

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gudrun Kopp, Rainer Brüderle,
Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP
– Drucksache 14/7211 –**

Positionen der Bundesregierung zu einer neuen Welthandelsrunde

Vorbemerkung der Fragesteller

Vor wenigen Tagen hat die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ einen Zwischenbericht vorgelegt, der in wesentlichen Teilen nur von den Regierungsfractionen mitgetragen wird. Inzwischen liegt zusätzlich ein Antrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Sicherung eines fairen und nachhaltigen Handels durch eine umfassende Welthandelsrunde“ (Bundestagsdrucksache 14/7143) vor. Daneben hat die Europäische Union unter aktiver Mitarbeit und mit Zustimmung der Bundesregierung eine Verhandlungslinie für die bevorstehende WTO-Ministerkonferenz festgelegt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Haltung der Bundesregierung bei der Bewertung der Globalisierung im Allgemeinen und zur inhaltlichen Ausrichtung einer neuen Welthandelsrunde im Speziellen teilweise unklar.

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Chancen der Globalisierung unfair verteilt sind?

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass Handelsliberalisierung ein wichtiger Wachstumsmotor nicht nur für die Industrie-, sondern auch für die Entwicklungsländer und damit ein Mittel der Armutsbekämpfung darstellt. Gleichwohl profitieren die Entwicklungsländer aus vielfältigen Gründen noch nicht in bestmöglichem Maße von den Möglichkeiten des Freihandels. Aus diesem Grunde gehört zu den von Deutschland mitgetragenen Zielen der EU für eine neue Welthandelsrunde die bessere Integration der Entwicklungsländer in das Welthandelssystem durch Verbesserung des Marktzugangs, technische Hilfe und Verbesserung des WTO-Regelwerkes. Bereits im Februar dieses Jahres hat sich die Bundesregierung mit Erfolg dafür eingesetzt, dass im Rahmen der EU die sog. Everything but Arms-Initiative verabschiedet werden konnte, mit der den ärmsten Entwicklungsländern – bis auf wenige sensible Produkte, für die es Übergangsfristen gibt – ein vollständig freier Marktzugang in die EU ein-

geräumt wurde. Darüber hinaus befürwortet die Bundesregierung weiterhin, dass die Entwicklungsländer in den Genuss von Sonderregelungen kommen, die ihrem Entwicklungsstand und ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen (Special and Differential Treatment).

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Entwicklungsländern der Schlüssel zu einer erfolgreichen Verhandlungsrunde ist?

Die Entwicklungsländer stellen mit rund 4/5 die Mehrheit der WTO-Mitgliedstaaten. Angesichts der Geltung des Konsensprinzips hängt das erfolgreiche Zustandekommen einer neuen Welthandelsrunde von deren Zustimmung und daher davon ab, dass die berechtigten Interessen dieser Länder im Rahmen einer neuen Runde angemessen Berücksichtigung finden. Insoweit sind Zugeständnisse aller Industrieländer bei den für die Entwicklungsländer wichtigen Themen der Implementierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde, Verbesserung des Marktzugangs und Bereitschaft zu technischer Hilfeleistung der Schlüssel für eine erfolgreiche Handelsrunde.

3. Wenn ja, aus welchem Grunde spielen die USA und Japan hier nur eine untergeordnete Rolle?

Dies ist nicht der Fall. So arbeiten die Quad-Partner (EU, USA, Kanada und Japan) u. a. eng bei der Erstellung eines Implementierungspakets zusammen, das den Problemen der Entwicklungsländer bei der Implementierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde angemessen Rechnung tragen soll.

4. Verfolgt die Bundesregierung ausdrücklich das Ziel einer sozial-ökologischen Gestaltung des multilateralen Handels- und Investitionsregimes?

Die Bundesregierung ist in Übereinstimmung mit der EU der Ansicht, dass mit fortschreitender Globalisierung die Frage der Kohärenz der Handelspolitik mit anderen Regelungsbereichen, wie z. B. Umweltpolitik und sozialer Entwicklung, wachsende Bedeutung gewinnt. Die Bundesregierung vertritt die Ansicht, dass das Verhältnis von Umweltschutzbelangen zum WTO-Regelwerk in einigen Punkten der Klarstellung bedarf (Verhältnis von WTO-Recht und multilateralen Umweltschutzabkommen, Zulässigkeit von Kennzeichnungssystemen, Anwendung des Vorsorgeprinzips) und dass Umweltaspekte in allen relevanten Verhandlungsbereichen berücksichtigt werden sollten.

Zum Thema Handel und Soziale Entwicklung unterstützt die Bundesregierung den Ansatz der EU, durch die Einrichtung eines Ständigen Gemeinsamen Arbeitsforums zwischen WTO und ILO und unter Beteiligung anderer internationaler Organisationen den Zusammenhang zwischen handelspolitischen Maßnahmen, Handelsliberalisierung, Entwicklung und grundlegenden Arbeitnehmerrechten zu untersuchen. Hierdurch soll ein besseres Verständnis für diese Themen gefördert und die Grundlage für eine Stärkung der Wahrung der Grundrechte der Arbeitnehmer geschaffen werden.

5. Wenn ja, was versteht die Bundesregierung konkret unter einer sozial-ökologischen Gestaltung eines multilateralen Handels- und Investitionsregimes?

Vgl. die Ausführungen zu Frage 4.

6. Was versteht die Bundesregierung konkret unter Maßnahmen, die den Entwicklungsländern die Sicherung der Ernährung ihrer Bevölkerung im Kontext einer multilateralen Welthandelsrunde ermöglichen sollen?

Die Entwicklungsländer kommen schon nach den bestehenden internationalen Handelsübereinkommen in den Genuss von Sonderregelungen, die ihre besonderen Bedingungen berücksichtigen. Nach Auffassung der Bundesregierung und der EU sollten derartige Sonderregelungen auch künftig gelten. So sollten u. a. Maßnahmen von Entwicklungsländern, durch welche die Produktion von Grundnahrungsmitteln für den Inlandsmarkt gefördert wird, in Übereinstimmung mit den WTO-Regelungen grundsätzlich möglich sein. Dazu hat die EU vorgeschlagen, den Stützungsmaßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Lebensfähigkeit des ländlichen Raums und zur Lösung von Problemen der Ernährungssicherheit gegebenenfalls vollständig von den Senkungsverpflichtungen auszunehmen. Auch andere Bereiche (z. B. TRIPS) haben Auswirkungen auf die Ernährungssicherung. Es wird deshalb auch Gegenstand einer neuen Runde sein, solche Probleme zu identifizieren und zu lösen.

7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass es einen natürlichen Gegensatz zwischen weiterer Handelsliberalisierung und den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung, des Umweltschutzes, des sozialen Fortschritts, der Beachtung sozialer Mindeststandards, der Armutsbekämpfung, des Gesundheits- und Verbraucherschutzes sowie des Tierschutzes gibt, wie es die Forderung nach einem „angemessenen Ausgleich“ zwischen einer weiteren Handelsliberalisierung und diesen Zielen logisch nahelegt?

Wie bereits eingangs betont, betrachtet die Bundesregierung die im Kontext einer neuen Welthandelsrunde angestrebte Handelsliberalisierung als Wachstumsmotor und damit als wichtiges Element zur Armutsbekämpfung und zur Erreichung sozialen Fortschritts. Voraussetzung ist allerdings, dass in hinreichendem Maße auf die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer eingegangen wird, was in vielen Fällen zu einer zumindest vorübergehend eingeschränkten Geltung des WTO-Regelwerks führen wird. Insoweit bedarf es also durchaus eines „angemessenen Ausgleichs“ zwischen Handelsliberalisierung, verstanden als Interesse an möglichst uneingeschränktem Marktzugang, und den speziellen Bedürfnissen der Entwicklungsländer.

Die Ziele des Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzes lassen sich in einem System des Freihandels nur effektiv verwirklichen, wenn die Mitgliedstaaten der WTO die von ihnen für angemessen gehaltenen Schutzstandards grundsätzlich auch gegenüber importierten Waren durchsetzen können und insoweit nicht zur unbedingten Anerkennung niedrigerer, von ihnen für unzureichend gehaltener Standards des Produktherkunftslandes gezwungen werden. Auch insoweit bedarf es durchaus eines Ausgleichs zwischen Handelsliberalisierung im oben definierten Sinne und den genannten Schutzzielen. In diesem Zusammenhang muss auch die Pflicht der Industrieländer betont werden, die Entwicklungsländer durch technische Zusammenarbeit in die Lage zu versetzen, diesen Standards im Rahmen ihrer Exporte gerecht zu werden.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass in der WTO ökologische, soziale und gesundheitsschutzbezogene Kriterien unzureichend berücksichtigt werden?

Nach Artikel XX des GATT 1994 sind nationale Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zulässig, soweit sie nicht willkürlich, unberechtigt diskriminierend oder als versteckte Handelsbeschränkung angewendet werden. Unter den gleichen Voraussetzun-

gen sind Maßnahmen zum Schutz natürlicher Ressourcen zulässig, wenn sie in Verbindung mit nationalen Maßnahmen stehen, die auf die inländische Produktion oder den Konsum angewendet werden. Die Bindung von WTO-Mitgliedern an multilaterale Umweltschutzabkommen wird bei der Auslegung des Artikels XX GATT 1994 nach jüngsten Entscheidungen vom WTO-Streitschlichtungssystem im Grundsatz akzeptiert. Auch das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (sog. SPS-Übereinkommen) bestätigt das Recht der WTO-Mitglieder, den internationalen Handel im notwendigen Umfang zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu beschränken. Das bestehende WTO-Regelwerk trägt umwelt- und gesundheitspolitischen Anliegen der Mitgliedstaaten im Grundsatz also durchaus schon Rechnung. Gleichwohl hängt die Anerkennung von Maßnahmen mit entsprechenden Schutzziele im konkreten Einzel- bzw. Streitfall von der Normauslegung und damit einhergehend der konkreten Kriterienbildung durch die eingesetzten Streitschlichtungsgremien (Panel) ab. Dies verursacht einen Zustand von Rechtsunsicherheit, der der oftmals langfristig angelegten Planung und Durchführung von umwelt- und gesundheitspolitischen Maßnahmen abträglich ist. Insofern besteht nach Ansicht der Bundesregierung und der EU Klärungsbedarf im Hinblick auf die Zulässigkeit von Kennzeichnungssystemen, die Anwendung des Vorsorgeprinzips und das Verhältnis von WTO-Recht und multilateralen Umweltschutzabkommen. Auch sollten zur Gewährleistung einer Politikkohärenz in allen umweltrelevanten Verhandlungsbereichen einer neuen Welthandelsrunde Umweltschutzaspekte Berücksichtigung finden. Fragen der sozialen Entwicklung werden im WTO-Regelwerk bislang durch Sondervorschriften für Entwicklungsländer und durch Programme der technischen Hilfe aufgegriffen. Gleichwohl befasst sich die WTO bislang nicht mit der Frage der Wahrung grundlegender Arbeitnehmerrechte und Sozialstandards, obwohl auch Handelspolitik einen unmittelbaren Einfluss auf die soziale Entwicklung eines Landes hat und die effektive Durchsetzung von Arbeitnehmergrundrechten im Rahmen der ILO bislang nicht genügend erscheint. Insoweit befürwortet die Bundesregierung den oben beschriebenen interinstitutionellen Dialog, mit dem Ziel, den Schutz von Arbeitnehmergrundrechten durch Diskussionen auf einer institutionell verbreiterten Plattform weiter voranzutreiben (vgl. Ausführungen zu Frage 4).

9. Inwiefern geht die Umsetzung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen unter dem Dach der WTO zu Lasten der Einhaltung anderer Verpflichtungen in Bereichen wie der Umwelt oder den „Sozialrechten“?

Vgl. die Ausführungen zu Frage 8.

10. Welche konkrete Problematik sieht die Bundesregierung darin, dass „politisch sensible“ Entscheidungen ausschließlich nach den Kriterien der WTO Streitschlichtungsgremien getroffen werden?

Wie bereits oben bei Antwort 8 dargestellt, ermöglicht das WTO-Regelwerk durchaus die Berücksichtigung nationaler Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzanliegen. Dies allerdings auf der Grundlage von Vorschriften, die z.T. erheblichen Auslegungsspielraum einräumen und deren Anwendung im konkreten Einzelfall durch Panel des WTO-Streitschlichtungssystems oftmals nur schwerlich vorhersehbar ist. Insoweit würde die Klärung des Regelungsgehaltes einzelner Vorschriften durch die WTO-Mitgliedstaaten größere Rechtssicherheit schaffen und damit dazu beitragen, dass über die WTO-Kon-

formität politisch sensibler Regelungsanliegen Klarheit besteht, ohne dass auf das Streitschlichtungssystem der WTO zurückgegriffen werden muss.

11. Welche konkreten Anhaltspunkte und Beispiele hat die Bundesregierung dafür, dass Umweltschutz durch Handelsliberalisierung unterlaufen wird?

Vgl. die Ausführungen zu Frage 8.

12. Unterstützt die Bundesregierung die Forderung, die so genannten Kernarbeitsnormen als Teil der Menschenrechte im WTO-Regelwerk zu verankern?

Vgl. die Ausführungen zu Frage 4 und Frage 8.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das geplante gemeinsame Forum von IAO und WTO keine Alternative zur Verankerung dieser Kernarbeitsnormen im WTO-Regelwerk darstellt?

Bereits 1996 haben sich die WTO-Mitgliedstaaten in der Ministererklärung von Singapur verpflichtet, die international anerkannten Arbeitsstandards zu beachten und ihre Einhaltung sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund befürwortet die Bundesregierung die Einrichtung eines interinstitutionellen Forums zur Untersuchung und Diskussion des Zusammenhangs zwischen Handelsliberalisierung, sozialer Entwicklung und Arbeitnehmerrechten. Sich hieraus ergebende künftige Möglichkeiten zur Förderung der effektiveren Durchsetzung von Arbeitnehmergrundrechten bleiben abzuwarten.

14. Unterstützt die Bundesregierung die Forderung, der Öffentlichkeit direkten Zugang zu den Streitschlichtungsverfahren unter dem Dach der WTO zu gewährleisten?

Diese Fragestellung wird im Gesamtkontext der Reform des Streitschlichtungsverfahrens der WTO diskutiert. In Übereinstimmung mit der EU steht die Bundesregierung einer solchen Forderung grundsätzlich offen gegenüber.

15. Unterstützt die Bundesregierung die Forderung, bei der WTO eine parlamentarische Versammlung mit beratender Funktion einzurichten?

Auch dieser Forderung steht die Bundesregierung aufgeschlossen gegenüber.

16. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die so genannten Kernarbeitsnormen schon allein deshalb im WTO-Regime verankert werden müssen, weil in erster Linie die meisten Entwicklungsländer im harten Wettbewerb untereinander stehen, so dass nur durch eine Berücksichtigung im WTO-Regelwerk eine weltweit allgemeine Einhaltung gewährleistet wird?

Vgl. die Ausführungen zu Frage 13.

