

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer,
Eva-Maria Bulling-Schröter und der Fraktion der PDS
– Drucksache 14/2935 –**

Streitschlichtungsverfahren der Welthandelsorganisation zu Asbestimporten in die EU

Nach dem Handelsstreit zwischen den USA und Europa über die Einfuhr hormonbehandelten Rindfleisches in der Welthandelsorganisation (WTO) steht möglicherweise im März 2000 ein weiterer Konflikt bevor. Dann nämlich wird das Urteil im Streitschlichtungsverfahren (WT/DS135) der WTO zwischen Kanada und der EU erwartet, welches das Asbestverbot in der EU behandelt. Konkreter Ansatz der kanadischen Klage ist das französische Asbestverbot vom 24. Dezember 1996. Die französische Regierung schloss sich damit den bereits zuvor verhängten Verboten der Produktion und des Imports von Asbest in anderen europäischen Staaten an. Aufgrund einer Vielzahl von wissenschaftlichen Studien, darunter einer britischen, die bis zum Jahr 2020 für die EU 500 000 Tote durch den Einsatz von Asbest prognostizierte, wurde das Verbot verhängt und mit dem vorbeugenden Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz gerechtfertigt.

Kanada als weltweit zweitgrößter Exporteur von Asbest reichte die Klage am 28. Mai 1998 mit der Begründung ein, dass nach den WTO-Regeln vor allem das Importverbot von Asbest unzulässig sei. Selbst wenn es rechtlich zulässig wäre, so müsse die französische Regierung Kompensationszahlungen für den entgangenen Absatz kanadischer Unternehmen leisten. Zusätzlich drohte Kanada der EU mit einem weiteren Verfahren, nachdem die EU im Juli 1999 ein „generelles“ Asbestverbot verabschiedete. Kanada führt die Unzulässigkeit der Verbote auf die Verletzung des in der WTO geltenden TBT-Abkommens (TBT: Technical Barriers to Trade) und der GATT-Artikel III/XI (Verbot mengenmäßiger Importrestriktionen und Verbot von Handelsdiskriminierung) zurück.

In der laufenden Verhandlung wird damit erneut die generelle Frage aufgeworfen, inwieweit nationale (oder europäische) Regelungen ergriffen werden können, die den Handel mit gefährlichen Substanzen aufgrund präventiven Gesundheits- und Umweltschutzes einschränken oder verbieten. Darüber hinaus betrifft die Klage elementare Arbeitsschutzrechte. So führt die Weltgesundheitsorganisation (WHO) jährlich 160 Millionen Krankheitsfälle am Ar-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 7. April 2000 übermittelt.

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

beitsplatz auf die mangelnde Anwendung bestehender Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen zurück.

Auch die Diskussion über das Asbestverbot in der Bundesrepublik Deutschland resultierte aus dem Bedürfnis nach präventiven Maßnahmen für Beschäftigte und Verbraucher. Der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Norbert Blüm, begründete die Durchsetzung eines umfassenden europäischen Import-, Herstellungs- und Verwendungsverbot „angesichts des menschlichen Leidens sowie der auf mehrere Milliarden Mark geschätzten Folgekosten für Asbestsanierung“. Ein entsprechender Sieg Kanadas im WTO-Verfahren würde deshalb nicht nur den Handel betreffen, sondern könnte die Frage der Produktion und des Einsatzes von Asbest im Inland erneut auf die Tagesordnung bringen.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung das laufende Verfahren?
 - a) Wie schätzt sie den Ausgang ein?
 - b) Welche Verständigungen auf europäischer Ebene gibt es hinsichtlich einer gemeinsamen Position?
 - c) Wie beurteilt sie die Auswirkungen auf die gesetzlichen Bestimmungen zum Asbestverbot in der Bundesrepublik Deutschland?

Es handelt sich um ein erstinstanzliches Verfahren im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens Kanadas gegen die Europäische Union (EU) in der Welthandelsorganisation (WTO). Als Mitgliedstaat der EU gehört die Bundesrepublik Deutschland der beklagten Partei an. Deren Interessen werden in dem Verfahren von der EU-Kommission wahrgenommen. Die EU-Kommission hat im Einvernehmen mit den EU-Mitgliedstaaten in allen Punkten Klageabweisung beantragt. Sie steht mit den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Verfahrensablaufs auch weiter in engem Kontakt. Die Bundesregierung sieht dem Ausgang des Verfahrens mit Interesse und Zuversicht entgegen. Mit einer Entscheidung des Panels ist nach derzeitigem Sachstand im Sommer 2000 zu rechnen.

Aus dem laufenden Streitschlichtungsverfahren ergeben sich keine Auswirkungen auf die gesetzlichen Bestimmungen zum Asbestverbot in der Bundesrepublik Deutschland.

2. Welche allgemeinen Konsequenzen ergeben sich für die Bundesrepublik Deutschland, falls die EU als beklagte Partei im Streitschlichtungsverfahren unterliegen sollte?
 - a) Wie würde die Bundesregierung den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sicherstellen?
 - b) Würde der Import von Asbest in die Bundesrepublik Deutschland zugelassen?
 - c) Wenn nicht, mit welcher Begründung könnte dies verhindert werden?
Wäre die Bundesrepublik Deutschland direkt oder indirekt über die EU bereit, Kompensationszahlungen an Kanada zu leisten?
Wenn nicht, welche Begründung würde herangezogen?

Die Bundesregierung hält es nicht für zweckdienlich, Spekulationen über den Ausgang eines laufenden WTO-Streitbeilegungsverfahrens, an dem die Bundesrepublik Deutschland zudem im Rahmen der beklagten EU selbst beteiligt ist, oder gar über hypothetische Konsequenzen hieraus anzustellen.

Generell lässt sich Folgendes festhalten: Eine unterliegende Partei in einem Streitbeilegungsverfahren der WTO ist gehalten, die Empfehlungen des Panels oder des Ständigen Berufungsgremiums (Appellate Body) umzusetzen, wenn diese vom Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body), in dem alle WTO-Mitglieder vertreten sind, angenommen worden sind.

3. Sieht sie einen Konflikt zwischen dem Grundsatz der WTO einer Nichtdiskriminierung im internationalen Handel einerseits und den nationalen vorbeugenden Regelungen zum Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz andererseits?
 - a) Wenn nein, warum gibt es nach Ansicht der Bundesregierung überhaupt Streitschlichtungsverfahren wie zum hormonbehandelten Rindfleisch und Asbestverbot?
 - b) Welchen Stellenwert hat der vorbeugende Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz bei der gleichzeitigen Zielsetzung nach weiterer Handelsliberalisierung?
 - c) Wie soll das Problem gelöst werden, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse (sound scientific evidence) und/oder internationalen Standards, nach denen das SPS-Abkommen (SPS: Sanitär und Phytosanitär) zwar das Ergreifen vorläufiger Maßnahmen auf der Basis des Vorsorgeprinzips erlaubt, aber bei vielen Umweltproblemen kein hundertprozentiger Nachweis erbracht werden kann oder dies erst Jahre später gelingt?
 - d) Ist es nach Ansicht der Bundesregierung demzufolge gerechtfertigt, dass das Vorsorgeprinzip bereits im Verdachtsfall auch ohne hundertprozentigen Nachweis dazu dienen kann, den Handel einzuschränken oder zu verbieten (siehe hormonbehandeltes Rindfleisch)?
 - e) Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag, für konkrete Handelsfragen und -konflikte, die den vorbeugenden Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz berühren, eine Beweislastumkehr durchzusetzen?
 - f) Wie begründet sie ggf. eine ablehnende Haltung zur Beweislastumkehr?

Der WTO-rechtliche Grundsatz der Nichtdiskriminierung steht nationalen vorbeugenden Regelungen zum Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz nicht entgegen. Jedes Mitglied der WTO hat das Recht, selbst ein angemessenes nationales Schutzniveau festzulegen und handelspolitisch abzusichern. Dies hat das Ständige Berufungsgremium der WTO in seiner Entscheidung über das EU-Importverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch bestätigt. Es hat hierbei ausdrücklich unterstrichen, dass jedes WTO-Mitglied bei der Festlegung seines nationalen Schutzniveaus über Vorgaben in internationalen Normen hinausgehen kann, sofern die jeweiligen nationalen Maßnahmen wissenschaftlich abgesichert sind. Dabei braucht sich das WTO-Mitglied nicht auf die in der Wissenschaft vorherrschende Meinung zu stützen, sondern kann abweichende Meinungen von qualifizierten und anerkannten Quellen berücksichtigen.

Für die Bundesregierung wie auch für die EU haben die Belange des vorbeugenden Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes im Einklang mit den GATT-/WTO-Grundprinzipien einen hohen Stellenwert; dies gilt insbesondere auch im Kontext der Bemühungen um eine Fortsetzung der multilateralen Handelsliberalisierung und um eine Stärkung und Aktualisierung des WTO-Regelwerks. Eine weitere Handelsliberalisierung zielt keinesfalls auf eine Senkung

der hohen Standards beim Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Mögliche Handelsbeschränkungen zum Schutz von Gesundheit, Umwelt und Verbrauchern dürfen jedoch kein Vehikel für Protektionismus sein.

Die Bundesregierung setzt sich für eine Handelspolitik ein, die den vorbeugenden Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz angemessen berücksichtigt. Konflikte zwischen dem Regelwerk des GATT bzw. der WTO und den Prinzipien aus den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz einschließlich des Vorsorgeprinzips sind zwar bislang ausgeblieben, können aber nicht generell ausgeschlossen werden. Die EU strebt deshalb eine weitere Klärung der Beziehung zwischen den WTO-Regeln und dem Vorsorgeprinzip im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz an.

Es gibt jedoch starke Vorbehalte vieler Entwicklungs- und Schwellenländer gegen eine stärkere Integration ökologischer Belange in das Welthandelssystem auf Grund ihrer Furcht vor „ökologischem Protektionismus“. Daher gilt es, bei diesen Ländern durch vorsichtiges, aber auch konsequentes und glaubwürdiges Vorgehen um Vertrauen zu werben; hierzu gehört insbesondere die kategorische Ablehnung jedweden protektionistischen Missbrauchs sowie der Hinweis darauf, dass ihnen die stärkere Einbeziehung ökologischer Belange in das Welthandelssystem größere Sicherheit vor einseitigen Maßnahmen der Industrieländer gibt.

Eine Regelung der Beweislast bei Handelskonflikten, die vorbeugende Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzmaßnahmen betreffen, wonach der Exportstaat die Unvereinbarkeit der Maßnahmen des Importstaats mit den GATT-/WTO-Regeln substantiiert nachweisen muss, ist ein Gedanke, der derzeit auf nationaler Ebene wie auch auf Ebene der EU und der WTO erörtert wird. Hiermit verbinden sich jedoch noch viele klärungsbedürftige Fragen. Zu ihnen gehört auch der Aspekt, dass Entwicklungsländer erhebliche Probleme haben könnten, den aus dieser Beweislastregelung resultierenden Anforderungen an ihre Darlegungslast im Streitfall gerecht werden zu können.

4. Wie will die Bundesregierung die Fragen zum vorbeugenden Verbraucher- und Gesundheitsschutz nach dem Scheitern der WTO-Runde in Seattle, insbesondere außerhalb des von ihr gestützten umfassenden europäischen Verhandlungsmandats, klären?
 - a) Kommen für die Bundesregierung diesbezügliche Verhandlungen außerhalb einer umfassenden Runde in absehbarer Zeit in Frage und wenn nein, wie sollten ähnlich gelagerte Handelskonflikte vermieden werden?
 - b) Welche konkreten Vorschläge über die im EU-Verhandlungsmandat formulierten Ziele einer „Förderung der Einführung internationaler Normen und deren Glaubwürdigkeit“, der „Gewährleistung einer angemessenen Beteiligung aller interessierten Parteien, einschließlich der Verbraucher, an den Entscheidungsprozessen im Zusammenhang mit der Aufstellung internationaler Nahrungsmittelnormen“ und einer „Klärung und Straffung der bestehenden WTO-Regeln für die Berufung auf das Vorsorgeprinzip“ bringt die Bundesregierung in die Diskussion ein?

Auf der WTO-Ministerkonferenz in Seattle konnte noch keine Einigung über die Eröffnung einer neuen Runde u.a. wegen unterschiedlicher Auffassungen der WTO-Mitglieder über deren Umfang erzielt werden. Die Bundesregierung hält ebenso wie die EU weiterhin am Ziel einer umfassenden Runde multilateraler Handelsverhandlungen fest. Aus Sicht der Bundesregierung besteht im

Rahmen einer umfassenden Runde die beste Möglichkeit, eventuelle Konfliktfelder zwischen dem multilateralen Handelssystem und dem vorbeugenden Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutz systematisch zu klären. Die im Rahmen der neuen Runde zu verfolgende konkrete Verhandlungslinie wird die Bundesregierung gemeinsam mit ihren Partnern in der EU festlegen.

Generelles Ziel der Bundesregierung wie auch der EU ist es, Handelskonflikte nach Möglichkeit bereits im Vorfeld ihres Entstehens zu vermeiden. Zu diesem Zweck wurde z. B. im Verhältnis zwischen EU und USA ein entsprechendes „Frühwarnsystem“ eingerichtet.

5. Welches sind nach Ansicht der Bundesregierung die Vorteile und die Nachteile des Streitschlichtungsverfahrens (Dispute Settlement Body) der WTO?
 - a) Wo sieht die Bundesregierung Reformbedarf, und welche Vorschläge bringt sie ein?
 - b) Wie können sich nach Ansicht der Bundesregierung ökonomisch schwache Staaten überhaupt gegen die Senkung von Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherstandards durch die Anrufung des Streitschlichtungsverfahrens bzw. die Androhung wehren, wenn man bedenkt, dass bereits ein einziges Verfahren mehrere Millionen US-Dollar kostet und hochqualifizierten Rechtsbeistand benötigt?
 - c) Wird die Bundesregierung alleine oder in Absprache mit den übrigen Industrieländern Initiativen ergreifen, um den Entwicklungs- und Schwellenländern die notwendige finanzielle und intellektuelle Hilfe zu geben, damit diese überhaupt den Rechtsweg in der WTO in Anspruch nehmen können?
 - d) Sieht die Bundesregierung einen Widerspruch zwischen der Gewährung der formalen Rechtsgleichheit und der tatsächlichen Inanspruchnahme und Durchsetzung von Rechten zwischen Staaten mit unterschiedlicher ökonomischer Macht und wie begründet sie ihre Haltung?

Die Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten in der WTO (Dispute Settlement Understanding) ist das „Herzstück“ des offenen multilateralen Handelssystems. Das im Rahmen der Uruguay-Runde vereinbarte neue integrierte Streitschlichtungsverfahren hat sich bewährt. Es gewährleistet konsistente und transparente Verfahrensabläufe und Rechtssicherheit im internationalen Handel. Nicht nur die Industrieländer, sondern in zunehmendem Maße auch die Entwicklungsländer machen von ihm regen Gebrauch. Insbesondere sind bereits in mehreren Fällen Entwicklungsländer erfolgreich gegen Industrieländer vorgegangen. Dies zeigt, dass das Streitschlichtungssystem für alle WTO-Mitglieder unabhängig von der Größe ihrer Volkswirtschaften ein effizientes und daher auch attraktives Mittel zur Durchsetzung ihrer Rechtsposition im internationalen Handel ist. Die Bundesregierung verkennt nicht, dass die am wenigsten entwickelten Länder (least developed countries) noch der Unterstützung zur wirksamen Integration in das multilaterale Handelssystem bedürfen, wozu auch die Möglichkeit der effizienten Inanspruchnahme des Streitschlichtungssystems gehört. Die Bundesregierung setzt sich daher für die technische Hilfe ein, die das WTO-Sekretariat in diesem Zusammenhang zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder leistet. Sie weist ferner auf die in Seattle erfolgte Gründung eines Rechtsberatungszentrums hin, das den Entwicklungsländern und Transformationsländern, die sich hieran beteiligen, kostenlose Rechtsberatung zur Verfügung stellt.

Was mögliche Verbesserungen des Streitsschlichtungssystems betrifft, so setzt sich die Bundesregierung wie auch die EU für eine Präzisierung der verfahrensmäßigen Voraussetzungen für die Autorisierung von Handelssanktionen sowie generell für eine Erhöhung der Transparenz des Verfahrens ein. Die Entwicklungsländer haben allerdings Vorbehalte gegenüber einer verstärkten Transparenz.

Sie befürchten im Übrigen weniger eine Senkung von Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherstandards infolge der WTO-Streitschlichtung als vielmehr den protektionistischen Missbrauch dieser Standards durch die Industrieländer als Vorwand für Handelsbeschränkungen zu Lasten preisgünstiger Exporte aus den Entwicklungsländern.

