

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)103-D

ÖA - CETA am 2. Juni 2014

30. Mai 2014

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll

(Georg-August-Universität Göttingen,

Abteilung für Internationales Wirtschaftsrecht und Umweltrecht)

für die 12. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

„Geplantes Freihandelsabkommen

zwischen der EU und Kanada

(Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA)“

am Montag, dem 2. Juni 2014,

von 14:00 Uhr bis 16:00 Uhr

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin,

Sitzungssaal: 3.101

Anhörung zum Ceta-Handelsabkommen im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 2. Juni 2014

Schriftliche Stellungnahme zu dem vorab übermittelten Fragenkatalog

Die Beantwortung der Fragen gründet sich auf amtliche Veröffentlichungen und auf eine Auswahl belastbarer und allgemein zugänglicher Informationen. Der vermutlich wesentlich weiter reichende Kenntnisstand der Mitglieder des Deutschen Bundestages über die Verhandlungen und ihren Stand ist geladenen Sachverständigen nicht zugänglich.

1. Was sind die Ziele und Bestandteile des CETA?

- Erstmaliger Abschluss eines „neuen“, „tiefen“ Freihandelsabkommens mit einem westlichen OECD-Staat unter Einbeziehung eines Investitionskapitels mit Bedeutung auch für die parallelen Verhandlungen mit den USA und Japan.
- Soweit ersichtlich und zu erwarten: Handelsliberalisierung durch Eliminierung von Zöllen und Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse im Wege einer engen Regulierungszusammenarbeit, Verbesserungen beim Marktzugang für Dienstleistungen, Investitionsschutz, WTO-plus Elemente, zusätzliche Elemente im Bereich der Wirtschaftsregulierung (zB: Wettbewerbsrecht), Regelungen über Arbeitsstandards, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz und Streitschlichtung.

2. Sehen Sie im Vergleich zu früheren Verhandlungen derartiger Abkommen bei den Verhandlungen zu CETA mehr oder weniger Transparenz gewährleistet?

- Demokratische Legitimation ist im europäischen Verfassungsverbund durch die Parlamente und die Information der Öffentlichkeit zu gewährleisten.
- Der Deutsche Bundestag hat nach Art. 23 Abs. 2 des Grundgesetzes die Aufgabe, an Angelegenheiten der Europäischen Union mitzuwirken. Diese Aufgabe ist durch Unterrichtungspflichten in Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG und im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) durch Unterrichtungspflichten der Bundesregierung informatorisch abgestützt. Die Verhandlungen über CETA zeigen exemplarisch die kritische Rolle der zur alleinigen Verhandlung mandatierten Europäischen Kommission als „gatekeeper“ von Informationen. Sollten sich hier signifikante Defizite zeigen, müsste dies zu verfassungsrechtlichen Überlegungen darüber führen, ob und wie der Mitwirkungsauftrag des Bundestages informatorisch ausreichend gewährleistet werden kann.
- Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsarbeit ist anzumerken, dass diese Aufgabe sowohl von den Europäischen Kommission, aber auch von der Bundesregierung wahrgenommen werden kann und wahrgenommen werden sollte.

- Weder die Europäische Union noch ihre Mitgliedstaaten haben jemals zuvor ein solches Abkommen geschlossen. Es mehrt die Bedeutung von CETA, dass es als erstes Freihandelsabkommen mit Investitionskapitel zwischen westlichen OECD-Mitgliedstaaten auf die parallelen Verhandlungen mit den USA und Japan wesentlichen Einfluss haben wird.

3. Welche Bedeutung hat das CETA-Abkommen für die deutsche Ernährungs- und Landwirtschaft?

- Soweit aus rechtswissenschaftlicher Sicht erkennbar: Wettbewerbsdruck im Bereich Rind- und Schweinefleisch, Standardanpassung, Vermarktungsvorteile durch Anerkennung von GIs in Kanada.

4. Befürworten Sie eine Veröffentlichung der relevanten Dokumente seitens der Europäischen Kommission nach Absprache mit den Verhandlungsführern Kanadas, um so das Vertrauen der Bürger zu gewinnen und sowohl Befürwortern als auch Kritikern des Freihandelsabkommens die Möglichkeit zu geben, ihre Position zu verifizieren?

- Ja.

5. Befürchten Sie eine Aushöhlung oder Abschwächung der bestehenden Standards innerhalb der Europäischen Union, insbesondere in den Bereichen Klima- und Umweltschutz, Tierschutz, Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel und Zulassung hormon- und genveränderter Lebensmittel, durch eine Angleichung an die Kanadas?

- In Anbetracht der unterschiedlichen Politiken und Regulierungen in den angesprochenen Bereichen und mit Blick auf das erklärte Ziel einer Regulierungskooperation muss die Öffentlichkeit mangels hinreichend überzeugender gegenteiliger Erklärungen davon ausgehen, die EU hier in der Tat unter Anpassungsdruck geraten könnte.
- Ein solcher Anpassungsdruck kann sich besonders ergeben, wenn die institutionelle oder verfahrensmäßige Ausgestaltung der Regulierungskooperation das Entstehen legitimer Erwartungen auf Seiten Kanadas fördert.
- Er würde weiter steigen, wenn ein Verfahren vorgesehen wäre, nachdem die EU ihre Regulierungen nach Maßstäben der Wissenschaftlichkeit begründen und Regulierungen Kanadas anerkennen müsste, sofern Kanada nach den gleichen Maßstäben die Gleichwertigkeit beweisen kann, wie es in ähnlicher Form bereits in dem europäisch-kanadischen Veterinärabkommen von 1998 vorgesehen ist. (s. auch unten, 8.)
- Es kommt hinzu, dass nicht zweifelsfrei ausgeschlossen ist, dass dritte WTO-Mitgliedstaaten für ihre Waren von der EU eine gleiche Behandlung beanspruchen können, wie sie aufgrund des CETA Kanada gewährt wird.

6. Halten Sie es für eine realistische Gefahr, dass durch Investitionsschiedsgerichte, das demokratische Recht, allgemeine Regelungen zum Schutz von Gemeinwohlzielen zu schaffen, gefährdet, ausgehebelt oder umgangen wird oder dass ein Marktzugang, der solchen Regeln widerspricht, einklagbar wird?

- Es wäre mit den Aufgaben und Pflichten von Gesetzgebung und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland kaum zu vereinbaren, wenn nicht spätestens die neuerdings erhobene Schiedsklage wegen des Atomausstiegs zum Anlass genommen

würde, zumindest bei ähnlich schwerwiegenden Vorhaben die investitionsrechtlichen Konsequenzen vorab genau zu prüfen. Wegen der vergleichsweise weniger gefestigten, differenzierten und vorhersehbaren Regeln des Investitionsrechts ist nicht auszuschließen, dass nach Prüfung im Einzelfall von Regelungen Abstand genommen wird, wo dies nach deutschem Recht nicht geboten wäre.

- Das internationale Investitionsschutzrecht konzentriert sich inhaltlich bisher weitgehend auf den Bestand bereits getätigter Investitionen. Während die Vertragspraxis der Bundesrepublik Deutschland darüber kaum hinausgegangen ist, haben Kanada und auch die USA weitergehende Verträge abgeschlossen. Die Einklagbarkeit eines Rechts auf Marktzugang würde eine erhebliche Erweiterung des Investitionsschutzsystems darstellen, deren Folgen im Einzelnen schwer abzusehen sind. Die gegen das Investitionsschutzkapitel vorgebrachten Bedenken würden sich dadurch erheblich verschärfen. Dem Vernehmen nach soll eine solche Erweiterung des Investitionsschutzes im Verhandlungsmandat für das TTIP ausgeschlossen sein. Träfe dies zu, müßte dies auch hier gelten.

7. Welche Risiken, gerade auch im Hinblick auf künftige Regulierungsmöglichkeiten (v. a. in Umwelt- und Verbraucherschutzfragen), wären Ihrer Einschätzung nach mit der Aufnahme eines Investitionsschutzkapitels inklusive Investor-Staat-Schiedsgerichtsbeilegungsmechanismus im CETA verbunden und wie bewerten Sie angesichts dieser Risiken die geplante Aufnahme eines ISDS-Kapitels in das Abkommen?

- Zu den Risiken, s. bereits unter 6., 1. Absatz.
- Gegen die Vereinbarung eines ISDS zwischen Staaten mit einer weit entwickelten Wirtschafts- und Rechtsordnung spricht die diffuse Dopplung von Standards und Rechtsschutzmöglichkeiten, die scharfe Inländerdiskriminierung und die Orientierung allein am Kompensationsinteresse. Sollten Rechtsschutzlücken bestehen, wären diese besser durch den Abbau von Diskriminierungen und gemeinsame Standards zu schließen. Das internationale Investitionsschutzrecht ist entwickelt worden, um zur Förderung von Auslandsinvestitionen die Rechts- und Investitionssicherheit zu erhöhen, wo dies erforderlich erschien. Dabei sollte es bleiben.
- Aus diesen Gründen sollte das erkennbar gewordene Bestreben, in dem Abkommen modellhaft „reformierte“ Regelungen zum ISDS zu verwirklichen, zurückstehen.

8. Welche zentralen Fragen im sanitären und phytosanitären Regulierungsbereich sollen innerhalb der in CETA geplanten Regulierungszusammenarbeit verhandelt werden (z. B. Biotechnologie, Pestizide) und welche Anhaltspunkte sehen Sie für eine mögliche Gefährdung der europäischen Regulierungsphilosophie und speziell für eine Schwächung des europäischen Vorsorgeprinzips?

- Es wäre seitens der EU anzustreben, wichtige europäische Standpunkte, etwa die Bedeutung einer multifunktionalen Landwirtschaft, die enge Kopplung an Verbraucher- und Umweltschutz und den Vorsorgegrundsatz in dem Abkommen zu verankern und/oder ihre Thematisierung in der geplanten Regulierungskooperation unter dem Abkommen wirkungsvoll abzusichern.
- Ebenso wäre eine enge Verkopplung der Regelungen im SPS-Bereich mit dem geplanten Nachhaltigkeits- und Umweltkapitel mitsamt möglicher Regelungen über die zivilgesellschaftliche Beteiligung sicherzustellen.
- Soweit es Regulierungen auch jenseits wissenschaftlich gesicherter Risikolagen ermöglicht, geht das europäische Vorsorgeprinzip über Regelungsmodelle mit stärker wissenschaftlich orientierter Logik hinaus, wie sie sowohl das WTO-SPS-Abkommen als

auch das europäisch-kanadische Veterinärabkommen von 1998 vorsehen, s. auch oben, unter 5.

9. Wie würde sich Ihrer Meinung nach die weitgehende bilaterale Öffnung der Agrarmärkte zwischen Kanada und Europa in den unterschiedlichen land- und lebensmittelwirtschaftlichen Branchen auswirken und welche Auswirkungen hätte dies insbesondere auf die Betriebsstrukturen in Deutschland?

- S.o. 3.).

10. Welche Unterschiede bestehen in den Zulassungsverfahren für GVO und Pestizide zwischen Kanada und Europa und welche Auswirkungen hätte aus Ihrer Sicht eine Angleichung der Standards in diesen Bereichen auf die europäischen Verfahren, insbesondere vor dem Hintergrund des erklärten Ziels einer Vereinfachung beziehungsweise gegenseitigen Anerkennung?

- S. allgemein unter 5. und 8. Hinreichend genaue Erkenntnisse zum kanadischen Recht liegen nicht vor.

11. Welche Auswirkungen kann CETA auf die staatliche/kommunale Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Gütern und Dienstleistungen wie Energie und Wasser haben und welche Erfahrungen wurden im Rahmen des nordatlantischen Freihandelsabkommen NAFTA in diesem Zusammenhang gemacht?

- Dies hängt von dem gewährten Marktzugang und der Gestaltung der Regeln über das öffentliche Auftragswesen ab. Erkenntnisse zu den Auswirkungen von NAFTA liegen nicht vor.

12. Welche Auswirkung kann die im CETA-Vertragstext vorgesehene „regulatorische Kooperation“ auf die derzeitigen und zukünftigen Verbraucherschutzstandards haben, insbesondere im Hinblick auf den Einfluss der Wirtschaft, und welche Erfahrungen hat damit Kanada im Nordatlantischen Freihandelsabkommen NAFTA (North American Free Trade Agreement) gemacht?

- S.o. 5. und 8. Erkenntnisse über kanadische Erfahrungen liegen nicht vor.