

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Dr. Michael Fuchs,  
Dagmar Wöhrl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 15/5163 –**

### **Multilateralismus versus Regionalismus als Chance oder als Gefahr für den Welthandel**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Zahl regionaler Handelsabkommen hat seit den neunziger Jahren erheblich zugenommen. Die meisten der Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) sind Vertragspartner innerhalb eines oder mehrerer regionaler Handelsabkommen. Über 300 regionale Handelsabkommen wurden beim GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) bzw. der WTO bis Oktober 2004 notifiziert. Weltweit sind zurzeit 150 regionale Handelsabkommen in Kraft; weitere 70 werden angewandt, obwohl sie nicht offiziell notifiziert worden sind. Bis zum Ende des Jahres 2007 wird die Zahl in Kraft getretener regionaler Handelsabkommen wahrscheinlich etwa 300 betragen. Weitere Verhandlungen zwischen WTO-Mitgliedern sind auf dem Wege bzw. angedacht. Nur drei WTO-Mitglieder, die Mongolei, Taiwan und (Chinesisch-)Macao, gehören keinem regionalen Handelsabkommen an.

Auch die EU ist von ihrem Beschluss, vorrangig den multilateralen Weg zu gehen, verschiedentlich abgerückt. Dies zeigen die Beispiele des bereits abgeschlossenen EU-Freihandelsabkommens mit Mexiko oder etwa die Verhandlungen der EU über ein Freihandelsabkommen mit dem Mercosur, dem Golf-Kooperationsrat, Albanien und den AKP-Staaten über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen.

Trotz des Bekenntnisses der Bundesregierung, dass der multilaterale Rahmen weiterhin der bevorzugte Weg für die Gestaltung der weltweiten Handelsbeziehungen ist und neue Freihandelsverhandlungen bis zum Abschluss der WTO-Verhandlungen grundsätzlich nicht begonnen werden, ist der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, anlässlich der 10. Asien-Pazifik-Konferenz der Deutschen Wirtschaft für ein bilaterales Handelsabkommen zwischen der EU und ASEAN eingetreten.

Bi- und multilaterale Freihandelsabkommen widersprechen dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz der WTO und können einen Schaden für den Welthandel bedeuten, wenn sie zur bevorzugten Form der Durchsetzung handelspolitischer Interessen werden.

1. Welche Vor- bzw. Nachteile sieht die Bundesregierung in der multilateralen Gestaltung der weltweiten Handelsbeziehungen, welche in der regionalen?

Die multilaterale Gestaltung der Handelspolitik stellt gegenüber regionalen und bilateralen Initiativen nach wie vor die Priorität der Bundesregierung dar. Der multilaterale Weg sichert die Einbindung aller Handel treibenden Länder in das Welthandelssystem, gewährleistet die nicht diskriminierende Anwendung und Durchsetzung der WTO-Regeln durch alle WTO-Mitglieder und bietet den Rahmen, die Interessen und Rechte der WTO-Mitglieder unabhängig von ihrer Größe und politischen Bedeutung zu schützen. In ökonomischer Hinsicht sind durch multilaterale Handelsliberalisierung die größten Wohlfahrtsgewinne zu erzielen.

Die WTO entscheidet in der Regel im Konsens. Dies gibt einerseits jedem Mitglied die Möglichkeit, eine Entscheidung, die es als nicht seinen Interessen entsprechend erkennt, zu verhindern. Andererseits führt das Konsensprinzip häufig zu komplizierten und langwierigen Entscheidungsprozessen.

Regionale Handelsabkommen können bei richtiger Ausgestaltung die Integration der Märkte der beteiligten Länder fördern und das Welthandelssystem stärken. Sie können den Boden für Handelsregeln bereiten, für die es noch keinen Konsens in der WTO gibt. Außerdem können bilaterale und regionale Vereinbarungen interne Reformprozesse unterstützen, zur politischen Stabilität beteiligter Länder und zur Intensivierung bilateraler oder biregionaler Beziehungen beitragen.

Gegen diese Vorteile sind auch Nachteile abzuwägen. Hierzu gehören die stets diskriminierende Wirkung bilateraler und regionaler Vereinbarungen für die nicht beteiligten Länder, das Risiko der Handelsumlenkung, die zunehmende Intransparenz und Komplexität der internationalen Handelsbeziehungen sowie die steigenden Kosten für die Wirtschaftsbeteiligten.

2. Welche Handelspartner der EU haben Interesse an der Aufnahme von Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen geäußert?

Mit welchen Handelspartnern plant die EU, Verhandlungen über bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen aufzunehmen?

In der Vergangenheit haben zahlreiche Handelspartner in unterschiedlicher Form und Intensität Interesse an der Aufnahme von Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen mit der EU geäußert. Mit einer Reihe von Partnern wurden daraufhin entsprechende Abkommen abgeschlossen. Bei ihrer letzten handelspolitischen Überprüfung durch die WTO im Jahr 2004 hatte die EU dort 21 Freihandelsabkommen mit anderen Handelspartnern notifiziert. Freihandelsverhandlungen mit unterschiedlichen Zeithorizonten bzw. Übergangszeiten werden derzeit geführt mit dem Golf-Kooperationsrat, der südamerikanischen Staatengruppe Mercosur, den Mittelmeeranrainerstaaten im Rahmen des Barcelona-Prozesses und den AKP-Staaten. Eine Machbarkeitsstudie über ein Freihandelsabkommen EU-Ukraine ist in Vorbereitung. Darüber hinaus haben insbesondere Singapur und Thailand Interesse an einem Freihandelsabkommen mit der EU bekundet.

Die Staats- und Regierungschefs Lateinamerikas, der Karibik und der Europäischen Union haben auf ihrem Gipfeltreffen Ende Mai 2004 in Mexiko das strategische Ziel von Assoziierungsabkommen, einschließlich Freihandelsabkommen, der Europäischen Union mit der Andengemeinschaft und mit Zentralamerika beschlossen. Ein konkreter Termin für den Beginn der Verhandlungen über die Freihandelsabkommen wurde nicht vereinbart.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die bevorstehenden Verhandlungen mit Kanada (siehe hierzu die Antwort zu Frage 11) und mit einzelnen südostasiatischen Staaten nicht auf den Abschluss von Freihandelsabkommen abzielen.

3. Nach welchen Kriterien beurteilt die Bundesregierung Vorstöße von Handelspartnern, mit der EU Verhandlungen über Freihandelsabkommen aufzunehmen?

Richtschnur für die Beurteilung von Wünschen einzelner Handelspartner, mit der EU Freihandelsverhandlungen aufzunehmen, sind die Beschlüsse des Europäischen Rats von Amsterdam 1997, die 2003 nach der WTO-Ministerkonferenz von Cancún durch die Mitgliedstaaten bestätigt wurden. Darin bekennt sich die EU weiterhin zum multilateralen Rahmen als bevorzugtem und prioritärem Weg für die Gestaltung der weltweiten Handelsbeziehungen sowie zum Vorrang der laufenden multilateralen Handelsverhandlungen der Doha-Runde. Dementsprechend übt die EU während der Doha-Runde grundsätzlich Zurückhaltung gegenüber neuen bilateralen oder regionalen Initiativen; bereits begonnene Projekte werden aber fortgesetzt.

Ausgehend von dieser Grundsatzposition kommen neue Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen nur auf der Basis einer gründlichen Einzelfallanalyse aller ökonomischen und politischen Vor- und Nachteile in Betracht. Nicht abschließende Kriterien sind hierbei u. a. Kompatibilität mit den WTO-Regeln, Realisierbarkeit konkret identifizierbarer, offensiver ökonomischer Interessen der EU, politische Vorteile, Auswirkungen auf andere Außenverpflichtungen der EU, Auswirkungen auf die gemeinsamen Politiken der EU, ökonomische Wirkung, Unterstützung der Entwicklung des multilateralen Handelssystems. Ziel ist dabei nicht nur ein über den allgemeinen WTO-Verpflichtungsstand (sog. WTO-plus), sondern über das im Rahmen der Doha-Runde Erreichbare hinausgehendes Ergebnis (sog. Doha-plus).

4. Versucht die Bundesregierung die Regeln der WTO in Bezug auf regionale und bilaterale Abkommen weiterzuentwickeln?

Wenn ja, wie?

Thema der Doha-Runde ist auch die Klärung und Verbesserung der multilateralen Regeln über regionale Handelsabkommen. Die EU beteiligt sich mit Unterstützung der Bundesregierung aktiv an diesen Verhandlungen. Das Ergebnis dieser Verhandlungen ist derzeit nicht absehbar.

5. Welche Gründe stecken aus Sicht der Bundesregierung hinter der zunehmenden Zahl präferentieller und regionaler Handelsabkommen und was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um das wachsende Bestreben nach bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen einzudämmen?

Die Bundesregierung verfügt nicht über gesicherte Kenntnisse der konkreten Motive, aus denen andere WTO-Mitglieder in den letzten Jahren auf bilaterale und regionale Abkommen zurückgegriffen haben. Die EU selbst hat, entsprechend der in der Antwort zu Frage 3 dargestellten Grundsatzposition, seit 1999 keine neuen Verhandlungen über Freihandelsabkommen eingeleitet. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 und hinsichtlich möglicher Motive für bilaterale und regionale Abkommen auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

6. Wie bewertet die Bundesregierung Bestrebungen von WTO-Mitgliedern, im Interesse des eigenen Landes nicht auf weitere Liberalisierungsschritte der WTO warten zu wollen, sondern durch den Abschluss von Freihandelsabkommen über den WTO-Rahmen hinaus auch Vereinbarungen über Umwelt- oder Sozialstandards, Investitionen oder Wettbewerb zu treffen?

Die Bundesregierung nimmt die Bestrebungen anderer WTO-Mitglieder zum Abschluss neuer Freihandelsabkommen zur Kenntnis, bewertet aber nicht die Art und Weise, wie diese die Interessen ihres Landes wahrnehmen. Die Bundesregierung wirbt aber für einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde gerade auch gegenüber Ländern, die verstärkt auf bilaterale oder regionale Abkommen zurückgreifen.

7. Hält die Bundesregierung es ordnungspolitisch für vertretbar, Handelsabkommen zur Durchsetzung anderer Ziele abzuschließen, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Welche Ziele kann sich die Bundesregierung für bilaterale/regionale Abkommen vorstellen?

Die mit dem Abschluss bilateraler und regionaler Abkommen verfolgbaren Ziele sind vielfältig und hängen von den Interessen und politischen Prioritäten der betroffenen Länder ab. Denkbar sind u. a. folgende Ziele und Motive:

- verbesserter gegenseitiger Marktzugang als Beitrag zur Wachstumssteigerung und – insbesondere gegenüber den Entwicklungsländern – als Beitrag zur Armutsbekämpfung
- Nutzung regionaler Liberalisierung als Katalysator interner Strukturreformen
- Vereinbarungen über Themen, über die im multilateralen Rahmen kein Konsens erreichbar ist
- Furcht vor Beeinträchtigung der eigenen Handelsinteressen durch Freihandelsabkommen anderer Handelspartner
- die Vorstellung, bilaterale oder regionale Verhandlungen führten schneller zu einem Abschluss als multilaterale Verhandlungen
- außenpolitische (z. B. Intensivierung der Beziehungen; Vorbereitung auf EU-Beitritt) oder strategische Ziele

Aus ordnungspolitischer Sicht sollte bei Handelsabkommen die Intensivierung der Handelsbeziehungen im Vordergrund stehen. Daneben sind jedoch auch andere Ziele positiv einzuschätzen, etwa die Förderung interner Strukturreformen und nachhaltiger Entwicklung.

8. Geht die Bundesregierung davon aus, dass deutschen Unternehmen durch die stetig wachsende Zahl bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen Nachteile entstehen?

Die Bemühungen der Bundesregierung zielen darauf ab zu verhindern, dass deutschen Unternehmen durch die wachsende Zahl bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen Nachteile entstehen. Zu diesem Zweck beobachtet die Bundesregierung die Aktivitäten der anderen WTO-Mitglieder sorgfältig und wird erforderlichenfalls gemeinsam mit der Europäischen Kommission und den anderen EU-Mitgliedstaaten über geeignete Schritte entscheiden.

9. Kann die Bundesregierung die Höhe der Kosten beziffern, die deutschen Unternehmen durch die durch regionale Freihandelsabkommen verursachte Bürokratie wie etwa Ursprungsnachweise oder Informationsbeschaffung über unterschiedliche Regelungen entstehen?

Es gibt sehr wenig Informationen über diese Kosten. Ein Papier der Weltbank vom 29. Mai 2003, das aktuelle Studien zu globalen Handelsthemen zusammenfasst, bezieht sich auf Untersuchungen, die die Kosten für eine entsprechende Dokumentation des Ursprungsnachweises in entwickelten Ländern auf ungefähr 3 Prozent des Exportwertes einer Ware beziffern.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung ein mögliches Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU?

Die Bundesregierung hält ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA für nicht realistisch.

Ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA würde nach Einschätzung der Bundesregierung von anderen Ländern als Abwendung der beiden weltgrößten Handelspartner vom multilateralen Handelssystem aufgenommen. Es würde die WTO nachhaltig schwächen und auf absehbare Zeit alle Bemühungen zur multilateralen Handelsliberalisierung beeinträchtigen.

Ein Freihandelsabkommen würde außerdem an den Erfordernissen der transatlantischen Handelsbeziehungen vorbeigehen. Beschränkungen im Handel zwischen der EU und den USA ergeben sich weniger aus der Höhe der Zollsätze; sie liegen vielmehr im „regulatorischen“ Bereich. Dieser umfasst Bestimmungen unterschiedlichster Art (z. B. Industrienormen, öffentliches Beschaffungswesen, Gesundheits- und Verbraucherschutz, innere und äußere Sicherheit). Derartige Beschränkungen können in einem überschaubaren Zeitraum von wenigen Jahren nicht beseitigt werden, zumal die Regeln in einem erheblichen Umfang von Behörden erlassen werden, die der amerikanischen Bundesregierung nicht weisungsunterworfen sind (z. B. die amerikanische „Food and Drug Administration“).

Im Übrigen könnte vor allem auch der Agrarhandel zwischen den Vereinigten Staaten und der EU nicht einem Freihandelsregime unterworfen werden, da die agrarhandelspolitischen Interessen sowohl der EU als auch der USA die Interessenlage anderer wichtiger Handelspartner in Lateinamerika, Afrika und Asien berücksichtigen müssen. Die WTO-Vorgabe, wonach Freihandelsabkommen annähernd den gesamten bilateralen Handel („substantially all trade“; Richtwert mindestens 90 Prozent) zwischen den vertragschließenden Staaten erfassen müssen, wäre daher kaum einzuhalten.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung ein mögliches Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der EU?

Die EU wird mit Kanada im Frühjahr 2005 Verhandlungen über ein Abkommen zur Verstärkung der Handels- und Investitionsbeziehungen („Trade and Investment Enhancement Agreement“) beginnen. Dabei handelt es sich nicht um ein Freihandelsabkommen im Sinne der WTO-Bestimmungen. Themen des geplanten Abkommens werden u. a. Regulierungszusammenarbeit, Verbesserung beim Zugang zu öffentlichen Aufträgen auf Bundes- und Provinzebene in Kanada, Informationsaustausch über Investitionsvorschriften, Maßnahmen zur erleichterten Abwicklung des bilateralen Handels, Zusammenarbeit beim Schutz geistigen Eigentums sein. Verhandlungsgegenstände der laufenden Doha-Runde der WTO werden nicht in dieses bilaterale Abkommen einbezogen.

12. Wie steht die Bundesregierung zu bilateralen Abkommen der USA mit Jordanien, Singapur und anderen Staaten, die sich vorwiegend mit der Durchsetzung von Sozialstandards beschäftigen?

Die bilateralen Freihandelsabkommen der USA mit z. B. Jordanien und Singapur betreffen eine weite Bandbreite ökonomischer Aktivitäten, keineswegs beschäftigen sie sich „vorwiegend mit der Durchsetzung von Sozialstandards“. Gegenstand des Abkommens mit z. B. Singapur – das Abkommen mit Jordanien ist vergleichbar – sind der Marktzugang für Dienstleistungen aller Art, insbesondere Finanzdienstleistungen, Investitionsschutzregeln, Bestimmungen zum Schutz geistigen Eigentums, Wettbewerbsfragen, öffentliche Aufträge, Zollverfahren, Ursprungsregeln, Einreisebestimmungen für Ausländer, Zollsenkungen für den Warenhandel, Umweltschutz und Streitschlichtung. Ein – vergleichsweise kleiner – Teil des Abkommens betrifft die Förderung von Arbeitnehmerrechten. Die relevante Aussage hierzu ist eine relativ schwache „soll“-Bestimmung („shall strive to“) bezüglich der Einhaltung hoher Standards für die nationale Gesetzgebung, die mit der Verpflichtung verbunden ist, diese nationale Gesetzgebung – was immer sie enthalten mag – auch durchzusetzen.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung das von der europäischen Wirtschaft angeregte Handels- und Investitionsabkommen zwischen den USA und der EU, das nichttarifäre Handelsbarrieren und Investitionsbeschränkungen abbauen und zu einer besseren Zusammenarbeit im regulatorischen Bereich durch die Anerkennung und Harmonisierung unterschiedlicher Standards und Normen führen soll, Zollsenkungen jedoch ausschließt?

Die Bundesregierung hält es – wie auch die EU-Kommission – für vordringlich, auf genau definierten Einzelfeldern der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den USA voranzukommen. Das betrifft insbesondere die regulatorische Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Bereichen.

Die Bundesregierung hält es derzeit für sachgerechter, auf Einzelfeldern voranzukommen, als etwa umfassende „Verhandlungen über ein Liberalisierungs- und Kooperationsabkommen für Handel und Investitionen zu beschließen“, wie es verschiedentlich gefordert worden ist. Auch ein solches „Abkommen“ könnte die geschilderten Schwierigkeiten nicht ausräumen, es würde im Gegenteil wegen der gleichzeitigen Verhandlung aller strittigen Themen in einem Abkommen voraussichtlich in einer beiderseitigen Blockade enden.

14. Welche Maßnahmen müssen nach Auffassung der Bundesregierung ergriffen werden, um eine Überprüfung der WTO-Kompatibilität von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen sicherzustellen, bzw. wie kann nach Auffassung der Bundesregierung der Sanktions- bzw. Strafmechanismus der WTO hinsichtlich präferentieller und regionaler Handelsabkommen effizienter gestaltet werden?

Trotz zahlreicher Notifikationen von Regionalabkommen konnte der für die Prüfung von bilateralen oder regionalen Freihandelsabkommen zuständige WTO-Ausschuss für Regionalabkommen bislang kein Verfahren ordnungsgemäß abschließen. Grund hierfür sind unterschiedliche Ansichten der WTO-Mitglieder über Verfahrens- und Sachfragen. Nach Ansicht der Bundesregierung ist Voraussetzung für eine effektivere Prüfung von Abkommen durch den Ausschuss ein Erfolg der im Rahmen der Doha-Runde laufenden Verhandlungen zur Klärung und Präzisierung der WTO-Regeln über Regionalabkommen. Eine Vorhersage über das Ergebnis dieser Verhandlungen ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

15. Wird die Bundesregierung an ihrem Bekenntnis, dass der multilaterale Rahmen weiterhin der bevorzugte Weg für die Gestaltung der weltweiten Handelsbeziehungen ist, auch festhalten, wenn auf der 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 kein Abschluss der Gesamtverhandlungen im Rahmen der Doha-Runde erzielt werden wird?

Wenn nein, wie gedenkt die Bundesregierung zu verhindern, dass sich der von den Handelspartnern der EU forcierte Abschluss von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen nicht nachteilig auf die EU-Staaten auswirkt?

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (13. bis 18. Dezember 2005) zu einem Erfolg wird. Sie arbeitet gemeinsam mit ihren EU-Partnern darauf hin, dass in Hongkong Vereinbarungen erzielt werden, die einen Abschluss der Gesamtverhandlungen bis Ende 2006 ermöglichen. Zum zweiten Teil der Frage wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

