

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für  
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache  
18(10)120-C

ÖA - TTIP am 30. Juni 2014

19. Juni 2014

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Prof. Dr. Markus Krajewski  
(Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg,  
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät)

für die 15. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

**„Geplantes Freihandels- und Investitionsabkommen  
zwischen der EU und den USA  
(Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP)**

am Montag, dem 30. Juni 2014,  
von 14:00 Uhr bis 16:00 Uhr

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,  
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin,  
Sitzungssaal: 3.101

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft am 30. Juni 2014 zum Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA**

**1. Was sind die Ziele und Bestandteile von TTIP?**

Die Verhandlungen der USA und der EU über ein Transatlantisches Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommen (TTIP) zielen auf ein bilaterales Freihandels- und Investitionsschutzabkommen ab, das über die im Rahmen der WTO bestehenden Regeln hinausgehende Verpflichtungen enthalten soll, mit denen Beschränkungen in den transatlantischen Handels- und Investitionsbeziehungen abgebaut werden sollen.

Das Abkommen soll nach den übereinstimmenden Vorstellungen der EU und der USA im wesentlichen folgende Bestandteile haben<sup>1</sup>:

- Im Bereich des Warenhandels ist ein schrittweiser Abbau aller Zölle auch für landwirtschaftliche Güter mit Ausnahme von Zöllen auf sensible Produkte geplant. Daneben sollen entsprechende Ursprungsregeln, Ausnahmeklauseln, Regeln für handelspolitische Schutzinstrumente und Schutzmaßnahmen vereinbart werden.
- Bezüglich des Dienstleistungshandels einschließlich des elektronischen Handels streben beide Parteien einen erweiterten Zugang zu den relevanten Märkten und die Vereinbarung entsprechender Rahmenregeln an. Die EU hat diesbezüglich Zugeständnisse bei audiovisuelle Dienstleistungen ausgeschlossen und will das hohe Niveau der öffentlichen Dienstleistungen in der EU schützen.
- Beide Parteien wollen zudem das Freihandelsabkommen durch ein Kapitel zum Investitionsschutz ergänzen. Die Kombination von Handelsliberalisierung und Investitionsschutz entspricht dem klassischen Modell nordamerikanischer Freihandelsabkommen und folgt dem NAFTA-Vorbild. In Europa waren – vor allem wegen der unterschiedlichen Kompetenzen von EU und Mitgliedstaaten in den Bereichen Handel (ausschließliche EU-Kompetenz) und Investitionsschutz (ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten) bis zum Vertrag von Lissabon – diese Bereiche traditionell getrennt. Erstmals mit dem Übereinkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) wird ein EU-Freihandelsabkommen auch ein Kapitel zum Investitionsschutz enthalten.

---

<sup>1</sup> Die EU-Ziele sind in den Leitlinien des Rats für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft vom 17. Juni 2013 niedergelegt. Diese Leitlinien wurde – wie alle Verhandlungsleitlinien der EU – nicht veröffentlicht, stehen der Öffentlichkeit aber unter <http://www.ttip-leak.eu/> zur Verfügung. Die US-Positionen finden sich in dem Factsheet des United States Trade Representative (USTR) „U.S. Objectives, U.S. Benefits In the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View“, das unter <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View> abrufbar ist.

- Das TTIP soll sich auch auf regulatorische Aspekte beziehen. Angesichts des – bis auf wenige Ausnahmen – generell niedrigen Zollniveaus im transatlantischen Handel ist der Abbau von nicht-diskriminierenden regulatorischen Handelshemmnissen aus ökonomischer Sicht von erheblicher Bedeutung. Die Parteien wollen zunächst ihre im Rahmen der WTO bestehenden Verpflichtungen aus dem SPS-Übereinkommen und dem TBT-Übereinkommen vertiefen. Darüber hinaus soll das Abkommen auch Regeln zur regulatorischen Transparenz oder Kohärenz enthalten. In diesem Zusammenhang könnten Produkt- und Sicherheitsstandards gegenseitig anerkannt werden oder Verfahren und Institutionen etabliert werden, die neue Standards auf ihre Einflüsse auf den transatlantischen Handel bewerten. Beide Seiten betonen, dass dies nicht zu einer Absenkung der entsprechenden Umwelt-, Sicherheits- und Verbraucherschutzstandards führen soll.
- Das TTIP soll auch verbesserte Regeln für geistiges Eigentum enthalten und den Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten erweitern. Beide Parteien wollen auch Wettbewerbsregeln in das Abkommen einbeziehen. Schließlich sollen auch Rahmenregeln zur nachhaltigen Entwicklung (EU) bzw. zum Umwelt- und Arbeitsstandards (USA) vereinbart werden.

Nach einer sich inzwischen eingebürgerten Systematik lassen sich die Ziele und Inhalte eines bilateralen Freihandelsabkommens danach unterscheiden, ob sie WTO-Verpflichtungen weiterentwickeln und über das im Rahmen der WTO erreichte Liberalisierungsniveau hinausgehen (WTO Plus – WTO +) oder Bereiche betreffen, die in der WTO bislang noch gar nicht geregelt wurden (WTO Extra – WTO X).<sup>2</sup> Nach dieser Systematik sind im TTIP insbesondere die Bereiche Investitionsschutz, Wettbewerbsschutz sowie regulatorische Kohärenz als WTO-X zu bezeichnen, während die Bereiche Waren- und Dienstleistungshandel, geistige Eigentumsrechte und öffentliche Beschaffung als WTO + anzusehen sind. Insbesondere für die WTO X-Bereiche, für die es bislang noch keine internationalen Entsprechungen gibt, sind die potentiellen Inhalte und Ziele des Abkommens schwerer zu bewerten. Das betrifft vor allem den Bereich der regulatorischen Kohärenz, für den es noch kaum Vorbilder gibt. Die Regeln zum Investitionsschutz finden dagegen zwar keine Entsprechung im WTO-Rahmen, sind jedoch mit bestehenden Investitionsschutzabkommen vergleichbar.

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

Transparenz im Rahmen von Verhandlungen über internationale Abkommen kann durch die Veröffentlichung von Dokumenten, insbes. Verhandlungsdokumenten, Zusammenfassungen und Erklärungen, durch die Anhörung von und den Austausch mit Interessenvertretern oder durch eine parlamentarische Beteiligung erfolgen. Da ich nur einen begrenzten Einblick in die Praxis des Austauschs der Verhandlungsführer mit Interessensvertretern und der Öffentlichkeit habe, beschränke ich meine Antwort auf die Veröffentlichung von Dokumenten und die parlamentarische Beteiligung und betrachte ausschließlich die Transparenz auf EU-Seite.

---

<sup>2</sup> WTO, World Trade Report 2011 - The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence, 2011, S. 128.

Die EU-Kommission veröffentlicht im Vergleich zu früheren Verhandlungen deutlich mehr Dokumente, die sich auf den TTIP-Prozess beziehen als dies in der Vergangenheit der Fall war. So werden zahlreiche sog. erste Positionspapiere („initial position papers“) im Internet zur Verfügung gestellt.<sup>3</sup> Die Kommission informiert auch darüber, wann zu welchen Fragen verhandelt wird und stellt Zusammenfassungen der Verhandlungen zur Verfügung. Auf den ersten Blick scheinen die TTIP-Verhandlungen daher transparenter als frühere Verhandlungen. Tatsächlich leidet die Vorgehensweise der Kommission jedoch unter zwei fundamentalen Mängeln:

- Erstens, ist die Veröffentlichungspraxis selektiv und gefiltert. So hat die EU-Kommission einige, aber nicht alle Positionspapiere veröffentlicht. Dem Verfasser ist z.B. ein Positionspapier zu Wettbewerbsfragen zu Gesicht gekommen, das nicht veröffentlicht wurde bzw. über dessen Existenz nicht einmal berichtet wird. Die Dokumente werden auch nicht systematisch geordnet. Offizielle und offiziöse Dokumente stehen auf der Webseite der Generaldirektion Handel neben Studien, Videolinks und twitter-Kurznachrichten. Weiterhin lassen sich die von der Kommission zur Verfügung gestellten Zusammenfassung nicht unabhängig überprüfen. Schließlich sind die Dokumente oft einseitig und versuchen vor allem mögliche Bedenken zu zerstreuen.
- Zweitens werden keine offiziellen Verhandlungsdokumente veröffentlicht. Weder die Vorschläge und Entwürfe für die jeweiligen Rahmenkapitel etwa zum Dienstleistungshandel, zum Investitionsschutz oder zu regulatorischer Kohärenz noch die Angebote („offers“) bzw. Forderungen („requests“) für den Marktzugang stehen zur Verfügung. Damit wird eine öffentliche, aber auch fachwissenschaftliche Auseinandersetzung und Begleitung der Verhandlungen unmöglich. Die negativen Auswirkungen dieser Tatsache zeigen sich auch im Kontext dieser Anhörung: Es ist den Experten nicht möglich, die potentiellen Auswirkungen der Verhandlungen seriös zu beurteilen, da keine offiziellen Verhandlungstexte zur Verfügung stehen. Selbst der im Rahmen der öffentlichen Konsultation der EU zum Investitionsschutzkapitel des TTIP veröffentlichte Text ist kein Text aus den TTIP-Verhandlungen. Es handelt sich vielmehr um einzelne Teile des CETA-Abkommens.<sup>4</sup>

Zu beachten ist weiterhin, dass die Zahl der in Medien und Öffentlichkeit teils öffentlich, überwiegend jedoch nur informell verbreiteten Verhandlungsdokumente (sog. „leaks“) im Vergleich zu bisherigen Verhandlungen sehr hoch zu sein scheint. Dies zeigt zum Einen den enormen Bedarf in der Öffentlichkeit an den Verhandlungstexten und macht zum Anderen deutlich, dass die Zahl der „Geheimnisträger“, die die Geheimhaltungspolitik der Kommission ablehnen, wächst, da sie zunehmend entsprechende Dokumente zur Verfügung stellen. Allerdings sind diese „leaks“ in keiner Weise ein Ersatz für die formelle Veröffentlichung der Dokumente, da sie regelmäßig nicht in einem öffentlichen Diskurs bearbeitet werden können und auch hier die „Veröffentlichungspraxis“ selektiv ist.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine paradoxe Situation: Einerseits ist über die TTIP-Verhandlungen mehr bekannt als dies bei Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen der EU in der Vergangenheit war. Andererseits verschleiert die selektive und informelle Veröffentlichung von Dokumenten eine ernsthafte und überprüfbare Bewertung der Auswirkungen der Verhandlungen. Diese Paradoxie hat der Karikaturist Harm Bengen – evt. unbeabsichtigt (?) – graphisch auf den Punkt gebracht, indem er einen

<sup>3</sup> Veröffentlicht unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1076> und <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=943>.

<sup>4</sup> Public consultation on modalities for investment protection and ISDS in TTIP, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc\\_152280.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152280.pdf), S. 1.

ahnungslosen Bürger vor einer leeren Glasvitrine mit der Aufschrift „TTIP-Abkommen“ sagen lässt: „Ich kann überhaupt nichts sehen“, was ein Diplomat so kommentiert „Weil’s jetzt so transparent ist“.<sup>5</sup>

Ob sich die TTIP-Verhandlungen durch eine größere Transparenz gegenüber parlamentarischen Akteuren auszeichnen als vergangene Verhandlungen von Handelsabkommen, können die betroffenen Akteure letztlich besser Beurteilen. Jedenfalls fühlen sich Abgeordnete des Deutschen Bundestages teilweise schlecht informiert.<sup>6</sup> Die Beteiligung des EU-Parlaments, insbesondere des INTA-Ausschusses, hat sich seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (2009) generell verbessert, was vor allem auf die gewachsenen Kompetenzen des EU-Parlaments zurückzuführen sein dürfte. Ob die Beteiligung des EP an den TTIP-Verhandlungen im Vergleich zu anderen Abkommen, über die seit 2009 verhandelt wurde, besser oder schlechter ist, entzieht sich meiner Kenntnis.

### **3. Welche Bedeutung hat das TTIP-Abkommen für Lebensmittel und Landwirtschaft in Deutschland?**

Über die Auswirkungen und die potentielle Bedeutung des TTIP für Lebensmittel und Landwirtschaft lassen sich aufgrund der unter 2. geschilderten Umstände kaum seriöse oder belastbare Aussagen treffen. Es kann nur allgemein angenommen werden, dass das TTIP wie jedes Freihandelsabkommen auch für den Handel mit Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produkten zu einer weiteren Liberalisierung führen wird. Ob und welche Produkte davon betroffen sind, ist schwer abzuschätzen. Immerhin haben die USA schon deutlich gemacht, dass sie die Reduktion von Zöllen bei bestimmten landwirtschaftlichen Produkten (z. B. Äpfel und Olivenöl) fordern.<sup>7</sup> Es dürfte zudem sicher sein, dass auch lebensmittelrechtliche Regeln und Produktstandards von potentiellen TTIP-Anforderungen an regulatorische Kohärenz oder Transparenz erfasst werden. Da in den USA und in den EU unterschiedliche lebensmitteltechnische Standards bestehen, die jeweils wechselseitig als Handelshemmnisse angesehen werden, ist anzunehmen, dass versucht werden wird, diese auch im Rahmen der TTIP-Verhandlungen anzugleichen oder zu reduzieren.

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

Wie unter 2. bereits ausgeführt erscheint die Veröffentlichung der relevanten Dokumente zwingend notwendig, um sowohl der Öffentlichkeit als auch der Wissenschaft zu ermöglichen, die Verhandlungen zu bewerten. Eine entsprechende Veröffentlichung würde auch nicht – wie vielfach behauptet – die Verhandlungsposition der Kommission gegenüber der US-amerikanischen Regierung verschlechtern, da die US-Seite offiziell eingeführte Dokumente schon kennt. Vielmehr sähe sich die Kommission einzig einem höheren Erklärungsaufwand gegenüber der Öffentlichkeit und ggf. dem Parlament ausgesetzt.

---

<sup>5</sup> TTIP-Transparenz von „harm“, 6. Mai 2014, [http://de.toonpool.com/user/463/files/ttip-transparenz\\_2230449.jpg](http://de.toonpool.com/user/463/files/ttip-transparenz_2230449.jpg).

<sup>6</sup> TTIP: Abgeordnete fühlen sich schlecht informiert, [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49553317\\_kw08\\_pa\\_umwelt/215760](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49553317_kw08_pa_umwelt/215760).

<sup>7</sup> Siehe U.S. Objectives, U.S. Benefits In the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View”, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View>

Die Veröffentlichung der relevanten Dokumente lässt sich auch europarechtlich begründen. So findet sich in Art. 11 Abs. 2 EUV und 15 Abs. 1 AEUV der Grundsatz der Transparenz des Handelns der EU. Art. 42 EU-Grundrechtecharta statuiert sogar ein Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten. Angesichts der Bedeutung, die internationale Handelsabkommen für die innerstaatliche Regulierung entfalten können, sind die Verhandlungen derartiger Abkommen als „externe Rechtsetzung“ zu verstehen und sollten daher dem gleichen Transparenzanspruch ausgesetzt werden wie die interne Rechtsetzung in der EU.

**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 der USA?**

Lebensmittelstandards, Anforderungen an den Umwelt- und Tierschutz sowie Kennzeichnungspflichten finden sich sowohl im EU- als auch im US-Recht. Nach meiner Kenntnis lässt sich nicht pauschal feststellen, dass Schutzstandards in der EU strenger wären als in den USA. Vielmehr bestehen unterschiedlich strenge und weniger strenge Standards auf beiden Seiten des Atlantik. Das TTIP zielt nicht auf eine generelle Harmonisierung dieser Unterschiede ab. Es ist auch nicht anzunehmen, dass bestimmte in der EU unumstrittene und von den gesellschaftlichen und politischen Mehrheiten getragene Produktstandards und -anforderungen gleichsam durch die Hintertür des TTIP aufgehoben oder an US-Standards angeglichen werden.

Die eigentliche Bedeutung des TTIP für regulative Standards dürfte darin bestehen, dass das TTIP von den Verhandlungspartnern als sog. „living agreement“ gestaltet werden soll.<sup>8</sup> Das bedeutet, dass zukünftige Produktstandards oder die Änderung, insbes. Verschärfung, bestehender Standards einem besonderen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sein könnten. Sollte es z. B. zu einer Verschärfung der Regeln zum Einsatz von Hormonen in der Rindermast kommen, könnte dies etwa im Rahmen der sog. regulatorischen Kohärenz durch ein entsprechendes Gremium der regulatorischen Kooperation, z. B. den Regulatory Cooperation Council, kritisch begleitet werden können. Auch in diesen Fällen ist jedoch nicht zwingend mit einer automatischen Angleichung europäischer an US-Standards zu rechnen.

**6. Welche Unterschiede hinsichtlich des in der Europäischen Union und in Deutschland angewandten vorsorgenden bzw. des in den USA üblichen nachsorgenden Verbraucherschutzes bestehen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten (verbunden mit praktischen Beispielen) und wie wird diesbezüglich in den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen eine „wissenschaftsbasierte Bewertung“ dieser Standards definiert?**

Aus Zeitgründen ist mir eine eingehende und vertiefte vergleichende Untersuchung der Regulierungsmodelle in der EU und den USA nicht möglich. Jenseits der aus der öffentlichen Debatte allgemein bekannten Beispiele kann ich daher auch keine Fälle nennen, die die Unterschiede zwischen dem vorsorgenden und nachsorgenden Verbraucherschutz illustrieren. Allerdings dürften sich die Verbraucherschutzansätze in den USA und in der EU nicht nur diesbezüglich unterscheiden. Tatsächlich erscheint das Bild deutlich komplexer, zumal sich

---

<sup>8</sup> Trade Cross-cutting disciplines and Institutional provisions, Initial EU position paper, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc\\_151622.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151622.pdf), S. 4.

die Vorstellungen von Regulierung in den USA und in der EU in den letzten Jahren auch erheblich verändert haben.<sup>9</sup>

Die wissenschaftliche Bewertung von Standards spielt sowohl in den USA als auch in der EU eine große Rolle.<sup>10</sup> Der Grundsatz der „wissenschaftsbasierten Bewertung“ von Verbraucherschutzstandards findet sich auch im SPS-Übereinkommen der WTO (Art. 2.2 SPS-Übereinkommen). Der wesentliche Unterschied zwischen den USA und der EU dürfte in der Bewertung des Vorsorgeprinzips zu sehen sein, das als zentrales Regulierungsprinzip in der EU akzeptiert ist, im US-amerikanischen Recht jedoch keinen vergleichbaren Stellenwert einnimmt. Dieser Unterschied scheint auch in den Verhandlungen eine Rolle zu spielen: Die EU betont jedenfalls in ihrem Positionspapier zum SPS, dass auch bei unsicherer Daten- und Faktenlage das Recht, Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher einzuführen, beibehalten werden muss.<sup>11</sup>

Aufgrund der unterschiedlichen EU- und US-Positionen gibt es meines Wissens derzeit auch noch kein einheitliches Verständnis zur „wissenschaftsbasierten Bewertung“ von Standards in den TTIP-Verhandlungen. Ob und in welchem Umfang die Parteien im Rahmen der Verhandlungen diesbezüglich eine Annäherung ihrer Positionen erreichen werden, ist derzeit nicht abzusehen.

**7. Gibt es Hinweise darauf, dass die Europäische Kommission Regulierungsvorhaben abschwächt oder verzögert, um den USA entgegen zu kommen (Beispiele: Genehmigung der Milchsäurebehandlung von Rinderschlachtkörpern und Verzicht auf Kennzeichnung von Klonfleisch) und wie würden Sie dies beurteilen?**

Hierzu liegen mir keine Erkenntnisse vor.

**8. 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?**

Das von beiden Verhandlungspartnern vorgesehene Kapitel zum Investitionsschutz entspricht in seinen Zielen und Inhalten allgemeinen Standards internationaler Investitionsschutzabkommen. Auch die von der EU-Kommission im Rahmen der Konsultationen zum Investitionsschutz im TTIP vorgeschlagenen Präzisierungen einzelner Standards und verfahrensrechtlicher Reformen ändern an den Grundprinzipien des Investitionsschutzes wenig. Unterstellt man, dass das Investitionsschutzkapitel im TTIP mit dem im CETA vergleichbar sein wird, lässt sich folgendes festhalten:

Potentiell können alle staatlichen Maßnahmen und Maßnahmen der EU Gegenstand eines Investitionsschutzstreits werden. Es genügt, dass ein ausländischer Investor in einer entsprechenden Maßnahme (Gesetz, Verordnung, Einzelmaßnahme) ein Verhalten sieht, das gegen einen Schutzstandard (faire und gerechte Behandlung, Nichtdiskriminierung, Entschädigung bei Enteignungen) verstößt. Daher können auch allgemeine Regeln zum

---

<sup>9</sup> R. Löfstedt et al, The Changing Character of Regulation: A Comparison of Europe and the United States, Risk Analysis, Vol. 21, No. 3, 2001, S. 399 ff.

<sup>10</sup> Löfstedt, a.a.O., S. 401.

<sup>11</sup> Sanitary and phytosanitary Issues, EU initial position paper, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc\\_151625.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151625.pdf)

Schutz von Gemeinwohlzielen vor Investitionsschiedsgerichten angegriffen werden. Zwar enthalten die CETA-Regeln einige Präzisierungen, nach denen nicht-diskriminierende, allgemeine gesetzliche Regelungen grundsätzlich nicht als Verletzungen bestimmter Standards angesehen werden können. Das kann Investoren jedoch nicht daran hindern, dennoch zu klagen.

Im Fall des Obsiegens eines Investors werden regelmäßig Schadensersatzleistungen fällig. Das bedeutet, dass der betreffende Staat die jeweilige Maßnahme beibehalten kann, jedoch den entstandenen Schaden ersetzen muss. Der damit einhergehende Druck auf staatliche Regulierungen dürfte für die EU weniger stark ausgeprägt sein, als für Regierungen kleiner oder mittlerer Entwicklungsländer. Insofern kann man annehmen, dass selbst im Fall einer Verurteilung die EU oder der betreffende Mitgliedstaat eher bereit sein wird, Schadensersatz zu leisten als eine gesetzliche Maßnahme zurückzunehmen. Dies kann im Fall von Verwaltungsentscheidungen anders sein, ist bei Gesetzen, die ein demokratisch legitimiertes Parlament erlassen hat, allerdings eher unwahrscheinlich.

Denkbar und wahrscheinlich ist jedoch, dass die Zahl der Investor-Staat-Schiedsverfahren im transatlantischen Verhältnis zunehmen wird und dass beim Erlass neuer Gesetze im Gesetzgebungsprozess auch die Frage auftauchen wird, ob das Gesetz Klagen ausländischer Investoren befürchten lässt. Auf diese Weise könnten sich antizipierte Investitionsschiedsverfahren indirekt auf den Gesetzgebungsprozess auswirken. Insofern kann zwar nicht von einer Aushebelung oder einem Umgehen des demokratischen Gesetzgebungsprozesses ausgegangen werden. Es erscheint jedoch nicht unrealistisch, dass der Prozess im Einzelfall erschwert werden kann.

Nach dem bisherigen Stand soll der Investitionsschutz nicht die Regeln zum Marktzugang erfassen. Das würde dem üblichen Modell bilateraler Investitionsschutzregeln entsprechen. Vielmehr setzt die Klage voraus, dass ein Unternehmen bereits investiert hat, also bereits einen Zugang zum Markt erhalten hat. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass ein in der EU bereits niedergelassener US-Investor Verstöße gegen Marktzugangspflichten indirekt als Verstöße gegen den Grundsatz der fairen und gerechten Behandlung angreift.

**9. Wie muss man sich die zukünftige Entwicklung von Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzgesetzen vorstellen, wenn die im Freihandelsabkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) geplante regulatorischen Kooperation umgesetzt wird und welche Erfahrungen mit einem solchem Abstimmungsmechanismus gibt es, wie zum Beispiel in den USA mit dem „notice and comment“, bereits?**

Da die Verhandlungen zu den genannten Fragen noch am Anfang stehen und aufgrund der oben geschilderten geringen Transparenz der Verhandlungen sind seriöse Prognosen und Einschätzungen über die zukünftige Entwicklung von Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzgesetzen nach Umsetzung der geplanten regulatorischen Kooperation nicht möglich.

Erfahrungen mit Modellen regulatorischer Kooperation in Freihandelsabkommen gibt es bis heute nur in eingeschränktem Umfang. Zudem sind die Modelle und Institutionen, die in den Abkommen verankert werden, vergleichsweise heterogen<sup>12</sup>, so dass verallgemeinernde Aussagen schwierig sind. Ein von den USA auch im Rahmen von WTO-Verhandlungen oft gefordertes Instrument sieht vor, das die jeweils zuständigen staatlichen Regulierungsstellen vor Erlass einer Maßnahme, deren geplanten Erlass öffentlich bekannt machen und die

---

<sup>12</sup> D. Steger, Institutions for Regulatory Cooperation in 'New Generation' Economic and Trade Agreements, Legal Issues of Economic Integration, 39, no. 1 (2012), S. 109-126.

betroffenen – auch ausländischen – Wirtschaftskateure einladen, hierzu Stellung zu nehmen. Dieses in den USA praktizierte Regelungsmodell hat sich bislang noch nicht als weltweiter Standard durchgesetzt.

**10. Welche Funktion soll der “Rat für regulatorische Kooperation“ (Regulatory Cooperation Council) erfüllen, wie soll er zusammengesetzt sein und welchen Einfluss werden die Unternehmen auf der einen und die Zivilgesellschaft auf der anderen Seite haben?**

Das Instrument des Regulatory Cooperation Council (RCC) ist ein in der internationalen Handelspraxis relativ neues Instrument. Die soweit ersichtlich einzigen RCC bestehen zwischen den USA und Kanada und den USA und Mexiko und gehen auf entsprechende Kooperationen im Rahmen der NAFTA zurück.<sup>13</sup> Sie wurden im Jahre 2011 eingesetzt. Soweit ersichtlich setzen sich diese RCC ausschließlich aus staatlichen Vertretern der Regulierungsinstitutionen sowie der Handels- und Außenministerien zusammen.<sup>14</sup> Industrieverbände und Zivilgesellschaft sind nicht formell beteiligt, sollen aber in Konsultationsprozesse einbezogen werden. Der Einfluss der Unternehmen auf diese RCC dürfte daher in der gleichen Weise bestehen, in der Unternehmen generell Einfluss auf Regulierungsagenturen haben (sog. regulatory capture). Das Ziel der RCC besteht darin, regulatorische Transparenz zu erhöhen und „unnötige“ Regulierungen zu vermeiden.

Ob das TTIP einen RCC zwischen den USA und der EU etabliert und inwieweit dieser dem Modell der bestehenden RCC folgt, ist noch unklar. Das EU Verhandlungspositionspapier zu diesem Thema scheint weiter zu gehen als der US-Kanada bzw. US-Mexiko-Ansatz. Nach Vorstellungen der Kommission könnte der RCC die Aufgabe haben, die Umsetzung des TTIPs zu überwachen und Vorschläge unterbreiten.<sup>15</sup> Eigenständige Regulierungskompetenzen soll der RCC nicht haben. Ob und wie Unternehmen und die Zivilgesellschaft auf den RCC Einfluss haben werden, ist derzeit noch unklar.

**11. Inwieweit könnte die im Rahmen der Regulationskooperation in den Vorverhandlungen vor allem von US-amerikanischer Seite eingeforderte „frühzeitige“ Einbindung des amerikanischen Vertragspartners die Entwicklung neuer Regulierungen in den Bereichen Agrar- und Verbraucherschutz verzögern oder abschwächen?**

Jeder Gesetzgebungs- und Regulierungsprozess in demokratischen und offenen Gesellschaften muss auch die Folgen von Regulierungen und Gesetzen auf wirtschaftliche Akteure zur Kenntnis nehmen und sich mit entsprechenden Argumenten auseinandersetzen. Bereits heute versuchen nicht nur Lobbyisten europäischer Industrien, sondern auch US-amerikanische Lobbyisten den EU-Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen (ebenso wie EU-Lobbyisten US-amerikanische Regulierungsprozesse beeinflussen). Je rechtsförmlicher und frühzeitiger derartige Beteiligungen möglich sind, umso frühzeitiger wird der Rechtssetzungsprozess auch von diesen Interessen beeinflusst. Dass dies zu Verzögerungen und Abschwächungen von Standards führen kann, die der Industrie missfallen, liegt auf der

---

<sup>13</sup> Steger, a.a.O., 113 f.

<sup>14</sup> Terms of Reference for the United States-Canada Regulatory Cooperation Council, June 3, 2011, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/oira/irc/us-canada\\_rcc\\_terms\\_of\\_reference.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/oira/irc/us-canada_rcc_terms_of_reference.pdf).

<sup>15</sup> Trade Cross-cutting disciplines and Institutional provisions, Initial EU position paper, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc\\_151622.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151622.pdf), S. 5

Hand. Der Umfang solcher Verzögerungen oder Abschwächungen dürfte allerdings kaum umfassend empirisch messbar sein.

**12. Halten Sie die aktuell diskutierten Reformansätze der Europäischen Kommission zu ISDS (Investor-Staat-Streitschlichtung) für ausreichend, auch im Hinblick auf das im Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) formulierte allgemeine Bekenntnis zum "right to regulate" und ist nach Ihrer Einschätzung damit der vollumfängliche Erhalt des staatlichen Regulierungsrechts gewährleistet?**

Die von der EU-Kommission im Rahmen der TTIP-Konsultation veröffentlichten und offenbar im CETA verankerten Reformansätze für die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit enthalten punktuelle Verbesserungen des Systems, führen jedoch zu keiner grundsätzlichen Reform.<sup>16</sup> Zu den begrüßenswerten Verbesserungen gegenüber dem gegenwärtigen System des Investitionsschutzes zählen der Ausschluss des Klagrechts von Briefkastenfirmen, der Ausschluss des Meistbegünstigungsstandards in Bezug auf Verfahrensvorschriften aus anderen Investitionsabkommen, die Konkretisierung des Standards der fairen und billigen Behandlung sowie die Einführung weitreichender Transparenzanforderungen an das Investor-Staat-Schiedsverfahren durch die weitgehende Übernahme der UNCITRAL-Transparenzregeln von 2013. Problematisch ist dagegen der generell weite Anwendungsbereich des Investitionsschutzkapitels, die weiterhin auf allgemeine Begriffe abstellende Definition der faktischen Enteignung und die begrenzte Anwendung allgemeinen Ausnahmeklauseln.

Insgesamt stellen die Reformansätze im CETA die Logik des herrschenden Ansatzes im Investitionsschutzrecht nicht in Frage, dessen Kernproblem in der Etablierung eines Sonderrechtsschutzmechanismus für ausländische Investoren liegt, der diese privilegiert und die Regulierungsautonomie des Staates einschränken kann. Wie bereits unter 8. ausgeführt ermöglicht auch das CETA die Überprüfung staatlicher Regulierungsinstrumente durch ad hoc einberufene Schiedsgerichte anstelle ordentlich konstituierter Gerichte.

Im CETA-Text wird das Recht auf Regulierung zwar in den allgemeinen Präambelerwägungen erwähnt, diese beziehen sich jedoch nicht speziell auf den Investitionsschutz und enthalten auch keine rechtsverbindlichen Absicherungen. Insofern ist das staatliche Regulierungsrecht durch das CETA nicht vollumfänglich gewährt. Vielmehr soll durch das CETA ebenso wie durch jedes andere Investitionsschutzabkommen staatliche Regulierungstätigkeit gerade eingeschränkt werden, jedenfalls dann wenn sie in durch das Abkommen geschützte Rechtspositionen des Investors eingreift bzw. einzugreifen scheint. Zwar kann man annehmen, dass der CETA-Text die staatliche Regulierungsautonomie besser schützt als manches bilaterale Investitionsschutzabkommen der Bundesrepublik Deutschland, das keine Präzisierungen zugunsten staatlicher Regulierung enthält. Auf einen „vollumfänglichen Erhalt“ staatlicher Regulierungsautonomie zielen Investitionsschutzabkommen jedoch gerade nicht ab.

Nürnberg, den 19. Juni 2014

---

<sup>16</sup> Eine ausführlichere Einschätzung findet sich in einem Kurzgutachten des Verfassers zum TTIP-Konsultationsdokument für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, im Internet unter [https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/Veranstaltungen/140505-TTIP/Kurzgutachten\\_Investitionsschutz\\_TTIP\\_Endfassung\\_layout.pdf](https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/Veranstaltungen/140505-TTIP/Kurzgutachten_Investitionsschutz_TTIP_Endfassung_layout.pdf)