericht, 2009.
- Bericht über die Umsetzung der Strategie des Bundesrates zur nachhaltigen Entwicklung (2000), Massnahme Nr. 6 «Anerkennung und Förderung von Labels, Interdepartementaler Ausschuss Rio (IDA Rio), (Labelstrategie des Bundes)».
- Unterstützung von Privaten Standards und Bezug zur Labelstrategie des Bundes 2000, SECO (Hans-Peter Egler).
- Swiss Submission on Voluntary Standards, WTO, Oktober 2009.
- Coffee Production in Tanzania: 2009–2010 COSA Survey, Committee on Sustainability Assessment (COSA), Mai 2010 (Entwurf).
- The State of Sustainability Initiatives Review 2010: Sustainability and Transparency, State of Sustainability Initiatives (SSI), November 2010.
- Etude d'impact du programme coton-bio et équitable d'Helvetas (2009), Centre for development and environment.

bessere Wirkung aufweisen und mit welchen Mitteln Produzenten diese unter den lokalen Voraussetzungen die besten Erfolge erzielen können.

Nachhaltigkeit auf Erfolgskurs

Von den Produzenten werden freiwillige private Standards nicht als Hürde, sondern als Chance wahrgenommen. Mit dem stetig wachsenden Interesse der Produzenten, Opportunitäten nachhaltiger Produktionsprozesse zu nutzen, ist die nachhaltige Produktion in den letzten fünf Jahren für Kaffee, Kakao, Tee und Bananen mit jährlichen Wachstumsraten im zwei- oder gar dreistelligen Bereich sprunghaft gestiegen.

Auch auf der Nachfrageseite sind nachhaltige Produkte bei Konsumenten, Unternehmen und der öffentlichen Hand stärker gefragt als je zuvor. Doch fehlt den Einkäufern oft das spezifische Fachwissen, um entsprechende Einkaufsentscheide zu fällen. Die *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* und das *Seco* haben deshalb die Erarbeitung eines *Kompasses*

*Nachhaltigkeit*⁸ unterstützt, der es Einkäufern in der öffentlichen Beschaffung und bei KMU erlaubt, einen besseren Überblick über freiwillige private Standards zu erhalten und ihre Beschaffung zu optimieren.

Die Kompassnadel zeigt auf einen beispiellosen Erfolgskurs nachhaltiger Prozess- und Produktionsmethoden und weist den Produzenten und Konsumenten den Weg. Doch dieser bleibt nicht ohne Hindernisse. Um die Erfolgsgeschichte fortzusetzen, müssen freiwillige private Standards die Qualität, Effizienz, Glaubwürdigkeit und nicht zuletzt Harmonisierungsbestrebungen vorantreiben. Zukünftige WTO-Verhandlungen könnten freiwilligen privaten Standards zusätzlich Fahrt geben. Die müsste anerkennen, dass bei Produkten mit nachhaltigen Prozess- und Produktionsmethoden Werte mitberücksichtigt werden, die äusserlich kaum erkennbar sind, sich in der Praxis aber von konventionellen Produkten nachvollziehbar und merklich abgrenzen. ■

**Wer umweltbewusst fährt, dem dankt die Natur.**

Erdgas ist eine natürliche Energie, die tief in der Erde entstanden ist und die Umwelt weniger belastet als Benzin oder Diesel. An Schweizer Zapfsäulen tanken Sie Erdgas, das mindestens 10% erneuerbares und CO₂-neutrales Biogas enthält. Ihre Entscheidung schont Klima und Portemonnaie – für 100 Franken fahren Sie bis zu 1200 km: www.erdgas.ch

erdgas 
Die freundliche Energie.