

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)103-A

ÖA - CETA am 2. Juni 2014

28. Mai 2014

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Frank Schmidt-Hullmann

(Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt)

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

Frank Schmidt-Hullmannⁱ
Einzelsachverständiger
27318 Hoyerhagen

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Ernährung und Landwirtschaft am 2. Juni 2014

1. Was sind die Ziele und Bestandteile des CETA?

Von der Beantwortung dieser Frage sehe ich in der schriftlichen Stellungnahme ab, siehe auch folgende Antwort.

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

Die CETA-Verhandlungen wurden im Vergleich zu früheren Verhandlungen (z.B. EU-Peru/Kolumbien oder EU-Südkorea) extrem intransparent vorbereitet und geführt. Die früher (v.a. bis 2009) üblichen intensiven Verbändegespräche der Bundesregierung haben – jedenfalls in Deutschland – bei diesem Abkommen nicht stattgefunden, jedenfalls nicht mit Gewerkschaften und Zivilgesellschaft. Die Informationen der früheren Bundesregierung beschränkten sich auf Allgemeinheiten und gingen nicht ins Detail. Daran hat sich bisher (noch) nichts geändert. Diese extrem zurückhaltende Informationspolitik ist durch die Verlagerung von Zuständigkeiten für die Handelspolitik und die Verhandlungen mit Drittstaaten zur EU-Kommission allein nicht zu erklären. Die Informationsveranstaltungen und die im Web veröffentlichten Informationen der DG Trade der EU-Kommission zeichnen sich in ihrem Informationsgehalt durch grobe Verallgemeinerung bis hin zur Unkenntlichkeit des Inhalts aus. Bestenfalls handelt es sich dabei um Angaben zu den Verhandlungsthemen und -terminen, ohne allerdings inhaltliche Verhandlungsergebnisse oder die jeweils bezogenen Positionen substantiell zu benennen, meistens aber nur um reine Werbetexte. IM Gegensatz zu jeder anständigen Produktwerbung wird dabei lediglich die Verpackung präsentiert und die allgemeine Warengruppe genannt, aber nicht deren Inhalt. Wenn ein Automobilhersteller lediglich noch bekannt gäbe, dass er vierrädrige, selbstfahrende Fortbewegungsmittel produziert, würde er ungefähr auf dem Niveau der EU-Kommission kommunizieren.

Offizielle, verhandelte Textteile oder die Entwürfe dafür sind mir und der Allgemeinheit nicht zugänglich, m.W. auch nicht den Abgeordneten der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten. Lediglich ausgewählte Mitglieder des Europaparlaments erhalten einen eingeschränkten Zugang unter Geheimschutzbedingungen. Zur Vorbereitung dieser Anhörung musste ich deshalb auf „geleakte“ Texte und Dokumente zurückgreifen, für deren Richtigkeit zwar Einiges spricht, zumal nach dem Durchsickern kein Dementi seitens der Kommission erfolgt ist, die aber letztlich nicht verifiziert werden kann.

3. Welche Bedeutung hat das CETA für die Lebensmittel-, Forst- und Landwirtschaft?

Durch die Zollsenkungen kann es in unterschiedlichen Teilbereichen zu Umsatzzuwächsen und –verlusten kommen. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass hiesige kleine und lokale Produzenten bei gleichbleibendem Verbraucherverhalten und gleichbleibenden Einkaufskartellen bei gegenseitiger Anerkennung von Agrarprodukten und Lebensmitteln vermehrt unter Wettbewerbsdruck durch riesige Agrarkonzerne geraten werden, dem sie nicht länger standhalten können. Das Gleiche gilt für die Forstwirtschaft.

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?

Eindeutig ja. Die jeweils andere Seite kennt die Forderungen und Angebote des Gegenübers bereits im Detail und zu den meisten Themen liegen längst Verhandlungsergebnisse vor, aber die eigene Bevölkerung soll davon nichts erfahren. Wirtschaftskreise wiederum sind intensiv einbezogen. Begründet wird dieses vordemokratische und obrigkeitsstaatliche Gebaren damit, dass sich sonst zu viele partikulare Interessen zu Wort melden würden. Die Mitbestimmungsmöglichkeit der Parlamente beschränkt sich auf ein Ja oder Nein zum Endergebnis. Wenige Beamte in der DG Trade und in den Handelsministerien unter starkem Einfluss besonders kapitalkräftiger Wirtschaftskreise maßen sich damit an, anstelle der demokratisch gewählter Institutionen zu entscheiden, welche Wirtschaftszweige und welche Regulierungen wichtig oder unwichtig für die jeweils von ihnen repräsentierten Gesellschaften sind.

Dabei verfügen sie nicht einmal über detailliertes Wissen über die Wirtschaft des Verhandlungspartners. Erstaunen löste bei einem kürzlichen Gespräch mit leitenden Unterhändlern bereits meine Frage aus, wie die EU-Seite verhindern will, dass über das CETA eventuell wieder das in Kanada nach wie vor legal produzierte Asbest auf den EU-Binnenmarkt kommen könnte. Die Frage der unterschiedlichen Standards beim Gesundheits- und Umweltschutz und vielen weiteren wichtigen Themen ist m.W. auf EU-Seite nicht vertieft und unter Einbeziehung aller Fachkreise untersucht worden, bevor in die Verhandlungen über die gegenseitige Anerkennung solcher Standards eingestiegen wurde.

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

Ich beschränke mich hier auf die Forstwirtschaft. In Kanada sind meines Wissens nach wie vor großflächige Kahlschläge und der Einschlag in Primär- und Bannwäldern möglich und teilweise üblich. Genmodifizierte Bäume können gepflanzt werden. Die kanadische Praxis widerspricht in vielen Punkten den EU-üblichen Standards. Werden ihre Produkte hier zugelassen, stehen hiesige Regulierungen auf dem Spiel, denn allein durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck wird dies zu einer Aufweichung hiesiger Standards führen. Fraglich ist auch, ob verantwortungsbewusst handelnde Staatsbetriebe wie die Deutsche Bahn, die für ihre Drucksachen ausschließlich FSC-zertifiziertes Papier beschafft, diese Praxis aufrecht erhalten können, wenn kanadische, nicht zertifizierte Papierhersteller dagegen klagen könnten.

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?

Ja. Bereits die durchgesickerte ausverhandelte Definition einer Investition, „Every kind of asset that an investor owns or controls, directly or indirectly, which has the characteristics of an investment, such as the commitment of capital or other resources, the expectation of gain or profit, or the assumption of risk, and a certain duration.“ ist extrem weit. Eingeschlossen darin sind nicht nur direkte Vermögenswerte und –beteiligungen an Unternehmen, sondern laut Buchstabe e) sogar “any other kinds of interest in an enterprise”, wodurch selbst CDS-Wetten auf die Gewinnerwartungen anderer Unternehmen zu schützenswerten Investitionen werden könnten und zwar vor direkter wie indirekter Enteignung.

Wenn es dann weiter heißt, dass Investoren „fair“ behandelt werden müssen, ist Unklarheit und damit Klagerisiko programmiert.

Zwar sollen nicht diskriminierende Maßnahmen oder Serien von Maßnahmen, „designed and applied to protect legitimate public welfare objectives, such as health, safety and the environment” – man beachte hier das Fehlen sozialer und weiterer Gesichtspunkte – nicht als indirekte Enteignung gelten, allerdings nur dann, wenn ihre Wirkung nicht so ernst im Verhältnis zu ihrem Zweck ist, dass sie exzessiv sind. Rechtfertigt das Ziel der CO2-Reduktion diese oder jene Maßnahme? Ist das Keulen von noch gesunden Schweinen benachbarter Betriebe zur Eindämmung der Schweinepest zwingend

und damit zulässig, wenn Impfen auch möglich wäre? Sind Einschränkungen des Güllereintrags zwingend (die Einwohner können doch auch Harzwasser beziehen). Oder fühlt sich ein kanadischer Hedgefondsbesitzer – oder gar jemand, der mit Derivaten nur auf dessen künftige Profite wettet - dadurch übermäßig belastet und klagt auf Entschädigung wegen indirekter Enteignung seiner Gewinnerwartungen?

Ferner stellt sich hier die Frage, was der Prüfmaßstab für „exzessiv“ sein soll. Der Text lässt jedenfalls auch eine Betrachtung durch die Brille des „Investors“ zu. Wird diese Haltung von einem Schiedsgericht eingenommen, verschiebt sich die Beurteilung dramatisch zugunsten des „Investors“.

Die Gefahr des Einklagens sehe ich über solche Mechanismen, aber unter anderem auch bei den Diensten von allgemeinem Interesse und allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, insbesondere bei unterschiedlicher Reichweite dieser Bereiche zwischen den und innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, möchte dies hier jedoch nicht näher ausführen.

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?

Die Risiken sind enorm, siehe Antwort zu 6. Die Klagesummen könnten ganze Staatshaushalte umfassen, insbesondere wenn Regulierungsgegenstände und –reichweiten, ja selbst deren Zeitrahmen, zum Objekt von Börsenwetten werden. Bei den Schiedsgerichten handelt es sich auch nicht um reguläre internationale Gerichte. Vielmehr werden hier als Schiedsrichter in der Regel solche Juristen tätig, die ihrerseits gelegentlich in anderen Fällen andere Investoren gegen andere Staaten vertreten oder ehemals selbst zu den Verhandlerkreisen gehörten: sie sind damit von vorneherein davon überzeugt, dass solche Ansprüche gerechtfertigt sein können. Meiner Auffassung nach sollten ISDS-Kapitel in künftige Handelsabkommen – jedenfalls zwischen Rechtsstaaten – nicht aufgenommen werden. Vorhandene ISDS-Klauseln sollten gekündigt werden. Stattdessen sollten Staat-zu-Staat-Mechanismen und bei Nichteinigung die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes – nicht der außerstaatlich organisierten internationalen Schiedsgerichte in Handelssachen - vereinbart werden.

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?

Gefährlich ist hier insbesondere der Übergang von der Risikovorbeugung und Vorsorge zu „wissenschaftlich erwiesen“, und von fixierten Grenzwerten zu rein sprachlichen Zielen (EU-Sprech: new regulation), die auch in den TTIP-Verhandlungen der USA mit der EU eine Rolle spielt. Letzteres führt zu schönen Programmsätzen statt messbarer Risikoschwellen. Die EU-Unterhändler – Handelsjuristen - scheinen sich über die Tragweite dieser Veränderungen nicht im Klaren zu sein. Wie gerade in der Klimadebatte zu beobachten ist, aber auch aus der Praxis der medizinischen Begutachtung bekannt ist, findet sich nahezu immer ein dissidenter Wissenschaftler, der die Methoden der Kollegen infrage stellt. Über das NAFTA-Abkommen könnten übrigens auch US-Produkte durch den kanadischen Handel hier unter kanadischer CETA-Flagge vertrieben werden.

Generell muss hier eine gründliche öffentliche Folgenabschätzung unter Einbeziehung der Fachkreise in Bezug auf sämtliche berührten Bereiche vor dem Abschluss der Verhandlungen nachgeholt werden und ihre Ergebnisse müssen bei den Verhandlungen berücksichtigt werden.

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?

Die Land- und Forstwirtschaft in Kanada ist geprägt durch industriell organisierte und nicht selten auch börsennotierte Großbetriebe, für die es in Europa von der Größenordnung und Organisationsform her kaum Entsprechungen gibt. In der Forstwirtschaft dominiert der Einsatz von un- und angelernten Arbeitskräften ohne Kenntnisse im Umwelt- und Naturschutz, die nur großflächigen Kahlschlag können, während dies in Deutschland noch die Ausnahme ist. Der zunehmende Wettbewerb durch solche Betriebe dürfte die Konzentration hier weiter beschleunigen und andere, umweltbelastendere Bewirtschaftungsformen als heute vorherrschend begünstigen.

10. Welche Unterschiede bestehen in den Zulassungsverfahren für GVO und Pestizid 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?

Das Problem liegt in der unterschiedlichen Grundphilosophie. Der Vorsorge- und Vorbeugedanke ist in Kanada zwar auf manchen Politikfeldern eher anzutreffen als in den USA, erreicht allerdings nicht den hier üblichen Grad. Deshalb ist die Asbestproduktion in Kanada als einzigem westlichen Industriestaat weiterhin möglich, während sie in ganz EU-Europa ausgeschlossen ist.

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?

Die entsprechenden Kapitel liegen mir nicht vor. Generell aber ging in der Vergangenheit von Freihandelsabkommen dieser Art fast immer ein direkter oder indirekter Privatisierungszwang im Bereich kommunaler und staatlicher Unternehmen und der öffentlichen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Durch die resultierenden Änderungen im Konzessionswesen kommen eher multinationale als lokale Anbieter zum Zuge. In der Regel ist dies für die Kunden nicht mit sinkenden Preisen und besserem Service verbunden, da die erwarteten Gewinne eingepreist oder durch Verschlechterung von Angeboten erzielt werden.

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?

Die kanadischen Erfahrungen sollen negativ sein, so die Aussage von kanadischen Kollegen. Es besteht die Gefahr, dass Regulierer mutlos werden, wenn im Verlauf solcher Kooperation ständig mit Investorklagen gedroht wird, oder wenn die von geplanter Regulierung betroffenen Wirtschaftskreise die Zeit nutzen, um noch riesige Lobbyaktionen fahren, mit denen sie versuchen können, z.B. die Öffentlichkeit mit Fehlinformationen für ihre Ziele zu gewinnen und gegen die eigenen Parlamente und Regierungen aufzubringen. Schon heute spielen transatlantische Lobby- und PR-Konzerne eine viel zu große Rolle bei der EU-Gesetzgebung. Die regulatorische Kooperation verschafft ihnen noch mehr Möglichkeiten: außer mehr Zeit erhalten sie die Chance, auf beiden Seiten Einfluss zu nehmen.

ⁱ Ass. Jur., Leiter der Abteilung Internationale und Europäische Politik beim Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) in der Hauptabteilung Politik und Grundsatz. Diese Stellungnahme stellt die persönliche Meinung des Verfassers dar und deckt sich nicht automatisch mit den Positionen der IG BAU.