

TTIP und CETA: die geplante Regulierungskooperation

Éva Dessewffy

Inhalt

1.	Einleitung	2
2.	Ökonomische Betrachtungen	3
3.	Struktur der Vorschläge der EU-Kommission zur Regulierungszusammenarbeit	4
4.	Was versteht man unter nichttarifären Handelshemmnissen?	5
5.	Methoden des Abbaus von Regulierungsunterschieden	5
6.	Der Anwendungsbereich von CETA und TTIP	6
7.	Was bedeutet „Living Agreement“	6
8.	Bleibt die Regulierungsautonomie der Vertragsparteien erhalten?	7
9.	Besteht eine Pflicht zur Regulierungszusammenarbeit?	8
10.	Institutionen und Beschlussfassung	8
11.	Demokratiepolitische Bedenken	9
12.	Welche Rolle spielen Stakeholder?	9
13.	Der Stillstand der Regulierungsentwicklung (Regulatory Chill)	10
14.	Hohe Standards und die Verteidigung des Vorsorgeprinzips	10
15.	Resümee	11

1. Einleitung

Seit der Global Europe Strategie 2006 verlagert sich der Schwerpunkt der europäischen Außenhandelspolitik von der multilateralen auf die bilaterale Ebene. Umfassende Handels- und/oder Investitionsabkommen ua mit Japan, den ASEAN-Staaten, Indien, Kanada, den USA und China wurden in Angriff genommen und teils abgeschlossen. Die Verhandlungen im Rahmen des CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) zwischen EU und Kanada wurden bereits im September 2014 abgeschlossen. Es soll nächstes Jahr durch den EU-Ministerrat und das europäische Parlament beschlossen werden. Im Juni 2013 erteilte der EU-Ministerrat der EU-Kommission einstimmig das Mandat zur Führung der TTIP-Verhandlungen, die im Juli 2013 in die erste Runde gingen. Seit dem sind die HandelspartnerInnen zehnmal zusammengekommen.

Das Verhandlungsmandat für TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) verfolgt das Ziel *„Handel und Investitionen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten auszuweiten, indem das bislang nicht ausgeschöpfte Potenzial eines echten transatlantischen Marktes genutzt wird, durch einen besseren Marktzugang und eine größere regulatorische Kompatibilität ...“*¹. Die Verhandlungsführer werden Zölle für Waren und Beschränkungen für Dienstleistungen senken oder beseitigen, den Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten und Investitionsmöglichkeiten erleichtern, sowie die Zusammenarbeit beim Abbau „unnötiger regulatorischer Handelsbarrieren“ anstreben. Da die Zölle im Zuge diverser Handelsverhandlungen weltweit sanken, wurden die sogenannten nichttarifären Bereiche interessant. Mit TTIP sollen internationale Standards gesetzt werden.

Der Abbau von Handelshemmnissen ist ein zentrales Thema bei den CETA- und TTIP-Verhandlungen. Dabei sollen **bestehende und zukünftige Regulierungsunterschiede** zwischen der EU und den USA, die sich als „unnötig und belastend“ für den Handel erweisen, abgebaut werden. Regulierungsunterschiede beziehen sich auf Bereiche wie Produktionsstandards, Lebensmittelsicherheit oder Zulassungsverfahren bei Chemikalien und können etwa durch die gegenseitige Anerkennung, die Harmonisierung oder eine sogenannte „Vereinfachung“ der unterschiedlichen Regelungen reduziert werden.

Neben anderen Themen im Rahmen der aktuellen Handels- und Investitionsabkommen wird besonders die geplante Regulierungszusammenarbeit **kontrovers diskutiert**. Für erhebliche Bedenken sorgt das Vorhaben Regulierungsunterschiede in Bereichen abzubauen, die in der Vergangenheit wiederholt Anlass für Handelsstreitigkeiten gegeben haben. Die Unterschiede zwischen den Regulierungskulturen werden bei der Auseinandersetzung über den Einsatz von Gentechnik bei Nahrungsmitteln, Hormonen bei der Tiermast, Pestiziden in der Landwirtschaft, dem Inverkehrbringen von geklontem Fleisch bis zum Umgang mit der Datenschutz offenbar. Kritisch gesehen wird weiters, dass eine über den Verhandlungsabschluss hinausgehende Angleichung der Regulierungen zwischen den USA und der EU stattfinden soll. Es werden Institutionen und Instrumente eingerichtet, um auch zukünftige Regulierungen abzustimmen, obwohl dafür keine parlamentarische Legitimation erforderlich ist.

¹ Europäische Kommission (2013): Leitlinien für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika.

2. Ökonomische Betrachtungen

In diversen ökonomischen Studien wird versucht die potenziellen Auswirkungen von TTIP auf die EU und die USA einzuschätzen. Dabei kam man mit einem durchschnittlichen Wachstum von 0,03 bis 0,05% pro Jahr auf relativ bescheidene Ergebnisse.² An die 80% des dargestellten Wachstums soll auf den Abbau so genannter nichttarifären Handelshemmnisse zurückgeführt werden.³ Die bestehenden Regulierungsunterschiede zwischen EU und USA wurden von der EU-Kommission mit einem Zollequivalent von 10 – 20% bewertet.⁴

Wenig bis gar nicht berücksichtigt wurden in den ökonomischen Studien Effekte auf die Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Soziales, den Umwelt- und KonsumentInnenchutz. Während in den Modellen Exportchancen überbewertet wurden, wurden **volkswirtschaftliche Kosten** notorisch unterschätzt: potenzielle Importe wurden zu gering eingeschätzt, der Entgang von Zolleinnahmen (immerhin 2% des EU-Budgets⁵) oder allfällige Kosten für erforderliche Arbeitslosenunterstützungen und Umschulungsmaßnahmen wurden gar nicht in die Berechnungen aufgenommen.

Durch die Änderung von technischen Standards und Rechtsbestimmungen, müssen administrative Verfahren, Produktionsprozesse und Produkte angepasst werden. Damit entstehen den Behörden und Firmen sogenannte **Umstellungskosten**. Darüber hinaus entstehen für KonsumentInnen und Unternehmen **Informationskosten**, die aus der Anerkennung von amerikanischen und kanadischen Standards folgt. Denn es entsteht nicht nur ein vielfältigeres, sondern auch ein komplexeres und intransparenteres Waren- und Dienstleistungsangebot.

Die meisten Studien zu TTIP und CETA unterstellen, dass eine Reduktion der nichttarifären Handelshemmnisse die allgemeine Wohlfahrt erhöht. Das lässt allerdings außer Acht, dass Regulierungen, wie Gesetze und Standards allgemeine Politikziele verfolgen, die Marktversagen korrigieren und die Interessen einer Gesellschaft schützen. Als solches sind sie daher grundsätzlich wohlfahrtsfördernd. Werden Schutzstandards gesenkt oder gar eliminiert, entsteht der Allgemeinheit ein Wohlfahrtsverlust, der kostenmäßig in Rechnung zu stellen ist. Diese **sozialen Kosten**, die durch gegenseitige Anerkennung von Standards, Harmonisierung der Gesetze oder Verfahrensänderungen entstehen, wurden von den bekannten Untersuchungen ebenfalls nicht erfasst. Denn wichtige Schutzziele wie der KonsumentInnen-, ArbeitnehmerInnen- oder der Umweltschutz könnten im Rahmen der Regulierungszusammenarbeit zwischen EU und USA gesenkt werden. In einer der ökonomischen Untersuchungen⁶ wird beispielsweise davon ausgegangen, dass 25 - 50% aller existierenden nichttarifären Handelshemmnisse zwischen EU und den USA eliminiert oder an internationale Standards angepasst werden könnten. Potenziell betroffen sind

² CEPR (2013): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Centre for Economic Policy Research. London, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.

ECORYS (2009): Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis. Rotterdam, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf.

Bertelsmann Stiftung/Ifo (2013): Transatlantic trade and investment partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects, <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>.

³ CEPR (2013): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Centre for Economic Policy Research. London, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.

⁴ EU-Kommission: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=869>. (abgerufen am 24.8.2015).

⁵ Raza, W. et al. (2014): der Zollentgang entspricht nahezu 2% des EU-Budgets, das sind 2,6 Mrd € pa. In: Assess_TTIP: Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Policy Note.

⁶ ECORYS (2009).

sensible Sektoren wie Lebensmittel, Chemikalien, Pharmazeutika und Kosmetika oder Automobile.⁷

3. Struktur der Vorschläge der EU-Kommission zur Regulierungszusammenarbeit

Die Generaldirektion Handel der EU Kommission hat ihre Textvorschläge für das Kapitel Regulierungszusammenarbeit in TTIP im Frühjahr 2015 vorgestellt und in Folge mit den Mitgliedstaaten abgestimmt. Inzwischen wurden Folgeversionen von Textvorschlägen für das Kapitel erstellt, einige Versionen wurden im Internet geleakt. Im Folgenden werden wesentliche Elemente der Regulierungskooperation in CETA und TTIP skizziert. Die Grundlage bilden die Kapitel über Regulierungszusammenarbeit aus dem im September 2014 ausverhandelten CETA Abkommenstext⁸ und aus dem EU-Vorschlag für TTIP⁹.

Im Kapitel Regulierungskooperation werden **allgemeine Regeln** für alle Bereiche der Regulierungszusammenarbeit aufgestellt. Hier finden sich Bestimmungen über Zielsetzung, Definitionen, Anwendungsbereich, Good Regulatory Practices (Transparenzbestimmungen wie Frühinformation über geplante Regulierungen, Konsultation von Stakeholdern, internationale Zusammenarbeit) und Maßnahmen zur Umsetzung der Regulierungszusammenarbeit (Informationsaustausch, Instrumente zur Förderung der regulatorischen Kompatibilität durch gegenseitige Anerkennung, Harmonisierung und Vereinfachung, Einrichtung von Institutionen wie Focal Point, Regulatory Cooperation Body, Joint Ministerial Body).

Neben dem allgemeinen Kapitel über Regulierungskooperation sind die Annexe mit den Bestimmungen der gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (**SPS**¹⁰) und jene im Bereich der technischen Handelshemmnisse (**TBT**¹¹) für die Regulierungszusammenarbeit von Bedeutung. In diesen Bereichen könnten sich nach Verhandlungsabschluss Änderungen niederschlagen, ohne demokratisch beschlossen worden zu sein. Außerdem bestehen inhaltliche Bezüge zu Regelungen über Dienstleistungen (inklusive **Finanzdienstleistungen** und **berufliche Qualifikationen**) und das **Nachhaltigkeitskapitel** (Arbeit und Umwelt)¹² betreffend.

TTIP geht, was die Regulierungszusammenarbeit betrifft, weit über bestehende bilaterale und WTO-Abkommen im Rahmen des TBT und SPS¹³ hinaus. Kooperationsverpflichtungen bei Regulierungen in neun **Sektoren** sollen die Vereinbarungen zur Regulierungszusammenarbeit im allgemeinen Kapitel ergänzen. Zurzeit werden die Sektoren KFZ, Chemikalien, Kosmetika, Medizinprodukte, Pharmazeutika, Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT), Maschinenbau, Finanzdienstleistungen, Textilien diskutiert.¹⁴

⁷ Raza, W. et al. (2014): Assess_TTIP: Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Policy Note.

⁸ Consolidated CETA Text (Version 1. August 2014). Limited. Geleaked und am 29. September 2014 veröffentlicht.

⁹ Europäische Kommission (14. April 2015): TTIP – Regulatory Cooperation. restricted.

¹⁰ SPS: Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen.

¹¹ TBT: Technical Barriers to Trade.

¹² Hier sind nur CETA-Texte bekannt.

¹³ TBT und SPS sind WTO-Abkommen.

¹⁴ Europäische Kommission (6. Mai 2015): TTIP. Chapter on Regulatory Cooperation. Detailed Explanation on the EU Proposal for a Chapter on Regulatory Cooperation. Publiziert am 4. Mai 2015.

4. Was versteht man unter nichttarifären Handelshemmnissen?

Im Allgemeinen versteht man unter nichttarifären Handelshemmnissen alle Marktzugangsbeschränkungen, die über eine Verzollung hinausgehen. Während also Zölle tarifäre Handelshemmnisse darstellen, handelt es sich bei **Quoten, technischen Bestimmungen (TBT), Umweltauflagen, Arbeitsnormen, Lebensmittelstandards (SPS) oder Produktzulassungsverfahren** um nichttarifäre Handelshemmnisse. Im Grunde kann jede heimische Regulierung eine Handelsbarriere für den Import von Waren oder Dienstleistungen aus dem Ausland darstellen. So bestimmen staatliche Gesetze oder private Normen die Zusammensetzung, die Eigenschaften, die Qualität, den zugelassenen Gebrauch, die Handhabung sowie Umfang und Anforderungen an entsprechende Informationen einer speziellen Ware oder Dienstleistung. Manchmal dienen diese Vorschriften der Einheitlichkeit und Orientierung. Oft werden damit aber weitergehende Ziele, wie etwa der Schutz von Gesundheit, Umwelt und KonsumentInnen verfolgt.

Die EU-Kommission geht davon aus, dass auf beiden Seiten des Atlantiks Gesetze und Vorschriften zum Schutz der Gesundheit, der allgemeinen und finanziellen Sicherheit, der Umwelt der VerbraucherInnen oder anderer kollektiver Güter gelten, die im Prinzip dieselbe Zielsetzung haben, regulatorisch aber unterschiedlich umgesetzt werden.¹⁵ Diese Unterschiede führen aus Sicht der VerhandlerInnen zu erhöhten Kosten, da Unternehmen, die ihre Waren und Dienstleistungen in beiden Volkswirtschaften verkaufen wollen, die geltenden Regeln des Exportmarktes genauso einhalten müssen wie die Bestimmungen im Herstellungsland. Für die Wirtschaft ergeben sich aus den parallel existierenden Regulierungsunterschieden folgende negative Effekte: Abweichende Vorschriften können dazu führen, dass ein Produkt erst gar keine Zulassung für den Verkauf im Exportmarkt erhält. Unterschiedliche Standards können dazu führen, dass gesonderte Fertigungslinien für den Exportmarkt hergestellt werden müssen oder dass doppelte Prüfungen erforderlich sind.

5. Methoden des Abbaus von Regulierungsunterschieden

Zentral ist der Abbau von **bestehenden und zukünftigen Regulierungsunterschieden** zwischen der EU und den USA, die sich als „unnötig und belastend“ für den Handel erweisen.¹⁶ Im Bereich des Umwelt- und KonsumentInnen- oder ArbeitnehmerInnenschutzes gibt es große Unterschiede zwischen den Regulierungsphilosophien der EU, Kanada und den USA. Beispiele dafür sind unterschiedliche Produktionsverfahren, wie der Einsatz von Wachstumshormonen in der Viehzucht, von Pestiziden in der Landwirtschaft, Zulassungsverfahren von pharmazeutischen Produkten, aber auch die Organisation und Vertretung von ArbeitnehmerInnen.

Durch folgende Methoden sollen bestehende und geplante Regulierungen auf beiden Seiten angeglichen werden:

- Ein **Informationsaustausch** zwischen den Vertragspartnern ermöglicht die Abstimmung über geplante Rechtsakte („Frühinformationssystem“ bzw. „Frühwarnsystem“).
- Bei der **Harmonisierung** einigen sich die HandelspartnerInnen auf einen gemeinsamen Standard, der anschließend auf beiden Territorien gilt.¹⁷ Sie stellt eine weitreichende Form des Abbaus von Regulierungsunterschieden dar.

¹⁵ Europäische Kommission (2014): The Transatlantic Trade and Investment partnership (TTIP) – TTIP explained.

¹⁶ Europäische Kommission (14. April 2015): TTIP – Regulatory Cooperation. restricted.

¹⁷ Diels, J. Thorun, C. (2014): Chancen und Risiken der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) für die Verbraucherwohlfaht. Friedrich Ebert Stiftung.

- Bei der **gegenseitigen Anerkennung** können voneinander abweichende Standards und Regeln von der jeweils anderen VertragspartnerIn neben den eigenen Regeln als zulässig anerkannt werden. Das bedeutet, dass Produkte von Unternehmen, die den Regeln des Exportlandes folgen, automatisch auch zum Verkauf im Importland zugelassen werden. Das bringt höhere und oft kostenintensivere Standards unter Druck. So würden in den USA geltende Vorschriften auch dann als gleichwertig anerkannt, wenn sie weniger streng sind als in der EU.
- Die EU-Kommission erklärt in TTIP auch die „**Vereinfachung**“ als Methode. Dieser Begriff hat keinen handelspolitischen Hintergrund, sondern entstammt der Reformdiskussion zur Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung.¹⁸

Im Folgenden werden einzelne Aspekte des Kapitels zur Regulierungszusammenarbeit aufgegriffen und kritisch diskutiert.

6. Der Anwendungsbereich von CETA und TTIP

Die Regulierungszusammenarbeit soll sich bis auf wenige Ausnahmen auf sämtliche Regulierungen im Waren- und Dienstleistungsbereich erstrecken.¹⁹ Der Anwendungsbereich umfasst neben den **bestehenden** auch **geplante Rechtsakte**. Das Ausmaß der Zusammenarbeit ist enorm: die Regulierungskooperation bezieht sich auf die **künftige** – nach der Ratifikation von CETA und TTIP – **Zusammenarbeit**.

Die **Ausnahmen** in CETA sind überschaubar: europäische audiovisuelle Dienstleistungen, kommerzielle Nutzung natürlicher Wasservorkommen²⁰, bestimmte soziale Dienstleistungen von den Vorschriften über Qualifikations- und Genehmigungserfordernisse²¹. In TTIP wurden soweit bisher ersichtlich Chemikalien und Finanzdienstleistungen vom Anwendungsbereich des allgemeinen Regulierungskapitels ausgenommen. Sonstige Bereichsausnahmen sind in keinem der beiden Abkommen bekannt. Wollte man beispielsweise Gentechnik oder die Hormonbehandlung von Masttieren aus der Regulierungszusammenarbeit ausnehmen, müsste CETA diesbezüglich nachverhandelt werden. Entsprechend wären eindeutige Ausnahmen auch in die Verhandlungen über TTIP einzubringen.

7. Was bedeutet „Living Agreement“

Erklärtes Ziel von TTIP ist es, rechtliche Anforderungen an Produkte oder Produktionsprozesse anzugleichen. Eine direkte Angleichung im Rahmen der TTIP-Verhandlungen wird in vielen Bereichen schwierig sein. Darum will man TTIP als "*living agreement*" abschließen. Es geht um eine langfristige regulatorische Kooperation. Die Zusammenarbeit soll konkret heißen: US- und EU-Gesetzgeber beraten sich darüber, wie die Gesetzgebung in Zukunft angeglichen werden kann. Das betrifft neue wie schon bestehende Gesetze gleichermaßen.

¹⁸ Stoll, P.T. Holterhus, T.P. Gött, H. (2015): Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP. Arbeiterkammer Wien.

¹⁹ CETA-Entwurf vom 1. August 2014. Kapitel 26 Art. und TTIP-Entwurf vom 14. April. TTIP - Initial Provisions for Chapter Regulatory Cooperation. Art. 3 und 4.

²⁰ Die Wasserversorgung wurde im CETA fast komplett aus dem Anwendungsbereich ausgenommen. Allerdings muss - sobald eine Vertragspartei die kommerzielle Nutzung einer spezifischen Wasserressource erlaubt - dies im Wege der Meistbegünstigung auch dem Vertragspartner ermöglicht werden.

²¹ Nicht aus dem allgemeinen Kapitel über Regulierungskooperation, sondern aus dem Kapitel über grenzüberschreitende Dienstleistungen ausgenommen. Siehe Stoll, P.T. Holterhus, T.P. Gött, H. (2015): Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP. Arbeiterkammer Wien. S. 13.

In CETA wurde ein verkürztes Verfahren für die **Änderung von Anhängen, Anlagen, Protokollen und Anmerkungen** des Abkommens vorgesehen. Die Anhänge enthalten die während der Verhandlungen von CETA und TTIP erzielten Ergebnisse über die aktuelle und zukünftige Regulierungszusammenarbeit. Zukünftige Ergebnisse der Regulierungszusammenarbeit könnten Änderungen des KonsumentInnen-, ArbeitnehmerInnen- oder Umweltschutzes erfordern und mittels eines vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens in die Anhänge (zB SPS oder TBT²²) übernommen werden (dazu näheres im Abschnitt „Demokratiepolitische Bedenken“). Es ist also zu berücksichtigen, dass der weite Anwendungsbereich dieses Kapitels auch **nach Inkrafttreten von CETA und TTIP Rechtsakte zu ändern oder zu erweitern** ermöglicht, ohne dass damit diese Teile einer demokratischen Kontrolle unterliegen würden. Diese Dynamik in der Regulierungszusammenarbeit wird mit „Living agreement“ bezeichnet.

8. Bleibt die Regulierungsautonomie der Vertragsparteien erhalten?

Im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich stellt sich auch die Frage, ob das sogenannte Regulierungsrecht („**Right to Regulate**“) einen Schutz für nationale Regulierungsinteressen bietet? Das Regulierungsrecht soll den Vertragspartnern auch in Zukunft ermöglichen Gesetze im öffentlichen Interesse zu erlassen. Hier ist große Skepsis angebracht: Erstens wird das Right to Regulate an verschiedenen Stellen begrenzt. So wird es zB im TTIP-Entwurf nur für die Verfolgung „legitimer“ Gemeinwohlziele anerkannt.²³ Was unter legitimen Gemeinwohlzielen zu verstehen ist und wer darüber entscheidet, bleibt völlig offen.

Zweifel an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung der Regulierungsautonomie für die Mitgliedstaaten sind auch aus zwei weiteren Gründen gegeben: Vertragliche Bestimmungen von völkerrechtlichen Verträgen (zB Handelsabkommen) schränken die souveränen Rechte der Mitgliedstaaten immer ein. Außerdem bedeutet die schiere **Existenz eines Regulierungskooperationskapitels** die Reduktion der Regulierungsautonomie: „Es soll ja gerade nicht jede Partei beliebig regulieren, sondern nur im Rahmen der vertraglichen Vorgaben und in Abstimmung mit der anderen Vertragspartei.“²⁴

Trotz der Ankündigung, das Recht auf Regulierung werde nicht angetastet, ist die Europäische Kommission den Wünschen der US-Agrarindustrie bei Regulierungsvorhaben bereits am Beginn der TTIP-Verhandlungen entgegengekommen. Beispiele dafür sind die Genehmigung der Milchsäurebehandlung von Rinderschlachtkörpern und der Verzicht auf die Kennzeichnung von Klonfleisch von Nachfahren geklonter Tiere.²⁵

²² SPS steht für Bestimmungen über Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen. TBT steht für die Bestimmungen über technische Handelshemmnisse.

²³ TTIP-Entwurf vom 14. April 2015. TTIP- Initial Provisions for Chapter Regulatory Cooperation. Art. 1 Abs. 3.

²⁴ Stoll, P.T. Holterhus, T.P. Gött, H. (2015): Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP. Arbeiterkammer Wien, S. 16.

²⁵ Antworten auf Fragen des deutschen Bundestages vom Juni 2014

http://www.bundestag.de/blob/285528/06f3f2e05961988245dc531f817d19e7/stellungnahme_dbv-data.pdf
abgerufen am 28.9.2015.

9. Besteht eine Pflicht zur Regulierungszusammenarbeit?

Diese Frage kann aufgrund der vorliegenden Vorschläge zu CETA und TTIP nicht eindeutig beantwortet werden. Denn, einerseits wird im CETA-Entwurf²⁶ festgehalten, dass konkrete Vorhaben in der Regulierungszusammenarbeit freiwillig erfolgen sollen. Andererseits wird aber bei der Verweigerung zur (oder dem späteren Rückzug von der) Zusammenarbeit nach dem CETA-Entwurf eine **Begründung** von der Vertragspartei verlangt. Eine grundsätzliche „Freiwilligkeit“ entbindet nicht davon, bestehende konkrete Pflichten zu erfüllen. So ist zB eine Informationspflicht über geplante Regulierungsvorhaben im Rahmen des „Frühinformationssystems“ des TTIP-Entwurfes vorgesehen.²⁷

Entsprechend dem Rechtsgutachten zur Regulierungskooperation von Stoll et al²⁸ könnte eine **Verweigerung zur Zusammenarbeit** nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln unzulässig sein. Ein Verstoß gegen die Vertragserfüllungspflicht könnte im Zuge des abkommenseigenen Streitbeilegungsverfahrens verurteilt werden.

10. Institutionen und Beschlussfassung

Die Regulierungszusammenarbeit soll in CETA und TTIP von transatlantischen Ausschüssen bewerkstelligt werden. Diese werden auf beiden Seiten mit RegierungsvertreterInnen besetzt. So sollen die Sitzungen des „**Joint Ministerial Body**“ und des „**CETA Joint Committee**“ auf Ebene des obersten US-Handelsvertreters (zurzeit Michael Froman) bzw. des zuständigen kanadischen Handelsministers und der für Handel zuständigen EU-Handelskommissarin (zurzeit Cecilia Malmström) stattfinden. Diese Hauptausschüsse sollen die Handels- und Investitionsabkommen verwalten und umsetzen.²⁹

Das „**Regulatory Cooperation Forum**“ in CETA und der „**Regulatory Cooperation Body**“ in TTIP sind besonders relevant, wenn es darum geht die Arbeiten des Hauptausschusses und die Umsetzung des Regulierungskapitels vorzubereiten, zu unterstützen und zu beobachten. Diese Regulierungsunterausschüsse unterstehen dem jeweiligen Hauptausschuss und werden durch hohe Beamte der Kommission (Generaldirektor der Generaldirektion Handel in der EU-Kommission) und des kanadischen Handelsministeriums (auf Ebene des stellvertretenden Handelsministers) repräsentiert.

Die Regulierungszusammenarbeit kann in den genannten Ausschüssen **unverbindliche und verbindliche Beschlüsse** nach sich ziehen. Nur wenn beide Seiten zustimmen, sollen Beschlüsse gefasst werden können.³⁰ Im Rahmen des „CETA Joint Committee“ können völkerrechtlich verbindliche Beschlüsse getroffen werden, wovon auch Änderungen der Anhänge, Anlagen, Protokolle und Anmerkungen umfasst sein können. Wie bereits erwähnt, könnte dies eine signifikante Fortentwicklung des Abkommens zur Folge haben.

Die Vorentscheidung über Gesetzesakte würde dadurch in transatlantischen Gremien fallen zu denen nicht näher bestimmte Stakeholder bevorzugten Zugang hätten.

²⁶ CETA-Entwurf vom 1. August 2014. Kapitel 26 Art X.2 Abs. 6

²⁷ TTIP-Entwurf vom 14. April 2015. TTIP- Initial Provisions for Chapter Regulatory Cooperation. Art.5 Abs. 1.

²⁸ Stoll, P.T. Holterhus, T.P. Gött, H. (2015): Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP. Arbeiterkammer Wien.

²⁹ CETA-Entwurf vom 1. August 2014. Kapitel 30 Art X.01 und TTIP-Entwurf vom 14. April. TTIP - Initial Provisions for Chapter Regulatory Cooperation. Art. 14.

³⁰ CETA-Entwurf vom 1. August 2014. Kapitel 30 Art X.03.

11. Demokratiepolitische Bedenken

Bei allen Rechtsakten innerhalb der EU und den jeweiligen Mitgliedstaaten handelt es sich um das Ergebnis von **demokratisch gefassten Entscheidungen**. Die daraus hervorgehenden Regelungen bilden daher einen gesellschaftlichen Konsens über Wertentscheidungen (zB die Bestimmungen über die Zulassung und Kennzeichnungspflicht gentechnisch veränderter Produkte, das Verbot von Wachstumshormonen in der Tierzucht, usw) ab. Die Kommission strebt dagegen „*ein straffes Verfahren zur Änderung der sektorbezogenen Anhänge der TTIP bzw zur Aufnahme neuer Anhänge durch einen vereinfachten Mechanismus, der keine nationalen Ratifizierungsverfahren voraussetzt*“ an.³¹

Die vorliegenden Vorschläge der Kommission zur Regulierungskooperation lassen daher auch die Frage offen, ob und in welchen Fällen völkerrechtlich bindende Beschlüsse des „CETA Joint Committee“ die Zustimmung der zuständigen Organe der Vertragsparteien erfordern. Im Fall einer Änderung der Anhänge ist ausdrücklich geregelt, dass es lediglich eines **verbindlichen Beschlusses des Hauptausschusses** bedarf, dem die Vertragsparteien zustimmen *können*, aber nicht zwingend müssen. Nichts deutet jedenfalls auf die Einbindung oder Zustimmung des **Ministerrates, des EU-Parlamentes und der entsprechenden Organe der Mitgliedstaaten** in den vorliegenden Regulierungskapiteln hin. Dies erspart zusätzliche, aufwändige und zeitintensive parlamentarische Zustimmungsverfahren und entspricht dem Ziel eines „straffen Verfahrens“ ohne Zustimmungserfordernisse. Stoll et al sind der Auffassung, dass bei Vertragsänderungen von CETA und TTIP eine innerstaatliche Zustimmung durch die Parlamente – wie im Völkerrecht üblich – erforderlich ist.³²

12. Welche Rolle spielen Stakeholder?

Auch die institutionelle Zusammensetzung der Akteure (zuständige EU-Kommissionsbeamte, US-Behörden und nicht näher bestimmte Stakeholder) der Regulierungskooperation im Rahmen der TTIP löst demokratiepolitische Bedenken aus. Es bleibt völlig unklar, **welche Einflussmöglichkeiten welchen Interessengruppen zugestanden** werden sollen. Der Begriff der Stakeholder ist äußerst weitreichend und umfasst neben der Vertretung gesellschaftlicher Interessen einen großen Teil an sehr einflussreichen RepräsentantInnen von Unternehmensinteressen. Bis dato ist nicht sichergestellt, dass zivilgesellschaftliche Gruppen in den Gremien, die für die Zielsetzung ihrer Arbeit relevant ist, vertreten sind und sich ihre Einbindung auf die Ergebnisse hinreichend auswirken kann.

Außerdem sollen etwa ein **Frühinformationsmechanismus** über geplante Regulierungen eingerichtet und **Folgenabschätzungen** erstellt werden, die die möglichen Auswirkungen auf den transatlantischen Handel von potenziell relevanten Regulierungsvorschlägen künftig genau prüfen. Über diese Instrumente könnten VertreterInnen der Unternehmensseite auf EU und US-Seite Gesetzesvorhaben, die deren Handels- und Investitionsinteressen zuwiderlaufen, zu einem sehr frühen Zeitpunkt beeinflussen.

³¹ EU Kommission. 2013. TTIP: Übergreifende Disziplinen und institutionelle Bestimmungen. S.5. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152672.pdf. Abgerufen am 25.9.2015.

³² Stoll, P.T. Holterhus, T.P. Gött, H. (2015): Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP. Arbeiterkammer Wien. S. 9.

Die Erfahrung zeigt, dass **Unternehmensverbände und transnationale Konzerne** einen großen Einfluss auf die Initiativen der europäischen Kommission und US-Regierung haben. Auf der anderen Seite sind die zivilgesellschaftlichen Organisationen mit vergleichsweise geringen Ressourcen benachteiligt. Nach offiziellen Angaben des europäischen Transparenzregisters stehen rund 150 Vertretungen auf ArbeitnehmerInnenseite etwa 4.500 Lobbys der Unternehmensseite gegenüber.³³ Ebenso sind auch in den offiziellen Beratergremien der Kommission VertreterInnen der Wirtschafts- bzw Unternehmensseite in einer dominanten Position.

13. Der Stillstand der Regulierungsentwicklung (Regulatory Chill)

Die Einengung der demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten führt ua auch dazu, dass es zukünftig schwerer wird, Fortschritte im Bereich des KonsumentInnen-, Gesundheits-, ArbeitnehmerInnen- und Umweltschutzes durchzusetzen. Das vorgeschlagene **Frühwarnsystem** und der **Regulierungsdialo** könnten den transnationalen Konzernen die Möglichkeit einräumen, Gesetzesvorhaben, die ihren Handels- und Investitionsinteressen zuwiderlaufen, zu einem sehr frühen Zeitpunkt zu beeinflussen oder im Keim zu ersticken. Diese Interventionen können in einem relativ frühen Stadium dazu führen, dass es schließlich zu einer Verringerung der Regulierungsaktivität kommt.

Aber auch die Tatsache, dass Regulierungsentscheidungen durch die transnationalen Gremien **nicht mehr unabhängig** getroffen werden können, weil zB die Anhebung von Standards von komplexen Nachverhandlungen mit den USA verbunden wäre, kann Regulierungsprozesse in bestimmten Bereichen lähmen. Zusätzlich zum bestehenden EU-internen Abstimmungsprozedere käme durch CETA und TTIP ein aufwändiger und zeitintensiver Abstimmungsprozess (Folgenabschätzungen, Konsultationen, Monitoring) hinzu.

14. Hohe Standards und die Verteidigung des Vorsorgeprinzips

In den Textvorschlägen von CETA und TTIP wird die Zielvorgabe möglichst „**hohe Standards**“ erreichen zu wollen postuliert. Die Kommission beteuert „... dass die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu keiner Aufweichung von Konsumentenschutz-, Gesundheits-, Umwelt- und Arbeitsstandards führen wird.“³⁴ Zweifel ergeben sich aber durch die Formulierung im CETA Regulierungskapitel, wonach hohe Schutzstandards nur in Übereinstimmung mit **WTO-Regelungen** verfolgt werden dürfen. Globale WTO-Regelungen sind aufgrund der vielen und unterschiedlichen Schutzphilosophien und Entwicklungsniveaus ihrer Mitgliedstaaten jedoch nicht auf ein hohes Schutzniveau ausgerichtet.

Das **Vorsorgeprinzip** ist ein Kernelement der europäischen Regulierungspolitik, kommt aber praktisch weder in CETA³⁵ noch in TTIP vor. Das Vorsorgeprinzip stützt sich auf den vorbeugenden Schutz von Umwelt und Gesundheit. Ein Mangel an vollständiger

³³ http://www.arbeit-wirtschaft.at/servlet/ContentServer?pagename=X03/Page/Index&n=X03_1.a_2015_01.a&cid=1418658077748, abgerufen am 28.9.2015.

³⁴ zuletzt nach der 8. Verhandlungsrunde vom 2. – 6. 02. 2015
<http://www.bmwfw.gv.at/Aussenwirtschaft/ttip/Seiten/default.aspx>

³⁵ In CETA finden sich in Bezug auf den Arbeits- und Umweltschutz (Nachhaltigkeitskapitel) Ausnahmebestimmungen, die der Vorsorge entsprechen.

wissenschaftlicher Gewissheit darf demnach kein Grund sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von diesbezüglichen Schäden auszuschließen. Da es sich dabei aber um ein sensibles und öffentlichkeitswirksames Thema in der europäischen Öffentlichkeit handelt, versucht die Kommission die fehlende Verankerung des Vorsorgeprinzips durch den Verweis auf das WTO-Recht zu verschleiern. Das WTO-Recht erlaubt jedoch nur eine zeitlich begrenzte Anwendung des Vorsorgeprinzips, während grundsätzlich ein wissenschaftsbasierter Ansatz verfolgt wird. Im Fall ungenügender wissenschaftlicher Erkenntnisse erlaubt das einschlägige WTO-SPS-Übereinkommen – ohne das Vorsorgeprinzip anzuführen – nur provisorische Maßnahmen. Eine auf dem Vorsorgeprinzip beruhende Regulierung im CETA-Entwurf ist nur in einzelnen, besonders geregelten Ausnahmefällen zulässig, während im Übrigen ein wissenschaftsbasierter Ansatz zugrunde gelegt wird.

Zahlreiche regulatorische Unterschiede zwischen der EU und den USA sind nicht nur auf technische Differenzen, sondern vielmehr auf fundamental unterschiedliche Regulierungsphilosophien zurückzuführen. In vielen Bereichen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes verfolgt die EU das Vorsorgeprinzip, dem das Prinzip der wissenschaftlichen Gewissheit, das in den USA als Leitprinzip angewandt wird, entgegensteht. Im WTO Streitverfahren zwischen der EU einerseits und den USA sowie Kanada andererseits, hat die EU erfolglos versucht das Einfuhrverbot von hormonbehandeltem Rindfleisch mit dem internationalen Vorsorgeprinzip zu rechtfertigen.

Würde sich das Prinzip einer „wissenschaftsbasierten Bewertung“ im Rahmen des TTIP durchsetzen, käme das einer Abschaffung des Vorsorgeprinzips in der EU gleich.

15. Resümee

Alle Rechtsakte stehen zur Disposition

Der **Anwendungsbereich** erfasst prinzipiell alle geplanten und bestehenden Regulierungsmaßnahmen, die Auswirkungen auf den transatlantischen Handel haben könnten. So könnten neben EU-Verordnungen, -Richtlinien, -Umsetzungsmaßnahmen sowie delegierte Rechtsakte auch Regulierungen der EU-Mitgliedstaaten erfasst sein. Dieser breiten Definition zufolge könnte so gut wie jeder Rechtsakt in der EU und den USA von der Regulierungszusammenarbeit in TTIP betroffen sein. Darunter fallen auch solche, die dem Schutz der ArbeitnehmerInnen, der VerbraucherInnen und der Umwelt dienen.

Die Regulierungszusammenarbeit berührt auch Bereiche, die in den **Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten** fallen. Gleichzeitig sind nach jetzigem Stand im CETA nur die EU selbst, nicht aber die Mitgliedstaaten, unmittelbar an der Regulierungszusammenarbeit beteiligt.

Das Recht auf Regulierung (**Right to Regulate**) ist allein aufgrund der Existenz eines Kapitels über Regulierungskooperation eingeschränkt und sichert die Regulierungsautonomie der EU keineswegs.

Fragwürdige Methoden der Regulierung

Der Abbau der sogenannten nichttarifären Handelshemmnisse wird dabei durch frühzeitigen Informationsaustausch über Regulierungsvorhaben, Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung von Standards angestrebt. Darüber hinaus ist in TTIP auch eine Vereinfachung (‘simplification’) von Regulierungen vorgesehen. Damit geht die Regulierungszusammenarbeit über die bloße Verminderung von handelshemmenden

Regulierungsunterschieden zwischen der EU und den USA hinaus.

Schutzniveaus sind nicht abgesichert

Es besteht die Befürchtung, dass die derzeitigen Schutzniveaus für KonsumentInnen, ArbeitnehmerInnen und die Umwelt abgeschwächt oder deren künftige Erhöhung und Ausweitung eingeschränkt werden könnten. Dies gilt insbesondere in jenen Bereichen, in denen unterschiedliche Regulierungsphilosophien aufeinander prallen. So wendet die EU beispielsweise in vielen Bereichen des Gesundheits- und des Umweltschutzes (zB bei der Gentechnik, Lebensmittelsicherheit, oder gefährlichen Chemikalien) das **Vorsorgeprinzip** an. Diesem Grundsatz zufolge können auch bei fehlender endgültiger wissenschaftlicher Gewissheit über das Ausmaß der Risiken präventive Maßnahmen zum Schutz von Menschen, Tieren und Umwelt, wie etwa Verbote von Produkten und Herstellungsweisen, ergriffen werden. Dieses Prinzip wird von der US-Regierung als „unwissenschaftlich“ kritisiert. In den USA gibt es hingegen weder spezielle Zulassungsverfahren oder Registrierungspflichten für gentechnisch veränderte Organismen noch eine Verpflichtung für deren Kennzeichnung.

Bedenklich ist insbesondere, dass das Vorsorgeprinzip als ein Kernelement der europäischen Regulierungspolitik in CETA und den bisher bekannten Teilen des TTIP nicht vorkommt. Es wird auf das **WTO-Recht** verwiesen, das jedoch auf eine wissenschaftliche Begründung ausgerichtet ist. Im Gegensatz dazu ermöglicht das Vorsorgeprinzip bereits Schutzmaßnahmen, wenn die Schädlichkeit von bestimmten Substanzen noch nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden kann. Entgegen den Beteuerungen der EU-Kommission die Standards im KonsumentInnen-, Gesundheits-, Umwelt- und Arbeitsschutz nicht senken zu wollen, ergeben sich Zweifel, wenn niedrigere WTO-Standards zum Maßstab werden.

Demokratiedefizit

Es ist unklar, ob und in welchen Fällen völkerrechtlich bindende Beschlüsse der transatlantischen Gremien (CETA Joint Committee bzw Joint Ministerial Body in TTIP) die Zustimmung des EU-Ministerrates, des EU-Parlamentes und der entsprechenden Organe der Mitgliedstaaten erfordern.

Ein weiteres Defizit liegt darin, dass nach dem geltenden EU-Recht das EU-Parlament nur ein einziges Mal bei der Ratifikation der Abkommen zustimmen muss. Über die Regulierungskooperation innerhalb der Abkommen muss es nur noch informiert wird.

Zusammensetzung der beteiligten Stakeholder offen

Der Begriff der Stakeholder ist äußerst weitreichend und umfasst neben der Vertretung gesellschaftlicher Interessen einen großen Teil an sehr einflussreichen Repräsentanten von Unternehmensinteressen. Bis dato ist nicht sichergestellt, dass zivilgesellschaftliche Gruppen in den Gremien, die für die Zielsetzung ihrer Arbeit relevant ist, vertreten sind und sich ihre Einbindung auf die Ergebnisse hinreichend auswirken kann.

Der Regulatory Cooperation Body in TTIP soll aus VertreterInnen der Regulierungsbehörden auf EU- und US-Seite bestehen, die Vorschläge für die Regulierungskooperation erarbeiten sollen. Diese transatlantischen Gremien, zu welchen nicht näher bestimmte **Stakeholder** bevorzugten Zugang hätten, würden zeitig in den Gesetzwerdungsprozesses einbezogen werden.

Folgen für die Zukunft

Aus demokratiepolitischer Sicht höchst problematisch sind die Vorschläge der Europäischen Kommission hinsichtlich eines „**lebenden Abkommens**“. Dies bedeutet, dass im Rahmen der Regulatorischen Kooperation langfristige Instrumente und Mechanismen geschaffen werden, die sicherstellen, dass auch nach dem Inkrafttreten von TTIP bestehende Regulierungsunterschiede abgebaut und zukünftige vermieden werden. Die Regulierungszusammenarbeit erfasst auch in Vorbereitung befindliche sowie zukünftige Regulierungen. Eine Informationspflicht der Vertragspartner über geplante Regulierungen sieht vor, dass Regulierungsvorhaben frühzeitig Gegenstand der Zusammenarbeit werden können. In den transatlantischen Gremien von CETA und TTIP können völkerrechtlich verbindliche Beschlüsse getroffen werden. Davon umfasst sind auch Änderungen der Anhänge, Anlagen, Protokolle und Anmerkungen. Dies könnte signifikante Fortentwicklungen des Abkommens zur Folge haben (Living Agreement).

Parlamente wurden in den Vorschlägen der EU-Kommission an keiner Stelle zur regulatorischen Kooperation berücksichtigt.