

Politische Sitzung des EU-Bundesratsausschusses am 5. Februar 2015 in Berlin

TOP 2 Expertengespräch zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA)

Anlass und Ziel der Beratung:

Informationsaustausch und Diskussion mit Philipp Dupuis (stv. RL, EU-KOM GD Handel), Dr. Stephan W. Schill (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), Thomas Fritz (PowerShift e.V.) und Freya Lemcke (Deutscher Industrie- und Handelskammertag - DIHK e. V.) (Lebensläufe in Anlage 1).

Sachstand:

Der Entwurf des Vertragstextes des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zwischen der EU und Kanada wurde den Mitgliedsstaaten im August 2014 übermittelt. Im September wurden die fünf Jahre währenden Verhandlungen über das Freihandelsabkommen „auf technischer Ebene“ abgeschlossen. Derzeit wird der ca. 1500 Seiten starke Entwurf des Vertragstextes rechtsförmlich geprüft und übersetzt.

Im Allgemeinen wird CETA über den eigenen Geltungsbereich hinaus als „Blaupause“ für das geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten TTIP wahrgenommen. Als Freihandelsabkommen „neuen Typus“ konzentrieren sich TTIP und CETA vorrangig auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse.

CETA soll das Handels- und Investitionsaufkommen zwischen den Vertragspartnern steigern, indem der gegenseitige Marktzugang erleichtert und Regulierungsmaßnahmen (etwa Sicherheitsstandards, technische Normen und Wettbewerbsregeln) harmonisiert werden. Die EU-Kommission erwartet von einer vollumfänglichen Umsetzung des Abkommens eine Steigerung des bilateralen Handelsvolumens bei Waren und Dienstleistungen um 22,9% (ca. 25,7 Mrd. Euro). Die Zollersparnis für Exporteure aus der EU beläuft sich jährlich auf ca. 500 Mio. Euro. Ferner rechnet die EU-Kommission mit einer Steigerung der Beschäftigung und einem Mehrwachstum von bis zu 11,6 Mrd. Euro pro Jahr, davon 5,8 Mrd. im Bereich der Dienstleistungen. Kanada erhofft sich ein Handelsplus von 20% und somit ca. 12 Mrd. Dollar jährliche Mehreinnahmen.

Das CETA-Verhandlungsmandat weist inhaltliche Überschneidungen mit teils wörtlichen Übereinstimmungen mit dem TTIP-Verhandlungsmandat auf. Beispielsweise herrscht Vergleichbarkeit in Kernpunkten wie dem Verbraucherschutzniveau oder der Daseinsvorsorge. Gleiches gilt auch für energie- und klimaschutzpolitische Erwägungen. Der vorgelegte Entwurf des Vertragstextes enthält u.a. Regelungen zum Investorenschutz und zum „Investor-Staats-Schiedsverfahren“. Zudem enthalten sowohl TTIP als auch CETA (Kapitel 26, S.396) Bestimmungen zur „Regulatory Cooperation“, welche den Verhandlungspartnern im Rahmen eines „Frühwarnsystems“ die Möglichkeit zur (rechtlich unverbindlichen) Stellungnahme für Gesetze und Standards der Gegenseite einräumen.

Die rechtsförmliche Prüfung und Übersetzung soll im Frühjahr 2015 abgeschlossen sein. Im Anschluss muss der Rat der Europäischen Union einen Beschluss zur förmlichen Unterzeichnung von CETA fassen. Sollte sich die Einstufung von CETA als gemischtes Abkommen bestätigen, würde nach dem Ratsbeschluss und der Befassung im Europäischen Parlament der Ratifizierungsprozess in den EU-Mitgliedsstaaten beginnen und erfahrungsgemäß zwei Jahre in Anspruch nehmen. Jedoch ist eine vorläufige Anwendung der Teile eines Handelsabkommens, die in EU-Zuständigkeit liegen, schon vor dem Abschluss der nationalen Ratifizierungsprozesse gängige Praxis. Mit einem vorläufigen in Kraft treten CETAs wäre somit frühestens ab Ende 2016 zu rechnen.

Position der Länder:

Im Folgenden werden aus Ländersicht zentrale Punkte dargestellt, deren Gliederung dem vorab zugeleiteten „Themenkatalog Expertengespräch zum Freihandelsabkommen (CETA)“ (vgl. Anlage 2) entspricht.

I. Chancen des Abkommens für die deutschen Länder

Die Länder hatten aufgrund der Außenvertretung des Bundes keinen unmittelbaren Einfluss auf die Verhandlungen. Da die Rechtsnatur CETAs erst nach deren Abschluss geklärt werden kann, konnten sie bislang lediglich von ihren Einflussmöglichkeiten auf die Bundesregierung im Bundesrat und in Ministerkonferenzen Gebrauch machen. Der Bundesrat hat sich mehrfach zu Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten positioniert und die Chancen des Freihandels, etwa durch eine gesteigerte Bedeutung auf dem Weltmarkt und vereinfachte Exportbedingungen insbesondere für KMU anerkannt.

Jedoch mahnte der Bundesrat zugleich die Wahrung der Länderkompetenzen, des geltenden Schutzniveaus und öffentlicher Regelungskompetenzen an. Den inhaltlichen Rahmen setzen hier zwei Entschlüsse des Bundesrates zu TTIP (Drs. 463/13 und 464/13), in denen er die BReg dazu auffordert, sich für die Wahrung der Länderinteressen einzusetzen und eine angemessene und kontinuierliche Information der Bundesländer sicherzustellen.

Die WiMiKo sprach sich im Juni 2014 für ein faires und transparentes Abkommen aus. Sie begrüßte insbesondere den durch die KOM vorgesehenen Schutz öffentlicher Dienstleistungen und sprach sich weiterhin für eine Beibehaltung des Vorsorgeprinzips aus. Die Verbraucherschutzministerkonferenz teilt diese Ansicht insbesondere bzgl. europäischer Lebensmittelstandards. Sie hält die europäischen und amerikanischen Ansätze zur Lebensmittelsicherheit für unvereinbar und lehnt einen gemeinsamen Markt mit nivellierten Lebensmittelstandards ab. Die UMK spricht sich insbesondere für die Beibehaltung von Sicherheitsstandards im Gentechnik-, Chemikalienrecht und im Bereich der Nanotechnologie, und gegen eine Öffnung der EU hinsichtlich neuer Risikotechnologien wie Fracking aus¹.

II. besondere Länderinteressen:

a. Welche Regelungen sind im Abkommen enthalten, die die Länder besonders berühren?

- **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI):** Diskutiert wird, inwiefern sich TTIP und CETA auf die lokale und regionale Ebene auswirken, insbesondere mit Blick auf die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung und die öffentliche Kontrolle im Bereich der DAWI. Hoheitlich erbrachte Dienstleistungen sollten aus Sicht der Länder weiterhin von den Grundsätzen des freien Marktzugangs und der Inländergleichbehandlung ausgenommen bleiben.
Nach Aussage des BMWi sind in CETA Öffnungsverpflichtungen zur **Daseinsvorsorge** eindeutig ausgeschlossen, da das Abkommen den gleichen Vorbehalt wie das Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS) enthält. Hinsichtlich des **Vergaberechts** gelte lediglich ein Nichtdiskriminierungsgebot. Die Entscheidung, ob ausgeschlossen werde, könne weiterhin nach Maßgabe des geltenden Rechts entschieden werden. Insbesondere können Vergabestellen nach wie vor soziale und ökologische Vergabekriterien festlegen.
- **Kultur- und Medienbereich:** Diskutiert wird, inwiefern hier CETA asymmetrische Ausnahmeregelungen enthält (= Ausnahme „audiovisueller Dienstleistungen“ für die EU, Ausnahme der gesamten „Kulturindustrie“ für Kanada in Artikel x.1 des Vertrags). Die KOM wies diese Vorwürfe als unbegründet zurück: Im Kulturbereich seien lediglich die im Rahmen der WTO 1995 vereinbarten Regelungen zwischen der EU und Kanada beibehalten worden. Diese Entgegnung bietet jedoch keine schlüssige Erklärung für die begriffliche Ungleichheit bei der „Exception culturelle“.

¹ Vgl. UMK-Beschluss vom 9.05.2014, VSMK-Beschluss vom 16.05.2014, WMK-Beschluss vom 4./5.06.2014 und UMK-Beschluss vom 9.05.2014.

- **Schutz regionaler Spezialitäten:** Diskutiert wird, inwiefern eine geographische Ursprungsbezeichnung als Protektionismus eingestuft werden könnte. Auch bei den bislang vereinbarten markenrechtlichen Ausnahmeregelungen besteht noch Prüfbedarf (bspw. beim Schutz der Markenprodukte lediglich der deutsche Name abgesichert ist, nicht aber die Übersetzung).
- **Agrarsektor:** CETA enthält Schutzklauseln (= Zollquotenverwaltung bspw. für kanad. Rind- und Schweinefleisch, europ. Einfuhrpreissystem für Obst- und Gemüse) deren potentielle Präzedenzwirkung für andere Abkommen nicht ausgeschlossen werden kann.
- **Einfluss des kanadischen Öl- und Gas-Sektors auf die Diversifizierung der EU-Energiezulieferungen:** Bislang geht der überwiegende Teil der kanadischen Erdöl- und Erdgasexporte in die USA, deren Energiesituation sich derzeit im Wandel befindet (Fracking). Durch CETA könnte Kanada die EU als neuen Exportmarkt erschließen, deren Fokus momentan noch auf den östlichen und südlichen EU-Nachbarländern liegt. Die Verschiebung dieser Exportströme könnte sich mittelbar auch auf die Länder auswirken.

b. Handelt es sich um ein Gemischtes Abkommen?

Die Einordnung CETAS als sog. „gemischtes Abkommen“ ist derzeit noch umstritten. Die Bundesregierung geht jedoch davon aus, dass auch Gesetzgebungszuständigkeiten der Mitgliedstaaten betroffen sind. Die Bewertung als gemischtes Abkommen hätte Ratifizierungsverfahren in allen Mitgliedstaaten zur Folge. Damit wäre auch die Zustimmung des Bundesrats im Rahmen der Ratifikation erforderlich.

Die EU-Kommission ging bei CETA lange davon aus, dass es sich um ein reines EU-Abkommen handelt, das keiner mitgliedstaatlichen Ratifikation bedarf. Diese Haltung hat sie zuletzt gelockert. Die zuständige Handelskommissarin Cecilia Malmström schließt nunmehr generell eine gemischte Zuständigkeit bei den Handelsabkommen „nicht mehr von vornherein aus“². Der juristische Dienst des Rates bewertet CETA ebenso wie ein im Auftrag des BMWi durch Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld) erstelltes Gutachten als gemischtes Abkommen. Insbesondere die Bestimmungen zum Investitionsschutz berührten mitgliedstaatliche Zuständigkeiten, wie etwa Portfolioinvestitionen, Regelungen zur Kündigung mitgliedstaatlicher Investitionsschutzabkommen, zur Enteignung und zum Eigentumsschutz. Weiterhin seien mitgliedstaatliche Zuständigkeiten etwa in den Bereichen des Strafrechts, des Verkehrsrechts, der Anerkennung von Berufsqualifikationen und des Arbeitsschutzes erfasst. Die Fachministerkonferenzen sind gleicher Ansicht. Sollte keine Einigkeit in der Frage hergestellt werden können, könnte eine Klärung der Zuständigkeiten von EU und Mitgliedstaaten durch den EuGH erforderlich werden.

III. Investorenschutz, Investor-Staat-Schiedsverfahren

Zu den umstrittensten, in CETA und TTIP enthaltenen Bestimmungen, gehören die „ISDS-Klauseln“ zum Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren. Diese ermöglichen Konzernen den vertraglich vereinbarten Investitionsschutz nicht vor Gerichten der Partnerschaftsländer, sondern vor unabhängigen, internationalen Schiedsstellen einzufordern.

Ein vom BMWi zu Fragen des Investorenschutzes bei CETA in Auftrag gegebenes Gutachten von Prof. Dr. Stefan Schill (New York University, Max-Planck-Institut für ausländisches Recht Heidelberg) vom 22. September 2014, kommt zu dem Ergebnis, dass der Schutz kanadischer Investoren signifikant hinter dem deutschen Verfassungs- und dem EU-Recht zurückbleibt.

Allerdings argumentiert der Gutachter bei seinem Fazit vornehmlich damit, dass insbesondere die materiellen Regeln, beispielsweise des deutschen Staatshaftungsrechts, bestimmte Rechte nur deutschen Unternehmen gewähren, weshalb Investorenschutz für kanadische Unternehmen erforderlich sei. Ein Gegengutachten Prof. Dr. Markus Krajewskis (Universität Erlangen-Nürnberg) kommt zu dem Ergebnis, dass Schills Annahmen „überwiegend auf unverlässlichen Prognosen über das zukünftige Verhalten von

² In diese Richtung zeigt aktuell auch die Vorlage einer entsprechenden Frage zum Handelsabkommen mit Singapur an den Europäischen Gerichtshof durch die Kommission.

Schiedsgerichten“ beruht (vgl. Zusammenfassungen der Gutachten in Anlage 3). Die Tatsache, dass sich Prof. Dr. Schill in Nebentätigkeit selbst als „Richter“ in „Investor-Staat-Schiedsverfahren“ betätigt, führte zu einer Ablehnung des Gutachtens durch die Fraktion die Linke im Bundestag (Antrag 18/3729). Aus ihrer Perspektive dürfe das Gutachten auf keinen Fall als Entscheidungsgrundlage der Bundesregierung dienen, die aufgefordert wird „die Ausgewogenheit und Glaubwürdigkeit der wissenschaftlichen Beratung“ durch ein weiteres Gutachten sicherzustellen.

IV. Verfahrensstand, Zeitplan, Möglichkeit von Änderungen

Bislang ist unklar, ob und wie Änderungen in den (aus Sicht der KOM) bereits ausverhandelten Vertrag eingearbeitet werden können. Am 29. September befragte das EP Cecilia Malmström als designierte Handelskommissarin zu möglichen Nachverhandlungen. Malmström schloss nicht aus, dass die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation zu ISDS in TTIP evtl. auch inhaltliche Anpassungen in CETA erforderlich machen könnten. Vertraulich hat die KOM jedoch bereits geäußert, keine Intention zu haben, den Text noch einmal zu öffnen und Nachbesserungen zuzulassen.

Unklar ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung der bislang ausstehenden Paraphierung des Vertrags, mit welcher festgestellt wird, dass sich die Verhandlungspartner endgültig über den Abschluss einig sind. Während der juristische Dienst des Rates davon ausgeht, dass eine Paraphierung eine rechtliche Wirkung hat und viele MS anregten, CETA erst nach Auswertung der öffentlichen Konsultationen zu TTIP zu paraphieren, lehnte die KOM dies zunächst ab, um später zu betonen, dass es zur Ratifizierung CETAs keiner Paraphierung bedarf. Weiterhin ist unklar, ob CETA einer formalen Zustimmung durch die kanadischen Provinzen bedarf.

V. Sicherung bestehender Standards im Bereich Sozial-, Arbeits-, Umwelt-, Agrar-, Lebensmittel- und Verbraucherschutz

(vgl. Ausführungen zu 2a)