

# Abnehmende Kooperation in der Umweltpolitik trotz zunehmender wirtschaftlicher Integration : das kanadisch-amerikanische Verhältnis im Umweltbereich

Autor(en): **Gurtner-Zimmermann, Arnold**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Geographica Helvetica : schweizerische Zeitschrift für Geographie = Swiss journal of geography = revue suisse de géographie = rivista svizzera di geografia**

Band (Jahr): **47 (1992)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-872500>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Abnehmende Kooperation in der Umweltpolitik trotz zunehmender wirtschaftlicher Integration

## Das kanadisch-amerikanische Verhältnis im Umweltbereich

### Summary

Over the last decades, Canada and Switzerland, countries with "small" economies, when compared with their neighbours, have experienced increasing economic integration with their main trading partners, the United States and the European Community (EC) respectively. Using a political-economic approach, this article analyzes the effects of growing integration for management of transboundary, environmental problems in North America. As well, in view of the Canadian experience, possible implications for Switzerland in its future relationship to the EC are addressed.

In the past, the Canadian-American debate over transboundary, environmental problems has centered around questions of territory. Despite increasing economic integration, the dominant reaction to ecological interdependence has been reliance on national policies. In accordance with the American, economic leadership in the continental system, the kind of political response to transboundary, environmental problems is mainly dictated by the importance of the problem in the United States. The Great Lakes are an area of mutual concern and, therefore, an example for limited, environmental cooperation and the adoption of an environmentally advanced position. In the U. S., the political response to acid rain was reactive and delayed, since only certain regions were concerned. Despite Canadian domestic and international efforts during the 1980s, until recently no significant progress has been made in developing effective measures to abate air emissions.

The conclusion of the Canada-U. S. Free Trade Agreement (FTA) in 1988 did not change the very nature of the mutual environmental relationship. However, in the corollary to the FTA serious threats to the environment can be identified. Liberalized trade and restrained state intervention foster the accelerated exploitation of Canada's natural resources and further the harmonization of environmental standards between the two countries.

In view of the Canadian experience, the article concludes that for Switzerland an economic agreement with the EC without parallel environmental commitments could have significant, negative consequences.

### 1. Einleitung

Gegenwärtig sind die meisten westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten von Bestrebungen zu weiterer *wirtschaftlicher Integration* erfaßt. In Nordamerika besteht seit 1989 eine Freihandelszone zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten. In der Europäischen Gemeinschaft (EG) soll bis 1993 ein Binnenmarkt mit freiem Güter-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr verwirklicht werden.

Die nordamerikanische Freihandelszone wie auch der gemeinsame europäische Markt stellen Deregulierungsmaßnahmen dar, mit denen, unter dem Primat des Marktes, die traditionelle Wachstumspolitik fortgesetzt werden soll. Gleichzeitig sind diese Verträge politische Reaktionen auf die zunehmende Globalisierung der Märkte. Im Moment noch kaum abzuschätzen sind die *ökologischen Auswirkungen* dieser Integrationsschritte. Für Europa wird als Folge weiteren Wachstums und zunehmender wirtschaftlicher Integration auch in Zukunft ein Ansteigen der Umweltbelastung erwartet (vgl. die Resultate des EG-Task-Force-Berichtes «EG 1992 – die Umweltdimension», zitiert in DIE WELTWOCHEN 15.11.1990). Nicht überraschend deshalb, daß die Umweltfolgen eines gemeinsamen, europäischen Marktes für die Schweiz in den Überlegungen zum weiteren Verhältnis zu der EG einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor darstellen.

In ihren Integrationsprozessen weisen Kanada und die Schweiz in vielen Bereichen eine gleiche Ausgangslage auf. Beide Länder haben einen bedeutenden Exportsektor und sind durch eine starke *Partnerkonzentration im Außenhandel* gekennzeichnet. 1987 sind 77% der kanadischen Ausfuhren in die Vereinigten Staaten gegangen, während 69% der Importe aus dem südlichen Nachbarland stammten (STATISTICS CANADA 1989). Die Schweiz hat 1988 56% ihrer Ausfuhren in Länder der EG geliefert. Im gleichen Jahr bezog die Schweiz 71,3% der Einfuhren aus der Europäischen Gemeinschaft (BUNDESAMT FÜR STATISTIK 1990). Im weiteren sind die Vereinigten Staaten und die EG, die Integrationspartner Kanadas bzw. der Schweiz, weltwirtschaftliche Großmächte.

Im vorliegenden Artikel werden die kanadisch-amerikanischen Reaktionsmuster auf grenzüberschreitende Umweltverschmutzung und die ersten Folgen des nordamerikanischen Freihandelsregimes für die kanadische Umwelt analysiert. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung zu einer verstärkten kanadisch-amerikanischen Zusammenarbeit in der Umweltpolitik und damit zu einem wirksameren

---

Arnold Gurtner-Zimmermann, Lic. phil. nat., Geograph, Department of Geography, University of Toronto, Toronto/Ontario, Canada.

Umweltschutz geführt hat. Als Fallstudien dienen die Umweltzusammenarbeit an den Großen Seen und die Debatte um den sauren Regen, die das kanadisch-amerikanische Verhältnis im Umweltbereich seit langem beherrschen. Freihandel ist ein relativ neues Phänomen, nicht aber enge wirtschaftliche und politische Verflechtung, wie eine genauere Analyse des kanadisch-amerikanischen Verhältnisses zeigt. Ausgehend von den nordamerikanischen Erfahrungen werden schließlich Risiken und Möglichkeiten des schweizerisch-europäischen Verhältnisses im Umweltbereich diskutiert.

Die Auswirkungen wirtschaftlicher Integration auf den politischen Prozeß im allgemeinen, und auf Umweltpolitik im besonderen, sind ein relativ neues Forschungsgebiet. Solide, theoretische Konzepte zu diesem Thema sind noch kaum vorhanden (vgl. WILLIAMS 1990 und die Diskussion zur Rolle des Staates in der handelsdominierten Weltwirtschaft der 90er Jahre in DRACHE/GERTLER 1991). Der Inhalt dieses Artikels ist primär empirischer Natur, wobei in der Analyse der Fallstudien das Hauptaugenmerk auf der «kanadischen» Position liegt. Auf eine breite theoretische Diskussion wird verzichtet. Die nachfolgenden Ausführungen basieren jedoch auf einem polit-ökonomischen Verständnis, das Umweltpolitik als Wechselwirkung zwischen ökonomischen Aktivitäten und politischen Strukturen und Entscheidungsmechanismen versteht. Während die Vertreter der «neuen» kanadischen politischen Ökonomie konzeptionell in der Lage sind, politische und wirtschaftliche Entwicklung im kontinentalen Maßstab darzustellen (siehe CLEMENT/WILLIAMS' Sammelband aus dem Jahre 1989), ist grenzüberschreitende Umweltpolitik bisher weder mit Hilfe von Modellen der «klassischen» politischen Ökonomie noch der «neuen» politischen Ökonomie ausreichend erklärt worden. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Umweltpolitik wird nicht nur die Art des Problems, sondern auch, in entscheidendem Maße, durch die vorherrschenden, innen- und außenpolitischen Machtkonstellationen bestimmt.

## **2. Kanada und die Vereinigten Staaten: ungleiche Nachbarn**

Die Bewertung des kanadisch-amerikanischen Verhältnisses reicht, je nach politischem Standpunkt, von «symbiotisch» bis zu «Abhängigkeit des «kleinen» Kanada vom «großen» Nachbarn» (für einen Überblick siehe WILLIAMS 1989). Alle Autoren sind sich jedoch einig, daß die Vereinigten Staaten für Kanada politisch und wirtschaftlich die ausschlaggebende Größe sind. Dies gilt nicht erst seit dem Inkrafttreten des kanadisch-amerikanischen Freihandelsabkommens. Wegen der starken gegenseitigen Verflechtung und dem Unterschied bezüglich wirtschaftlicher und politischer Macht nimmt Kanada gegenüber den USA seit langem eine Juniorposition ein.

Im 19. und 20. Jahrhundert entwickelte sich Kanada wirtschaftlich zum *Rohstofflieferanten* für bereits industriali-

sierte, europäische und nordamerikanische Zentren (GALOIS/MABIN 1987). Die entscheidende Rolle in diesem Handelsnetz spielten England und, insbesondere im 20. Jahrhundert, die Vereinigten Staaten.

Kanadas Industrialisierung seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts folgte einem Importsubstituierungsmodell und basierte auf dem Export von Stapelgütern. Die Schutzzölle, die Bestandteil dieser Strategie waren, führten schon im späten 19. Jahrhundert zur Herausbildung einer «branch-plant economy». Tochtergesellschaften amerikanischer Konzerne und ein hoher Anteil ausländischer Direktinvestitionen in Kanada wurden zu prägenden, strukturellen Elementen der kanadischen Wirtschaft (BRADFORD/WILLIAMS 1989). Parallel dazu entwickelte sich Kanadas ökonomische und politische Elite zum integralen Bestandteil eines kontinentalen Systems, das von amerikanischen Interessen dominiert wird.

Diese grundsätzliche Konstellation hat sich während des 20. Jahrhunderts kaum verändert. Das kanadische industrielle Zentrum – das südliche Ontario und das Gebiet entlang des St.-Lorenz-Stromes zwischen Lake Ontario und Montreal (vgl. Abb. 1) – gilt nach wie vor als Anhängsel an das (alte) amerikanische industrielle Kerngebiet (GALOIS/MABIN 1987).

Während des langen Nachkriegsbooms profitierte Kanada vom erleichterten Zugang zum amerikanischen Markt und seiner speziellen Beziehung zur damaligen weltwirtschaftlichen Hegemonialmacht (WILLIAMS 1990). Erst zur Zeit der wirtschaftlichen Krisen in den 1970er Jahren, als die amerikanische Hegemonie zu schwinden begann, wurde das enge, kanadisch-amerikanische Verhältnis nachhaltig gestört.

Kanadas politische Reaktion auf den amerikanischen Protektionismus in den 1980er Jahren bestand aus dem Abschluß eines *Freihandelsvertrages* mit den USA (CANADA, DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS 1987). Das Freihandelsabkommen von 1988 erstreckt sich auf den Austausch von Gütern und Dienstleistungen und garantiert Kanada freien Zugang zum amerikanischen Markt. Durch den Abschluß des Freihandelsabkommens veränderte Kanada aber auch seine industrielle Strategie. Freihandel ist ein politisches Bekenntnis zu *einheitlicher, kontinentaler Regulierung*. Wirtschaftspolitik erhält damit zunehmend postnationalen Charakter, und die multinationalen Unternehmen, die auf den globalen Märkten eine Schlüsselrolle spielen, werden endgültig zu den bestimmenden, politischen Akteuren. Für Kanada führt dies zu einer Zunahme der Abhängigkeit von externen, politischen und ökonomischen Kräften im nordamerikanischen, kontinentalen System (DRACHE/GERTLER 1991).

## **3. Nordamerikas Große Seen: beschränkte Zusammenarbeit im Umweltbereich**

In den letzten 100 Jahren entwickelte sich das Gebiet der Großen Seen, an dem acht U. S.-Staaten und die Provinz

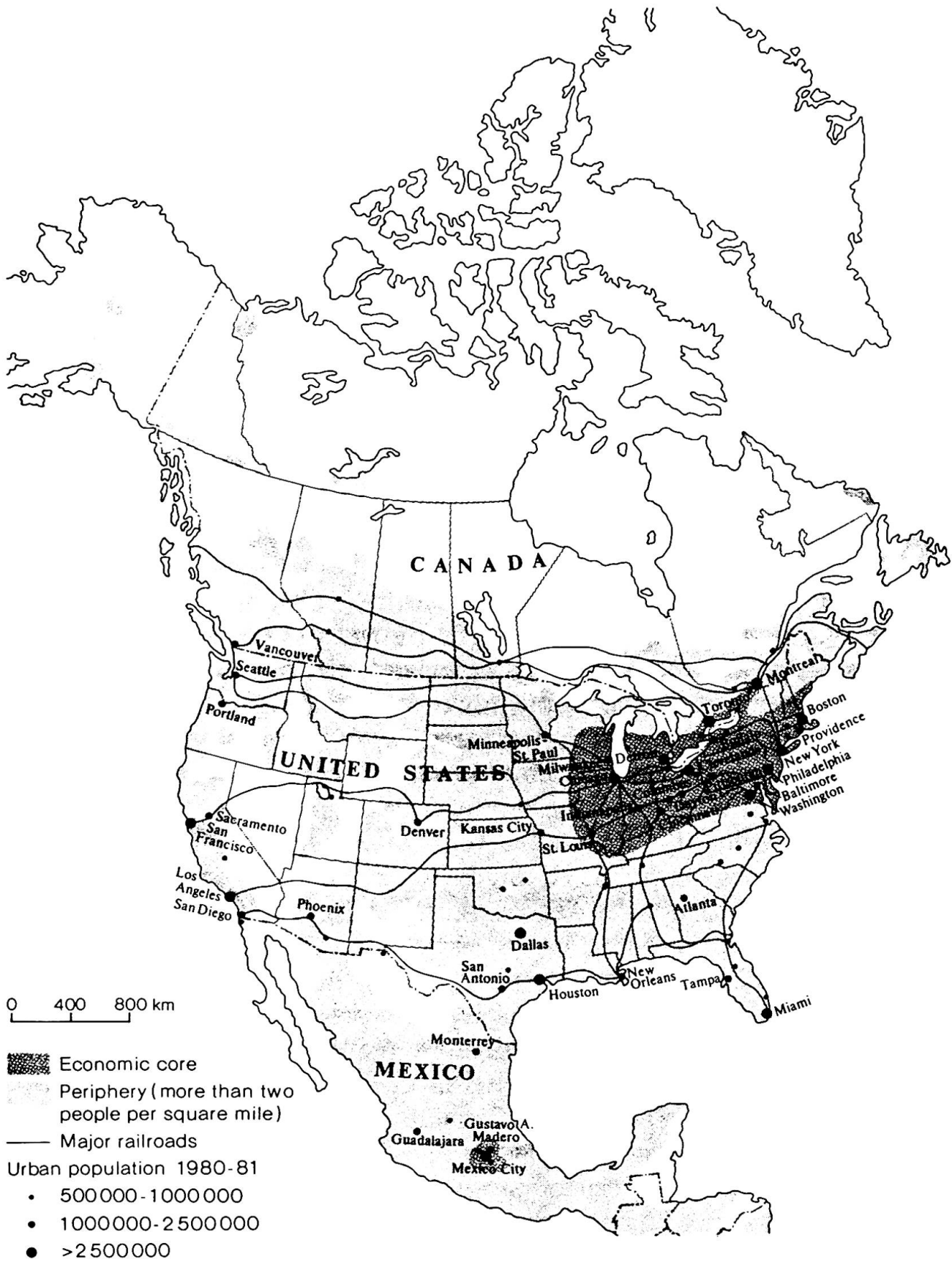


Abb. 1 Nordamerikas ökonomisches Ungleichgewicht - Zentren und Peripherien 1981 (GALOIS/MABIN 1987: 57).

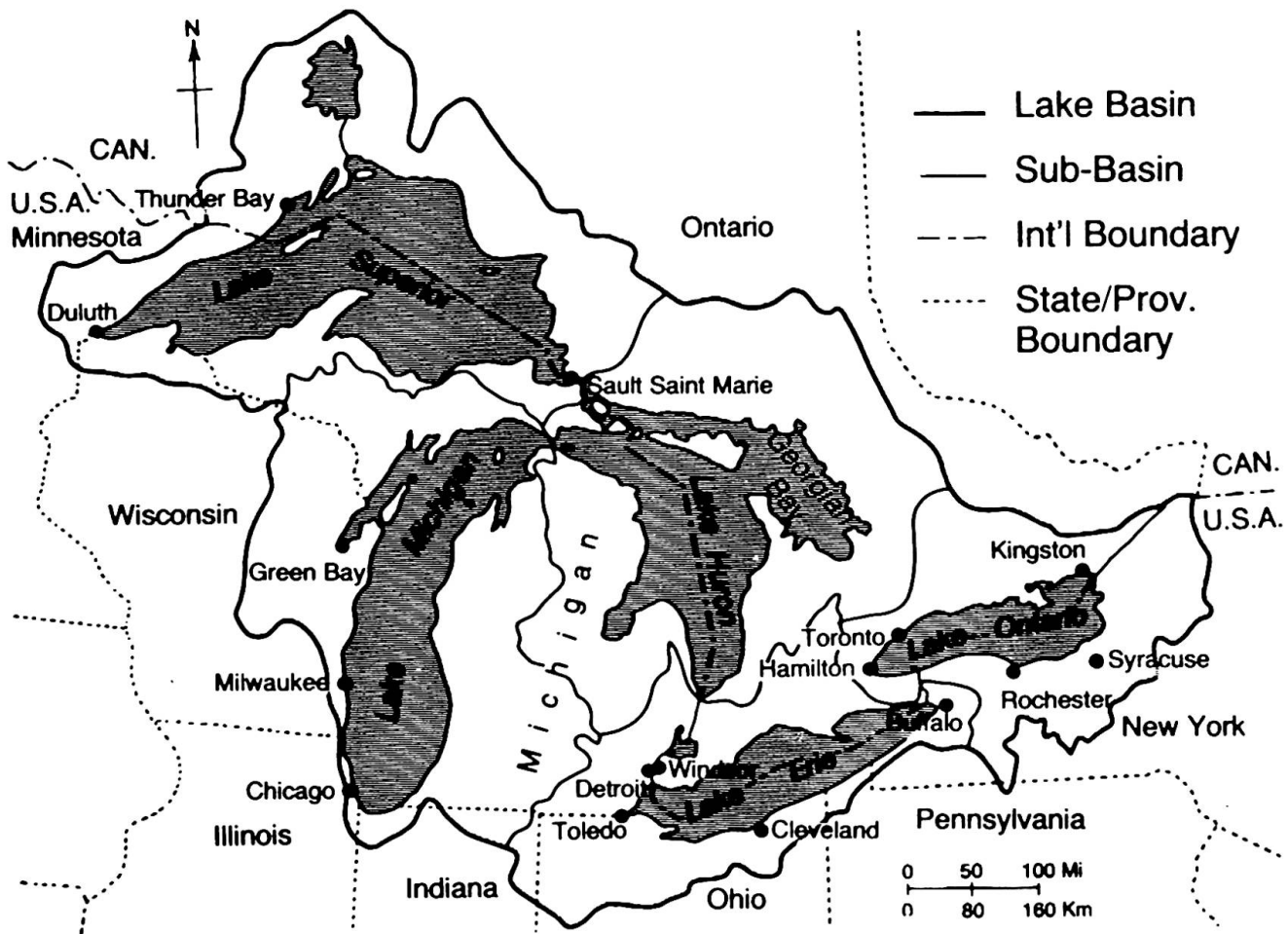


Abb. 2 Das Einzugsgebiet der Großen Seen (COLBORN et al. 1990: 2).

Ontario Anteil haben (siehe Abb. 2), zum *industriellen Zentrum* Nordamerikas. Während der unkontrollierten industriellen Entwicklung hat sich die Qualität der natürlichen Umwelt auf beiden Seiten der kanadisch-amerikanischen Grenze zunehmend verschlechtert (COLBORN et al. 1990). Als Folge der schlechten Wasserqualität sind in diesem Jahrhundert an den Großen Seen beispielsweise wiederholt Krankheitsepidemien aufgetreten. Politische Reaktionen auf die Umwelt- und Gesundheitsprobleme im Becken der Großen Seen blieben nicht aus. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht stellen die Großen Seen eine «common-pool» Ressource dar, bei der eine Verschmutzung durch die eine Seite zur Verminderung des Nutzens für die andere Seite führt. Da Kanadier und Amerikaner, wenn auch nicht in gleichem Maße, zur Verschmutzung der Großen Seen beitrugen und auch beide von der schlechten Wasserqualität betroffen waren, bestand immer eine *gemeinsame Besorgnis* um den Zustand dieser wichtigen Ressource. Dazu machte die Nähe der Emissionsquellen zu der betroffenen Bevölkerung die Mobilisierung politischer Unterstützung für Umweltmaßnahmen relativ einfach.

### 3.1 Entwicklung der Great Lakes Water Quality Agreements

Bis nach dem 2. Weltkrieg beschränkten sich die Maßnahmen gegen die bakterielle Verschmutzung des Seewassers, das als Trinkwasser benutzt wurde, auf die Behandlung mit Chlor. Das *erste Great Lakes Water Quality Agreement* zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten, das auf gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung der Wasserqualität der Großen Seen abzielte, wurde erst 1972 erreicht (MUNTON 1980). Dies nachdem Lake Erie als biologisch tot galt und der Cuyahoga River, der bei Cleveland in den Lake Erie mündet, Ende der 60er Jahre mehrmals Feuer fing und zum Symbol der Naturzerstörung in Nordamerika wurde (WILLIAMS 1990). Trotz anhaltender öffentlicher Proteste gestaltete sich die Umweltgesetzgebung als schwieriges Zusammenspiel zwischen staatlichen Institutionen (erschwert durch den Umstand, daß drei territoriale Ebenen in zwei Nationalstaaten beteiligt waren), wirtschaftlichen Interessen und öffentlichen Interessengruppen. Der entscheidende Durchbruch auf dem Weg zum bilateralen Abkommen

wurde erst erreicht, nachdem Kanada und die Vereinigten Staaten ihre nationalen Umweltgesetzgebungen angepaßt bzw. verschärft hatten (MUNTON 1980). Die Great Lakes Water Quality Agreements sind damit Ausdruck des aktuellen innen- und außenpolitischen Kompromisses im Management der Verschmutzung der Großen Seen (SHIMIZU 1991).

Das Hauptgewicht des Great Lakes Water Agreements von 1972 lag auf der Verringerung der *Phosphatbelastung* der Seen. Dazu wurden, trotz Widerstreben der amerikanischen Seite gegen die finanziellen Aufwendungen, neue und verbesserte städtische Abwasserreinigungsanlagen installiert (CLARKSON 1985).

Die in der Folge des ersten Great Lakes Water Quality Agreements getroffenen Maßnahmen führten zu einer deutlichen Verbesserung der Wasserqualität. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse nach 1972 zeigten aber, daß die Zufuhr von giftigen Substanzen für die Ökosysteme an den Großen Seen eine noch größere Gefahr darstellten als die hohe Phosphatbelastung (MUNTON 1980). Sehr bald konzentrierten sich daher die Bemühungen auf eine inhaltliche Erweiterung des Abkommens von 1972.

Das *zweite bilaterale Great Lakes Water Quality Agreement*, das 1978 unterzeichnet und 1987 ergänzt wurde, baut im wesentlichen auf der Struktur des Abkommens von 1972 auf (COLBORN et al. 1990). Toxische Gewässer sind ein zentraler Punkt dieses Vertrages. Als Zielsetzung wird die weitgehende Eliminierung der Zufuhr giftiger Substanzen in die Seen vorgegeben. Zur Erreichung dieses Zieles wird ein *Ökosystemansatz* vertreten. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß das Einzugsgebiet der Großen Seen ein einziges Ökosystem darstellt und ein bedeutender Teil der Verschmutzung des Wassers ihren Ursprung auf dem Land oder in der Luft hat.

### 3.2 Umsetzung der Great Lakes Water Quality Agreements

Die Verantwortlichkeit für die regionale Umsetzung der Programme, die Bestandteil der beiden Abkommen sind, liegt bei den Bundesregierungen Kanadas und der Vereinigten Staaten. Der *International Joint Commission*, einem bilateralen Gremium, das im ersten formellen Übereinkommen zur Behandlung von Grenzgewässern zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten 1909 gebildet wurde, wurden nur Aufgaben in den Bereichen Untersuchung und Überwachung übertragen (COLBORN et al. 1990). Aus strategischen Gründen war keine der beiden Regierungen bereit, einer supranationalen Institution nationale Kompetenzen im Umweltbereich zu übertragen. Unterschiede zwischen dem amerikanischen und dem kanadischen Regierungssystem – insbesondere die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Bundesregierung und Einzelstaaten bzw. Provinzen – bildeten weitere Hindernisse.

Eine der Konsequenzen der Ratifizierung der bilateralen Abkommen war eine *verstärkte Zusammenarbeit* der Regierungen der Staaten und Provinzen im Gebiet der Gro-

ßen Seen (DONAHUE 1987). In den 1980er Jahren wurden zwischen den acht betroffenen U.S.-Staaten und der Provinz Ontario verschiedene Abkommen abgeschlossen, die auf ein größeres Maß an Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Gerichtsbarkeiten und eine verbesserte Koordination der Maßnahmen abzielten.

Im Gebiet der Großen Seen liegt das Hauptgewicht heute eindeutig auf der Umweltsanierung. Noch steckt aber die Umsetzung des Abkommens von 1978 in der Anfangsphase (SHIMIZU 1991). Mit dem Ökosystemansatz liegt zwar ein fortschrittliches Arbeitskonzept vor, das sogar in den Text des bilateralen Übereinkommens aufgenommen wurde. Die eigentliche kritische Größe bilden aber die riesigen *finanziellen Aufwendungen*, die mit der Umsetzung der Maßnahmen verbunden sind. Trotz gewaltiger Anstrengungen privater Umweltorganisationen haben die Budgetkürzungen amerikanischer und kanadischer Regierungen während des letzten Jahrzehnts die Grenzen des Machbaren deutlich gezeigt.

### 4. Saurer Regen: Konfliktpunkt zwischen «Verursacher» und «Opfer» grenzüberschreitender Luftverschmutzung

Zu Beginn der 70er Jahre zeigten Forschungsergebnisse aus dem östlichen Teil Kanadas, daß rund die Hälfte des Schwefels im kanadischen sauren Regen aus den USA stammen. Wegen der über dem Kontinent gesamthaft vorherrschenden südwestlichen Winde und der größeren Emissionen in den Vereinigten Staaten ist der Transport von Luftschadstoffen von den USA nach Kanada rund drei- bis viermal größer als der Transport in die entgegengesetzte Richtung (KEITH/DILLON 1990). Angesichts der Natur des Problems und des Ungleichgewichtes zwischen «Verursacher» und «Opfer» hat die Debatte über Maßnahmen zur Eindämmung des sauren Regens die kanadisch-amerikanische Beziehung während Jahren nachhaltig gestört.

Die kanadische und die amerikanische *Wahrnehmung des Problems* waren immer sehr verschieden (SCHMANDT/CLARKSON/RODERICK 1990). In den Vereinigten Staaten war die Betroffenheit regional sehr unterschiedlich, im allgemeinen aber gering. Dazu hatten in den 80er Jahren unter der Reagan-Administration wirtschaftliche Überlegungen und das Deregulierungsprogramm höhere Priorität als die Erarbeitung verbesserter Luftqualität. In Kanada und insbesondere in den östlichen Provinzen wurde der saure Regen dagegen als ernsthafte nationale Bedrohung aufgefaßt. Daraus resultierte ein beträchtlicher, öffentlicher Druck für nationale und internationale Maßnahmen zur Reduktion der Luftschadstoffe (REGENS/RYCROFT 1988).

#### 4.1 Suche nach einem bilateralen Abkommen

Nachdem die kanadisch-amerikanischen Verhandlungen zum Thema «saurer Regen» 1978 aufgenommen wor-

den waren, wurden schnell erste Fortschritte erzielt. 1980 unterzeichneten die beiden Länder ein Memorandum of Intent betreffend grenzüberschreitender Luftverschmutzung, das als Vorläufer zu einem bilateralen Abkommen gedacht war (KEITH/DILLON 1990).

Bald stellten sich aber erste *Rückschläge* ein. Als die Erdölpreise Ende der 70er Jahre Höchststände erreichten, begann die Regierung Präsident Carters die Umwandlung ölbetriebener Kraftwerke zu Kohlekraftwerken ernsthaft in Erwägung zu ziehen (CLARKSON 1985). Die Atmosphäre verschlechterte sich noch weiter, als die Administration Präsident Reagans ihren *Deregulierungsfeldzug* begann. 1982 kündigte der kanadische Umweltminister die Bereitschaft seines Landes zur Reduktion der Schwefeldioxidemissionen um 50% östlich der Grenze zwischen den Provinzen Manitoba und Saskatchewan an. Dies unter der Bedingung einer ähnlichen Verpflichtung der Vereinigten Staaten. Unter dem Vorwand noch bestehender *Wissenslücken* lehnten die Amerikaner den kanadischen Vorschlag ab. Dieser Mißerfolg veranlaßte Kanada, die offiziellen Verhandlungen abzubrechen (KEITH/DILLON 1990).

Die nächsten paar Jahre waren durch einen Stillstand gekennzeichnet (SCHMANDT/CLARKSON/RODERICK 1990). Trotz Wiederaufnahme der Gespräche 1986 waren die beiden Parteien aber immer noch weit entfernt vom Abschluß eines verbindlichen, bilateralen Abkommens. Zusammenfassend zeigt der Ablauf der Verhandlungen die begrenzte Wirkung grenzüberschreitender Aktionen. *Innenpolitische Erwägungen* hatten für die Vereinigten Staaten zu jedem Zeitpunkt Priorität gegenüber den Verhandlungen mit Kanada. Ein bilaterales Abkommen betreffend Maßnahmen gegen den sauren Regen war erst 1991 möglich, nachdem die entsprechenden kanadischen und amerikanischen Gesetze verabschiedet waren.

#### 4.2 Kanadas Maßnahmen gegen den sauren Regen

1980 waren Kanadas Grenzwerte für Luftschadstoffe weniger streng als diejenigen in den Vereinigten Staaten (SCHMANDT/CLARKSON/RODERICK 1990). Kanadas Bemühungen um internationale Übereinkommen im Kampf gegen den sauren Regen machten eine *Verschärfung der einheimischen Grenzwerte* aber dringend notwendig. Dieses Unterfangen wurde insofern erleichtert, als die öffentliche Meinung in Kanada gegenüber jeglichen wirtschaftlichen Überlegungen gegen strengere Emissionswerte klar überwog.

In Kanadas Programm zur Verminderung des sauren Regens bilden die 1984er Ankündigungen einer fünfzigprozentigen Verringerung der Schwefeldioxidemissionen östlich der Manitoba-Saskatchewan Grenze bis 1994 den Hauptposten (KEITH/DILLON 1990). In der Folge dieser Ankündigungen erließen die drei Provinzen Quebec, Ontario und Manitoba Verordnungen zur Kontrolle der größten Verursacher von Schwefeldioxid innerhalb ihres Gebietes. Zusätzlich haben sich die Bundesregierung, die Regierung der angesprochenen sieben Provinzen und

die betroffenen Industrien geeinigt, die im Zuge dieser Reduktionen anfallenden Kosten zu teilen.

#### 4.3 Reaktive und verzögerte U. S.-Gesetzgebung gegen den sauren Regen

Die ersten gesetzgeberischen Initiativen gegen den sauren Regen in den Vereinigten Staaten wurden im Zusammenhang mit den beginnenden, kanadisch-amerikanischen Gesprächen Ende der 70er Jahre entwickelt (REGENS/RYCROFT 1990.) Diese gesetzgeberische Orientierung wechselte allerdings grundsätzlich, als die Regierung Präsident Reagans 1981 die Macht übernahm.

In den ersten zwei Regierungsjahren versuchte die neue Administration in erster Linie, die Umweltgesetzgebung zu schwächen (WETSTONE 1991). Dieses Unterfangen genöß die Unterstützung der Industrie und anderer Interessengruppen, die strenge Umweltvorschriften bekämpften.

Zwischen 1983 und 1988 war die Debatte um die Luftreinhaltung durch ein *politisches Patt* zwischen den verschiedenen Interessengruppen gekennzeichnet (WETSTONE 1991). Während die Befürworter verschärfter Grenzwerte vom zunehmenden öffentlichen Interesse profitierten, argumentierten die Industrien mit einer Verminderung der amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit in Folge teurer Luftreinhaltemaßnahmen (REGENS/RYCROFT 1988).

Die amerikanische Lobby für Kontrollmaßnahmen wurde unterstützt durch kanadische Interessengruppen und die kanadische Regierung, die als Teil des *internationalen Druckes* auf die USA wirkten (SCHMANDT/CLARKSON/RODERICK 1990). Nach 1984, als die konservative Regierung Mulroneys die Macht übernahm, schränkte die kanadische Regierung ihre Interventionen im amerikanischen Entscheidungsprozeß allerdings auf ein Minimum ein. Trotzdem benützten kanadische Interessengruppen immer wieder die Interventionsmöglichkeiten, die ihnen das amerikanische System gewährte. So unterhielten kanadische Umweltorganisationen in Washington eigene Lobbies, die versuchten, den stark fragmentierten amerikanischen Entscheidungsprozeß zu beeinflussen (SCHMANDT/CLARKSON/RODERICK 1990).

Eine Änderung des umweltpolitischen Kurses trat erst nach der Amtsübernahme von Präsident Bush 1989 ein. Als Reaktion auf die *umweltfreundliche, öffentliche Stimmung* übernahm das Weiße Haus die Führung in der Luftreinhaltegesetzgebung, worauf die Verschärfung des Clean Air Act innert zweier Jahre zustande kam (WETSTONE 1991).

Bezüglich der Maßnahmen gegen den sauren Regen stellt der neue, amerikanische Clean Air Act ein griffiges und fortschrittliches Programm dar (WETSTONE 1991). Nach der Umsetzung dieses Gesetzes in die Praxis werden die Vereinigten Staaten in Nordamerika wiederum eine *Vorreiterrolle* im Umweltschutz übernehmen. Angesichts der Dynamik des amerikanischen Ansatzes wird Kanada wohl bald einen ähnlichen Weg einschlagen. In der Luftreinhaltegesetzgebung wird dieses Nachziehen

nicht unbedingt zu Kanadas Nachteil sein. Alles in allem wird es aber nur ein Element in der Harmonisierung der Umweltgesetzgebung zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten sein.

## 5. Umweltschutz unter Freihandelsbedingungen

Der Abschluß des kanadisch-amerikanischen Freihandelsabkommens hat die grundsätzliche Natur des gegenseitigen Verhältnisses im Umweltbereich nicht verändert. Nach wie vor besteht eine weitreichende ökologische Interdependenz zwischen den beiden Ländern. Nach wie vor sind beide Länder aber auch Teil des ressourcenverzehrenden, kontinentalen, industriellen Systems.

Bezüglich Umweltschutz sind in den letzten Jahren zwei gegensätzliche Trends festzustellen. Einerseits haben liberalisierter Handel und eingeschränkte Möglichkeiten zu Staatsinterventionen zu *verminderter kanadischer Einflußmöglichkeit* in der Regulierung der einheimischen Rohstoffnutzung geführt (PHILLIPS 1991). Im weiteren tragen die Auswirkungen des neuen Handelsregimes zur *umweltpolitischen Harmonisierung* zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten bei. Andererseits nimmt im Zuge der gegenwärtigen, ökologischen Bewegung in Nordamerika der *öffentliche Druck* für Umweltmaßnahmen noch zu. Im Gegensatz zu den Umweltbewegungen der 60er und 70er Jahre erfaßt die Bewegung der 80er Jahre mittels umweltfreundlicher Konsumgüter und Recyclingprogrammen praktisch alle gesellschaftlichen Bereiche.

### 5.1 Auswirkungen des Freihandelsregimes

Grundsätzlich können drei Bereiche unterschieden werden, in denen Freihandel umweltpolitische Folgen hat:

1) Die bedeutendste Auswirkung, die Freihandel auf Kanada hatte, war die Förderung bereits bestehender und die Lancierung neuer *Megaprojekte* zur Erzeugung von Energie für den amerikanischen Markt (TESTER 1988). Beispiele dafür sind das Elektrizitätskraftwerk James Bay II in Quebec sowie die Gasförderung im Mackenziedelta.

Unter dem Freihandelsregime wird die Ausbeutung natürlicher Ressourcen den Marktkräften überlassen und damit eher ein Anreiz für die weitere Entwicklung konventioneller Energieträger als zum Energiesparen gegeben. Diese Praxis steht in krassem Gegensatz zur heute in nordamerikanischen, politischen Kreisen viel diskutierten, wenn auch wenig nachgelebten Idee der nachhaltigen Ressourcennutzung (PHILLIPS 1991). Im weiteren berühren diese Projekte weite, noch unberührte Landschaften und erhöhen Kanadas bereits jetzt bedeutende ökonomische Ab-

hängigkeit von der Ausbeutung natürlicher Ressourcen und den USA (SHRYBMAN 1991).

- 2) Unter Freihandel genießen Handelsziele gegenüber Umweltschutzziele den Vorrang. Gefahr droht in erster Linie Programmen, die zugleich umweltfreundlich und wirtschaftsfördernd sind. Bereits sind erste Fälle bekannt, in denen unter den Bestimmungen des Freihandelsabkommens Umweltvorschriften als *versteckte Handelshemmnisse* eingeklagt wurden (SHRYBMAN 1991). So haben die Regierung der Provinz Quebec und die Quebecer Asbestindustrie kürzlich amerikanische Asbestvorschriften als ungerechtfertigte Handelshemmnisse eingeklagt. Kürzlich hat die Provinz British Columbia freiwillig Wiederaufforstungsprogramme, die von der amerikanischen Holzindustrie als ungerechtfertigte Subventionen an ihre kanadische Konkurrenz angesehen wurden, aufgegeben.
- 3) Die *Harmonisierung* von Verordnungen und Grenzwerten im Umweltbereich ist nur ein Teil der ökonomischen und politischen Harmonisierung, die mit dem Freihandelsabkommen angestrebt wird (SEWARCHUK 1988). Aus wirtschaftlichen Gründen findet eine Angleichung von Grenzwerten normalerweise auf dem tiefsten, gemeinsamen Nenner statt. Die Vergrößerung des Marktes sowie eine verschärfte Konkurrenzsituation bilden für Unternehmen Anreize zur Reduktion der Produktionskosten, inklusive der Kosten zur Einhaltung der Umweltvorschriften. Die Gefahr von Produktionsverlagerungen an einen Standort, an dem die Kosten für den Umweltschutz am tiefsten sind, war innerhalb der Freihandelszone bisher nur bedingt vorhanden. Sie wird erst jetzt bei den Gesprächen zur Ausweitung des Freihandels auf Mexiko aktuell.

## 6. Schlußfolgerungen

Die zunehmende wirtschaftliche Integration zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten hat bisher nicht zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Umweltbereich geführt. Die Umweltpolitik in Nordamerika zeichnet sich im Gegenteil durch *abnehmende, grenzüberschreitende Kooperation* und ein *Vorherrschen regionaler Lösungsansätze* aus. Die Fallbeispiele Große Seen und saurer Regen zeigen, daß sich die kanadisch-amerikanische Debatte über grenzüberschreitende, ökologische Probleme in erster Linie um Fragen der territorialen Integrität dreht. Die dominierende Reaktion auf die ökologische Interdependenz zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten ist Vertrauen auf die nationale Gesetzgebung. Bisher waren weder Kanada noch die Vereinigten Staaten bereit, nationale Befugnisse im Umweltbereich an eine supranationale Institution abzutreten.

Obwohl das Verhältnis der beiden Staaten im Umweltbereich durch strategische Aspekte und die «nationalen» Interessen zweier «souveräner» Staaten bestimmt zu sein



scheint, geben im Umweltschutz doch die USA das Tempo an. Die *amerikanische Führungsposition* im wirtschaftlichen Bereich überträgt sich auf die Umweltpolitik. Die Machbarkeit von griffigen Umweltmaßnahmen gegen grenzüberschreitende Umweltverschmutzung und das eingeschlagene Tempo hängen in entscheidendem Maße von der Wahrnehmung und Bewertung des Problems in den Vereinigten Staaten ab.

Diese grundsätzliche, machtpolitische Konstellation hat sich trotz ordnungspolitischer Veränderungen in den 80er Jahren nicht geändert. Die Position der Vereinigten Staaten im kontinentalen Gefüge wurde durch das kanadisch-amerikanische Freihandelsabkommen eher noch gestärkt. Im Umweltbereich brachte Freihandel mit den USA für Kanada vor allem *Nachteile*. Während das Freihandelsabkommen die Möglichkeit zu Staatsinterventionen in der Wirtschaft einschränkt, fehlt eine entsprechende politische Verpflichtung im Umweltbereich. Freihandel führt zu einer Harmonisierung von Umweltnormen zwischen den beiden Ländern. Obwohl Harmonisierung nicht unbedingt schlecht sein muß, ist einer der Nachteile der Angleichung, daß ein hoher Grad der noch bestehenden kanadischen Souveränität im Umweltbereich an amerikanische, multinationale Interessen ausgeliefert wurde.

### 6.1 Folgerungen für die Schweiz

Naturgemäß ist die Nutzbarmachung fremder Erfahrungen mit Problemen verbunden. Im vorliegenden Fall erschweren insbesondere die unterschiedlichen Strukturen – die Schweiz hat eine hochspezialisierte Dienstleistungsgesellschaft, während die kanadische Wirtschaft stark rohstofforientiert ist – die Vergleichbarkeit. Trotzdem lassen sich, unter dem Aspekt der für Kanada und die Schweiz geltenden engen Verflechtung mit einer weltwirtschaftlichen Großmacht, aus der vorangehenden Untersuchung Folgerungen ziehen, die auch die europa- und umweltpolitische Diskussion in der Schweiz bereichern können.

Die nordamerikanischen Erfahrungen zeigen, daß Übereinkommen zu wirtschaftlicher Integration, die ohne Umweltverträglichkeitsprüfung und ohne entsprechende *Verpflichtungen im Umweltbereich* abgeschlossen werden, für die Umwelt signifikant nachteilige Folgen haben können. Angesichts zunehmender ökologischer Krisenzeichen darf es beispielsweise nicht sein, daß, wie von Kanada und den USA demonstriert, der Umweltschutz als eine von wirtschaftspolitischen Maßnahmen getrennte Fragestellung behandelt wird. Immerhin bestehen in der EG erste hoffnungsvolle Anzeichen einer gemeinsamen Umweltpolitik (Umwelkapitel in der Einheitlichen Europäischen Akte, siehe LUCAS 1990).

Ebenfalls muß die wichtige *Rolle der staatlichen Organe* im Umweltbereich betont werden. Trotzdem das wirtschaftsliberale Credo im letzten Jahrzehnt weltweit immer stärker an Resonanz gewonnen hat und im Umweltbereich zunehmend marktwirtschaftliche Rezepte ange-

wendet werden (der neue U. S. Clean Air Act ist dafür ein Paradebeispiel), kommt dem Staat im Umweltschutz immer noch primäre Bedeutung zu. Gute realpolitische Konzepte sind nach wie vor gefragt.

In den Diskussionen um einen europäischen Wirtschaftsraum dürften die Hoffnungen auf eine Schrittmacherfunktion in der Umweltpolitik, die die ökologisch fortschrittliche Schweiz gegenüber den Ländern der EG teilweise zu hegen scheint, angesichts der bestehenden Größen- und Machtverhältnisse weitgehend unbegründet sein. Wie das kanadisch-amerikanische Freihandelsbeispiel zeigt, werden wichtige gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entscheidungen nicht unbedingt nach Kriterien der Umweltverträglichkeit gefällt. Entscheidend sind vielmehr *machtpolitische Faktoren*.

Dagegen erweist sich eine *gemeinsame Betroffenheit* wie im Gebiet der nordamerikanischen Großen Seen als beste Grundlage für eine gemeinsame Umweltpolitik. Die grenzüberschreitenden Initiativen im Alpenraum sind daher zweifellos Schritte in die richtige Richtung. Unabdingbar für den Erfolg solcher Initiativen sind eine gezielte *Informationspolitik* und ein gutes *«Lobbying»*, das Landesgrenzen überschreitet. Denn nur so können alle Faktoren (inklusive der Öffentlichkeit), die zur Verbesserung der Umweltpolitik notwendig sind, auch tatsächlich mobilisiert werden.

### Verdankung

Ich danke dem International Council for Canadian Studies für die finanzielle Unterstützung dieser Studie. Ebenfalls gedankt sei Dr. Stephen Clarkson, University of Toronto, für seinen Kommentar zu den nordamerikanischen Fallstudien.

### Literatur

BRADFORD, N., WILLIAMS, G. (1989): What Went Wrong? Explaining Canadian Industrialization. In: CLEMENT, W./WILLIAMS, G. (eds.): The New Canadian Political Economy, Kingston.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1990): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1990, Zürich.

CANADA, DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS (1987): The Canada-U. S. Free Trade Agreement, Ottawa.

CLARKSON, S. (1985): Canada and the Reagan Challenge. Crisis and Adjustment, 1981–85, Toronto, 2nd ed.

CLEMENT, W., WILLIAMS, G. (eds.) 1989: The New Canadian Political Economy, Kingston.

COLBORN, T.E. et al. (1990): Great Lakes, Great Legacy?, Washington/Ottawa: The Conservation Foundation and the Institute for Research on Public Policy.

DIE WELTWOCHE (15. November 1990): «Nur noch Verrückte oder Selbstmörder fahren Auto», Zürich.

- DONAHUE, M. J. (1987): Institutional Arrangements for Great Lakes Management. In: Caldwell, L. K. (ed.): *Perspectives on Ecosystem Management for the Great Lakes*, Albany.
- DRACHE, D., GERTLER, M. (1991): The World Economy and the Nation State: The New International Order. In: Drache, D./Gertler, M. S. (eds.): *The New Era of Global Competition. State Policy and Market Power*, Kingston.
- GALOIS, R. M., MABIN, A. (1987): Canada, the United States, and the World System: The Megalopolis-Hinterland Paradox. In: McCann, L. (ed.): *Heartland and Hinterland. A Geography of Canada*, Scarborough. 2nd ed.
- KEITH, J. C., DILLON, P. J. (1990): Acidic Precipitation Research in Canada. In: Bresser, A. M. H./Salomons, W. (eds.): *Acidic Precipitation. Advances in Environmental Science; Volume 5: International Overview and Assessment*, New York.
- LUCAS, A. R. (1990): Environmental Law: Lessons from the European Community. In: *Resources*, No. 32: 1-5.
- MUNTON, D. (1980): Great Lakes Water Quality: A Study in Environmental Politics and Diplomacy. In: Dwivedi, O. P. (ed.): *Resources and the Environment: Policy Perspectives for Canada*, Toronto.
- PHILLIPS, P. (1991): New Staples and Mega-Projects: Reaching the Limits to Sustainable Development. In: Drache, D./Gertler, M. S. (eds.): *The New Era of Global Competition. State Policy and Market Power*, Kingston.
- REGENS, J. L., RYCROFT, R. W. (1988): *The Acid Rain Controversy*. Pitt Series in Policy and Institutional Studies, University of Pittsburgh Press.
- SCHMANDT, J., CLARKSON, J., RODERICK, H. (1988): *Acid Rain and Friendly Neighbours: The Policy Dispute between Canada and the United States*, Duke University Press.
- SEWARCHUK, M. (1988): Environmental Impacts of the Canada-U. S. Free Trade Agreement. Prepared for the Standing Committee on Finance and Economic Affairs: *Free Trade Review*, Toronto: Canadian Environmental Law Association.
- SHIMIZU, R. (1991): Great Lakes Basin Ecosystem Management: A Living Experiment. Seminar on Ecosystems Approach to Water Management, United Nations Economic Commission for Europe, 27-31 May 1991, Oslo.
- SHRYBMAN, S. (1991): Selling the Environment Short. An Environmental Assessment of the First Two Years of Free Trade between Canada and the United States, Toronto: Canadian Environmental Law Association.
- STATISTICS CANADA (1989): *Canada Year Book 1990*, Ottawa.
- TESTER, F. J. (1988): Free Trading the Environment. In: Cameron, D. (ed.): *The Free Trade Deal*, Toronto.
- WETSTONE, G. (1991): Overview of the Amended U. S. Clean Air Act. Proceedings of the U. S. Clean Air Act Seminar, Canadian Coalition on Acid Rain, 4 February 1991, Toronto.
- WILLIAMS, G. (1989): Canada in the International Political Economy. In: CLEMENT, W./WILLIAMS, G. (eds.): *The New Canadian Political Economy*, Kingston.
- WILLIAMS, G. (1990): *The Environment and the New Canadian Political Economy: Lessons from Acid Rain and Great Lakes Water*. Unveröffentlichtes Manuskript.