

verbraucherzentrale

Bundesverband

ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG AM 16. MÄRZ ZUR
TRANSATLANTISCHEN HANDELS- UND INVESTITIONS-
PARTNERSCHAFT (TTIP)
IM AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE DES DEUTSCHEN
BUNDESTAGES

FRAGE- UND PROBLEMSTELLUNGEN SOWIE EMPFEHLUNGEN
AUS VERBRAUCHERSICHT

Berlin, 11. März 2015

Kontakt:
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. - vzbv
Geschäftsbereichsleiterin Helga Springeneer
Markgrafenstr. 66 • 10969 Berlin
Tel. 030-258 00 0
info@vzbv.de
www.vzbv.de/ttip.htm

1. Einleitung

Die EU und die USA verhandeln seit Sommer 2013 über ein Freihandels- und Investitionsabkommen (englisch TTIP abgekürzt). Das Verhandlungsmandat, das dafür die EU-Mitgliedstaaten der EU-Kommission erteilt haben, ist offiziell erst seit Oktober 2014 veröffentlicht. Dieses schließt lediglich Dienstleistungen, die in hoheitlicher Gewaltausübung erbracht werden (z.B. Polizei, Justiz), und audiovisuelle Dienste als Verhandlungsgegenstand aus. Die Weite des Mandats ist Ausdruck des Anliegens, dass im Mittelpunkt des Abkommens nicht der Abbau von Zöllen und anderen technischen Handelsbarrieren stehen soll, sondern die regulatorische Kompatibilität. Genau letzteres löst die kritisch-konstruktive Beobachtung der Verhandlungen durch den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) aus. Denn bei der Regulierung gibt es zwischen beiden Kontinenten in einigen für Verbraucher sensiblen Bereichen nennenswerte Unterschiede, schon was die Risikobewertung und daraus folgend auch die Regulierungsentscheidungen und damit zusammenhängende Aufsichtsmaßnahmen anbelangt. Internationale Handelsabkommen werden zudem in der Logik der Beseitigung von Handelshemmnissen geführt. Die Zuständigkeitsnormen für derartige Verhandlungen sehen deshalb z.B. auch nicht vor, dass der Verbraucherschutz verbessert wird.

Sehr lange fehlten zuverlässige Signale, dass Verbraucherschutzstandards auf beiden Seiten des Atlantiks auf ihrem derzeitigen Niveau unangetastet bleiben und die staatliche Regulierungshoheit im Allgemeinwohlinteresse ausnahmslos garantiert ist. Denn Ziffer 8 des EU-Verhandlungsmandats enthält eine Absichtserklärung zum Verbraucherschutzniveau, lässt mit dem Wording „soll“ aber Interpretationsspielraum. Sehr lange konzentrierten sich die Beteuerungen etwa der EU-Kommission oder anderer Regierungschefs zum Verbraucherschutzniveau darauf, dass TTIP kein bestehende Verbraucherrechte und Standards rückgängig machen werde. Offen ist dagegen, ob und bei welchen Produkten und Diensten eine gegenseitige Anerkennung in Erwägung gezogen wird.

Hinzu kommt, dass der Verhandlungstext für CETA – das Abkommen zwischen der EU und Kanada – z.B. im Investitionskapitel die Gewährleistung der staatlichen Regulierungshoheit lückenhaft regelt.

Kein Blick für ökonomische und geopolitische Chancen?

Kostensenkungen z.B. durch Zollabbau und Verzicht auf Doppelinspektionen können Endpreise senken, eine Ausweitung des Angebots kann die Wahlfreiheit der Verbraucher erhöhen, innovativen Unternehmen kann der Marktzugang eröffnet werden. Dass diese „Formel“ grundsätzlich aufgehen kann, dafür steht z.B. die EU, deren Binnenmarkt das Ergebnis von Zollabbau, gegenseitiger Anerkennung und – immer öfter – Harmonisierung ist – wobei an dieser Stelle Maßnahmen und Regelungen der EU hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und ihres Nutzens nicht auf die Goldwaage gelegt werden sollen. Allerdings ist hinsichtlich des von TTIP erhofften Wachstumsschubs Folgendes zu beachten: Die bei Verhandlungsaufnahme veröffentlichten Untersuchungen z.B. des ifo-Instituts und des CEPR prognostizieren selbst bei einem unterstellten ambitionierten Verhandlungsergebnis überschaubare Wachstums- und Jobaussichten. Diese Prognosen wurden durch die Studie der US-amerikanischen Tufts-Universität in Abrede gestellt. Diese Studie prognostiziert unter Einbeziehung des „United Nations Global Policy Model“ stärkere Umverteilungs- und Verdrängungseffekte, die auch zu Lasten der EU-Wirtschaft gehen könnten. Unabhängig von derartigen Prognosen, die ohnehin auf keinen ausverhandelten Abkommenstext Bezug nehmen können: Ob Verbraucher auf beiden

Seiten des Atlantiks für sie neue EU- bzw. US-Importe in nennenswertem Umfang nachfragen werden, ist offen. Denn auf beiden Seiten des Atlantiks handelt es sich um weitgehend gesättigte Märkte. Daher suchen beide Kontinente den An Schub für ihr Wachstum in der jeweiligen Ausweitung bzw. Erschließung von Exportmärkten. Hinzu kommt heute bei vielen Verbrauchern eine gewisse Entscheidungs- und Wechselmüdigkeit angesichts der Angebotsfülle. Wegen dieser Fragezeichen hat sich der Verbraucherzentrale Bundesverband – neben anderen – von Beginn an z.B. dafür ausgesprochen, dass konsequente Leitschnur für die Verhandlungen eine Ressourcen schonende, nachhaltige Wirtschafts- und Konsumweise sein muss, die auf innovative Entwicklungen setzt und damit qualitatives Wachstum ermöglicht – und dies auch nicht nur formuliert als Absichtserklärung z.B. in einer späteren Abkommenspräambel oder in einem Nachhaltigkeitskapitel ohne Durchsetzungsmechanismus.

Wenn TTIP geopolitisch die Chance sein soll, Maßstäbe für Rechts- und Wertvorstellungen im globalen Handel zu setzen, die Ausstrahlungswirkung auf neue Abkommen mit anderen Staaten hätten, und damit die globale Bedeutung der EU und USA zu stärken, zumindest nicht weiter zu schwächen, dann müsste als Erstes der Zeitdruck aus den Verhandlungen herausgenommen werden. Denn ein derartig wichtiges Unterfangen lässt sich qualitativ nicht bis Ende 2015 oder Anfang 2016 ausverhandeln. Das gilt auf EU-Seite umso mehr, da es infolge einer eingeschränkten außenpolitischen Zuständigkeit der EU ohnehin ein grundsätzliches Delta bei der geopolitischen Positionierung der EU gibt. Qualität muss vor Schnelligkeit gehen!

Wichtige Begleitkontexte sind zu beachten

Die Verhandlungen der EU-Kommission zu TTIP und anderen internationalen Abkommen wie TiSA (Trade in Services Agreement) finden zu einem Zeitpunkt statt, wo es in Europa starke Bestrebungen gibt, den Bürokratieaufwand für Unternehmen(-sgründer) zu minimieren. Dieses Anliegen findet sich aktuell wieder in der EU-Strategie Smart Regulation, im EU-Programm REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme) und in den Empfehlungen der High Level Group on Administrative Burdens (sog. Stoiber-Gruppe). Bei aller berechtigten und unterstützenswerten Entlastung von Unternehmen von unnötiger Bürokratie und damit verbundenen Mehrkosten sowie deren Prävention lassen zumindest die ersten REFIT-Berichte, die auflisten, welche EU-Maßnahmen und Richtlinien bzw. Vorschläge überprüft, vereinfacht, widerrufen oder zurückgezogen werden sollen, und die Empfehlungen der Stoiber-Gruppe Zweifel daran aufkommen, ob es bei der Beseitigung von Bürokratielasten bleibt, oder ob nicht vorschnell auch Regulierungen in Frage gestellt werden, die im Allgemeinwohlinteresse erlassen bzw. geplant wurden. Nicht jede Regelung ist gelungen, nicht jede setzt ein gut gemeintes Ziel auch gut und mit möglichst wenig Folgebelastrung um. Aber gerade Regelungen im Allgemeinwohlinteresse können nicht mit einem einseitig unternehmensbezogenen Maßstab beurteilt werden. Der Wert und Nutzen, den diese Regelungen für die eigentliche Zielgruppe haben, müssen gleichberechtigt berücksichtigt werden. Bleibt es dagegen bei dem einseitigen Fokus, können sich die vorgenannten EU-Entbürokratisierungsprogramme und die Abkommen zum Abbau von Handelshemmnissen gegenseitig in ihrer ggf. negativen Wirkung für Verbraucher, Umwelt etc. verstärken.

Wie geht es bei TTIP weiter?

In bis Februar 2015 acht durchgeführten Verhandlungsrunden haben die Verhandlungsführer zu verschiedenen Bereichen ihre jeweiligen Vorschläge präsentiert, laut Aussagen der Verhandlungsführer liegen nun zu allen derzeit geplanten Kapiteln Vorschläge beider Seiten auf dem Tisch, zum Teil soll es konsolidierte Klammertexte geben. Laut offizieller Information stehen in den nächsten Monaten u.a. diese aus Verbrauchersicht relevanten Themen im Mittelpunkt: die regulatorische Kooperation und zwar sowohl horizontal als auch vertikal, der Bereich der (Phyto-)Sanitären Maßnahmen, der Bereich eCommerce und Telekommunikation, Pharmazeutika, Medizinprodukte und ab Mai/Juni 2015 wieder der Investorenschutz. Die neunte Verhandlungsrunde wird vom 20. bis 24. April 2015 in Washington stattfinden. In der Öffentlichkeit bauen beide Verhandlungsseiten einen hohen Zeitdruck auf, sich bis Ende 2015/Anfang 2016 politisch zu einigen, was im Wesentlichen mit dem Beginn des US-Präsidentschaftswahlkampfes begründet wird.

Im Mai 2015 will das Europäische Parlament über eine vom Internationalen Handelsausschuss vorbereitete TTIP-Empfehlung abstimmen. Sie ist zwar unverbindlicher Natur, wird aber der EU-Kommission signalisieren, unter welchen Voraussetzungen das Parlament einen künftigen TTIP-Text ratifizieren wird oder nicht.

2. Zusammenfassung der aktuellen wesentlichen Empfehlungen des vzbv

Damit von TTIP für die Menschen auf beiden Seiten des Atlantiks Wohlstandseffekte ausgehen können, und TTIP für Verbraucher „The Good – without the Bad or the Ugly“ (Titel einer Veranstaltung der S&D-Gruppe am 18.11.2014 in Brüssel) wird, ist aus Verbrauchersicht die Verteidigung folgender grundsätzlicher Kombination von herausragender Bedeutung: Den Status quo im Verbraucherschutz auf beiden Seiten des Atlantiks nicht negativ beeinträchtigen, was die gegenseitige Anerkennung insbesondere dort ausschließt, wo sich das Vorsorge- und das Nachsorgeprinzip gegenüberstehen, und die ausnahmslose Gewährung der staatlichen Regulierungshoheit im Allgemeininteresse. Um dies zu erreichen, ist im weiteren Verhandlungsverlauf auf Folgendes zu achten:

(1) Anwendungsbereich von TTIP begrenzen

Im 3. Quartal 2014 gab es eine von der damaligen italienischen Ratspräsidentschaft gestartete Diskussion über ein „TTIP light“. Dahinter verbirgt sich die Idee zu prüfen und zu sortieren, was in TTIP hineingehört, was aber auch nicht, insbesondere weil es zu große Schnittmengen mit Allgemeinwohlbelangen aufweist (vom Arbeitnehmerschutz, über Umweltschutz bis zum Verbraucherschutz). Vorschläge zur Konzentration von TTIP auf Zollabbau, Einfuhrkontingente, technische Standards im industriellen Bereich und eine diesbezügliche regulatorische Zusammenarbeit gibt es z.B. auch in dem gemeinsamen Papier des BMWi und des DGB vom September 2014. Auch der vzbv hat sich für eine Konzentration der Verhandlungsbereiche in TTIP ausgesprochen. Ein „TTIP light“ wäre je nach Ausgestaltung immer noch deutlich mehr als der Inhalt klassischer Freihandelsabkommen, was die Wirtschaft ablehnt, würde aber deutlich weniger sensible Schnittpunkte zum Verbraucherschutz

haben. Ein „TTIP light“ könnte zudem in einem kürzeren Zeitraum verhandelt werden. Auch wenn diese Idee aktuell etwas aus dem Blickwinkel geraten ist, ist sie immer noch diskussionswürdig. Zu beachten ist dabei allerdings, dass je nach Ausgestaltung ein „TTIP light“ ein EU-Abkommen sein könnte und kein gemischtes Abkommen, was entsprechende Folgen für den Ratifizierungsprozess hätte.

(2) Verbraucherschutzstandards sind keine „nicht-tarifären Handelshemmnisse“

Im Rahmen von TTIP sollen vor allem sog. nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigt werden. Der Begriff hat keine eindeutige Definition, so dass darunter alle Handelshemmnisse fallen könnten, die kein Zoll sind – damit könnten auch Verbraucherschutzregeln/-standards als solche Hemmnisse eingestuft werden. Die Verhandlungsführer, zum Teil auch einzelne Regierungschefs, haben sich zwar dahingehend geäußert, dass bestehende Regelungen nicht rückgängig gemacht würden (was über TTIP auch nicht ginge), ergänzt um einzelne Beispiele, wo die EU bei ihrer bisherigen Politik verbleiben wolle (z.B. keine Einfuhr von Rindfleisch, das mit Wachstumshormonen entstanden ist). Es fehlen aber verlässliche Auskünfte, inwieweit damit auch die gegenseitige Anerkennung von Produkten, Diensten und Prozessen umfasst ist, vor allem dort, wo das Verbraucherniveau zwischen den Kontinenten unterschiedlich ist, wo nur ein Kontinent eine Kennzeichnungspflicht kennt usw. Aus Verbrauchersicht ist es daher wichtig, dass Verbraucherschutzstandards weder im Abkommenstext noch im Kontext der regulatorischen Kooperation als nicht-tarifäre Handelshemmnisse definiert und als entsprechendes Verhandlungspfad in die Verhandlungen einbezogen werden.

(3) Vorsorgeprinzip muss erhalten bleiben und fortentwickelt werden können

Das sog. Vorsorgeprinzip ist aus Verbrauchersicht deshalb wichtig, weil es die Möglichkeit bietet, dass der Verbraucherschutz über die gesamte Prozesskette hinweg zu beachten ist, um Schäden zu verhindern. Das Vorsorgeprinzip kann vor allem bei technologischen Neuerungen (z.B. Bio- und Nanotechnologie, digitale Technologien) einen präventiv wirkenden Schutz bieten, gerade wenn die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Chancen und Risiken (noch) heterogen sind.

In Europa ist das Vorsorgeprinzip im Europäischen Primärrecht verankert, wenngleich es nicht flächendeckend gilt bzw. umgesetzt ist. Auch in den USA gibt es in einzelnen Bereichen ein Vorsorgeprinzip (z.B. Zulassung von Medizinprodukten, Grenzwerte für Blei in Kinderspielzeug, Tabakkonsum). Auch gibt es in den USA eine hohe Sensibilität der US-Verbraucher etwa hinsichtlich der Keimbelastung oder bei der Nanotechnologie – und eine wachsenden Sensibilität für „Genfood“. In den USA gibt es aber auch das Nachsorgeprinzip, wo etwaig eintretende Schäden bei Verbrauchern mit Hilfe eines im EU-Vergleich strengeren Produkthaftungsrechts und mit Hilfe der in der EU nicht existierenden Sammelklage, die Unternehmen auch zu Strafschadensersatz verurteilen kann, kompensiert werden.

Aus Verbrauchersicht ist es zentral, dass TTIP die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips unangetastet lässt. Wissenschaftliche Studien können je nach methodischem

Ansatz und je nach Einbeziehung oder Außerachtlassung von Kombinationswirkungen Risiken klein oder groß bewerten, und es gibt in den letzten Jahren zu viele Beispiele für mangelnde Wissenschaftlichkeit und unzureichende wissenschaftliche Neutralität, als dass die Objektivierbarkeit durch die Wissenschaft der einzige Parameter für die Entwicklung des Verbraucherschutzes sein kann.

Im Lebensmittelbereich zeigt sich besonders deutlich, dass zwischen der EU und den USA große Unterschiede bestehen. Sei es bei der Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln oder dem Einsatz von Wachstumshormonen in der Tieraufzucht. Die EU wurde in der Anwendung ihres Vorsorgeprinzips zudem mehrfach von den USA vor der WTO verklagt. Aus diesem Grund muss insbesondere im Rahmen der regulatorischen Kooperation große Wachsamkeit an den Tag gelegt werden.

Weitere Details zur Position des vzbv zum Thema Lebensmittel im Freihandel finden sich in einer Veröffentlichung vom 22. Januar 2015, <http://www.vzbv.de/meldung/ttip-einschaetzungen-des-vzbv-zum-freihandelsabkommen>.

(4) Regulatorische Kooperation darf Handelsinteressen nicht überrepräsentieren und demokratische Entscheidungsfindung nicht erschweren

TTIP ist als sog. lebendes Abkommen konzipiert, das sich mit Hilfe einer sog. regulatorischen Kooperation über diverse Regulierungsgremien die Freiheit geben will, nicht nur bei bestehenden, sondern vor allem auch bei neuen Produkt- und Dienstentwicklungen von Anfang an auf gemeinsame Standards zu setzen, aber auch bestehende Standards anzugleichen. Aus Verbrauchersicht ist hier insofern Obacht geboten, als gerade in diesem Kontext wieder z.B. das Vor- und Nachsorgeprinzip aufeinander treffen werden, diesmal aber von Anfang an mit der Marschroute, erst gar nicht Handelshemmnisse entstehen zu lassen, was perspektivisch die Gefahr entstehen lässt, dass das europäische Vorsorgeprinzip zurückgedrängt wird.

Aus Verbrauchersicht sind ein institutionalisierter Erfahrungs- und Informationsaustausch und transatlantische Strukturen für eine enge Abstimmung und Kooperation zwischen Aufsichts- und Regulierungsbehörden grundsätzlich unterstützenswert. Allerdings muss hier die Maßgabe gelten, dass Transparenz und Allgemeinwohlorientierung handlungsleitende Motive sind und dass nur Empfehlungen ausgesprochen werden können. Dort, wo schon heute in einigen Bereichen eine Kooperation auf sektoraler Ebene stattfindet, muss sie auch in TTIP beschränkt bleiben auf technische Normen und Verwaltungsvorschriften. Eine Ausweitung auf alle Gesetzgebungsakte der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, wie sie beispielsweise der EU-Kommission vorschwebt, sieht der vzbv als viel zu weitgehend an. In den Verhandlungen ist daher darauf zu achten, dass die Zusammenarbeit nicht über einen transparent gestalteten, unverbindlichen Fach- und Informationsaustausch hinausgeht. Außerdem ist darauf zu achten, dass keine Vertragsseite bereits zu einem frühen Zeitpunkt über bloße Maßnahmen- und Regulierungspläne der anderen Seite informiert wird, dann bereits verbunden mit einer Kommentierungsmöglichkeit dieser Pläne; für diesen frühen Zeitpunkt sehen weder die Verfahren der EU (auch nicht ihrer Mitgliedsstaaten) noch die der USA eine derartige Einbindung vor.

Der vzbv sieht im Bereich der regulatorischen Kooperation mehrere Risikokomplexe, abhängig u.a. von der Ausgestaltung des Anwendungsbereichs, den Befugnissen und der Zusammensetzung der Gremien:

Unklarer Anwendungsbereich. Es ist derzeit unklar, was Gegenstand der regulatorischen Kooperation sein könnte. Anders als die von der EU-Kommission im Februar 2015 veröffentlichten Anwendungsbeispiele scheint sich ihr ebenfalls veröffentlichter „legal text“ zur horizontalen regulatorischen Kooperation nicht auf technische Normen, Verwaltungsvorschriften u.Ä. zu beschränken, sondern alle Rechtsakte zu umfassen. Es ist daher auf eine Klarstellung des Anwendungsbereichs zu achten.

Überrepräsentation der Handelsinteressen. Schon heute ist es beiden Verhandlungsseiten möglich, sich über z.B. Regulierungspläne der anderen Seite zu informieren und diese ab einem bestimmten Zeitpunkt auch zu kommentieren – jeweils abhängig von den Rechtsetzungsprozessen der EU und den USA. Impact Assessments, wie sie z.B. die EU-Kommission zu vielen Rechtsetzungsplänen durchführt, sehen schon heute eine Folgenabschätzung unter Berücksichtigung der Wirtschafts- und Handelsinteressen vor. Der von der EU-Kommission im Februar 2015 veröffentlichte „legal text“ zur horizontalen regulatorischen Kooperation sieht abweichend z.B. von dem EU-Verfahren eine frühere Information der USA über EU-Regulierungspläne vor, ebenso eine frühere Kommentierungsmöglichkeit. Der Regulierungsrat soll vor allem im Blick haben, dass nicht neue transatlantische Handelshemmnisse entstehen. Schließlich sollen z.B. die Impact Assessments der EU die Folgen für den transatlantischen Handel besonders berücksichtigen. Mit dieser Kombination steigt das Risiko, dass Handelsinteressen eine herausgehobene Position im Vergleich z.B. mit Allgemeinwohlinteressen haben und Anliegen etwa von Arbeitnehmern, Verbrauchern oder Umweltschwerer Berücksichtigung finden können.

Effekt des „regulatory chill“. Vor allem die geplante horizontale regulatorische Kooperation ordnet dem geplanten Regulierungsgremium eine Art „Allzuständigkeit“ zu. Es wird *das* Gremium sein, das in einem frühen Stadium Regulierungspläne, die nicht einmal den Status eines offiziellen Entwurfs haben, beraten kann. Außerdem kann es - unter Einbeziehung von Stakeholdern – die Prioritäten der transatlantischen Zusammenarbeit in Sachen regulatorischer Kooperation festlegen. Dieses Gremium soll eine Art transatlantische Unbedenklichkeitsprüfung vornehmen. Selbst wenn diese für die gesetzgebenden Organe unverbindlich ist, ist wenig überzeugend, dass sie nicht die Gesetzgebung faktisch beeinflusst. Unterstellt, es gäbe TTIP mit dieser Form der regulatorischen Kooperation bereits. Was wäre wohl die Empfehlung des Regulierungsgremiums, wenn z.B. die USA planten, ihre Finanzmarktregeln zugunsten der Anleger weiter zu verschärfen, was auch Niederlassungen für europäische Banken träfe? Bei allen berechtigten Forderungen nach bürger-nahen, nützlichen und möglichst wenig belastenden Regeln und Maßnahmen muss es bei der geplanten regulatorischen Kooperation die nötige Sensibilität und die nötigen Regeln geben, dass aus parlamentarischen Demokratien nicht Experten-Verhandlungsdemokratien werden.

Aufweichung des Verbraucherschutzes durch gegenseitige Anerkennungen. Im Fokus der regulatorischen Kooperation werden Fragen der gegenseitigen Anerkennung bestimmter Produkte oder Produktionsprozesse stehen. Die gegenseitige Anerken-

nung kann hier ein probates Mittel sein. Allerdings gibt es besonders sensible Verbraucherbereiche, wo sie ein Risiko darstellt und faktisch Druck auf die Vertragsseite mit dem höheren Verbraucherschutzniveau ausübt, wo die Unternehmen ja immer noch die Regeln einhalten müssen, die für diese Vertragsseite gelten. Hier besteht die Gefahr einer langfristigen Angleichung von Produktions- und Verbraucherschutzstandards nach unten.

Aufweichung des Vorsorgeprinzips. In den Regulierungsgremien werden bei einer Anzahl von verbraucherrelevanten Themen die unterschiedlichen Risikobewertungs- und Regulierungskulturen und damit zusammenhängend die unterschiedlichen Risikoprüfungen und das unterschiedliche Risikomanagement der beiden Kontinente aufeinandertreffen. Da die Arbeit der Gremien bestimmt ist von der Marschroute, keine neuen Handelshemmnisse entstehen zu lassen, besteht die Sorge, dass insbesondere das Vorsorgeprinzip unter Druck geraten wird.

Zusammenfassend ist daher auf einen engen sachlichen Anwendungsbereich insbesondere bei der horizontalen regulatorischen Kooperation zu achten. Ganz besonders auch darauf, dass Stakeholder nicht zu einem unangemessen frühen Zeitpunkt bereits inoffizielle Regulierungspläne kommentieren können. Handelsinteressen haben sich wie alle anderen Interessen einer Abwägung zu stellen und dürfen kein Prägenießen. Schließlich ist darauf zu achten, dass das US-amerikanische Notice and Comment-Verfahren, das dort nur für bestimmte Umsetzungsakte gilt, nicht auf das gesamte Rechtsetzungsverfahren übertragen wird.

(5) Investitionsschutz nur nach dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung

Der vzbv befürwortet einen Schutz „ausländischer“ Investitionen nach dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung und spricht sich damit zugleich gegen einen Schutz aus, der Investoren und deren Investitionen materiell-rechtlich und/oder verfahrensrechtlich ein Mehr einräumt. Aus deutscher Perspektive könnte ein solches Mehr auch mit dem „Bevorzugungsverbot“ des Art. 3 GG unvereinbar sein.

Nach Ansicht des vzbv würden die Pläne der EU-Kommission für Investitionsregeln in TTIP ausländischen Investoren sowohl materiell als auch prozessual mehr Rechte einräumen als inländischen Investoren. Diese Einschätzung bezieht sich auf die Vorschläge der EU-Kommission, die Gegenstand ihrer öffentlichen Konsultation im letzten Jahr waren. Obwohl die Vorschläge darum bemüht sind, zumindest aus einigen Fehlern der bisherigen Investitionsregeln zu lernen, gibt es z.B. bei den vorgeschlagenen Begriffsdefinitionen für „Investor“, „Investition“, „indirekte Enteignung“, „faire und billige Behandlung“ und „legitime Erwartungen“ trotz zunächst eingrenzender Tatbestandsmerkmale am Ende relevante Ausnahmen mit vielen unbestimmten Rechtsbegriffen, die von Schiedsgerichten eng, aber auch weit ausgelegt werden können. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass unbestimmte Rechtsbegriffe vor allem weit ausgelegt werden. In diesem Fall würde ausländischen Investoren materiell-rechtlich ein umfassenderer Schutz geboten als inländischen Investoren. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Vorschläge der EU-Kommission die Geltung der sog. Meistbegünstigungsklausel nur verfahrensrechtlich einschränken, nicht aber materiell-rechtlich. Auch dies führt zu einem brei-

ten Anwendungsfall für Investitions“klagen“. Die verfahrensrechtliche Besserstellung ausländischer Investoren ist in dem Umstand begründet, dass inländische Investoren keinen Zugang zum Schiedstribunal hätten. Besonders kritisch ist, dass ein Staat immer noch wegen seiner Regulierungstätigkeit im Allgemeinwohlinteresse bzw. die entsprechenden Umsetzungsakte der Verwaltung Gegenstand von Schiedsverfahren sein können, da sich die EU-seitig geplante Ausnahmeregelung nicht auf den bislang häufigsten Anwendungsfall von Schlichtungsverfahren bezieht, nämlich die Behauptung des klagenden Unternehmens, nicht „fair und billig“ behandelt worden zu sein. Die geplante Ausnahmeregelung bezieht sich nur auf die anderen Behandlungsstandards der Nicht-Diskriminierung.

Im transatlantischen Verhältnis gibt es sachlich keinen Bedarf für ein Investitionsschutzkapitel mit einem Streitschlichtungsmechanismus in TTIP. Auch die Verhandlungsführer behaupten nicht, dass es den beiderseitigen Rechts- und Justizsystemen an grundsätzlichen Investitionsrechten, Rechtsstaatlichkeit und Neutralität mangelt. Zudem sind die gegenseitigen Direktinvestitionen seit Jahrzehnten auf hohem Niveau. Richtig ist, dass die seit 2004 zwischen den USA und 9 heutigen EU-Mitgliedstaaten bilateral geschlossenen Investitionsabkommen reformbedürftig sind, eine Reform ist allerdings außerhalb von TTIP möglich.

Soweit argumentiert wird, dass ein Investitionskapitel in TTIP deshalb wichtig sei, da ansonsten weder die EU noch die USA Investorenschutzregeln mit China verhandeln könnten, ist die Stichhaltigkeit fraglich. So hat beispielsweise Australien den Investorenschutz aus dem Abkommen mit den USA rausverhandelt und gleichwohl aktuell mit China derartige Regeln in das gemeinsame Abkommen hineinverhandelt.

Deshalb spricht sich der vzbv nach wie vor gegen ein Investitionsschutzkapitel in TTIP aus. Sollte es dafür keine politische Mehrheit geben, müssen in dem Investitionsschutzkapitel auf jeden Fall alle Unzulänglichkeiten korrigiert werden, wie nicht nur im Vorschlag der EU-Kommission für TTIP enthalten sind, sondern auch im CETA-Text vom August 2014. Für TTIP könnte die EU-Kommission bereit für weitere Reformschritte sein. Im Januar 2015 hat sie nach Auswertung der Konsultation zumindest vier Handlungsfelder genannt, wo Verbesserungsschritte geprüft würden: (1) bei der staatlichen Regulierungshoheit, (2) beim Schiedsverfahren und den Richtern, (3) bei einem Berufungsmechanismus und (4) beim Verhältnis des Schiedsverfahrens zu nationalen Rechtsbehelfen. In dieser Aufzählung fehlt allerdings als fünfter wichtiger Bereich die Überprüfung der materiellen Investorenrechte und damit des Anwendungsbereichs des Investitionsschutzes. Insoweit geht der aktuelle Vorstoß einiger EU-Handelsminister in die bessere Richtung – er verlangt genau die Schärfung und damit Begrenzung der materiellen Rechte und vor allem die Ablösung der privaten Schiedsgerichte durch mindestens einen transatlantischen Schiedsgerichtshof mit Berufsrichtern.

Wegen weiterer Details zum Investorenschutz verweist der vzbv auf seine Stellungnahme gegenüber der EU-Kommission vom 20. Juni 2014, http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/TTIP-Investorenschutz-EU-Konsultation-Stellungnahme-2014_06_20.pdf.

(6) Positivlistenansatz im Dienstleistungskapitel

Im Mittelpunkt des Interesses beider Verhandlungsseiten steht die gegenseitige Öffnung der Dienstleistungsmärkte, weil vom Handel mit Dienstleistungen der größte Wachstumsschub erwartet wird.

Was öffentliche Dienstleistungen anbelangt, ist davon auszugehen, dass sich die EU-Kommission grundsätzlich für die Aufnahme der Schutzregeln einsetzen wird, wie sie sie üblicherweise in internationale Abkommen reinverhandelt.

An einer entscheidenden Stelle hat die EU-Kommission allerdings ihren Verhandlungskurs bereits gewechselt. Bis CETA ist die EU-Kommission dem sog. Positivlistenansatz gefolgt. Nach diesem Ansatz unterfällt grundsätzlich keine Dienstleistung den Marktöffnungs- und Liberalisierungspflichten eines Abkommens, es sei denn, eine Dienstleistung ist explizit – positiv – in eine Liste aufgenommen. Die USA wenden in ihren Abkommen grundsätzlich den Negativlistenansatz an. Danach unterfallen grundsätzlich alle Dienstleistungen den Marktöffnungs- und Liberalisierungspflichten des Abkommens, es sei denn, die Dienstleistungen sind explizit – negativ – ausgenommen. Für die Ausnahme stehen komplizierte Verfahren zur Verfügung. Bei CETA ist die EU-Kommission erstmals dem Negativlistenansatz gefolgt. In den TTIP-Verhandlungen räumt die EU-Kommission selbst ein, dass sie keinen ausschließlichen Positivlistenansatz verfolgt, sondern einen den Negativlistenansatz mit umfassenden Hybridansatz. Auch wenn es mit einem Negativlistenansatz grundsätzlich möglich ist, öffentliche Dienstleistungen – inklusive kommunaler Monopole etwa bei der Wasserversorgung – vor Marktöffnungen zu schützen, so ist der Verfahrensweg deutlich komplizierter, risikoreicher, vor allem dann, wenn es darum geht, künftig neu entstehende Dienstleistungen (zunächst) vor Liberalisierungsverpflichtungen zu bewahren. Der vzbv spricht sich daher für die Verwendung des Positivlistenansatzes aus.

Was die nicht-öffentlichen Dienstleistungen anbelangt, spricht sich der vzbv dafür aus, dass Finanzdienstleistungen und Datentransfer nicht Verhandlungsgegenstand werden bzw. bleiben.

(7) Mehr Information ist noch nicht Transparenz

In den letzten Monaten hat sich die Quantität und die Qualität der Informationen über die Verhandlungen durch die EU-Kommission erhöht. Nachdem endlich die EU-Mitgliedstaaten zugestimmt haben, hat die Kommission das EU-Verhandlungsmandat im Oktober 2014 veröffentlicht. Seit wenigen Wochen veröffentlicht die Kommission außerdem sog. „legal texts“. Gleichwohl ist dieses – zu begrüßende – Mehr an Information nicht zu verwechseln mit Transparenz in den Verhandlungen. Denn es fehlt nach wie vor an einem Zugang zu konsolidierten Verhandlungsdokumenten. Es ist richtig, dass Verhandlungen vertraulich geführt werden können müssen. Aber soweit sich die Parteien auf Kompromissformeln verständigt haben, sind solche konsolidierten Textfassungen zu veröffentlichen. Ebenso gehören zur Transparenz öffentliche Konsultationen, von denen es auf EU-Seite bislang nur zwei gegeben hat, nämlich die zum Investorenschutz sowie eine Befragung von KMU. Auch fraktionsübergreifend monieren bis heute EU-Parlamentarier – ebenso wie amerikanische

Repräsentanten - die unzureichende Transparenz. Es ist für die Diskussion um TTIP zentral, dass vergleichbar der Einbeziehung in Rechtssetzungsverfahren es auch der Zivilgesellschaft möglich ist, ihre Einschätzungen zu Verhandlungspositionen abzugeben, bevor sich die Verhandlungsseiten politisch final geeinigt haben.

(8) Gemischtes Abkommen: politisch ratsam, aber abhängig vom Verhandlungsergebnis

Angesichts der Breite des Verhandlungsmandats und der ersten gutachterlichen Einschätzungen zur Rechtsnatur des CETA-Textes ist derzeit davon auszugehen, dass es sich bei TTIP um ein gemischtes Abkommen handelt mit der Folge, dass es von den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten zu ratifizieren wäre und in Deutschland dann auch vom Bundesrat. Gegenwärtig lässt die EU-Kommission den Charakter des neuen Abkommens EU-Singapur durch den Europäischen Gerichtshof prüfen; das Ergebnis dürfte auch eine vorläufige Einschätzung für TTIP erlauben.

(9) Qualität vor Schnelligkeit

Bis Ende 2015/Anfang 2016 sollen die Verhandlungen zu TTIP abgeschlossen sein. Dieser Zeitdruck unter dem Eindruck der bevorstehenden Präsidentschaftswahl in den USA steigert das Risiko, dass TTIP gegebenenfalls als eine Art Rahmenabkommen ausverhandelt wird und alle strittigen Punkte – und davon gibt es unter den Verhandlungsseiten viele – in den neuen Regulatory Cooperation Council übertragen werden. Freihandelsabkommen sind komplex und erfordern gründliche und detaillierte Verhandlungen, erst recht, wenn die weltgrößte und tiefgehendste Freihandelszone geschaffen werden soll. Der US-Wahlkampf darf nicht das Verhandlungsende bestimmen – die Qualität des Verhandlungsergebnisses muss vorgehen.

Wegen der Positionierungen im Einzelnen wird auf das Positionspapier des vzbv vom 19. Juni 2014 verwiesen, <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Freihandelsabkommen-TTIP-Positionspapier-vzbv-Juni-2014.pdf>.