

ANHÖRUNG DES PARLAMENTARISCHEN BEIRATS FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG
„CHANCEN UND RISIKEN VON TTIP UNTER DEM ASPEKT DER NACHHALTIGKEIT“
AM 2. JULI, 18 UHR IM DEUTSCHEN BUNDESTAG

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

1. Ziele und Bestandteile von TTIP

Bei der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (kurz TTIP) handelt es sich um ein Freihandelsabkommen, das derzeit zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten ausgehandelt wird. Das Ziel des Abkommens ist es, durch die Beseitigung von Handelshemmnissen auf beiden Seiten des Atlantiks Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. Der Abbau von Handelshemmnissen würde sowohl den Handel in Waren und Dienstleistungen als auch Investitionen im jeweils anderen Wirtschaftsgebiet fördern und erleichtern.

Das Abkommen hat zwei zentrale Elemente:

- Marktzugang: Abbau von Zollschranken für Güter und Beschränkungen für Dienstleistungen, verbesserter Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt und für Investitionen
- Verbesserte regulative Kohärenz und Zusammenarbeit, etwa durch den Abbau unnötiger regulativer Barrieren wie bürokratische Doppelanforderungen

Zölle: Zwar sind die Zölle an der amerikanischen Grenze verhältnismäßig niedrig. Bei den gewichtigen transatlantischen Handelsströmen – im Wert von 2 Milliarden Euro pro Tag – haben aber auch schon kleine Zollerleichterungen eine enorme wirtschaftliche Hebelwirkung. Darüber hinaus bestehen immer noch hohe Zollschranken auf US-Seite für Branchen, in denen EU Unternehmen besonders wettbewerbsfähig sind, wie etwa im Textilsektor, der Keramikbranche oder im Bereich der verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkte.

Standards und Regulierungen: Im Bereich der Standards und Regulierungen könnte das Handelsabkommen seine größte Wachstumswirkung entfalten. Meistens verfolgen Regulierungsbehörden in den USA und in Europa die gleichen Ziele: Sie wollen Menschen vor Gesundheitsrisiken schützen, für Sicherheit am Arbeitsplatz sorgen, die Umwelt schützen oder die finanzielle Stabilität von Firmen garantieren. Trotz dieser gemeinsamen Ziele haben wir auf beiden Seiten des Atlantiks aber häufig unterschiedliche regulatorische Strukturen und Traditionen. Dadurch entstehen unterschiedliche Regelungen, die Firmen den Zugang zum jeweils anderen Markt oft deutlich erschweren. Schätzungen zu Folge entsprechen alleine diese bürokratischen Handelshürden einem Zoll von 10-20 Prozent. Dies trifft in besonderer Weise kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), die keine Möglichkeit haben, die entsprechenden Kosten zu schultern.

Über Standards und Regulierungen spricht die EU mit den USA allerdings nur unter einer strikten Bedingung: dass wir unsere in Europa erreichten Schutzmechanismen nicht aufgeben oder verwässern. Das gilt für Gesundheit und Umwelt genauso wie

für den Verbraucherschutz; so ist beispielsweise Hormonfleisch in der EU nicht zugelassen, und daran wird sich auch mit dem geplanten Handelsabkommen nichts ändern. Rechtsangleichungen und gegenseitige Anerkennung werden nur dann möglich sein, wenn sie auf einer echten Übereinstimmung zwischen der EU und den USA über das Niveau der erforderlichen Sicherheits- und Umweltstandards beruhen.

Weitere diskutierte Punkte: Neben Zöllen und Standards wird es in den Verhandlungen auch um einen besseren Zugang zu den Märkten für das öffentliche Beschaffungswesen gehen, sowie um eine höhere Transparenz entsprechender Regelungen. Für viele europäische Unternehmen wäre es zum Beispiel wichtig, an den öffentlichen Ausschreibungen in den USA teilnehmen zu können. Weiterhin spielt der Schutz von Investitionen im jeweils anderen Wirtschaftsraum eine wichtige Rolle in den Verhandlungen. Hier besteht mit TTIP eine wichtige Möglichkeit, entsprechende Chancengleichheit herzustellen und das bereits bestehende System zu verbessern und zu reformieren. Schließlich wird das Abkommen auch Fragen des Energiehandels, des Wettbewerbsrechts, der Stellung von öffentlichen Unternehmen sowie der nachhaltigen Entwicklung behandeln.

2. Transparenz der Verhandlungen

Das Freihandelsabkommen der EU mit den USA wird nach den einschlägigen Vorschriften des Lissaboner Vertrags verhandelt. Gemäß Artikel 218 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat der Rat (die 28 demokratisch gewählten Regierungen in der EU) der Kommission einstimmig ein Verhandlungsmandat erteilt. Dieses "Mandat" beinhaltet Themengebiete, welche die EU verhandeln soll und es legt auch fest, welche Themengebiete nicht in die Abkommen aufgenommen werden sollen. Nach Artikel 207 Abs. 3 2. UA AEUV sind der Rat und die Kommission insbesondere dafür verantwortlich, dass Abkommen mit internen Unionspolitiken und –regeln vereinbar sind. Daran hält sich die Europäische Kommission selbstverständlich.

Während der Verhandlungen informiert die Kommission regelmäßig den handelspolitischen Ausschuss des Rates sowie den handelspolitischen Ausschuss des Europäischen Parlaments gemäß Artikel 207 Abs. 3 3. UA AEUV. Beide Organe der Union können im Austausch mit der Kommission ihre politische Bewertung über den Fortgang der Verhandlungen einfließen lassen. Es ist dem Rat auch möglich, einstimmig das Verhandlungsmandat zu ändern.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere in Bezug auf das EU-US Abkommen ein hochrangige Arbeitsgruppe beider Seiten vor der Aufnahme der formalen Verhandlungen zu dem Schluss kam, ein umfassendes Abkommen anzustreben, ohne vorab Themenbereiche auszuschließen, die für die eine oder andere Seite sensibel sein könnte. Diese den Staats- und Regierungschefs beider Seiten vorgelegten Empfehlungen bildeten die gemeinsame Ausgangsbasis für die Verhandlungsführer

(http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf).

Die Kommission strebt in diesen Verhandlungen größtmögliche Transparenz an. Sie organisiert regelmäßige Veranstaltungen mit Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Verbraucherverbände und generell der Zivilgesellschaft, um die Interessen und Bedürfnisse aller Betroffenen zu verstehen und dementsprechend

in den Verhandlungen reagieren zu können, und um über die Verhandlungen zu informieren. Detaillierte Informationen über die Verhandlungen stellt die Kommission auch auf der Webseite <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/> zur Verfügung. Hier hat die Kommission z.B. EU Positionspapiere veröffentlicht, die auch in die Verhandlungen eingebracht wurden, wie etwa zuletzt im Mai 2014 zu fünf industriellen Bereichen (Chemikalien, Kosmetika, Kraftfahrzeuge, Arzneimittel, Textilien und Bekleidung, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1078&serie=775&langId=de>).

Ein "Factsheet" beschreibt die verschiedenen Transparenzinitiativen der Kommission (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152276.pdf).

Anfang 2014 hat die Kommission außerdem ein pluralistisch besetztes Beratergremium zu TTIP ins Leben gerufen, das ein breites Spektrum von Interessen vertritt. Diese reichen von Themen der Umwelt, der Gesundheit, den Verbraucher- und Arbeitnehmerinteressen bis zu den Interessen der Wirtschaftsverbände aus verschiedenen Bereichen. Die Gruppe hat die Aufgabe, die Verhandlungsführer der EU mit einer hochwertigen Beratung zu unterstützen. Sie soll dazu direkt mit dem EU-Verhandlungsführer zusammenarbeiten und Zugang zu Verhandlungsunterlagen bekommen (Pressemeldung der Kommission vom 27.1.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-79_de.pdf). Die Beratungsgruppe hat ihre Arbeit aufgenommen. Die Tagesordnungen, Sitzungsberichte, Zusammensetzung und Geschäftsordnung der Gruppe sind öffentlich (<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/resources/>).

Schließlich möchten wir darauf hinweisen, dass jedes Freihandelsabkommen in Europa der Ratifikation gemäß Artikel 218 Abs. 6 AEUV bedarf. Auf EU-Ebene entscheiden sowohl der Rat gemäß den Verfahrensvorschriften des Artikels 207 Abs. 4 AEUV als auch das Europäische Parlament nach Artikel 218 Abs. 6 (a) (v) AEUV. Kommissar De Gucht hat weiterhin im Mai 2014 vor dem Bundesrat erklärt, dass es sich sehr wahrscheinlich um ein gemischtes Abkommen handeln wird. Das bedeutet, dass in Deutschland das Abkommen auch Bundestag und Bundesrat vorzulegen ist.

Das Abkommen wird also den vollen parlamentarischen Ratifizierungsprozess durchlaufen.

3. Wirtschaftliche Bedeutung des Abkommens

Wie bei allen Freihandelsabkommen führte die Kommission auch in diesem Fall eine Folgenabschätzung zu den möglichen Auswirkungen des Abkommens für Europa durch, bevor sie die Aufnahme von Verhandlungen vorschlug. Dabei wurden nicht nur potenzielle wirtschaftliche Folgen, sondern auch mögliche soziale und ökologische Auswirkungen untersucht. Es ging darum, was bei einer mehr oder minder weit gehenden Liberalisierung des Handels zwischen der EU und den USA passieren könnte. Das Gesamtergebnis jeder Simulation war für die EU in jedem Fall positiv.

Allgemeine wirtschaftliche Bedeutung von TTIP

Die Folgenabschätzung der Kommission beruhte unter anderem auf einem unabhängigen Bericht, den die EU beim Centre for Economic Policy Research

(CEPR) in London in Auftrag gegeben hatte. In dieser Studie mit dem Titel "Reducing barriers to Transatlantic Trade" (Abbau transatlantischer Handelshemmnisse) werden die wirtschaftlichen Folgen einer TTIP sowohl für die EU als auch für die USA simuliert.

Der Studie zufolge belief sich der Vorteil für die Wirtschaft der EU auf bis zu 119 Mrd. EUR zum Zeitpunkt der vollen Umsetzung des Abkommens. Diesem Nutzen stünden sehr geringe Kosten gegenüber, da er sich aus der Abschaffung von Zöllen sowie von unnötigen Regelungen und bürokratischen Hürden ergeben würde, welche derzeit den transatlantischen Handel erschweren. Die Belebung des Handels ist ein gutes Mittel zur Stimulierung der jeweiligen Volkswirtschaften, da sie Nachfrage und Angebot verstärkt, ohne dass die öffentliche Hand ihre Ausgaben oder ihre Kreditaufnahme erhöhen muss.

Obwohl die Zölle zwischen der EU und den USA bereits niedrig sind (im Durchschnitt etwa 4 %) wird ihre Abschaffung aufgrund der Größe, die die Volkswirtschaften der EU und der USA gemeinsam erreichen, und des Umfangs des Handels zwischen ihnen Beschäftigung und Wachstum fördern. Auch der Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse würde echte Einsparungen für Unternehmen, insbesondere im Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen, sowie neue Arbeitsplätze und bessere Leistungen für die Verbraucher bringen.

Dieser oftmals unnötige bürokratische Aufwand kann die entsprechenden Waren wie ein Zoll von bis zu 10 % bis 20 % verteuern. Diese Kosten werden meist von Verbraucherseite getragen. Nach den Berechnungen von CEPR käme der wirtschaftliche Nutzen der TTIP zu 80 % aus dem Abbau von unnötigen Kosten durch Bürokratie und Regulierungsanforderungen, sowie aus der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs und des öffentlichen Ausschreibungswesens. Praktische Beispiele hierfür sind etwa:

- Sowohl in der EU als auch in den USA gelten strenge Sicherheitsnormen für Kraftfahrzeuge. Die TTIP könnte die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Normen erleichtern, so dass Fahrzeuge, die in Europa oder den USA als sicher eingestuft wurden, auch auf der anderen Seite des Atlantik verkauft werden könnten, ohne dass sie zusätzliche Prüfungen durchlaufen oder an zusätzliche Vorschriften angepasst werden müssten.
- Würden Ausschreibungen der US-Regierung und der US Bundesstaaten für europäische Unternehmen geöffnet, könnten diese um große Bau- und Verkehrsprojekte in den Vereinigten Staaten mitbieten.
- Die europäischen Unternehmen, Arbeitnehmer und Bürger würden von einem offeneren US-Markt enorm profitieren. In der EU gibt es zahlreiche sehr wettbewerbsfähige Firmen, die Waren und Dienstleistungen von hervorragender Qualität anbieten, darunter viele Weltmarktführer und Spitzenmarken. In der Landwirtschaft verbieten beispielsweise die US-amerikanischen Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit die Einfuhr zahlreicher europäischer Käsesorten. Bei einer Abschaffung der Zölle und sonstiger Handelshemmnisse könnten europäische Erzeuger ihren Export nach Amerika steigern, mit allen positiven Folgen für die europäischen Unternehmen und für die Beschäftigung. Der Abbau von Handelshemmnissen der EU gegenüber US-amerikanischen Waren und Investitionen würde

wiederum eine größere Auswahl und niedrigere Preise für die Europäer mit sich bringen.

4. Auswirkungen auf die Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie

Diese oben aufgeführten allgemeinen Überlegungen gelten in wesentlichen Aspekten auch für Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie in Europa und in Deutschland. Der Sektor ist einer der größten Arbeitgeber in der EU. Über die letzten Jahre ist die EU mit einem Ausfuhrvolumen von € 120 Milliarden im Jahr 2013 zum weltweit größten Exporteur von landwirtschaftlichen Waren und Lebensmitteln geworden. Die USA sind bereits der wichtigste Markt für EU-Ausfuhren mit einem Anteil von 13% (2013: € 15,4 Milliarden). Die EU führt hauptsächlich Weine, Spirituosen, Bier, Käse, Bäckereiwaren und Pasta, und Wasser und Softdrinks aus. Die Einfuhren aus den USA bestanden vor allem aus tropischen Früchten, Sojabohnen (Tierfutter), Spirituosen, Ölkuchen, Lebensmittelzubereitungen und Wein (2013: € 9,8 Milliarden (http://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/map/2014-1_en.pdf)).

Deutschland konnte die Ausfuhren von landwirtschaftlichen Waren und Lebensmitteln in die USA zwischen 2008 und 2013 um über 40% auf über € 1,6 Milliarden steigern. Damit blieb dieser Handel hinter dem Gesamtwachstum der deutschen landwirtschaftlichen Ausfuhren von etwa 50% zurück.

Auch wenn das Zollniveau in den USA insgesamt niedrig ist, so gibt es bei den landwirtschaftlichen Waren und Lebensmitteln höhere Zölle, vor allem bei den verarbeiteten Lebensmitteln, im Milchsektor und bei Früchten und Gemüse. Das betrifft vor allem auch deutsche Hauptausfuhrerzeugnisse wie Käse, Schokolade und Kakaoprodukte oder milchbasierte Lebensmittelzubereitungen. Die verschiedenen Eingaben an die Kommission, z.B. von Copa Cogeca und FoodDrink Europe, legen nahe, dass auch in diesem Sektor die größten Einsparpotentiale bei den nichttarifären Maßnahmen bestehen. Auch hier geht es nicht darum, das Schutzniveau in Frage zu stellen, sondern um exzessive Verwaltungslasten, die zu unnötigen Kosten führen. Die europäischen Erzeuger und Industrie betonten auch die Bedeutung des verbesserten Schutzes der europäischen geographischen Herkunftsangaben in den USA, und sie haben auch auf mögliche sensible Produktbereiche hingewiesen.

Folglich wird es darum gehen, die wichtigen offensiven Interessen zu verfolgen und zugleich ein insgesamt ausgewogenes Ergebnis zu finden.

Weitere Studien

Die Folgenabschätzung in der CEPR-Studie hat auch die Branchen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei untersucht. Sie sieht bei den verarbeiteten Lebensmitteln einen EU-weiten Produktionszuwachs von 0,6% und zusätzliche Ausfuhren in die USA von 10%. Die Studie erwartet aber auch, dass in einigen Sektoren Anpassungen notwendig werden. Diese allgemeine erste Einschätzung soll in einer gesonderten Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung, die momentan durchgeführt wird, für eine Reihe von Sektoren weiter vertieft werden. Dies schließt an erster Stelle, neben Versicherungsdienstleistungen, Kraftfahrzeugen und elektrischen Maschinen, den Bereich der Landwirtschaft und verarbeiteten Lebensmittel mit ein. Der Anfangsbericht der Gutachter beschreibt die Gründe, die

zu dieser Wahl geführt haben, und das Vorgehen für die weitere Analyse.
(http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152512.pdf).

5. Mögliche Auswirkungen des Abkommens auf europäische Standards und Schutzniveaus

Das hohe Niveau für Umwelt-, und Verbraucherschutz wird durch TTIP nicht untergraben. Dies hat Rat der EU im Verhandlungsmandat bekräftigt. Aber auch die USA nehmen den Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger sehr ernst. Dies wurde anlässlich des letzten EU-US Gipfeltreffens seitens Präsident Obamas ausdrücklich unterstrichen. Beide Seiten verfolgen daher das Ziel, derartige Schutzstandards aufrechtzuerhalten.

Es geht also nicht darum, sich gegenseitig zu unterbieten. Die jeweiligen Regelungen sollen kohärenter werden. Dies bedeutet nicht die Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern das Ermitteln unnötiger Unterschiede. Regelungstechnisch kann dies durch die Vereinbarung von sektoralen Disziplinen erreicht werden, die je nach den Eigenheiten des Sektors unterschiedlich weit gehen.

Was die konkreten Befürchtungen bezüglich Lebensmittelsicherheit angeht, sind klare Antworten in den bestehenden EU Gesetzen und Regelungen zu finden. Hormonfleisch ist in der EU verboten, während genetisch veränderte Organismen strengen Zulassungsvorschriften unterliegen. Die Kommission hat mehrmals klar dargelegt, dass eine Verwässerung dieser in der EU-Gesetzgebung verankerten Standards ausgeschlossen ist.

6. Investitionsschutz und Schiedsgerichte

Internationaler Investitionsschutz ist eine Errungenschaft der völkerrechtlichen Praxis weltweit. Die Einführung eines Klagerechts für Investoren hilft, willkürliche Maßnahmen eines gastgebenden Staates einer Rechtskontrolle vor einem internationalen Schiedsgericht zu unterziehen, das nicht der politischen Einflussnahme der Regierung unterliegt. Ohne ein derartiges Recht wäre der Investor auf den diplomatischen Schutz seiner eigenen Regierung angewiesen, was zu außenpolitischen Verwerfungen wegen wirtschaftlicher Streitigkeiten führen könnte. Ein individuelles Klagerecht von Investoren aufgrund eines völkerrechtlichen Abkommens ist daher als Verstärkung des Investorenschutzes und als Mittel zur Entpolitisierung von Streitigkeiten grundsätzlich positiv zu betrachten.

In diesem Zusammenhang kann daran erinnert werden, dass Deutschland und sämtliche übrigen EU-Staaten sich dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterworfen haben: auch dieser ist nach Artikel 1 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK dafür zuständig, Klagen entgegenzunehmen, wenn eine staatliche Maßnahme in das Eigentumsrecht von Personen oder Unternehmen eingreift. Auch hier gilt der Rechtsgedanke, dass unmittelbare Klagerechte vor einer internationalen Instanz einen Schutz vor staatlicher Willkür bieten soll. Vor diesem Hintergrund haben Kommission, Rat und Parlament nach Übertragung der Kompetenzen zum Investitionsrecht auf die Europäische Union durch den Lissaboner Vertrag in den Jahren 2010 und 2011 einhellig festgestellt, dass Investitionsschutzverträge der Union derartige Klagerechte ebenfalls vorsehen sollen.

Das Klagerecht eines Investors führt auch nicht zu einem etwaigen Machtzugewinn von Großkonzernen. Klageberechtigt sind vielmehr jegliche Personen oder Unternehmen, die eine Investition in dem anderen Vertragsstaat getätigt haben. Darunter können Einzelpersonen, kleine oder auch große Unternehmen fallen. In den weitaus meisten Fällen klagen Investoren auch nicht gegen staatliche Gesetze, sondern vielmehr gegenüber Einzelfallmaßnahmen der Verwaltung oder der Regierung. Fragen der Einschränkung von Demokratie stellen sich in solchen Verfahren naturgemäß nicht.

Doch selbst wenn ausnahmsweise ein Fall gegen ein demokratisch erlassenes Gesetz angestrengt wird, so kann dieser nur dann Erfolg haben, wenn eine Verletzung eines fundamentalen Grundsatzes vorliegt. Typischerweise werden in einem Investitionsschutzkapitel nur Zusicherungen gegeben, die in jedem europäischen Rechtsstaat geradezu selbstverständlich sind, nämlich einen Investor nicht zu diskriminieren, rechtstaatliche Verfahren und geschlossene Verträge einzuhalten, keine Enteignung ohne Entschädigung vorzunehmen und den Investor fair und billig zu behandeln. Sämtliche dieser Garantien lassen sich ausdrücklich oder der Sache nach im deutschen Grundgesetz und dem allgemeinen Verwaltungsrecht wieder finden.

Daher war Deutschland auch der internationale Vorreiter beim Abschluss von internationalen Investitionsschutzverfahren. Nach unseren Erkenntnissen hat die Bundesregierung bereits mehr als 130 solcher Verträge mit anderen Staaten, inklusive Mitgliedsländer der EU, abgeschlossen. Diese haben Deutschland nicht daran gehindert, im öffentlichen Interesse zu regulieren. Daher stimmt die These nicht, Investitionsschutz führe zwangsweise zu einer Einschränkung der regulativen Autorität von Staaten, im öffentlichen Interesse zu handeln.

Der Kommission ist bekannt, dass derzeit ein Fall gegen Deutschland anhängig ist, bei dem es um die Frage geht, inwieweit die Rücknahme von erteilten Betriebsgenehmigungen für Atomkraftwerke mit den Vorschriften der Energie-Charta vereinbar ist. Da wir über die Einzelheiten des Verfahrens keine Informationen verfügen, können wir uns nicht dazu äußern, ob die Klage Aussicht auf Erfolg hat. Unabhängig hiervon ist jedoch festzuhalten, dass die Kommission bei der Formulierung der Investitionsschutzstandards sehr darauf achten wird, dass im öffentlichen Interesse erlassene nichtdiskriminierende Gesetze nicht juristisch angreifbar werden. Das Regulierungsrecht der Staaten zugunsten des öffentlichen Interesses, zum Beispiel im Bereich der Umwelt, des Verbraucherschutzes und der sozialen Standards, soll ausdrücklich im Text der Schutzstandards weiter gestärkt werden. Um hier weitere Meinungen einzuholen, hat die Europäische Kommission vor kurzem eine öffentliche Konsultation eingeleitet. Diese läuft bis 6. Juli 2014 und bietet allen Bürgerinnen und Bürgern der EU die Gelegenheit, Ihren Standpunkt zu äußern und Einfluss auf die EU Position zu nehmen. Weitere Informationen hierzu, sowie den Link zum Fragebogen der Konsultation, können Sie der Pressemitteilung http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-292_de.htm entnehmen.

Mit der Ausnahme von Irland haben sämtliche EU-Staaten bilaterale Investitionsschutzabkommen geschlossen (über 1.300 in der Zahl). Über 50% aller Fälle weltweit in den letzten Jahren sind von europäischen Investoren angestrengt worden. Der letzte aufsehenerregende Fall betraf die Enteignung der spanischen Firma REPSOL in Argentinien. Nur aufgrund einer Klage nach dem spanisch-

argentinischem bilateralem Abkommen war der Investor in der Lage, eine angemessene Entschädigung zu erhalten.

Gleichzeitig gilt, dass in jüngerer Zeit auch die Anzahl der Fälle gegen EU-Staaten zugenommen haben: hiervon sind die meisten anhängig, so dass über deren Auswirkungen nicht spekuliert werden kann. Unabhängig hiervon kann aber schon jetzt festgestellt werden, dass die langjährige Existenz von bilateralen Investitionsschutzverträgen die EU-Mitgliedstaaten nicht ihrer Möglichkeit beraubt hat, hohe Standards im öffentlichen Interesse zu setzen, die gewisse wirtschaftliche Tätigkeiten regulieren oder beschränken. Acht neue EU-Mitgliedstaaten haben Investitionsabkommen mit den Vereinigten Staaten geschlossen. Dennoch konnten Sie im Zuge der Verhandlungen über ihren Beitritt zur EU den gesamten Regulierungsbestand der Union übernehmen.

Freilich erkennt die Kommission gleichzeitig an, dass materielle Schutzstandards präziser formuliert werden können und das Verfahren vor Schiedsgerichten verbessert werden sollte. So hat sie bei den neuen Vorschriften der Vereinten Nationen für die Transparenz der Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten sehr aktiv mitentwickelt. In den zweiseitigen Handelsabkommen, die die EU aushandelt, ist sie bestrebt, die Verfahrensvorschriften zu verbessern, z. B. über die Öffentlichkeit von Verhandlungen oder einen Verhaltenskodex für Schiedsrichter. Einzelheiten über die Reformabsichten der Kommission sind in der öffentlichen Anhörung zum Investitionsschutz in TTIP (siehe oben) niedergelegt.

7. Regulatorische Zusammenarbeit

Die grundsätzlichen Ziele der regulatorischen Zusammenarbeit sind bereits oben eingehend beschrieben worden. In erster Linie geht es hier um verbesserte Kooperation der Regulierungsbehörden. Die Kommission erwartet sich deshalb auch keine weitgehende oder grundlegende Änderung der momentan angewandten Gesetzgebungs- oder Regulierungsverfahren. Die Kooperation soll die bestehende Anwendung guter gesetzgeberischer Praktiken konsolidieren und damit die Wirksamkeit und Qualität der Gesetzgebung verbessern. Dabei geht es nicht darum, das Schutzniveau zu senken, weder in den USA noch in der EU. Vielmehr soll TTIP, wo möglich, die EU-US-Zusammenarbeit erleichtern und damit ein höheres Schutzniveau fördern.

Die Positionspapiere, die die EU-Kommission veröffentlicht hat, geben einen Überblick über die Themen, die zu regulatorischer Kohärenz für einzelne Sektoren diskutiert werden. Außer im Bereich der technischen Handelsbarrieren wurde noch kein Verhandlungstext vorgelegt. EU-Vorschläge für Verhandlungstexte werden vorab mit Vertretern der Mitgliedstaaten diskutiert, und sie werden dem EU Parlament und der EU Beratungsgruppe zugänglich gemacht.

Es ist selbstverständlich, dass jede Seite innerhalb ihres rechtlichen und institutionellen Rahmens handeln wird, der von TTIP nicht berührt wird. So soll TTIP auch nicht die Kriterien ändern, anhand derer die EU und die USA Folgenabschätzungen oder Kosten-Nutzen-Analysen vornehmen. Die Folgen für den Handel sollen im Rahmen der Kriterien berücksichtigt werden anhand derer die jeweilige Seite neue regulatorische Initiative beurteilt. Für die EU heißt dies, dass Folgenabschätzungen alle maßgeblichen Folgen einer vorgeschlagenen Maßnahme beurteilen, einschließlich der wirtschaftlichen, sozialen und Umweltfolgen.

Durch die TTIP werden EU-Rechtsvorschriften weder automatisch außer Kraft gesetzt noch aufgehoben oder geändert. Die bestehenden Gesetzgebungsverfahren werden durch die regulatorische Kooperation nicht geändert, noch wird es Vorgaben oder Verpflichtungen zum Erreichen bestimmter Kooperationsziele geben. Jede zur Liberalisierung des Handels an einer EU-Rechtsvorschrift vorgenommene Änderung muss im Rat von den Mitgliedstaaten sowie vom Europäischen Parlament gebilligt werden.

Die zu erwartete verstärkte Kooperation zwischen Regulierungsbehörden wird eines Forums bedürfen, in dem die Zusammenarbeit koordiniert werden kann. Hier können die EU und die USA auf einschlägige Erfahrung im Rahmen des Transatlantischen Wirtschaftsrates (TEC) und im hochrangigen Kooperationsforum für Regulierungsfragen (HLRCF) aufbauen. Über entsprechende Einzelheiten, wie etwa Zusammensetzung oder Funktionsweise, gibt es bislang noch keine Festlegungen. Ganz entscheidend ist, dass dieser Kooperationsrat selbst keinesfalls Gesetze noch Regulierung beschließen werden kann. Ein Hauptziel wird sein, der Kooperation zwischen den Regulierungs-behörden einen Rahmen zu geben, und die Verwirklichung der regulatorischen Vorschriften des TTIP zu überwachen. Prinzipiell gilt aber auch hier der Grundsatz, dass etwaige Konsultationen mit allen relevanten Akteuren, also sowohl mit Vertretern der Wirtschaft als auch mit der breiteren Zivilgesellschaft, durchgeführt werden.

Auch wenn die entsprechenden Überlegungen noch nicht vorangeschritten sind, ist hervorzuheben, dass es sich im Kern um eine verbesserte Kooperation zwischen Regulierungsbehörden handelt. Wie diese im Einzelfall ausgestaltet werden wird, ist momentan noch nicht vertiefend diskutiert worden. Es aber gibt keinen Grund anzunehmen, dass regulatorische Kooperation die Anwendung bestehender Gesetze oder den Erlass neuer Gesetze und Regelungen verlangsamt. Im Gegenteil, der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den Behörden beider Seiten sollte zu einer effizienteren Anwendung der Gesetze führen. Die EU und die USA haben die am höchsten entwickelten Regelungen und bieten mit das höchste Schutzniveau weltweit, so dass ein Austausch zu fundierteren Entscheidungen und damit zu besserer Regulierung führen sollte.

Dabei ist wichtig festzuhalten, dass die EU schon seit langem internationalen Verpflichtungen unterliegt, Gesetzesvorhaben vorab zu notifizieren und Konsultation zu halten, zum Beispiel im Bereich der SPS- und TBT-Abkommen der Welthandelsorganisation (1994). Auch diese haben nicht zu ungebührlichen Verzögerungen geführt.

8. Fragen der Kultur

Die kulturelle Vielfalt ist ein besonderes Merkmal der Europäischen Union, aus historischen Gründen und wegen der vielfältigen Traditionen, die nebeneinander auf dem Kontinent bestehen. Die EU hat zudem starke Kultur- und Kreativindustrien, die nicht nur von wesentlicher Bedeutung für die Förderung der kulturellen Vielfalt in Europa sind, sondern die auch zu den Branchen mit der größten Dynamik in Europa gehören und ein wichtiger Anbieter von hochwertigen Arbeitsplätzen sind. Rund 5 Millionen Menschen in der EU arbeiten in diesen Branchen. Sie umfassen unter anderem die Sparten darstellende Kunst, angewandte Kunst, Kulturerbe, Film, Fernsehen und Radio, Musik, Verlagswesen, Presse, Videospiele, neue Medien, Architektur, Grafik- und Modedesign und Werbung. Diese Sektoren tragen rund 2,6

% zum BIP der EU bei. Und ihre Wachstumsrate ist höher als in der übrigen Wirtschaft. Um eine Größenordnung zu geben: Der Beitrag dieser Branchen zum BIP der EU liegt über dem der Chemie- und Kunststoffindustrie (2,3 %) oder der Immobilienbranche (2,1 %).

In diesem Zusammenhang sind der Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt zentrale Ziele der EU, die sich auf alle Bereiche der Tätigkeiten der EU auswirken. Dies ergibt sich aus dem ausdrücklichen Mandat, das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Artikel 167 Absatz 4 niedergelegt ist. Hiernach *„trägt [die Union] bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“* Freihandelsabkommen sind natürlich Teil der „anderen Bestimmungen der Verträge“. Darüber hinaus hat die EU als Unterzeichnerin der „UNESCO-Konvention von 2005 zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ auch eine internationale, rechtsverbindliche Verpflichtung übernommen, die kulturelle Vielfalt zu fördern.

In Bezug auf Freihandelsabkommen bedeutet dies, dass die EU Positionen vertritt, die es den Parteien erlauben, Maßnahmen zur Förderung kultureller Aktivitäten zu ergreifen. Hierfür gibt es zahlreiche konkrete Beispiele:

- Die EU schließt üblicherweise den audiovisuellen Sektor von jeglichen Liberalisierungsverpflichtungen in Handelsabkommen aus. Das bedeutet zum Beispiel, dass es der EU und den Mitgliedstaaten völlig freisteht, Rechtsvorschriften zu verabschieden, die ausländische Anbieter audiovisueller Dienstleistungen benachteiligen. Das bekannteste Beispiel für diese Art der Diskriminierung ist das gegenwärtige System der Quoten. Quoten wurden ursprünglich in der „Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1989 eingeführt, die 2010 durch die „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ ersetzt wurde, die heute die wichtigste EU-weite rechtliche Grundlage für den Sektor darstellt.
- Die EU ist in der Welthandelsorganisation (WTO) der große Verfechter der kulturellen Vielfalt. Sie hat insbesondere darauf bestanden, dass jedes neu beitretende Mitglied der WTO die entsprechenden Vorkehrungen trifft, um die zukünftige Entwicklung der jeweiligen Politik im audiovisuellen Bereich nicht zu präjudizieren. Allerdings ist die EU bislang praktisch allein in diesem Kampf und zieht deshalb oftmals Kritik seitens der anderen WTO-Mitglieder auf sich.
- In wenigen Ausnahmefällen (Abkommen mit Korea und den Karibikstaaten) hat die EU in Freihandelsabkommen Verpflichtungen im audiovisuellen Bereich übernommen, die diesen Partnern in eng definierten Fällen Zugang zu Fördermaßnahmen und Quoten gewähren. Derartige Verpflichtungen werden in sogenannten „Protokollen über kulturelle Zusammenarbeit“ getroffen, die alle erforderlichen Schutzmechanismen gewährleisten.

TTIP wird der bisherigen Praxis in vollem Umfang folgen. Die Verhandlungsrichtlinien des Rates schließen den audiovisuellen Sektor voll aus den Liberalisierungsverpflichtungen des Abkommens aus. Dies bedeutet, dass die Kommission keine Verhandlungen über die Liberalisierung dieses Sektors führen darf. Die Kommission wird auch darauf hinarbeiten, dass die Präambel des

Abkommens einen Hinweis enthält auf das Recht der Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen zur Förderung der kulturellen Vielfalt gemäß dem UNESCO-Übereinkommen.

Der audiovisuelle Sektor genießt eine sehr spezielle Behandlung in EU Freihandelsabkommen. Diese Sonderbehandlung bezieht sich jedoch nicht notwendigerweise auf andere Sektoren, die im weiteren Sinne zur Kultur gehören. Es muss festgehalten werden, dass es keine allgemein gültige Definition von „Kultur“ im Bereich Handel gibt. Im Rahmen der Sektorklassifizierung, die dem WTO Dienstleistungsabkommen (GATS) zugrunde liegt, umfasst der Sektor „Freizeit-, Kultur- oder Sportdienstleistungen“ Teilsektoren wie Unterhaltungsdienstleistungen (Theater, Orchester, Zirkus), Nachrichten- und Presseagenturen, Bibliotheken, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen sowie Sport- und sonstige Erholungsdienstleistungen. Es ist zwar offensichtlich, dass alle diese Tätigkeiten eine mehr oder weniger starke kulturelle Komponente aufweisen. Andererseits dürfte der Begriff „Kultur“ über diese Sektoren hinausgehen. So wird der Teilsektor „Druck und Veröffentlichung, beispielsweise als „Unternehmensdienstleistung“ geführt, nicht als Teil der „Kultur“. Und der Vertrieb von Videos fällt unter den Sektor „Vertriebsdienstleistungen“ statt Kultur.

Die Klassifizierung eines Sektors ist aus folgendem Grund bedeutsam: Je nachdem, wo genau eine bestimmte Tätigkeit eingestuft wird, unterliegen die EU und die Mitgliedstaaten bestimmten Verpflichtungen im Rahmen des GATS. Beispielsweise haben im GATS viele Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) die Verpflichtung übernommen, Theaterunternehmen von außerhalb der EU in ihrem Hoheitsgebiet freie Niederlassung zu gewähren und zu gleichen Bedingungen tätig werden zu lassen wie Theaterunternehmen aus der EU. Ein weiteres Beispiel sind Tätigkeiten von Nachrichten- und Presseagenturen, für die die meisten Mitgliedstaaten ähnliche Verpflichtungen übernommen (und für die Unternehmen aus der EU auch Zugang zu Märkten außerhalb der EU suchen).

Vor diesem Hintergrund muss die EU ihre bestehenden GATS-Verpflichtungen in all den Fällen berücksichtigen, in denen ein bilaterales Handelsabkommen abgeschlossen wird. Und die so genannte „kulturelle Ausnahme“ (ein Konzept, das über keinen Rechtsstatus im EU-Recht verfügt; stattdessen wird eher das Konzept der „Förderung der kulturellen Vielfalt“ verwendet) muss entsprechend ausgestaltet werden. Aber dies hindert die EU nicht daran, selbstbewusst Standpunkte in Bezug auf den Schutz von Kultur in Freihandelsabkommen zu vertreten. Die EU kann z.B. weiterhin Bereiche wie Bibliotheken, Archive und Museen, in denen die EU kaum Verpflichtungen im Rahmen des GATS eingegangen ist, vor Marktöffnung schützen.

Buchpreisbindung/E-Bücher: Es wurde bereits erwähnt, dass die Druckindustrie und das Verlagswesen nicht als „Kulturdienstleistungen“, sondern als „sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen“ gelten. In jüngster Zeit gab es verstärkt Befürchtungen, insbesondere in Deutschland, dass der Buchsektor durch TTIP gefährdet sein könnte, insbesondere, dass Unternehmen aus den USA Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten nutzen könnten, um bestehende Maßnahmen wie die Buchpreisbindung auszuhebeln. Diese Gefahr besteht aus Sicht der Kommission ganz klar nicht. Soweit die Buchpreisbindung im Ausland hergestellte Bücher nicht diskriminiert, berührt sie nicht die im Rahmen

eines Handelsabkommens üblicherweise eingegangenen Verpflichtungen. Mit anderen Worten: Es ist noch nicht einmal erforderlich, die Buchpreisbindung als Beschränkung des Prinzips der Marktöffnung oder der Nichtdiskriminierung in TTIP aufzuführen. Sogenannte „regulatorische“ Maßnahmen, die für einheimische und ausländische Dienstleistungserbringer unterschiedslos gelten (oder ausländischer Anbieter sogar bevorzugen), sind grundsätzlich nicht Gegenstand von Verpflichtungen in TTIP, abgesehen von Transparenzvorschriften wie z.B. der Pflicht zur Vorabveröffentlichung der Maßnahmen. Das Gleiche gilt auch für den Online-Vertrieb von Büchern (E-Bücher): Soweit keine Diskriminierung von ausländischen Anbietern vorliegt, ist die Buchpreisbindung nicht Gegenstand einer Verpflichtung aus TTIP. Im Hinblick auf angebliche Klagen von Investoren unter Berufung auf TTIP ist zu berücksichtigen, dass der Anwendungsbereich eines möglichen Investitionsschutzkapitels sehr eng ist: Es gewährt Nichtdiskriminierung, faire und ausgewogene Behandlung (keine Willkür, Zugang zur Justiz, usw.) und den Grundsatz „keine Enteignung ohne Entschädigung“. All diese Grundsätze sind ohnehin in den nationalen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten verankert. Darüber hinaus müssen alle Investoren – inländische oder ausländische – die Vorschriften des Staates, in dem sie investieren, berücksichtigen. Es ist das souveräne Recht der Bundesrepublik Deutschland, Bestimmungen zur Buchpreisbindung zu erlassen. Seit den 60er Jahren hat Deutschland mehr als 100 Abkommen über den Schutz von Investitionen abgeschlossen. Keines dieser Abkommen hat die Vorschriften zur Buchpreisbindung untergraben, die in verschiedenen Formen seit 1888 gelten.

Subventionen und Kultur: Nach gängiger Praxis werden Subventionen von den EU Handelsabkommen ausgeschlossen. TTIP wird deshalb das Recht der Mitgliedstaaten in keiner Weise beeinträchtigen, den Kultursektor (oder jeden anderen Sektor) zu unterstützen. Die zuständigen deutschen Stellen werden daher auch weiterhin frei sein, öffentliche Zuschüsse zu geben für alle Arten von kulturbezogene Tätigkeiten (Live-Veranstaltungen, Festivals, Theater, Musicals, Verlagswesen usw.). Wenn sie es wünschen, können sie auch ausländische (d.h. US) Anbieter von derartigen Zuschüssen ausschließen. Die finanzielle Unterstützung durch öffentliche Stellen kann hierbei verschiedene Formen annehmen, z. B. direkte Zuschüsse, Steuervergünstigungen oder Bürgschaften. Die einzigen Vorschriften, die selbstverständlich weiterhin beachtet werden müssen, sind die Vorschriften aus dem EU Beihilferecht; aber dies hat nichts mit TTIP zu tun.

Urheberrecht: Es besteht keine Absicht, in TTIP ähnliche Fragen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums aufzunehmen wie in ACTA.

TTIP führt zu diffusen Ängsten hinsichtlich der Auswirkungen auf die Kulturpolitik auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Eine unvoreingenommene Analyse der Praxis der EU in bisherigen Freihandelsabkommen zeigt jedoch, dass die Kultur (insbesondere audiovisuelle Dienste) einen besonderen Status genießt und dass insbesondere keine Auswirkungen auf die Förderpraxis zu befürchten sind. Sollten in das Abkommen Vorschriften zum Investitionsschutz aufgenommen werden, würden diese Vorschriften eher dem Schutz des europäischen Kultursektors als dessen Gefährdung dienen. Gemäß den Vorgaben des EU-Vertrages wird die Förderung der kulturellen Vielfalt ein Leitprinzip für das Abkommen sein.