

## Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Müller (Düsseldorf), Dr. Ingomar Hauchler, Klaus Lennartz, Brigitte Adler, Ingrid Becker-Inglau, Wolfgang Behrendt, Friedrich Julius Beucher, Rudolf Bindig, Ursula Burchardt, Marion Caspers-Merk, Dr. Marliese Dobberthien, Lothar Fischer (Homburg), Gabriele Fograscher, Arne Fuhrmann, Monika Ganseforth, Manfred Hampel, Dr. Liesel Hartenstein, Brunhilde Irber, Jann-Peter Janssen, Susanne Kastner, Horst Kubatschka, Eckart Kuhlwein, Dr. Christine Lucyga, Christoph Matschie, Ulrike Mehl, Jutta Müller (Völklingen), Georg Pfannenstein, Rudolf Purps, Reinhold Robbe, Dr. Hansjörg Schäfer, Dagmar Schmidt (Meschede), Dr. Mathias Schubert, Dietmar Schütz (Oldenburg), Dr. R. Werner Schuster, Dr. Angelica Schwall-Düren, Erika Simm, Ludwig Stiegler, Dr. Bodo Teichmann, Adelheid Tröscher, Hans Georg Wagner, Hans Wallow, Reinhard Weis (Stendal), Dr. Wolfgang Wodarg, Heidemarie Wright  
— Drucksache 13/801 —

### Umweltschutzstandards im freien Welthandel

Insbesondere in den Entwicklungs- und Schwellenländern entstehen im Prozeß einer wachsenden internationalen Arbeitsteilung Umweltzerstörungen und Gesundheitsgefährdungen großen Ausmaßes. Im Welthandelsabkommen von Marakesch zum Abschluß der Uruguay-Runde sind dennoch die Wirtschafts- und Handelsinteressen der Industrieländer weitgehend ohne Vereinbarung von Umweltschutzstandards durchgesetzt worden.

Nichtregierungsorganisationen, Dritte-Welt-Gruppen, Umweltschutz und Verbraucherorganisationen verlangen zu Recht, daß freier Handel und Wirtschaftswachstum nicht in Konflikt geraten mit Umwelt- und Gesundheitsschutz. Der europäische Binnenmarkt und andere regionale Wirtschafts- und Handelszonen und der Weltmarkt insgesamt müssen durch Rahmenvorschriften umwelt-, sozial- und gesundheitsverträglich gestaltet werden.

Die Bundesregierung und die deutschen Unternehmen müssen sich für verbindliche Umwelt- und Sozialstandards im internationalen Handel, in der Europäischen Union und in der Welthandelsorganisation – WTO – einsetzen, um trinkbares Wasser, gesunde Luft, rationelle Energieverwendung, Klimaschutz und umweltverträgliche Produkte und Arbeits-

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 28. März 1995 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

plätze zu erhalten und zu schaffen. Es sind Rahmenbedingungen zu schaffen, damit auch die Wirtschaft ihrer Verantwortung für Umwelt- und Gesundheitsschutz weltweit nachkommt. Die Verbraucher müssen durch Informationen und Produktkennzeichnung die Möglichkeit erhalten, möglichst umweltverträglich erzeugte, unbelastete und sichere Produkte zu kaufen und umweltschädigende, schadstoffbelastete Produkte zu meiden. Die Bundesregierung muß der Verantwortung Deutschlands für eine global verantwortliche Umweltschutzpolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen, umweltverträglichen Entwicklung durch Umsetzung und Weiterentwicklung der internationalen Umwelt- und Naturschutzabkommen insbesondere der in Rio beschlossenen Agenda 21, der Klimakonvention, der Konvention über die biologische Vielfalt nachkommen.

### Vorbemerkung

Die Bundesregierung verfolgt mit Nachdruck die Zielsetzung, daß freier Handel und Wirtschaftswachstum sowie die Umwelt- und Gesundheitspolitik so ausgerichtet werden, daß diese Politikbereiche sich gegenseitig unterstützen und eine nachhaltige Entwicklung fördern, wie es auch in Kapitel 2, Abschnitt B der Agenda 21 niedergelegt ist.

Mit maßgeblicher Beteiligung der Bundesregierung ist es gelungen, beim Abschluß der Uruguay-Runde des GATT die Bedeutung von Umweltbelangen in der neuen Welthandelsorganisation WTO zu stärken: In die Präambel des WTO-Abkommens wurden Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung als Zielsetzungen der WTO aufgenommen; ein unmittelbar dem Allgemeinen Rat der WTO zugeordneter „Ausschuß für Handel und Umwelt“ wurde eingerichtet und ein umfassendes Arbeitsprogramm für diesen Ausschuß beschlossen. Der Ausschuß hat unmittelbar nach Abschluß der Uruguay-Runde seine Arbeit aufgenommen und soll dem ersten WTO-Ministertreffen Ende 1996 Bericht erstatten.

Die Bundesregierung befürwortet grundsätzlich die Einführung ökologischer Mindeststandards in entsprechenden multilateralen Konventionen, wobei jedoch die unterschiedlichen Umweltbedingungen berücksichtigt werden sollten. Sie setzt sich in internationalen Organisationen wie CSD, UNEP und UNCTAD, WTO und OECD für dieses Ziel ein.

Eine inhaltliche Festlegung von ökologischen Mindeststandards kann nach Auffassung der Bundesregierung nicht in der WTO erfolgen, da sie für die Gestaltung der internationalen Umweltzusammenarbeit weder über das Mandat noch über die entsprechende umweltspezifische Fachkompetenz verfügt.

Die CSD ist in ihrer Entscheidung zu „Handel und Umwelt“ vom Mai 1994 der Position der Bundesregierung insoweit gefolgt, als dort u. a. Bemühungen zu einer stärkeren Konvergenz von Umweltschutzstandards und -vorschriften auf einem hohen Schutzniveau empfohlen werden, wobei jedoch die besondere Situation der Entwicklungsländer zu berücksichtigen sei. Die OECD hat ebenfalls das Thema „Harmonisierung der Umweltpolitik“ erörtert; die Bundesregierung setzt sich auch in diesem Zusammenhang für eine positive Bewertung ökologischer Mindeststandards ein.

Viele Entwicklungsländer, aber auch Industrieländer, lehnen ökologische Mindeststandards jedoch strikt ab. Sie befürchten einen

Eingriff in ihre Souveränität und eine unzureichende Berücksichtigung ihrer besonderen Umweltbedingungen und wirtschaftlichen Interessen. Infolgedessen ist auch die Frage, welche Umweltschutzanforderungen als „verantwortlich“ zu bezeichnen sind, naturgemäß in der internationalen Umweltpolitik sehr umstritten. Erfolge bei der Entwicklung und Durchsetzung ökologischer Mindeststandards sind daher nur längerfristig zu erwarten. Hierbei kommt dem Nachfolgeprozeß der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 eine wesentliche Rolle zu.

1. In welchen Ländern, mit denen Deutschland Handelsbeziehungen hat, sind die Umweltschutzanforderungen z. B. im Bereich der Textilproduktion, der Landwirtschaft und der Automobilproduktion niedriger, gleich hoch oder höher als in Deutschland bzw. in der Europäischen Union?

Es ist allgemein bekannt, daß in Deutschland die Umweltschutzanforderungen weltweit zu den höchsten zählen. Ein weltumspannender Vergleich dieser Umweltschutzanforderungen für in Betracht kommende Bereiche nach jeweils zu schützenden Umweltgütern und den insoweit möglichen Umweltbeeinflussungen ist allenfalls für spezifizierte Einzelfälle denkbar und wäre – insbesondere mangels weltweit einheitlicher Bewertungsmaßstäbe – selbst dann problematisch. Im übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

2. Welche Auswirkungen hat die Nichteinhaltung von verantwortlichen Umweltschutzanforderungen bei importierten und exportierten Gütern bei der Produktion auf den Naturhaushalt, die Umwelt und die Gesundheit der Menschen in den Produktionsländern?

Wie in der Vorbemerkung dargelegt, existieren international vereinbarte Umweltschutzstandards bisher nicht in nennenswertem Umfang. Dementsprechend können die Auswirkungen der Nichteinhaltung solcher Standards nicht abgeschätzt werden.

3. Welche Auswirkungen hat die Nichteinhaltung verantwortlicher Umweltstandards bei der Produktion auf die Schadstoffbelastungen in den Importländern?

Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Darüber hinaus ist hervorzuheben, daß nach den Regeln des multilateralen Handelssystems jeder Staat das Recht hat, Importprodukte hinsichtlich der von ihnen ausgehenden Schadstoffbelastungen im Importstaat denselben Anforderungen zu unterwerfen wie sie für im Inland hergestellte Produkte gelten. Im deutschen Umweltrecht werden entsprechende Anforderungen an die Schadstoffabgabe von Produkten regelmäßig auf Importgüter erstreckt.

4. Welche Kostenvorteile entstehen durch fehlende oder niedrigere Umweltschutzstandards?

Die aus unterschiedlichen Umweltschutzstandards resultierenden unterschiedlichen Kostenbelastungen hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die vom Ausmaß des Unterschiedes zwischen den einzelnen Standards über die jeweilige Branche bis hin zu den jeweiligen lokalen natürlichen Standortbedingungen reichen. Eine Quantifizierung dieser Kostenvorteile ist daher allenfalls für genau abgegrenzte Einzelfälle denkbar und wäre selbst dann mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

5. Welchen Einfluß hat die Subventionierung der Transportkosten, z. B. durch Nichtbesteuerung des Flugbenzins, auf die Preise der importierten Güter?

Der im Transportbereich vielfach unzureichende Grad der Internalisierung externer Kosten führt dazu, daß importierte – aber auch exportierte – Güter billiger angeboten werden, als dies bei vollständiger Internalisierung externer Kosten der Fall wäre. Eine Quantifizierung dieses Effekts wäre allenfalls für genau abgegrenzte Einzelfälle möglich und selbst dann – insbesondere im Hinblick auf die Monetarisierung – mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

6. Welche Ökobilanzen für importierte Güter liegen vor, die im Ausland bei Nichteinhaltung verantwortlicher Umweltschutzstandards produziert und transportiert werden?

Ökobilanzen für Produkte stellen umfassend die von einem Produkt bei Rohstoffherstellung, Produktion, Vertrieb, Gebrauch und Entsorgung verursachten Umweltbelastungen zusammen. Die Bundesregierung treibt die Arbeiten zur Entwicklung einer international anerkannten Standardmethodik zu Ökobilanzen mit Nachdruck voran. Bei der Erstellung von Ökobilanzen ist es prinzipiell unerheblich, ob und welche Teile des Produktlebenszyklus im Ausland stattfinden; auch Umweltbelastungen, die bei der Produktion und dem Transport im Ausland auftreten, sollten, so weit dies möglich ist, in eine Ökobilanz einbezogen werden. Vor diesem Hintergrund bietet sich die Differenzierung des Untersuchungsgegenstandes einer Ökobilanz nach heimischen Produkten und Importprodukten nicht an. Der Bundesregierung sind Ökobilanzen speziell für Importgüter, die im Ausland produziert und transportiert werden, auch nicht bekannt.

7. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung und was will sie tun, damit unverzichtbare Umweltschutzstandards bei der Produktion und dem Transport importierter Güter u. a. über die WTO und die EU durchgesetzt werden, um die weitere Zerstörung der Umwelt und der Gesundheit der Menschen in den Ursprungsländern in Zukunft zu verhindern?

Wie bereits in der Vorbemerkung ausgeführt, befürwortet die Bundesregierung grundsätzlich die Einführung ökologischer Mindeststandards und setzt sich in verschiedenen internationalen

Organisationen für dieses Ziel ein. Erfolge werden jedoch nur längerfristig zu erwarten sein. Der EU kommt hierbei eine führende Rolle zu.

8. Für welche Produkte gibt es schon jetzt international verbindliche Umweltschutzanforderungen für die Produktion und die Umweltverträglichkeit der Produkte?

Nach Artikel 4 Abs. 3 des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht dürfen Erzeugnisse wie

- Klimageräte für Personen- und Lastkraftwagen,
- private und gewerbliche Kühl- und Klimaanlage/Wärmepumpen,
- Aerosolerzeugnisse mit Ausnahme derjenigen, die für medizinische Zwecke verwendet werden,
- tragbare Feuerlöscher,
- Dämmplatten, Paneele und Rohrverkleidungen,
- Vorpolymere,

die FCKW oder Halone enthalten, nicht aus Drittstaaten in die Staaten eingeführt werden, die Vertragsparteien des Montrealer Protokolls sind. Produktion und Verbrauch von FCKW sind ab 1996 für die Vertragsstaaten vollständig verboten.

Im übrigen befassen sich die bestehenden international verbindlichen Rechtsinstrumente in der Regel mit dem Schutz bestimmter Sektoren (z. B. Wasser, Artenvielfalt, Klima), nicht aber spezifisch mit einzelnen Produkten.

9. Wie können Umweltschutzanforderungen verstärkt und beschleunigt in internationalen Produkt- und Produktionsnormen festgelegt werden?

Die Bundesregierung hat sich die verstärkte Integration von Umweltaspekten in die Normung als ein vordringliches Ziel gesetzt. Im DIN Deutsches Institut für Normung e. V. wurde auf Initiative der Bundesregierung die Koordinationsstelle Umweltschutz – sie betreibt die Integration von Umweltaspekten in einzelne Produktnormen – und der Normenausschuß „Grundlagen des Umweltschutzes“ – zuständig für fachübergreifende Umweltnormen insbesondere auf den Gebieten Umweltmanagement, Umweltauditing, Ökobilanzen für Produkte, Umweltkennzeichnung und Umweltterminologie – eingerichtet; beide Gremien werden aus Haushaltsmitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert.

Weiterhin entsendet die Bundesregierung Vertreter in entsprechende internationale Normungsgremien. Auf Initiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wurde unter Federführung des DIN in der internationalen Normungsorganisation ISO der Entwurf eines „ISO-Leitfadens zur Integration von Umweltaspekten in Produktnormen“ erarbeitet,

der kurz vor der Verabschiedung steht. Er soll anschließend von der europäischen Normungsorganisation CEN übernommen werden.

10. Welche deutschen Handels- und Produktionsfirmen berücksichtigen bei ihren Entscheidungen deutsche Umweltschutzanforderungen auch im Ausland?

Umfassende Untersuchungen zu dieser Frage liegen der Bundesregierung nicht vor.

Als ein Beispiel für die Praxis einer Branche können die vom Verband der Chemischen Industrie beschlossenen und veröffentlichten "Umweltleitlinien" genannt werden. Dort heißt es u. a.: „Für den Export bestimmte Produkte werden nach den gleichen Kriterien hergestellt und vermarktet, wie die für das Inland bestimmten Produkte. Für Umweltschutz und Anlagensicherheit gelten für die deutschen Unternehmen wie ihre Tochtergesellschaften im In- und Ausland gleiche Grundsätze. Die Beratung über Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz zu Produkten, Vertrieb und Anwendung in Ländern der Dritten Welt, wird ausgebaut.“

Eine Reihe großer Chemiefirmen hat diese Leitlinien um unternehmensspezifische Leitlinien ergänzt.

Die Mitgliedsfirmen des Industrieverbandes Agrar haben sich verpflichtet, beim Export von Pflanzenschutzmitteln den Verhaltenskodex der FAO für das Inverkehrbringen und die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu beachten. Außerdem haben sich die Hersteller in Deutschland verpflichtet, Pflanzenschutzmittel, die in Deutschland nicht zugelassen sind, nur dann zu exportieren, wenn sie mindestens in einem Land mit strenger Pflanzenschutzgesetzgebung zugelassen sind.

11. Welche Informationsmöglichkeiten bestehen über die bei der Produktion und den Produkten eingehaltenen Umweltschutzanforderungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher, um ihnen eine Entscheidungsmöglichkeit im Rahmen eines umweltverantwortlichen Verbraucherverhaltens zu geben?

In den letzten Jahren sind umfangreiche Informationsangebote über Umwelteigenschaften von Produkten aufgebaut und fortentwickelt worden. Sie reichen von Deklarations- und Verhaltensvorschriften über die Gefahrstoffkennzeichnungen bis hin zu Lärmkennzeichnungen. Ferner werden den Verbrauchern durch die Aktion Umweltzeichen „Blauer Engel“ umweltbezogene Produktkennzeichen angeboten. Zur Zeit sind etwa 4 200 Produkte in 68 unterschiedlichen Produktgruppen mit diesem Umweltzeichen gekennzeichnet, zur Kennzeichnung mit dem Europäischen Umweltzeichen liegen derzeit Kriterien für sieben Produktgruppen vor. Umweltaspekte spielen auch bei einer Reihe von RAL-anerkannten Gütezeichen sowie bei vielen nach Warenzeichengesetz anerkannten Verbandszeichen, z. B. im Bereich des ökologischen

Landbaus und im Textilienbereich, eine Rolle. Schließlich werden Umwelteigenschaften in die Warentests der Stiftung Warentest systematisch einbezogen.

Die Bundesregierung unterstützt alle sinnvollen Initiativen, um dieses Informationsangebot schrittweise auszubauen.

12. Inwieweit berücksichtigt die Bundesregierung bei ihren Beschaffungsentscheidungen die Umweltverträglichkeit der Produktion bei den Produkten, die im Ausland hergestellt werden?

Die Vorgabe öffentlicher Aufträge des Bundes erfolgt nach den nationalen, EU-rechtlichen und internationalen Vergaberegelungen im Wettbewerb, bei dem alle Bewerber gleich zu behandeln sind. Daß bei der Bedarfsdeckung der öffentlichen Hand auch das Kriterium des Umweltschutzes Berücksichtigung findet, ist selbstverständlich. Maßgeblich ist dabei nur, daß die Umwelanforderungen an das Produkt bereits in der Leistungsbeschreibung enthalten sind, damit alle Bieter bereits zum Zeitpunkt der Angebotserstellung hierauf eingehen können.

13. Welchen Einfluß hätte die Durchsetzung verantwortlicher Umweltschutzanforderungen im internationalen Handel auf die Arbeitsplatzsicherung und -schaffung in Deutschland?

Unterschiedliche Umweltschutzanforderungen stellen nur eine von vielen Ursachen für unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit dar. Insofern kann eine internationale Harmonisierung von Umweltschutzanforderungen zwar tendenziell zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft führen und sich somit auch positiv auf die Beschäftigungssituation auswirken, jedoch wären hiervon allenfalls geringe Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Diesbezüglich ist auch zu berücksichtigen, daß der weitaus größte Teil des deutschen Außenhandels mit anderen Industrieländern, insbesondere mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, abgewickelt wird, deren Umweltschutzstandards ebenfalls ein hohes Niveau aufweisen.

14. Könnten über internationale verbindliche Umweltschutzstandards regionale Märkte erhalten oder gestärkt werden, ohne positive Wirkungen des Welthandels zu behindern?

Das Umweltrecht der Europäischen Union enthält zahlreiche Umweltschutzstandards sowohl für Produktion wie für Produkte. Sie sorgen für einheitliche Rahmenbedingungen in der Europäischen Union und sind ein essentielles Element des Binnenmarktes. Die Bundesregierung ist aber nicht der Auffassung, daß solche Umweltschutzstandards als Instrument für die Abschottung regionaler Märkte benutzt werden dürfen. Sie müssen vielmehr aus sich heraus für das Schutzgut Umwelt gerechtfertigt werden. Die Bundesregierung wirkt im Rahmen internationaler Organisationen darauf hin, daß auch in anderen Ländern dem Umweltschutz

der ihm gebührende Stellenwert zukommt und hierdurch auch langfristig zu einer Einführung ökologischer Mindeststandards beigetragen wird.

15. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Nichteinhaltung von Umweltschutzstandards im internationalen Handel nachzuweisen, und in welcher Form kann dies durch internationale Abkommen geschehen?

Wie in der Vorbemerkung dargelegt, existieren international vereinbarte Umweltschutzstandards bisher nicht in nennenswertem Umfang. Soweit es bei der Vereinbarung von internationalen Umweltschutzstandards zu Fortschritten kommen sollte, sollte nach Ansicht der Bundesregierung auch erwogen werden, Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung dieser Standards, wie z. B. Schlichtungsverfahren, die bei Nichteinhaltung von Verpflichtungen aktiviert werden können, einzubeziehen. Berichtspflichten, Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren wären weitere denkbare Instrumente, die auf dem Gebiet der Qualitätssicherung von Produkten bereits angewandt werden.

16. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, die Nichteinhaltung von Umweltstandards als unlauteren Wettbewerb mit Zöllen zu belegen, deren Aufkommen zweckgebunden für weltweite Maßnahmen für Umweltschutz und Armutsbekämpfung eingesetzt wird?

Für Fragen der Zollpolitik ist die Europäische Union zuständig, der auch die Einnahmen aus den Zöllen zusteht. Die EU hat sich in der Uruguay-Runde erfolgreich für weltweite Zollsenkungen eingesetzt und hierbei ihre eigenen Zölle ganz erheblich zurückgenommen. Sie wird sich auch künftig um weiteren Zollabbau bemühen.

Zur Bekämpfung der Armut in weiten Teilen der Welt sind grundsätzlich generelle Zollsenkungen, die zu einer Steigerung des Handels führen, geeigneter als etwaige neue Zölle, die durch ein administrativ aufwendiges Verfahren den Ländern der Dritten Welt zweckgebunden zur Verfügung gestellt würden.

17. Unterstützt die Bundesregierung die Idee einer stärkeren Regionalisierung der Weltwirtschaft, um damit globale wirtschaftliche Machtkonzentrationen zu verhindern und die Durchsetzung von Umweltstandards zu erleichtern?

Die Bundesregierung unterstützt das multilaterale Welthandelssystem der WTO. Es ist offen für alle Teilnehmer, die zur Übernahme der WTO-Verpflichtungen bereit sind und verhindert durch die Beteiligung einer Vielzahl von kleineren Handelspartnern neben den großen eine globale wirtschaftliche Machtkonzentration. Es fördert das Wachstum des Welthandels und erzeugt damit positive Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung. Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ist

als ein wesentlicher Faktor zur Steigerung der Akzeptanz von Umweltschutzstandards und ihrer Durchsetzung anzusehen.

Ob eine stärkere Regionalisierung der Weltwirtschaft geeignet ist, globale wirtschaftliche Machtstrukturen zu verhindern, läßt sich aufgrund der bisherigen Entwicklung nicht eindeutig belegen. Auch die handelspolitischen Wirkungen fortschreitender Regionalisierung lassen sich derzeit noch nicht abschätzen. Es wird darauf ankommen zu verhindern, daß eine stärkere Regionalisierung zur Blockbildung und damit zum Hindernis für weitere Handelsliberalisierung führt.





