

Making Sense of CETA



Lesen und verstehen

Analyse des EU-Kanada-Freihandelsabkommens

Making Sense of CETA – CETA lesen und verstehen. Analyse des EU-Kanada Freihandelsabkommens. Hrsg. v. PowerShift / CCPA u. a., Berlin / Ottawa, September 2016

Download unter <https://power-shift.de/making-sense-of-ceta/>

Herausgeber

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.

Greifswalder Str. 4 (Haus der Demokratie & Menschenrechte), 10405 Berlin

Tel.: +49-(0)30-42805479

Email: Peter.Fuchs@power-shift.de

<http://power-shift.de>

Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA)

Suite 500, 251 Bank Street, Ottawa, ON, K2P 1X3

Kanada

www.policyalternatives.ca

sowie

Aitec (FR), Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (DE), AK Wien (AT), attac (DE), attac (AT), BUND e.V. (DE), Campact e.V. (DE), Compassion in World Farming (EU), Corporate Europe Observatory (EU), Ecologistas en Acción (ES), Fair Watch (IT), Forum Umwelt und Entwicklung (DE), Friends of the Earth (EU), Global Justice Now (UK), Institute of Global Responsibility (PL), Katholische Arbeitnehmer Bewegung (DE), Lobby Control e.V. (DE), Mehr Demokratie e.V. (DE), Mouvement Ecologique (NL), Nature Friends Greece (GR), Österreichischer Gewerkschaftsbund (AT), Progressi (IT), Seattle to Brussels Network (EU), SOMO (Centre for Research on Multinational Corporations) (NL), Stop TTIP (DE), Transnational Institute (EU), Umweltinstitut München (DE), War on Want (GB), weed e.V. (DE).

Mitarbeit/Redaktion

Hadrian Mertins-Kirkwood, Scott Sinclair, Stuart Trew (alle CPPA), Laura Große, Peter Fuchs, Anna Schüler, Ines Koburger (alle PowerShift).

Externe Übersetzungen

Marie-Sophie Keller, Madeleine Drescher

Danksagung

Wir bedanken uns bei den Funders for Fair Trade für die finanzielle Unterstützung dieser Publikation und bei allen AutorInnen für ihre inhaltlichen Beiträge.

Layout, Satz und Grafik

Tilla Balzer | balzerundkoeniger.de

Berlin, Ottawa Januar 2017

Creative Commons Lizenz: BY, NC, ND 3.0

ISBN: 978-3-9814344-7-7

Bestellung gedruckter Exemplare bitte per Email an: Anna.Schueler@power-shift.de

(bitte genaue Stückzahl und Liefer-/Rechnungsadressen angeben)

Preis Einzelexemplar: 3,- Euro (plus Versandkosten)

Ab 10 Exemplaren: 2,- Euro (plus Versandkosten)

Inhalt

- Seite 5 Zusammenfassung**
- Seite 11 Investitionsschutz und Streitbeilegung in CETA**
PowerShift e. V. und Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA)
- Seite 19 CETA und Finanzdienstleistungen: Steigende Gewinne für Banken auf Kosten der BürgerInnen**
Myriam Vander Stichele, SOMO
- Seite 25 CETA: Öffentliche Dienstleistungen in Gefahr**
Roeline Knottnerus, Transnational Institute
mit Scott Sinclair, CCPA
- Seite 31 Dienstleistungshandel**
PowerShift e.V. und Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA)
- Seite 39 Beschränkung der Regulierungskompetenz von Regierungen**
Ellen Gould, CCPA
- Seite 45 Standards abbauen durch regulatorische Kooperation**
Max Bank, LobbyControl
mit Ronan O' Brien, unabhängiger Wissenschaftler und
Lora Verheecke, Corporate Europe Observatory
- Seite 49 Patente, Urheberrechte und Innovation**
Ante Wessels, Foundation for a Free Information Infrastructure, e. V.
- Seite 55 Bäuerliche Märkte und Lebensmittelqualität auf der Kippe**
Berit Thomsen, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)
- Seite 63 Freihandel oder Klimaschutz? – Energie- und klimapolitische Gefahren von CETA**
Ernst-Christoph Stolper, BUND e. V.
- Seite 71 Handel und Arbeitsrechte**
Angela Pfister, Österreichische Gewerkschaftsbund
Éva Dessewffy, Österreichische Arbeitskammer
- Seite 75 CETA und seine Bedrohung der kulturellen Vielfalt**
Jan-Erik Thie, PowerShift

Seite 78 Das im Kulturbereich lange unterschätzte Freihandelsabkommen mit Kanada

Olaf Zimmermann, Publizist und Geschäftsführer des Deutschen Kulturrats

Seite 81 Kanada-spezifische Bedenken

Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood, CCPA

Seite 87 Die CETA-Ratifikation in Kanada und Europa: Wann und wie können wir den Vertrag stoppen?

Michael Efler, Mehr Demokratie e. V.

FINANZDIENSTLEISTUNGEN

CETA sorgt für einen Anstieg der grenzübergreifenden Finanzdienstleistungen und erleichtert den Zugang von Direktinvestitionen zum finanziellen Sektor. Dadurch würde das Abkommen die Finanzindustrie dazu ermutigen, größere Risiken einzugehen (z.B. durch die Entscheidung, in spekulative Anlagen zu investieren) um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Zudem würde CETA den regulatorischen Spielraum von Regierungen einschränken, finanzielle Instabilität zu adressieren. Unter anderem, indem es der Finanzindustrie ein institutionalisiertes Mitspracherecht innerhalb des regulatorischen Prozesses einräumt.

Völlig ungeachtet der Finanzkrise würde CETA den Sektor für finanzielle Dienstleistungen in der EU und Kanada einem erhöhten Wettbewerb aussetzen und starken Druck auf Aufsichtsvorschriften ausüben. Auf diese Weise wären beide Vertragsparteien anfälliger für Finanzschocks und Dominoeffekte. Hinzu kommt, dass zentrale Bestimmungen bezüglich der Finanzdienstleistungen über den ISDS-Mechanismus einklagbar sind. Regierungen könnten praktisch dazu gezwungen sein, Banken für Regulierungsmaßnahmen zu entschädigen.

HANDEL MIT DIENSTLEISTUNGEN

CETA würde die Regulierungsfähigkeit von Regierungen bezüglich des Eintritts und der Tätigkeiten ausländischer Dienstleister auf dem inländischen Markt begrenzen. Das würde auch Regulierungen betreffen, die nicht auf Grundlage des Herkunftslandes eines Unternehmens diskriminieren. Indem es ausländischen Dienstleistern Marktzugang und bevorzugte Behandlung gewährt, bedroht CETA das Überleben öffentlicher Dienstleistungen und der regionalen Anbieter. Zwar enthält CETA Ausnahmeregelungen

für Dienstleistungen, allerdings erfasst das hier verwendete Negativlisten-Prinzip generell alle Dienstleistungen, sofern diese nicht explizit ausgeschlossen sind. Überdies zwingen die „Sperrklinken“- und „Stillhalte“-Klauseln in CETA Regierungen dazu, zukünftige Regulierungsfragen unter der Maßgabe immer weiterer Liberalisierung zu entscheiden. Dies würde auch viele jener Dienstleistungen betreffen, für die eigentlich Ausnahmeregelungen gelten.

ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN

Während eine begrenzte Anzahl öffentlicher Dienstleistungen von einigen der Liberalisierungsbestimmungen in CETA ausgeschlossen ist, sind zentrale Vorbehalte äußerst schwach formuliert oder mangelhaft. Der im Abkommen enthaltene Investitionsschutz würde die Fähigkeit von Regierungen unterlaufen, ihre öffentlichen Dienste auszuweiten oder in der Zukunft neue zu etablieren.

CETA steht in starkem Widerspruch mit der Freiheit gewählter Regierungen, privatisierte Dienstleistungen zurück in die öffentliche Hand zu bringen. Haben sich ausländische Investoren erst einmal auf einem privatisierten Sektor etabliert, können Anstrengungen zur Wiederherstellung öffentlicher Dienstleistungen Klagen auf Kompensationszahlungen auslösen, die die durchgeführten Privatisierungen unumkehrbar zementieren würden.

INTERNE REGULIERUNG

Indem CETA fest schreibt, dass die Anforderungen an Zulassungen und Qualifikationen, genauso wie jede Maßnahme in Zusammenhang mit diesen Vorgaben – „so einfach wie möglich“ sein soll, würde es die gesetzgeberische Flexibilität auch in solchen Bereichen beschränken, die nur lose mit Handel in Verbindung

stehen. Selbst nicht-diskriminierende Regulierungen werden so zu möglichen Handelshemmnissen.

Der Geltungsbereich der Bestimmungen zu interner Regulierung geht weit über das hinaus, was in anderen Verträgen und sogar in anderen Passagen in CETA festgeschrieben ist. Regulierungen nicht nur im Bereich Dienstleistungen, sondern „*aller ökonomischen Aktivitäten*“ werden davon betroffen sein. Nur bezüglich einiger weniger Punkte sollen Vorbehalte gelten.

REGULATORISCHE KOOPERATION

CETA würde eine Reihe von Institutionen und Prozessen schaffen, die es ausländischen Regierungen (und deren Wirtschaftslobbys) erlauben, sich bei der Einführung neuer interner Regulierungen einzumischen. Dies könnte Gesetzgebung im Sinne des öffentlichen Interesses verlangsamen oder verhindern und letztlich das Vorsorgeprinzip untergraben. Die Bandbreite der davon betroffenen Bereiche wäre enorm: Sie würde nicht nur Waren und Dienstleistungen umfassen, sondern auch Investitionen und andere Felder, die nur locker mit dem Bereich Handel verbunden sind.

Jeder Versuch einer „*Harmonisierung*“ der Regulierungen von Kanada und der EU würde die Gefahr mit sich bringen, dass Standards bis auf den kleinsten gemeinsamen Nenner abgesenkt werden. Doch damit nicht genug: WirtschaftslobbyistInnen könnten im Rahmen der Regulatorischen Kooperation auf Änderungen drängen, die zu kontrovers sind, um sie im eigentlichen CETA-Vertragstext aufzunehmen.

PATENTE UND URHEBERRECHTE

CETA würde die Position von Patentinhabern gegenüber EntwicklerInnen und VerbraucherInnen stärken und damit die bereits jetzt zerstörerische Praxis von Patenttrollen in der Software- und anderen Industrien noch bestärken. Da geistiges Eigentum dem ISDS-Mechanismus in CETA unterworfen ist, könnten Patentinhaber das Abkommen nutzen, um Regierungen für künftige Maßnahmen gegen Patenttrolle zu verklagen.

CETA greift die Internetfreiheit nicht direkt an. Indem es aber das derzeitige System industriefreundlicher Regelungen in Kanada und der EU bekräftigt, würde der Vertrag Regierungen davon abhalten, in Zukunft zu benutzerfreundlicheren Regelungen des geistigen Eigentums zurückzukehren.

LANDWIRTSCHAFT

Die Ratifizierung von CETA würde einen herben Rückschlag für die Bemühungen um bäuerliche und nachhaltige Landwirtschaft auf beiden Seiten des Atlantiks bedeuten. Durch die Erhöhung zollfreier Importquoten etwa für Milch und Fleisch werden kanadische und europäische Bäuerinnen und Bauern einem erheblichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Dies könnte sie dazu zwingen, in ihren Produktionsmethoden weniger auf Nachhaltigkeit als auf Kostensenkung und profitable Ergebnisse zu setzen.

Zudem geraten Produktions- und Verarbeitungsstandards mit CETA unter weiteren Druck. Praktiken, die in Kanada als sicher gelten – wie die Oberflächenbehandlung von Fleisch mit Milchsäure, die Verwendung von Hormonen in der Rindfleischproduktion oder die Nutzung genetisch modifizierter Organismen – sind in der EU mit Verweis auf das Vorsorgeprinzip untersagt. Solche Vorsorgemaßnahmen könnten unter CETA auf Basis des „*Nachsorgeprinzips*“

angegriffen werden, weil Kanada auf Grundlage „wissenschaftsbasierter Risikobewertung“ reguliert.

Auch bedroht CETA das für europäische Produkte geltende System Geographischer Herkunftsangaben. Von 1.308 Lebensmitteln, 2.883 Weinen und 332 Spirituosen sind lediglich 173 im CETA-Text geschützt.

KLIMA UND ENERGIE

CETA gefährdet eine zukunftsfähige Klima- und Energiepolitik. Die Bestimmungen zum Investitionsschutz könnten in Zukunft eingesetzt werden, um Bemühungen zu untergraben, die fossile Energieproduktion herunterzufahren oder zu stoppen sowie Erneuerbare Energien zu fördern. CETA enthält keinerlei Bestimmungen, die Maßnahmen zur Abwendung des Klimawandels verlässlich vor Investor-Staat-Klagen schützen könnten.

Die CETA-Formulierungen zum Schutz von Umweltschutzmaßnahmen und zur Regulierung von Ressourcen sind dagegen sehr schwach. Das Kapitel über „Handel und nachhaltige Entwicklung“ ist äußerst knapp gehalten und enthält keinerlei Verpflichtungen für die Vertragsparteien, eine zukunftsorientierte und klimafreundliche Politik zu implementieren. CETA würde so ein erhebliches Hindernis beim Erreichen der Ziele bedeuten, auf die sich unter anderem die EU und Kanada im Rahmen des Pariser Abkommens von 2015 verpflichtet haben.

ARBEITSRECHTE

CETA verfehlt das Ziel, im Bereich der Arbeitsrechte bindende und durchsetzbare Bestimmungen zu errichten, die Arbeitsstandards in der EU und in Kanada effektiv schützen und verbessern würden.

Diverse EU-Mitgliedsstaaten wie auch Kanada haben die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

und einige ihrer prioritären Governance-Übereinkommen noch nicht ratifiziert. Der CETA-Text ermuntert sie zwar dazu, dies zu tun, stellt aber keine Verpflichtung dar.

Bezeichnenderweise ist das Kapitel zu Arbeitsrechten in CETA von den generellen Streitschlichtungsbestimmungen des Abkommens ausgeschlossen. Im Falle eines Konflikts zwischen den Parteien bezüglich einer Verletzung von Arbeitsstandards sieht CETA lediglich unverbindliche Konsultationen zur Beilegung vor.

KULTUR

Kanada und die EU waren die beiden treibenden Kräfte hinter der UNESCO-Konvention über Kulturelle Vielfalt aus dem Jahr 2005. Umso enttäuschender ist es, dass beide Parteien die dort gemachten Verpflichtungen in der CETA-Präambel lediglich „bekräftigen“ – eine klare und verbindliche Sprache zum Schutz der kulturellen Vielfalt im Vertragstext selbst wurde hingegen nicht aufgenommen. Mehr noch, während Kanada weitgehende Ausnahmen für seine Kulturwirtschaft durchgesetzt hat, ließ die EU nur wenige Bereiche seiner Kulturwirtschaft von den vertraglichen Liberalisierungsanforderungen ausnehmen. Und selbst diese partiellen Ausnahmen werden die Kulturwirtschaft der EU nicht von den weitreichenden Bestimmungen im Kapitel über Investitionsschutz schützen können.

Eine Unterzeichnung des Abkommens würde die Freiheit der EU-Mitgliedsstaaten erheblich dabei einschränken, die Vielfalt ihrer kulturellen Szenen und Industrien aktiv zu fördern und zu entwickeln.

BESONDERE BEDENKEN VON SEITEN KANADAS

Europäer und Kanadier teilen einen Großteil der mit CETA verbundenen Befürchtungen. Einige Auswirkungen des Abkommens allerdings dürften in Kanada negativer zu



Foto: Ferdinando Iannone/campact, flickr mit clicense

spüren sein. Mit CETA wäre Kanada gezwungen, unilateral Zugeständnisse bezüglich seines Umgangs mit geistigem Eigentum im Bereich Pharmazeutika zu machen, was zu einer deutlichen Erhöhung der Arzneimittelpreise führen würde. Als erstes Freihandelsabkommen überhaupt würden die Bestimmungen zur Auftragsvergabe auch Provinzen und Kommunen erfassen. Dies könnte regionale und lokale Entwicklungsinitiativen gravierend unterminieren. Des Weiteren könnte CETA in Konflikt mit den Rechten der indigenen Bevölkerung geraten, deren Land häufige Zielscheibe ausländischer Rohstoffkonzerne ist.

Weitere für Kanada sensible Bereiche sind das Angebotsmanagement bei landwirtschaftlichen Produkten und die Arbeitsstandards im Zusammenhang mit der vorübergehenden Einreise von Geschäftsleuten.

DER CETA-RATIFIZIERUNGSPROZESS

Nachdem die 2009 gestarteten CETA-Verhandlungen Anfang 2016 abgeschlossen wurden, folgt nun der Ratifikationsprozess des Abkommens. Im Herbst 2016 wird der EU-Ministerrat entscheiden, ob er die Unterzeichnung des Abkommens genehmigt. Danach wird das Europäische Parlament – voraussichtlich im Dezember 2016 oder Frühjahr 2017 – darüber abstimmen, ob es dem vorgelegten CETA-Text zustimmt. CETA wurde für diese Entscheidungen als ein „gemischtes“ Abkommen vorgeschlagen. Das bedeutet, dass danach auch alle 28 EU-Mitgliedstaaten den Vertrag ratifizieren müssen, bevor er in 2-4 Jahren noch einmal dem Ministerrat zur Entscheidung über den Abschluss von CETA vorgelegt wird und dann endgültig in Kraft treten kann. Die EU-Kommission und viele

Mitgliedstaaten drängen allerdings darauf, CETA bereits vor den nationalen Abstimmungsprozessen weitestgehend „vorläufig anzuwenden“.

In allen Phasen des Ratifizierungsprozesses haben GegnerInnen des Abkommens in Europa noch politische Handlungsmöglichkeiten, um Mehrheiten gegen die CETA-Ratifizierung zu organisieren. Zudem werden auf europäischer und nationaler Ebene juristische Bemühungen gestartet, um CETA vor dem Europäischen Gerichtshof und in Deutschland vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

In Kanada ist vor Inkrafttreten des Vertrags ein Gesetzgebungsverfahren vorgesehen, dass die Zustimmung sowohl des gewählten Parlaments als auch des ernannten Senats erfordert. Die derzeitige Regierung befürwortet CETA ausdrücklich und wird – ungeachtet der starken Opposition durch eine Vielzahl von Kommunen und zivilgesellschaftliche Gruppen im öffentlichen Interesse – auf eine Ratifizierung noch im Herbst 2016 drängen.

Investitionsschutz und Streitbeilegung in CETA

PowerShift e.V. und Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA) *

Die Europäische Kommission und Kanada hatten die Möglichkeit, im endgültigen Text des Freihandelsabkommens CETA auf das Recht ausländischer Investoren zur Nutzung der Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS) zu verzichten. Sie taten es aber nicht. Die europäischen und kanadischen UnterhändlerInnen haben vielmehr beschlossen, die schlimmsten Bestimmungen des ISDS-Systems beizubehalten und ihren Anwendungsbereich somit geographisch beträchtlich auszuweiten.

Wie die folgende Analyse offenbart, reformieren die Bestimmungen des CETA-Kapitels 8 zum Investitionsschutz lediglich bestimmte Verfahrensaspekte des ISDS-Systems. Die unmittelbare Bedrohung, die das Abkommen aber für demokratische Rechte und Rechtstaatlichkeit darstellt, wird gerade nicht adressiert. Auf die neue Formulierung zur Bekräftigung des staatlichen Regulierungsrechts (right to regulate) kann man sich nicht verlassen, wenn es darum geht, Regulierungen im öffentlichen Interesse vor Angriffen durch Investor-Staat-Klagen zu schützen. Eine wachsende Zahl von europäischen BürgerInnen und EntscheidungsträgerInnen stehen der Aufnahme von ISDS in Freihandelsabkommen mit den USA oder Kanada bereits skeptisch oder ablehnend gegenüber. Sie können nicht beruhigt sein, wenn die EU-Kommission ihnen nun versichert, dass sie den Prozess jetzt fairer, transparenter und förderlicher für Regulierungsmaßnahmen im öffentlichen Interesse gemacht habe.

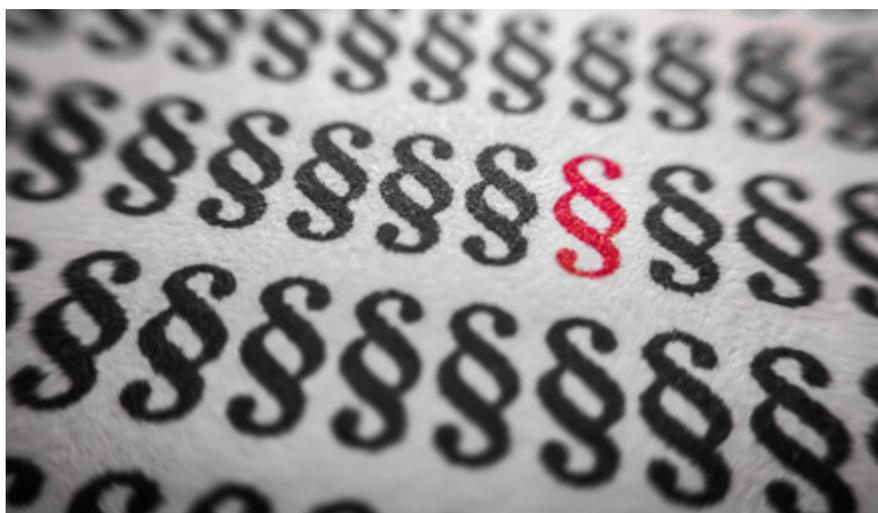


Foto: Dennis Skley, flickr mit ccllicense

WIRKLICHE REFORM ODER WIEDERHOLUNG DER BEKANNTEN FEHLER?

Die Europäische Kommission ist mit dem endgültigen CETA-Text zufrieden, das deutsche Wirtschaftsministerium fühlt sich in seinem Ansatz bestätigt und viele Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEP) sind erleichtert. Diese Akteure begrüßen das Verhandlungsergebnis als einen gemeinsamen Erfolg und Eckpfeiler für eine globale Reform des gesamten Investitionsschutzregimes. Allerdings unterschlügt diese Sichtweise eine sehr wichtige Information: Während einer Online-Konsultation der EU vor zwei Jahren sprachen sich 97 % der TeilnehmerInnen gegen die Bestimmungen zum Investitionsschutz

WAS IST INVESTOR-STAAT-STREITBEILEGUNG? **Canadian Centre for Policy Alternatives**

Investor-Staat Streitbeilegung (ISDS) ist ein Mechanismus zur außergerichtlichen Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten und ausländischen Investoren, der in Investitionsschutzabkommen und Freihandelsabkommen mit Investitionsschutzkapiteln wie CETA und TTIP verwendet wird. Ausländische Investoren sind regelmäßig nicht verpflichtet, den innerstaatlichen Rechtsweg des Gastlandes auszuschöpfen, bevor sie eine ISDS-Klage einreichen. Sie brauchen hierzu auch keine Zustimmung der Regierung ihres Heimatlandes.

Multinationale Unternehmen und reiche Investoren haben ISDS in der Vergangenheit genutzt, um eine breite Palette von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien anzugreifen. Hierzu gehörten Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, zum Umweltschutz, zur Finanzmarktregulierung und zum Ressourcenmanagement. Unter bestimmten Umständen ist bereits die Androhung einer ISDS-Klage ein mächtiges Mittel für ausländische Investoren, um die Verabschiedung einer ungeliebten politischen Maßnahme zu verhindern.

ISDS-Fälle werden in der Regel von Tribunalen aus drei Mitgliedern entschieden: ein/e SchiedsrichterIn wird vom ausländischen Investor gewählt, eine/r durch die angegriffene Regierung und der/die dritte wird im gegenseitigen Einvernehmen bestimmt (oder, falls dies nicht möglich ist, von einer externen Instanz). Die Entscheidungen der Tribunale unterliegen nur sehr begrenzter oder gar keiner Überprüfung durch nationale oder internationale Gerichte. Dennoch sind die Schiedssprüche über öffentliche Entschädigungszahlungen an ausländische Investoren unmittelbar in einer Vielzahl der Staaten der Welt wie ein höchstrichterliches innerstaatliches Urteil vollstreckbar.

Seit den 1990er Jahren ist die Inanspruchnahme von ISDS durch Investoren von einer kaum merklichen Anzahl von Fällen auf etwa 70 Fälle pro Jahr heute dramatisch angestiegen. Kanada wurde unter dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) 39-mal in ISDS-Verfahren verklagt; fast immer von US-Investoren. Kanada hat bereits mehr als 190 Millionen US-Dollar an Entschädigungen nach bekannt gewordenen Schiedssprüchen oder Vergleichsvereinbarungen gezahlt. Diese Bilanz macht Kanada zum am meisten verklagten Industrieland der Welt. Zur gleichen Zeit reichen kanadische Unternehmen international zunehmend Klagen gegen staatliche Maßnahmen zum Umweltschutz oder Ressourcenmanagement ein. Dies betrifft zumeist Staaten, in denen kanadische Investoren große Energie- und Bergbauinteressen haben. Auch europäische Unternehmen sind sehr klagefreudig: Sie sind für etwa die Hälfte aller bekannten ISDS-Fälle weltweit verantwortlich. Sieben der zehn Heimatländer, deren Investoren am häufigsten unter Investitionsabkommen klagen, sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Anzahl der ISDS-Klagen und die Höhe der zugesprochenen Entschädigungszahlungen wachsen weltweit weiter an.

in CETA aus. Viele europäische EntscheidungsträgerInnen scheinen die hitzigen politischen Debatten und die anhaltenden Demonstrationen von Millionen von BürgerInnen seit der Veröffentlichung des Abschlussberichts über die öffentliche Konsultation zum Investitionsschutz zu ignorieren. PolitikerInnen in Europa sehen die Durchsetzung neuer Privilegien für ausländische Investoren immer noch als politisch wichtig an.

Grundsätzlich ermöglicht Kapitel 8 des CETA den Investoren der jeweils anderen Vertragspartei vor einem Investitionstribunal auf hohe Entschädigungen zu klagen, wenn sie glauben, dass sie Verluste u.a. in Folge staatlicher Regulierungsmaßnahmen erlitten haben, z.B. bei Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, dem Umwelt- oder Verbraucherschutz oder bei Markteingriffen zur Überwindung aktueller und zukünftiger Finanz- und Wirtschaftskrisen. Die Einführung solcher Privilegien für Investoren in CETA würde die globale Reichweite von ISDS erheblich erweitern und das Risiko von Rechtsstreitigkeiten auf Kosten des Gemeinwohls auf beiden Seiten des Atlantiks multiplizieren.¹ Von besonderer Bedeutung für die EuropäerInnen wird aufgrund der eng verflochtenen Wirtschaftsbeziehungen in Nordamerika die Tatsache sein, dass viele US-Unternehmen mit Niederlassungen in Kanada ISDS-Klagen gegen Mitgliedstaaten der EU aufgrund der CETA-Bestimmungen initiieren könnten, wenn sie ihre Investitionen entsprechend strukturieren. Nach jüngeren Schätzungen würden 81 % der US-Unternehmen in der EU (ca. 42.000) unter die Definition eines kanadischen „Investors“ in CETA fallen und somit

Zugriff auf den ISDS-Mechanismus haben. US-Unternehmen sind für diese Art aggressiver Ausnutzung des ISDS-System bereits bekannt.² Sollten die Bestimmungen über Investitionsschutz in CETA überleben und der Vertrag ratifiziert werden, gäbe es praktisch keine Notwendigkeit mehr, sie in das EU-USA-Abkommen TTIP zu integrieren. Aus dem gleichen Grund wäre eine weitere Anpassung der Bestimmungen über den Investitionsschutz in TTIP sinnlos, wenn das CETA-Kapitel 8 intakt bliebe. Die Investoren könnten einfach dasjenige Abkommen wählen, das für ihren Zweck günstiger ist, z.B. CETA gegenüber TTIP vorziehen. Die angekündigte transatlantische „Reform“ des Investitionsschutzes hat mit CETA also eine Sackgasse erreicht. Das vage Versprechen eines zukünftigen „multilateralen Investitionstribunals“ in CETA (Art. 8.29) könnte auf ewig unerfüllt bleiben.

Angesichts der wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung hat das Europäische Parlament gefordert, das ISDS System durch ein neues System zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten zu ersetzen, welches im Einklang mit demokratischen Prinzipien und dem Rechtsstaat steht.³ Das Parlament verlangte außerdem, dass ausländische Investoren keine weitergehenden Rechte als inländische Investoren genießen dürfen. Das neue CETA Investitionsschutzkapitel macht deutlich, dass die EU-Kommission zu solchen grundlegenden Veränderungen nicht bereit ist. Wenn das Europäische Parlament seine eigenen roten Linien ernst nimmt, wird es CETA ablehnen müssen.

¹ Eberhardt, „Investitionsschutz am Scheideweg – TTIP und die Zukunft des globalen Investitionsrechts, Internationale Politikanalyse“, Mai 2014, zieht Parallelen in der Kritik an ISDS zwischen TTIP und CETA anhand von anschaulichen Fallbeispielen auf Seite 7 und 12, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10773-20140603.pdf>; für eine englischsprachige Analyse siehe Van Harten, „A Report on the Flawed Proposals for Investor-State-Dispute Settlement (ISDS) in TTIP and CETA“, 10. April 2015, Osgoode Legal Studies Research Paper No. 16/2015, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2595189.

² Vgl. Public Citizen, „Tens of Thousands of U.S. Firms would Obtain New Powers to Launch Investor-State-Attacks against European Policies via CETA and TTIP“, <https://www.citizen.org/documents/EU-ISDS-liability.pdf>.

³ Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2015 mit den Empfehlungen zu den TTIP-Verhandlungen, 2014/2228(INI), S. 2. d) xv, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+PDF+V0//DE>.



Foto: KOMUnews, flickr mit ccllicense

DIE KRITIK AM INVESTITIONSSCHUTZ UND ISDS

Bisher wurden keine überzeugenden Argumente für die Einbeziehung von Investitionsschutz und ISDS in CETA vorgebracht. In der EU und Kanada genießen ausländische Investoren bereits einen umfassenden Schutz durch die jeweilige Rechtsordnung; zum Beispiel können ihre Eigentumsrechte wirksam vor Gericht geltend gemacht werden. Einer besonderen völkerrechtlichen Absicherung bedarf es daher nicht. Ein Punkt, der auch immer wieder von der aktuellen Bundesregierung betont wurde.⁴ Ein genauso wichtiges Argument ist, dass CETA Privilegien für Investoren gewährt, ohne dass diese selbst irgendwelche Pflichten auferlegt bekommen – etwa die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, die Achtung der Menschenrechte, der ArbeitnehmerInnen- und VerbraucherInnenrechte oder die Einhaltung von Gesundheits- und

⁴ Die Gegenargumente der EU-Kommission werden hier weiter diskutiert: PowerShift, <http://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/PowerShift-Analyse-ISDS-Reformdebatte-Sie-bewegen-sich-doch-nicht-Mai2015.pdf>, S. 3 ff. Zur Position der Bundesregierung, siehe u. a. die Rede von Bundeswirtschaftsminister Gabriel am 25. September 2014, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/aussenwirtschaft,did=656586.html>.

Umweltstandards. Diese sind durch ISDS nicht einklagbar und bleiben auf internationaler Ebene notorisch schwer durchsetzbar.

CETA bietet auch materiell einen privilegierten Schutz für das Eigentum und die erwarteten Gewinne ausländischer Investoren. Diese Rechte gehen weit über den bestehenden verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Schutz hinaus und können Investoren auch gegen einen legitimen demokratischen Politikwechsel absichern. Ein begrenzterer Ansatz, nämlich der reine Schutz vor Diskriminierung, wäre eine Option in den CETA-Verhandlungen gewesen und hätte vermieden, dass ausländische Investoren schlechter gestellt werden als inländische Investoren. Gleichzeitig hätte dieser begrenzte Ansatz das regulatorische Ermessen des Staates in Angelegenheiten von allgemeinem öffentlichem Interesse wirksam geschützt, weil die Rechte der Investoren den Rahmen der Gesetze und der Verfassung im Ergebnis nicht mehr überschreiten würden. Stattdessen ermöglichen die Schutzstandards im CETA-Investitionskapitel ausländischen Investoren beispielsweise im Rahmen von Schadensersatzklagen für indirekte Enteignungen auch entgangene erwartete Gewinne einzuklagen. Investoren genießen in CETA insbesondere durch das sehr weit gefasste Recht auf faire und gerechte Behandlung (Fair and Equitable Treatment bzw. FET) gemäß Art. 8.10 Absatz 1-4, ebenso wie durch den Schutz vor indirekter Enteignung (Indirect Expropriation) gemäß Art. 8.12 Absatz 1 Alt. 2 und Annex 8-A CETA einen sehr weitreichenden Schutz.⁵ Bestrebungen der Vertragsparteien, die Schutzstandards in CETA im

⁵ Siehe dazu auch den Schutzstandard der InländerInnenbehandlung, Art. 8.6 Absatz 2 CETA; vergleiche hierzu Art. 3 des Entwurfs für ein engere und sorgfältigere Fassung dieses Standards in: „Modell Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA“, S. 9f., die von Professor Markus Krajewski in einem durch das BMWi in Auftrag gegebenen Gutachten erarbeitet wurde, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten,property=pdf,berreich=bm-wi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Vergleich zu älteren Abkommen einzuschränken und zu präzisieren sind nicht gelungen, da viele unbestimmte Rechtsbegriffe Spielraum für Auslegungen lassen. So wird beispielsweise in Art. 8:10 Absatz 4 auf den Schutz legitimer Erwartungen des Investors Bezug genommen (in der deutschen Fassung übersetzt als „berechtigtes Vertrauen“ des Investors). Dieses Kriterium diene Schiedsgerichten in der Vergangenheit wiederholt dazu, den Schutzstandard der fairen und gerechten Behandlung expansiv auszulegen.

Das überarbeitete CETA Investitionskapitel enthält eine neue Formulierung zur Bestätigung des staatlichen Regulierungsrechts (right to regulate). Es wäre jedoch ein Fehler zu glauben, die Regierungen würden sich mithilfe dieser Klausel wirksam gegen Investorenklagen verteidigen können. Denn es bleibt immer noch ein großer Ermessensspielraum bei den SchiedsrichterInnen hinsichtlich der Frage, ob die jeweils angegriffene staatliche Maßnahme auch „legitim“ im Sinne des Investorenschutzes ist. Investitionstribunale haben immer wieder entschieden, dass Regierungen zwar das Recht haben, zu regulieren, dass dieses Recht aber durch freiwillig eingegangene vertragliche Verpflichtungen beschränkt wird. So weist z. B. das WTO-Berufungsgremium darauf hin, dass Handelsabkommen „die Ausübung des inhärenten Rechtes der Mitglieder zu regulieren dadurch einschränken, dass sie von WTO-Mitgliedern verlangen, den Verpflichtungen nachzukommen, die sie darunter übernommen haben.“⁶ Im Rahmen eines Investor-Staat-Klageverfahrens gegen Ungarn, welches auf einem bilateralen Investitionsabkommen beruhte, erklärte das Schiedsgericht⁷, dass es nach seinem Verständnis der Grundlagen des internationalen Rechts zwar ein inhärentes Recht

souveräner Staaten zur Regelung seiner inneren Angelegenheiten gäbe, dass die Ausübung dieses Rechts aber nicht unbegrenzt sei und Grenzen haben müsse. Wie vom Kläger zu Recht betont, lege die Rechtsstaatlichkeit, welche internationale vertragliche Verpflichtungen beinhalte, solche Grenzen fest.

Nachdem ihnen immer wieder von Tribunalen bescheinigt wurde, dass die Verpflichtungen in Handelsabkommen dem staatlichen Regulierungsrecht Grenzen setzen, können sich die UnterhändlerInnen von Handelsabkommen nicht mehr legitimer Weise darauf berufen, dass die einfache Bestätigung dieses Rechts einen angemessenen Schutz vor erfolgreichen Klagen darstelle. Mit anderen Worten, im aktuellen CETA-Text ist das staatliche Regulierungsrecht nur eine vage Norm, die während des ISDS-Verfahrens selbst interpretiert wird und den SchiedsrichterInnen einen erheblichen Spielraum lässt,



6 “China – Measures affecting Trading Rights and Distribution Services for certain Publications and Audiovisual Entertainment Products – Report of the Appellate Body”, 21. December 2009, WT/DS363/AB/R, S. 98, para. 222.

7 ADC v Hungary, ICSID Case No. ARB/03/1, Oktober 2006, S. 77, para. 423.

STELLUNGNAHME des Deutscher Richterbundes ZUR STREITBEILEGUNG IN TTIP

„Der Deutsche Richterbund lehnt die von der EU-Kommission vorgeschlagene Einführung eines Investitionsgerichts im Rahmen der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) ab. Der DRB sieht weder eine Rechtsgrundlage noch eine Notwendigkeit für ein solches Gericht. (...) Die Schaffung von Sondergerichten für einzelne Gruppen von Rechtssuchenden ist der falsche Weg. (...) Der Deutsche Richterbund sieht keine Notwendigkeit für die Errichtung eines Sondergerichtes für Investoren. (...) Weder das vorgesehene Verfahren zur Ernennung der Richter des ICS noch deren Stellung genügen den internationalen Anforderungen an die Unabhängigkeit von Gerichten. Das ICS erscheint vor diesem Hintergrund nicht als internationales Gericht, sondern vielmehr als ständiges Schiedsgericht.“

zu Gunsten des Investors und gegen die staatliche Regulierungsmaßnahme zu entscheiden.

Der finale CETA-Text enthält ansonsten einige längst überfällige Verbesserungen des ISDS-Mechanismus. Zum Beispiel können die klagenden Parteien (die Investoren oder Unternehmen) nicht mehr die Auswahl der SchiedsrichterInnen beeinflussen. Stattdessen sieht CETA in der ersten Instanz ein Tribunal mit 15 von der EU und Kanada öffentlich ernannten Mitgliedern vor. Die fünfzehn Mitglieder des Tribunals

* Siehe Deutscher Richterbund, Stellungnahme zur Errichtung eines Investitionsgerichts für TTIP – Vorschlag der Europäischen Kommission vom 16.09.2015 und 12.11.2015, Berlin, http://www.drj.de/fileadmin/docs/Stellungnahmen/2016/DRB_160201_Stn_Nr_04_Europaeisches_Investitionsgericht.pdf.

sollen sich aus 5 kanadischen Mitgliedern, 5 Mitgliedern mit europäischen Staatsangehörigkeiten und 5 Mitgliedern zusammensetzen, die weder kanadische noch EU-BürgerInnen sind, um die Unparteilichkeit zu gewährleisten. Eine Ernennung der Mitglieder des Tribunals erfolgt grundsätzlich für 5 Jahre. Das Tribunal verhandelt Investitionsstreitigkeiten mit einer Besetzung von drei Mitgliedern, die durch den Präsidenten des Tribunals abwechselnd ernannt werden. Die Besetzung des Tribunals soll stets ein/e SchiedsrichterIn aus jeder der drei Gruppen repräsentieren: aus Kanada, einem EU-Mitgliedsstaat und einer/einem Vorsitzende/n des Tribunal aus einem neutralen Land.

Diese Neuerungen im Verfahren weisen dennoch erhebliche rechtsstaatliche Defizite auf. Besonders besorgniserregend ist, dass die Regelungen zur richterlichen Unabhängigkeit immer noch hinter den üblichen Rechtsstandards zurückbleiben. Zum Beispiel ist die Tätigkeit als SchiedsrichterIn keine Vollzeitbeschäftigung. SchiedsrichterInnen wird zwar nach Artikel 8.30 Absatz 1 („Ethics“) verboten gleichzeitig als RechtsanwältInnen tätig zu sein. Nicht ausgeschlossen ist hingegen die Möglichkeit, dass die Mitglieder neben ihrer Tribunalfunktion auch als SchiedsrichterInnen im klassischen Investor-Staat-Streitbeilegungssystem tätig werden. Zudem werden SchiedsrichterInnen nur mit einer monatlichen Grundvergütung und sodann nach Arbeitsaufwand bezahlt.⁸ Das bedeutet, dass sie ein aktives finanzielles Interesse daran haben, eine große Anzahl von Investor-Staat-Klagen zu verhandeln. Diese und andere strukturelle Anreize für investorenfreundliche Entscheidungen sind ein zentrales Problem auch des aktuellen Ansatzes zu ISDS. Eine offensichtliche Lösung zur Vermeidung von möglichen Interessenkonflikten wäre gewesen, SchiedsrichterInnen

⁸ Siehe Art. 8.27 Absatz 12 und 14 CETA, denen zufolge die Mitglieder des Investitionstribunals lediglich eine geringe feste Vergütung erhalten (deren Höhe auch noch nicht feststeht).

als Vollzeitangestellte zu ernennen und ihnen zu verbieten, nebenher ein anderes Amt (als AnwaltIn oder SchiedsrichterIn) zu übernehmen.

LÜCKEN IN DER UMSETZUNG DES REFORMIERTEN STREITBEILEGUNGSSYSTEMS

Einige Bestimmungen im CETA weisen darüber hinaus auch Lücken in der Umsetzung des geplanten Streitbeilegungssystems auf. Ein Grund zur Sorge ist, dass die EU-Kommission offenbar nicht auf die Sicherstellung einer Berufungsinstanz in der Anfangsphase der Umsetzung von CETA bestanden hat.⁹ Ein Berufungsverfahren wäre eine Grundvoraussetzung für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit, da es ein gewisses Maß an Rechenschaftspflicht der SchiedsrichterInnen der ISDS-Tribunale gewährleisten würde. Es könnte auch eine einheitliche Umsetzung des Abkommens sicherstellen.

Der CETA-Text legt die genaue prozedurale Ausgestaltung des Berufungsverfahrens in die Hände eines Gemischten CETA-Ausschusses (bestehend aus Vertretern von EU und Kanada).¹⁰ Die Ausgestaltung und Einsetzung einer Berufungsinstanz könnte sich daher leicht in die Länge ziehen. In der Zwischenzeit würden Schiedssprüche gegen einen Staat ohne die Möglichkeit substanzieller rechtlicher Überprüfung vollstreckbar sein, so wie sie das derzeit unter ähnlichen Verträgen auch sind. Unter die noch offenen Bestimmungen fallen auch die Ernennungen derjenigen Mitglieder, die die Berufungsinstanz bilden sollen. Bestimmt der Gemischte CETA-Ausschuss nicht zeitnah die Verfahrensregeln

für Berufungen und die Mitglieder der Berufungsinstanz, ist diese zunächst nicht für Investoren und die verklagten Staaten verfügbar. Schiedssprüche können dann nicht überprüft werden.

Diese Lücke in der Ausgestaltung des rechtsstaatlichen Verfahrens zeigt sich in ähnlicher Weise in der Erhebung eines Schiedsspruches. Sollten sich die EU und Kanada nicht zeitnah nach Ratifikation des CETA auf die 15 Mitglieder des Tribunals einigen können, werden drei SchiedsrichterInnen aus der hergebrachten Investitionsschiedsgerichtsbarkeit durch den/die Generalsekretär/in des Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) ernannt. In der Folge würden Schiedssprüche von privaten SchiedsrichterInnen gefällt und nicht von ernannten Tribunalmitgliedern. Diese Entscheidungen können dann nicht mit einer Berufung angegriffen werden. Dieser Aspekt des CETA-Investitionskapitels ist ein Rückschritt im Vergleich zu den EU-Vorschlägen für die TTIP-Verhandlungen, welche die sofortige Einbeziehung einer Berufungsinstanz enthalten.

Darüber hinaus hat die Kommission Halberzigkeit in Bezug auf Garantien für ordnungsgemäße Verfahren bewiesen: Während der TTIP-Vorschlag noch neue Mitwirkungsrechte für alle betroffenen Parteien (zum Beispiel BürgerInnen, NGOs, Verbände, WettbewerberInnen des klagenden Investors, etc.) vorsah, wurden solche Rechte Dritter bei den Verhandlungen mit Kanada unter den Teppich gekehrt.

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Das geplante Streitbeilegungssystem in CETA ist keine überzeugende Antwort auf die Gefahren des ISDS. Trotz einiger Verfahrensverbesserungen im Vergleich zu anderen Abkommen muss eine Ausweitung von ISDS auf transatlantische Investitionen entschieden zurückgewiesen

⁹ Siehe Art. 8.28 Absatz 1,3, 7 und 9 CETA. Dort steht lediglich, dass die jeweiligen Bestimmungen „zeitnah“ verabschiedet werden.

¹⁰ Siehe Art. 8.28 Absatz 7 CETA.

werden. Es gibt weitere erhebliche rechtliche Bedenken gegenüber dem ISDS-System in CETA und TTIP. Die Einführung eines parallelen Rechtsschutzsystems getrennt von den europäischen Gerichten könnte in Konflikt mit dem Prinzip der Autonomie der europäischen Rechtsordnung geraten, da ISDS eine Bedrohung für die wirksame und einheitliche Anwendung des EU-Rechts darstellt.¹¹

** Für die Mitarbeit an dieser Analyse danken wir Malte Marwedel (Ass. iur., Doktorand, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)*

¹¹ Siehe hierzu insbesondere die Analyse von Client Earth (in englischer Sprache), „*Legality of investor-state dispute settlement (ISDS) under EU law*“, 22. Oktober 2015, S. 3 und 7 ff, <http://documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2015-10-15-legality-of-isds-under-eu-law-ce-en.pdf>.

CETA und Finanzdienstleistungen: Steigende Gewinne für Banken auf Kosten der BürgerInnen

*Myriam Vander Stichele, SOMO **

Kanada gelang es, die Finanzkrise 2007-2008 besser als viele andere Länder und Regionen zu überstehen, darunter auch die Europäische Union (EU). Das liegt laut dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und anderen ExpertInnen daran, dass es in Kanada viel strengere Vorschriften und bessere Aufsicht gab. Darüber hinaus sind das Bankensystem und der Finanzsektor Kanadas weniger offen für Auslandsinvestitionen oder Wettbewerb.¹ Beispielsweise werden über 90 Prozent der kanadischen Bankvermögen von den sechs größten kanadischen Banken kontrolliert, welche zudem vor Auslandsübernahmen durch Fusionen oder Zusammenschlüsse geschützt sind.

Trotz dieser Lektionen aus der Finanzkrise ist in CETA zu Finanzdienstleistungen vorgesehen, dass der Finanzsektor und seine Märkte in Kanada und der EU weiter geöffnet werden sollen. So sollen durch CETA nicht nur mehr grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen (wie z.B. Beratung bei Portfolioinvestitionen) möglich



Foto: George Socka, flickr mit clicense

sein, sondern zudem sollen Investitionen (einschließlich Übernahmen) in den jeweiligen Finanzsektoren gefördert werden (z. B. die Öffnung neuer Bankfilialen). BefürworterInnen des freien Handels bejubeln den verstärkten Investitionswettbewerb zwischen europäischen und kanadischen Banken beziehungsweise anderen Finanzdienstleistern. Dabei ist jedoch ein eindeutiger Nachteil, dass beide Finanzsysteme dadurch stärker gegenseitig verstrickt und anfälliger für äußere Shocks und Ansteckungen werden.

Diese Gefahr von rasanten Übertragungseffekten und finanzieller Instabilität in

* Für die Mitarbeit an dieser Analyse danken wir Markus Henn (Referent für Finanzmärkte bei weed e.V.)

¹ Siehe beispielsweise Giovanni Aversa (Herausgeber), „Canada’s financial system among federal regulation and economic crisis. Strengths and vulnerabilities“, E-Enzyklopädie für das Bank- und Finanzwesen, sowie den Börsenhandel, Assonebb (<http://www.bankpedia.org/index.php/en/89-english/c/23915-canadas-financial-system-among-federal-regulation-and-economic-crisis-strengths-and-vulnerabilities-encyclopedia>); und Chrystia Freeland, „What Toronto can teach New York and London“, Financial Times, 29. Januar 2010.

Krisenzeiten wird durch Verpflichtungen an anderen Stellen von CETA noch zusätzlich erhöht. So müssen die Vertragsparteien (Kanada und die EU) beispielsweise laut den Schlussbestimmungen alle Zahlungen und Transfers ihrer Leistungsbilanzen zu lassen (Artikel 30.4). Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsparteien zu Beratungen über das Ziel, den Kapitalverkehr sehr großer Summen und Investitionszahlungen zu liberalisieren, also die Vermögensübertragungs- und Kapitalbilanzen (Artikel 30.5). Zusätzlich schreibt CETA viele Bedingungen für Maßnahmen eines Staates in finanziellen Schwierigkeiten vor, die Zahlungen und Kapitalbewegungen einschränken (siehe Artikel 28.4, 28.5 im Kapitel zu den Ausnahmen) – obwohl die jüngste Krise klar gezeigt hat, wie wichtig es zur Verhinderung einer Finanzkrise ist, spekulative Kapitalflüsse zu drosseln.

Allgemein kann festgehalten werden: Der durch CETA vorgesehene erhöhte Wettbewerb würde dazu führen, dass die Finanzbranche zur Erschließung neuer Märkte mehr Risiken eingehen, mehr hochrisikante Finanzprodukte verkaufen und weniger wohlhabenden KundInnen geringere Leistungen anbieten würde. Die durch CETA ausgelöste Dynamik würde den Ansätzen seit der Krise zuwiderlaufen, den Finanzsektor zu reformieren, die wesentlichen Ursachen finanzieller Instabilität zu beheben, die Risikobereitschaft zu senken, die Größe des Finanzsektors zu reduzieren (z. B. „zu groß um zu scheitern“) und einen besseren Schutz der KonsumentInnen und der gesamten Wirtschaft zu bewerkstelligen.

Vielmehr würde CETA zu einer Einschränkung des Handlungsspielraums von Regierungen, Parlamenten und anderen öffentlichen Institutionen führen, im öffentlichen Interesse den Finanzmarkt zu regulieren, um entweder eine Finanzkrise zu verhindern oder um den Finanzsektor zu reformieren – außer Kanada oder die EU haben explizite Ausnahmen von den Vertragsregeln vorgesehen. Der Vertrag würde darüber hinaus die Sonderklagerechte von

ausländischen Investoren vor dem Investor-Staat-Streitschlichtungssystem stärken und dadurch noch nie dagewesene und streitbare Einschränkungen nichtdiskriminierender inländischer Regelungen, wie z.B. Lizenzforderungen im Finanzdienstleistungssektor, schaffen.

ZENTRALE BESTIMMUNGEN

Die Regeln zum „Marktzugang“ im Finanzdienstleistungskapitel (Artikel 13.6) von CETA verbieten den Regulierungsbehörden Maßnahmen, die zu einer Begrenzung der Beteiligung ausländischen Kapitals an inländischen Banken oder Finanzdienstleistern führen würde, oder die die Anzahl von Finanzinstituten des jeweils anderen Landes, den Gesamtwert der Finanztransaktionen oder die Gesamtzahl an Finanzdienstleistungen beschränken würden. Solche Regeln stehen faktisch im Gegensatz zu notwendigen Maßnahmen zur Einschränkung von Finanzblasen oder zur Kontrolle von Banken und Versicherungen, die „zu groß sind, um zu scheitern“ (um weitere teure Rettungspakete zulasten der SteuerzahlerInnen zu verhindern). Obwohl CETA Regulierungsbehörden im Allgemeinen untersagt, dass ein Finanzinstitut bestimmte Finanzdienstleistungen durch eine bestimmte Rechtsform erbringen müsste, soll dies immerhin weiterhin erlaubt bleiben, „sofern nach dem Recht der Vertragspartei das Angebot an Finanzdienstleistungen, die das Finanzinstitut erbringt, nicht in seiner Gesamtheit von einer einzelnen Einheit erbracht werden darf“. (Artikel 13.6.3 [b]). Dies könnte eine Aufspaltung von spekulativen Geschäften und gewöhnlichen Privatkundengeschäften gestatten, was von der EU und anderen Regulierungsbehörden als Mittel zur Eindämmung zukünftiger Finanzkrisen und Rettungspakete gesehen wird.²

² Es ist noch nicht abzusehen in wie weit dieser durch CETA vorgesehene Schutz halten wird, da er bisher noch nicht im aktuell hinter verschlossenen Türen, verhandelten Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services and Agreements, TiSA), zwischen der EU, Kanada, sowie 21 weiteren WTO Mitgliedsstaaten, enthalten ist und welches größtenteils dieselben Finanzdienstleistungen abdeckt.

CETA definiert, welche Gesetze und anderen Maßnahmen als Aufsichtsmaßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte erlaubt sind (Artikel 13.16, dort bezeichnet als „aufsichtsrechtliche Ausnahmeregelung“). Die Definition unterscheidet sich insofern von anderen Freihandelsabkommen (FHA), dass Aufsichtsmaßnahmen nicht nur solche umfassen, die dem Schutz von Investoren, KundInnen und der Finanzstabilität dienen, sondern vor allem auch solche Eingriffe erlaubt sind, die die Integrität und Verantwortlichkeit eines Finanzinstituts aufrechterhalten sollen. Darüber hinaus sind im Anhang 13-B des Finanzdienstleistungskapitels eine Anzahl von Zusicherungen aufgelistet, die eine ungebührliche Einschränkung der Aufsichtsmaßnahmen durch CETA verhindern sollen. Zwar gab es bisher in noch keinem EU-Handels- und Investitionsabkommen einen solchen zusätzlichen Finanzregulierungsschutz, doch bleibt abzuwarten, welche faktischen Handlungsmöglichkeiten dadurch geboten werden. Darüber hinaus ist es unwahrscheinlich, dass diese verbesserte Formulierung auch in das von der EU und Kanada in Bezug auf dieselben Finanzdienstleistungen verhandelte Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services and Agreement, TiSA) aufgenommen wird.

CETA legt fest, wie Zulassungs- und Qualifikationserfordernisse sowie deren Verfahren angewendet werden sollen. Regulierungs- und Aufsichtsbehörden werden es schwerer haben, zu handeln und zu reagieren, indem festgeschrieben wird, dass solche Regelungen für Finanzdienstleister und Investoren im Voraus festgelegt und so objektiv und klar wie möglich sein müssen (Artikel 12.3, laut Artikel 13.2.6 auch auf den Finanzsektor anwendbar). Solche Zulassungen und Qualifikationen sind nicht nur wichtig, um die Integrität des durch Skandale erschütterten Finanzsektors zu sichern, sondern auch, um mit neuen Produkten und zukünftigen Regulierungsherausforderungen, u.a. im Bereich technischer und digitaler Innovationen (auch als FinTech bezeichnet), umzugehen.



Foto: Jakob Huber /Campact, flickr mit ccllicense

Innerhalb der ersten drei Jahre ab Inkraftsetzung von CETA müssen die EU und Kanada Regeln zur Begrenzung von Leistungsanforderungen für Investitionen in der Finanzindustrie aushandeln. Sollten in diesem vorgegebenen Zeitrahmen keine entsprechenden Regeln ausgehandelt sein, werden automatisch die auf allgemeine Investitionen anwendbaren Leistungsanforderungen (z.B. jene in Artikel 8.5 des Investitionskapitels) gelten. Diese würden die Regierungspolitik stark darin einschränken, in Bezug auf ausländische Finanzinvestoren (wie z.B. ausländische Banken und Hedge-Fond-Manager) regulieren zu können, um positive Effekte für die inländische Wirtschaft sicherzustellen. Insbesondere hindern die in Artikel 8.5 festgeschriebenen Leistungsanforderungen Regulierungsbehörden daran, eine Einschränkung des Verkaufs von Waren und Dienstleistungen (wie z.B. Geldtransfers) vorzunehmen, indem sie sich nach der Menge oder dem Wert der Finanzdienstleistungsexporte oder Deviseneinnahmen richten. Eine Erlaubnis solch weitläufiger Freiheiten für den Kapital- und Dienstleistungsverkehr im Finanzsektor könnte zu einer Destabilisierung des Finanzsystems führen, da sie die Finanzreserven eines Landes erschöpfen (Leistungs- und



Foto: Clariant, flickr mit ccllicense

Kapitalbilanzen) und den Abwertungsdruck auf die inländische Währung erhöhen können.

Der durch CETA vorgesehene Marktzugang wird durch ‚Listen‘ bewerkstelligt, in welchen die Vertragsparteien die Teilspektoren und Maßnahmen anführen, die sie von der Liberalisierung und Deregulierung ausschließen möchten. Dieses für die EU neue „Negativlistenprinzip“ bringt die vollständige Öffnung aller Finanzdienstleistungsmärkte mit sich, sofern sie nicht ausdrücklich ausgenommen wurden. Daher muss die EU sich (den Wirkungen) aller Finanzdienstleistungen bewusst sein, die sie liberalisiert hat.

Negativlisten haben den Effekt, dass sie neue Finanzdienstleistungen (also Dienstleistungen und Sektoren, die sich nach der Unterzeichnung von CETA entwickeln) automatisch dem Wettbewerb durch ausländische Finanzdienstleistungsanbieter und Investoren aussetzen, ohne die möglichen Konsequenzen einschätzen zu können. Zwar bietet Artikel 13.14 einen gewissen Regulierungsspielraum für neue Dienstleistungen – z.B. kann eine Vertragspartei bestimmen, „in welcher institutionellen

und rechtlichen Form die neue Finanzdienstleistung erbracht werden kann, und eine Genehmigung für die Erbringung der Dienstleistung verlangen“ – jedoch ist dieser Spielraum sehr eingeschränkt. Im Fall dass die negativen Auswirkungen einer Dienstleistung (z.B. riskante Investitionen oder FinTech Produkte, mit denen Kunden Geld verlieren) erst später zutage kommen oder wenn unvorhersehbare Auswirkungen auftauchen, bietet CETA kaum Freiraum, um Vorbehalte gegenüber den Marktzugangslisten einzuräumen (Artikel 30.2).

Die Garantie eines offenen Marktes ist ein Gewinn für Investoren, die nach der Sicherheit suchen, ihre Kosten durch das Vorwegnehmen zukünftiger Regulierung minimieren und ihre Präsenz in einem Land fortsetzen zu können. Viele kanadische Provinzen haben Ausnahmen bei ausländischen Übernahmen und Zusicherungen der fortlaufenden Anwendbarkeit ihrer Rechtsnormen auf die ausländischen Finanzdienstleister festgeschrieben, um sicherzustellen, dass sich Finanzdienstleistungen den örtlichen Gegebenheiten anpassen müssen. Im Gegensatz dazu hat Europa – wenn überhaupt – nur wenige Garantien dieser Art aufgenommen.

NEUE PRIVILEGIEN FÜR DIE INDUSTRIE, VERRINGERTER DATENSCHUTZ

CETA bietet keinerlei Zusicherungen, die auf eine Verbesserung der Finanzdienstleistungen für Unternehmen und die Öffentlichkeit hoffen lassen oder die auf eine hinreichende Finanzierung des dringend notwendigen Übergangs zu einer sozialeren und ökologischeren Gesellschaft in Kanada und der EU hindeuten. CETA wird im Gegensatz dazu die Profite des Finanzsektors wesentlich steigern, da seine Möglichkeiten und Werkzeuge zum Schutz seiner Interessen durch den Vertrag gestärkt werden. Als Illustration dienen die folgenden in CETA beinhalteten neuen

Privilegien für die europäischen und kanadischen Finanzsektoren:

→ Allgemeiner Investitionsschutz wird vollständig auf den Finanzsektor anwendbar sein – insbesondere „gerechte und billige Behandlung“ sowie „voller Schutz und volle Sicherheit“, Entschädigung für Verluste und gewisse Enteignungen, die Gestattung sämtlicher Transfers im Zusammenhang mit Investitionen, etc. (Artikel 13.2.3).³

→ Es besteht die Möglichkeit, Klage gegen einen Staat im Rahmen einer Investor-Staat-Streitschlichtung (dem „Investitionsgerichtssystem“) einzureichen, falls ein Finanzdienstleister oder ein Investor findet, dass eine bestimmte Regulierung oder Maßnahme eine der enthaltenen Investitionsschutzregeln verletzt. Belgien, Griechenland und Zypern mussten sich bereits mit Investitionsklagen gegen die als Reaktion auf die Finanzkrise getroffenen Maßnahmen auseinandersetzen. Interessanterweise ist es anscheinend im Vergleich zu anderen FHAs schwieriger, einen Staat aufgrund bestehender oder neuer Aufsichtsmaßnahmen zu verklagen. Somit kann eine Investor-Staat-Klage zu Beginn durch eine Entscheidung des (unter CETA einberufenen) Ausschusses für Finanzdienstleistungen, oder – falls dieser nicht entscheidet – des Gemischten CETA-Ausschusses abgelehnt werden (Artikel 13.1-6 und 13.16, Annex 13-B). Sollten Kanada und die EU mithilfe dieser Ausschüsse jedoch zu keiner Einigung kommen oder sollten die durch CETA festgeschriebenen Prozessfristen missachtet

³ Artikel 13.20 besagt: „Der Gemischte CETA-Ausschuss kann eine Liste mit mindestens 15 Personen erstellen, die aufgrund ihrer Objektivität, Zuverlässigkeit und ihres guten Urteilsvermögens ausgewählt wurden und die willens und in der Lage sind, als Schiedsrichter zu fungieren“, und „Die Schiedsrichter auf der Liste müssen über Fachwissen oder Erfahrung in den Bereichen Finanzdienstleistungsrecht oder Finanzdienstleistungsregulierung oder in deren Anwendung in der Praxis verfügen, wozu die Regulierung von Finanzdienstleistern gehören kann“. Wenn man die Neuheit dieser Reformen des Investor-Staats-Schiedssystems bedenkt, wird es umso weniger deutlich, welchen Einfluss dies auf Schlichtungen im Finanzdienstleistungssektor haben wird.

werden, wird es weiterhin möglich sein, Regulierungsmaßnahmen zu beklagen.

→ Staatsanleihen, unter dem Stichwort „Staatsverschuldung“, würden auch unter das Investor-Staat-Sonderklagerecht fallen. Durch Annex 8-B werden Klagen bezüglich solcher Staatsanleihen ausgeschlossen, wenn sie aufgrund einer Umschuldung nicht (vollständig) ausbezahlt wurden und wenn die Inhaber von mindestens 75 % des ausstehenden Gesamtdarlehensbetrags der Umschuldung zugestimmt haben. Das heißt aber auch: In allen anderen Fällen, wo sich eine Regierung im Falle einer Finanzkrise dazu gezwungen sieht, die Staatsverschuldung im öffentlichen Interesse zu senken, könnten Anleihegläubiger vollen Schadensersatz durch Investor-Staat-Klagen verlangen – auf Kosten des Steuerzahlers. Manche Hedgefonds, auch als Geierfonds bezeichnet, spezialisieren sich sogar auf die Ausnutzung von Schuldenausfällen bei Staatsanleihen und verweigern die Zustimmung zu einem Schuldenabbau.

→ Zusätzlich zum Sonderklagerecht vor Schiedsgerichten sind Finanzdienstleister und Investoren im Falle eines Vertragsbruchs auch durch den zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismus geschützt.

Während die Investitionsschutzregeln unter CETA Finanzunternehmen großzügigen Schutz einräumen, bleibt die Privatsphäre der VerbraucherInnen und der Öffentlichkeit auf der Strecke. Laut Artikel 13.15 sollen die EU und Kanada lediglich „angemessene“ Schutzklauseln vorsehen, um die Privatsphäre zu schützen. Zudem soll die Übermittlung personenbezogener Finanzinformationen mit Rechtsvorschriften des Herkunftsgebiets des Transfers im Einklang stehen. Im CETA-Text wird jedoch auch von den Vertragsparteien verlangt, „Finanzinstituten oder grenzüberschreitend tätigen Finanzdienstleistern der anderen Vertragspartei [zu gestatten], Informationen in elektronischer oder

sonstiger Form für die Zwecke der Datenverarbeitung in ihr Gebiet und aus ihrem Gebiet zu übermitteln, sofern die Verarbeitung für den gewöhnlichen Geschäftsbetrieb [...] erforderlich ist“. Diese Passage wirft viele Fragen im Zusammenhang mit der aktuellen Datenschutzdiskussion auf – besonders in Anbetracht des EU-US Datenschuttschields für den Verkehr persönlicher Daten.

Was zum Beispiel sind „angemessene“ Schutzklauseln? Wer soll überprüfen, ob ein Datentransfer lediglich dem Zwecke der Datenverarbeitung oder dem gewöhnlichen Geschäftsbetrieb dient? Wie möchte die EU sicherstellen, dass persönliche Daten in Kanada auf die gleiche Weise geschützt werden wie in EU oder umgekehrt? Da Finanzdaten und persönliche Daten höchst attraktive Ziele für HackerInnen, Nachrichtendienste und MarkthändlerInnen darstellen, ist es besonders wichtig, diese Daten durch starke Schutzmaßnahmen zu sichern. Die Finanzbranche hat bereits ihren Widerstand gegen restriktive Rechtsvorgaben für den Schutz und die Lokalisierung persönlicher Finanzdaten anhand von angeblich beeinträchtiger Flexibilität, sowie der Höhe der entstehenden Kosten bewiesen.⁴

HEMMUNG DES RECHTS AUF REFORM

Zu guter Letzt wird CETA dem Finanzsektor eine direkte Einflussnahme auf den demokratischen Entscheidungsprozess in der Finanzgesetzgebung und –regulierung ermöglichen. Die EU und Kanada haben beschlossen, dem Finanzsektor und anderen InteressenvertreterInnen „im Rahmen des Möglichen“, eine Stellungnahme zu

⁴ So hat beispielsweise die amerikanische Finanzindustrie eine unerbittliche Lobby gegen die von der amerikanischen Regierung vorgeschlagene Zulassung der Lokalisierung von Finanzdaten durch TPP geführt und drohte den Vertrag nicht mehr zu unterstützen, wenn das Recht eines freien Datentransfers – Finanzdaten eingeschlossen – nicht gewährleistet würde. Die Verhandlungen um TiSA diskutieren ebenfalls den Finanzdatentransfer und zwar nicht nur zum Zwecke der Datenverarbeitung.

Gesetzen und sonstigen Vorschriften, Verfahren und Verwaltungsentscheidungen zu ermöglichen, die ein Land oder die EU zur Regulierung des Finanzsektors verabschieden möchte (Artikel 13.11). Dabei dürfen die beachtlichen Ressourcen des Finanzsektors nicht vergessen werden. Außerdem haben FinanzlobbyistInnen in Reaktionen auf die Reformen nach der Krise ihr Geschick in der ernsthaften Verwässerung der Finanzgesetzgebung bewiesen, die dem Schutz der Öffentlichkeit, des Staatshaushalts und der Wirtschaft gegen Missbrauch, Instabilität sowie weitere Krise diene. Der CETA-Text bietet keinerlei Garantien, die annehmen lassen, dass die während der Gesetzgebungsprozedur geäußerten Anmerkungen aufgewogen werden gegen Kommentare und Argumente außerhalb des Finanzsektors und dass dem öffentlichen Interesse Priorität gegeben wird.

In Annex 13-C verpflichten sich die EU und Kanada, einen Dialog zur Regelung internationaler Standards und grenzüberschreitender Finanzstabilität aufzunehmen. Was jedoch fehlt, sind starke Rahmenvereinbarungen für eine dauerhafte Zusammenarbeit der Überwachungsinstanzen, um Risikoverhalten schnell zu erkennen, Missbrauchspraktiken zu verhindern, KonsumentInnen zu schützen, finanziell instabile Situationen genau zu erkennen und im Falle einer Finanzkrise sofort und gemeinsam zu handeln. Die Folgen der Finanzkrise 2008 waren vor allem deswegen in Europa viel schwerwiegender als in Kanada, weil die EU einen wesentlich offeneren und liberalisierteren Finanzsektor hat, der lückenhaft reguliert und überwacht wird und darüber hinaus ungenügende Rahmenbedingungen für eine Kooperation in Krisenzeiten bietet. Da die EU bereits bei den eigenen dringend benötigten Reformen hinterherhinkt, würde eine Ratifizierung von CETA eine Umsetzung oder Einrichtung der notwendigen Kooperationsmechanismen mit Kanada zur Bewältigung der nächsten Krise deutlich erschweren.

Öffentliche Dienstleistungen in Gefahr

**Roeline Knottnerus, Transnational Institute
mit Scott Sinclair, Canadian Centre for Policy Alternatives**

Öffentliche Versorgungsleistungen und Dienstleistungen wie etwa die Gesundheitsversorgung, Bildung, Sozialleistungen, das öffentliche Transportwesen, Wasser- und Abwasserversorgung, Wohnungsbau und Kulturdienstleistungen sind sowohl für das Gemeinwohl, als auch für die wirtschaftliche Entwicklung von zentraler Bedeutung. Sie spielen für den sozialen Ausgleich und demokratischen Gestaltungsspielraum in unseren Gesellschaften eine wichtige Rolle.¹ Im Rahmen weitreichender Handels- und Investitionsabkommen werden Dienstleistungen aber als bereits bestehende oder noch zu erschließende Märkte betrachtet, die kommerzialisiert werden können. CETA geht im Gegensatz zu vorangegangenen Handelsabkommen diesbezüglich sogar noch weiter. Es stellt das bisher weitreichendste von der EU verhandelte Abkommen dar, mit dem der Handlungsspielraum von Regierungen zur Bereitstellung, Ausweitung, Wiederherstellung und Regulierung öffentlicher Dienstleistungen eingeschränkt wird. CETA bietet zudem kanadischen und europäischen Dienstleistern umfassende zusätzliche Möglichkeiten im Bereich des Marktzugangs, beim Schutz ihrer Investitionen und hinsichtlich der Durchsetzbarkeit ihrer Rechte. In CETA sind Dienstleistungen durch Verpflichtungen in den Kapiteln grenzüberschreitender Handel mit Dienstleistungen,



Foto: Sascha Kohlmann, flickr mit ccllicense

öffentliches Vergabewesen und Investitionen betroffen; ferner auch durch kapitelübergreifende Regeln zu Marktzugang, Nichtdiskriminierung (Inländerbehandlung, Meistbegünstigung) und Investorenschutz (in besonderem Maße durch die umstrittenen und hochproblematischen Klausel zur „fairen und gerechten Behandlung“ und indirekte Enteignung).²

¹ Markus Krajewski, „Public services in bilateral free trade agreements of the EU“, AK Wien, EPSU, FSESP und EGÖD, November 2011.

² Vgl. diesbezüglich auch Verena Madner, „TTIP, CETA & Co: EU-Handelsabkommen einer neuen Generation und ihre Auswirkungen auf öffentliche Dienstleistungen“, Juridikum 2016, 221ff.



Foto: Sage Ross, Wikimedia Commons mit ccllicense

Die Europäische Kommission behauptet, dass öffentliche Dienstleistungen – wie in allen Handelsabkommen der EU – in CETA in vollem Umfang geschützt seien. Begründet wird dies damit, dass Investoren und Dienstleister einer Vertragspartei alle maßgeblichen Vorschriften, die auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei gelten, respektieren müssen. Allerdings ist mit CETA nicht gewährleistet, dass die Vertragsparteien ihre Entscheidungsfreiheit darüber behalten, wie sie öffentliche Dienstleistungen bereitstellen und regulieren wollen. CETA reduziert den politischen Gestaltungsspielraum zugunsten des Marktzugangs sowie des Schutzes ausländischer Investoren und Dienstleister. Das Abkommen schränkt den Spielraum von Regierungen weitreichend ein, öffentliche Dienstleistungen auf lokaler, kommunaler, nationaler und regionaler

Ebene gemeinwohlorientiert bereitzustellen und zu regulieren.

Im Gegensatz zu den Behauptungen der Kommission sind nur Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“, das heißt solche, die „weder auf kommerzieller Basis noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistern erbracht werden“ vollständig aus dem Vertrag ausgenommen. Es gibt allerdings nur sehr wenige öffentliche Dienstleistungsbereiche, in denen keine Konkurrenz zwischen Anbietern besteht. Außerdem sind die Begriffe „Wettbewerb“ und „gewerbsmäßig“ nicht gesetzlich definiert.

Somit kann jede Serviceleistung, die in irgendeiner Form vergütet wird oder die von mehr als einem Dienstleister

bereitgestellt wird, als auf gewerblicher Basis erbrachte Leistung und/oder als eine im Wettbewerb erbrachte Dienstleistung betrachtet werden. Praktisch bedeutet dies, dass die oben genannte Ausnahme viel zu eng gefasst und völlig inadäquat ist, um den Schutz der meisten öffentlichen Dienstleistungen vor handels- oder investitionsrechtlichen Klagen zu gewährleisten.³

„LISTE SIE – ODER VERLIERE SIE!“

Das Fehlen einer umfassenden Ausnahme öffentlicher Dienstleistungen aus CETA zwingt Regierungen, die ihren Gestaltungsspielraum erhalten wollen, sich auf sogenannte „Vorbehalte“ zu verlassen, also auf Länder- oder vertragsparteispezifische Ausnahmeregelungen.

Vorangegangene Handelsabkommen der EU ermöglichten dies durch den sogenannten „Positivlistenansatz“. Demnach konnten Regierungen spezifische Sektoren (oder Dienstleistungen) anführen, welche unter die Dienstleistungs- und Investitionsverpflichtungen des jeweiligen Vertrages fallen sollten. Und sie konnten festlegen, unter welchen Bedingungen dies geschehen sollte.

In CETA verwenden die EU und ihre Mitgliedsstaaten erstmalig den sogenannten „Negativlistenansatz“. Demnach sind alle Sektoren und Maßnahmen in Bezug auf den Handel und Investitionen im Dienstleistungsbereich automatisch vom Vertrag erfasst, es sei denn die Regierungen listen vorab ausdrücklich Vorbehalte auf, die in den beiden Anhängen des Abkommens festgehalten sind (Anhang I und Anhang II). Diese grundsätzliche Änderung in der

Vorgehensweise ist ein großer Erfolg für die Unternehmenslobbys beiderseits des Atlantiks, die es sich zum Ziel gesetzt haben, die größtmögliche Erfassung und damit maximale Liberalisierung von Dienstleistungen sicherzustellen.

Anhang I-Vorbehalte nehmen bestehende staatliche Maßnahmen aus, die ansonsten gegen CETA verstoßen würden. Regierungen können Maßnahmen später nur ändern und/oder die Regulierung von Sektoren ergänzen, sofern damit die Konformität der Maßnahmen mit CETA nicht weiter eingeschränkt wird. Diese Ausnahmeregelungen oder Vorbehalte unterliegen der sogenannten „Ratchet-“ oder „Sperrklinken“-Klausel: Das bedeutet, dass eine Änderung oder ein Verzicht auf eine in Anhang I ausgenommene staatliche Maßnahme später nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Ausnahmen in Anhang I können bestehende Regelungen auf EU-Ebene sowie auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene umfassen. Für die in Anhang I aufgeführten Dienstleistungen ist jedoch eine Renationalisierung oder Rekommunalisierung



Foto: Hugo Cardoso, flickr mit ccllicense

³ Nur Kernbereiche des Regierungshandelns, die keinem gewerblichen Interesse dienen, wie beispielsweise „Polizei und Justizwesen, gesetzliche Systeme der sozialen Sicherheit, Grenzsicherung, Flugsicherung, etc.“ sind durch die regierungsbehördliche Ausnahme geschützt. Europäische Kommission, „Reflections Paper on Services of General Interest in Bilateral FTAs“, 2011.

nicht möglich. So ist zum Beispiel die EU-Ausnahme für Postdienste in Anhang I sehr eng gefasst, was faktisch bedeutet, dass das momentane Niveau der Privatisierung und Liberalisierung der Postdienste in Europa mit CETA unumkehrbar festgeschrieben würde.⁴

Anhang II zielt darauf ab, Regierungen ein flexibles Vorgehen zu ermöglichen, welches andernfalls unvereinbar mit den CETA-Regelungen zu Marktzugang, Inländerbehandlung, Meistbegünstigung, zum Verbot von Leistungsanforderungen oder zur Zusammensetzung des höheren Managements und von Leitungs- und Kontrollorganen.

Allerdings sind viele wichtige europäische Vorbehalte in Anhang II hinsichtlich öffentlicher Dienstleistungen mehrdeutig formuliert. So wird beispielsweise Bezug genommen auf „Dienstleistungen, die staatlich finanziert werden oder eine wie immer geartete staatliche Unterstützung erhalten und daher nicht als privat finanziert betrachtet werden“.⁵ Eine solch unpräzise Formulierung schafft Rechtsunsicherheit hinsichtlich des Umfangs der Ausnahmeregelungen und macht die Vertragsparteien für Investorenklagen angreifbar. Bei solchen Investor-Staat-Klageverfahren entscheiden letztendlich die SchiedsrichterInnen darüber, ob die angefochtene Maßnahme mit dem CETA-Vertrag vereinbar ist oder nicht.

Andere Ausnahmeregelungen in Anhang II bieten nur teilweise oder unvollständigen Schutz. Dienstleistungen, die das Trinkwasser betreffen, sind durch die EU-Vorbehalte in Anhang II von der Inländerbehandlung und den Regelungen zum Marktzugang ausgeschlossen.

⁴ Thomas Fritz, „Why is trade policy important for workers and public services?“, Präsentation „Challenging the liberalisation of public services in TTIP and beyond“, Wien, 15. Januar 2015, <http://thomas-fritz.org/english/why-is-trade-policy-important-for-workers-and-public-services>.

⁵ Siehe beispielsweise den CETA Anhang II mit den EU-Vorbehalten für Gesundheitsdienstleistungen sowie für Bildungsdienstleistungen.

Abwasserdienstleistungen sind jedoch nicht geschützt.⁶ Darüber hinaus gelten die in CETA enthaltenen Investitionsschutzbestimmungen für den gesamten Bereich der Wasserversorgung.

Der Vorbehalt der EU in Anhang II zum Marktzugang für Investitionen, der sich auf alle Sektoren bezieht, ermöglicht es den EU-Mitgliedstaaten, „Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Versorgungsleistungen angesehen werden“ über öffentliche Monopole oder über an private Betreiber gewährte ausschließliche Rechte bereit zu stellen. Dieser Vorbehalt kann zwar hilfreich sein, ist aber alles andere als ausreichend.⁷ Der Begriff „öffentliche Versorgungsleistungen“ ist nicht verbindlich definiert. Das bietet Spielraum für unterschiedliche Auslegungen und Streitfälle. Darüber hinaus schützt der Vorbehalt nur vor Angriffen auf Basis eines Teils der Marktzugangsregeln von CETA (Artikel 8.4.1 [a] [i]). Regierungen bleiben beispielsweise Angriffen auf Basis der umstrittenen Bestimmungen zu fairer und gerechter Behandlung (Artikel 8.10) und Enteignung (Artikel 8.12) schutzlos ausgesetzt, da gegen diese keine Vorbehalte zulässig sind.

PRIVATISIERUNG ALS EINBAHNSTRASSE (UND DIE EINSCHRÄNKUNG DER STAATLICHEN REGULIERUNGSFREIHEIT)

Folglich könnte die Rückführung einer zuvor privatisierten Dienstleistung in den öffentlichen Sektor eine Investor-Staat-Klage nach sich ziehen, mit der der vormalige private Dienstleister eine Entschädigung

⁶ Manche EU Regierungen, wie beispielsweise Deutschland, haben zusätzliche Regelungen festgelegt, die Abwasserdienstleistungen ausnehmen.

⁷ Für eine detaillierte Kritik dieser Wortwahl, die schon in vorangegangenen EU Handelsverträgen verwendet wurde, siehe Krajewski, 2011.

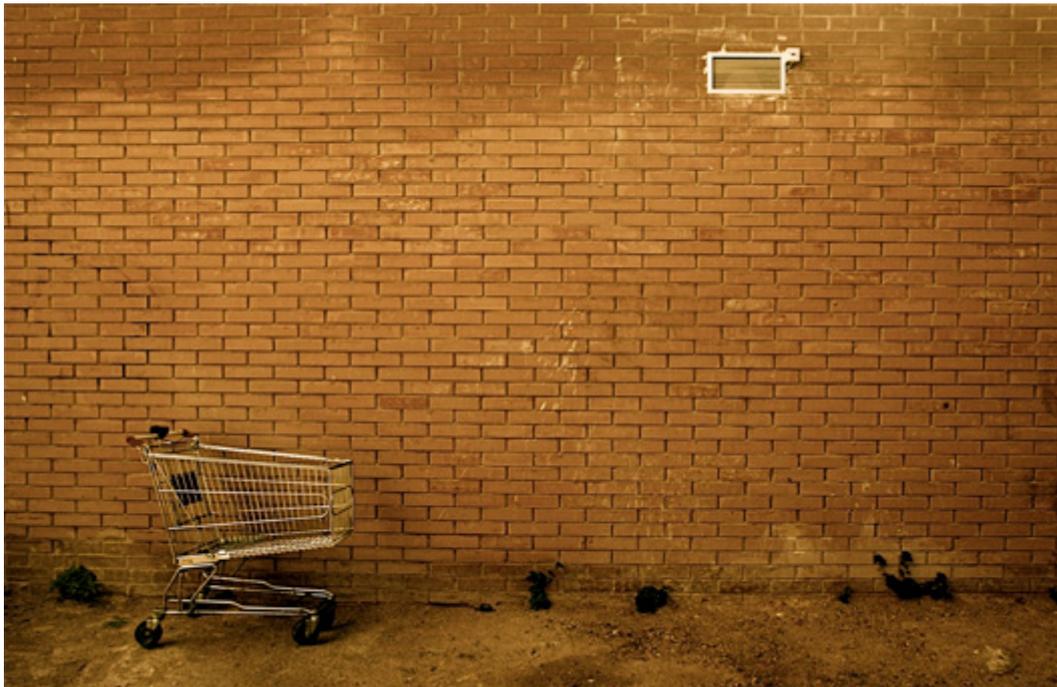


Foto: Icrf, flickr mit ccllicense

einfordert. Sensible Entscheidungen darüber, ob und in welcher Höhe eine Entschädigung fair und angemessen ist, werden dabei nicht von gewählten Regierungen oder nationalen Gerichten getroffen, sondern durch das in CETA vorgesehene Investitionsschiedsgericht. Mit der Androhung solcher Entschädigungsforderungen könnten Initiativen wie etwa die angestrebte Rekommunalisierung der Wasserversorgung in Frankreich in der Tat eine sehr teure Angelegenheit werden.⁸ In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu erwähnen, dass kanadische Pensionsfonds, zum Beispiel in Großbritannien umfangreiche Beteiligungen an privatisierten Wasserunternehmen halten.⁹ Wenn nicht besondere Ausnahmeregelungen greifen, verbietet es CETA den Vertragsparteien grundsätzlich, den

Marktzugang zu beschränken, etwa durch die Beschränkung der Anzahl von Dienstleistern oder die Vorgabe einer bestimmten Rechtsform (beispielsweise einer gemeinnützigen Einrichtung). Wichtig ist, dass die CETA-Regeln eine Einschränkung des Marktzugangs selbst dann verbieten, wenn damit nicht lokalen Anbietern der Vorzug gegeben wird. Diese Einschränkungen für Regierungen sind den Bestimmungen des Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) nachempfunden, aber in CETA betreffen diese Verbote der Beschränkung des Marktzugangs nicht nur Dienstleistungen, sondern generell „wirtschaftliche Aktivitäten“.¹⁰

Solche Beschränkungen könnten zum Beispiel Rezeptquoten gefährden, die einige EU Mitgliedsstaaten einsetzen, um die Kosten ihrer Gesundheitsversorgung in Grenzen zu halten. Rezeptquoten verpflichten ÄrztInnen, PatientInnen einen bestimmten Anteil günstigerer Medikamente, meist Generika von Markenmedikamenten mit abgelaufenem Patentschutz

8 Kürzlich behauptete der dänische Handelsminister L. Ploumen in einer Plenardebatte zu CETA, dass die Anhang-II-Ausnahmen in CETA das Recht über öffentliche Dienstleistungen zu entscheiden und sie zu regulieren (inklusive des Rechtes, Privatisierungen rückgängig zu machen) absicherten. Aber es handelt sich hierbei, wie oben dargelegt, nicht um eine belastbare Argumentation. Das Transkript findet sich hier: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D23660&did=2016D23660>.

9 Maude Barlow, „Fighting TTIP, CETA and ISDS: Lessons from Canada“, Council of Canadians, April 2016, S. 12.

10 Ebd.



Foto: Fryderyk Supinski, flickr mit ccllicense

zu verschreiben. Mit CETA könnte diese Praxis als Verstoß gegen die Regelung zum freien Marktzugang in Frage gestellt und angefochten werden.¹¹

CETA verbietet außerdem auch das von Regierungen eingesetzte Instrument der Leistungsanforderungen (Artikel 8.5 – „*performance requirements*“). Diese werden als Instrumente verwendet, um ausländische Investitionen zur Förderung des Gemeinwohls nutzbar zu machen, etwa über die Verbesserung von Umweltstandards oder zur Ankurbelung lokaler Beschäftigung.

CETA wird das erste umfassende Freihandelsabkommen der EU sein, das mit einem ähnlich weit entwickelten Partner abgeschlossen wird und dessen kommerzielle Anbieter im Bereich Gesundheitsversorgung, Bildung, Energie, Verkehr oder Umweltdienstleistungen voraussichtlich ein reales wirtschaftliches Interesse am Zugang zu den europäischen Märkten haben. Eine klare und weitreichende Ausnahme für alle Maßnahmen zur Bereitstellung

¹¹ Thomas Fritz, „CETA and TTIP: Potential impacts on health and social services“, Arbeitspapier im Auftrag des Europäischen Gewerkschaftsverbandes für den öffentlichen Dienst (EGÖD), April 2016, S.10.

und Regulierung öffentlicher Dienstleistungen wäre dem nun vorliegenden Flickenteppich von einzelnen Vorbehalten klar vorzuziehen gewesen. Dieser bietet nur teilweisen und bei weitem nicht ausreichenden Schutz für gesellschaftlich wichtige öffentliche Dienstleistungen.¹²

Im Gegensatz zu den offiziellen Beschwichtigungen sind öffentliche und dringend notwendige Dienstleistungen nicht vollständig geschützt. CETA, wie es nun vorliegt, widerspricht grundlegend der Freiheit demokratisch gewählter Regierungen, öffentliche Dienstleistungen im Interesse der Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen und zu regulieren.

¹² Krajewski, „Model clauses for the exclusion of public services from trade and investment agreements“, beauftragt durch die österreichische Arbeiterkammer und den Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD), Februar 2016: „Die von der EU seit 1995 unterzeichneten Abkommen wurden mit Entwicklungs- und Schwellenländern (zum Beispiel Mexiko, Chile, Südkorea, Peru etc.) abgeschlossen. In diesen Ländern gibt es keine nennenswerten gewerblichen Anbieter öffentlicher Dienstleistungen, die ein Interesse am Zugang zum Europäischen Markt haben. Im Gegenteil: Die europäischen gewerblichen Anbieter öffentlicher Dienstleistungen waren an einem Marktzugang in diesen Ländern interessiert. Daraus folgt, dass die Regelungen der EU und ihr Modell, öffentliche Dienstleistungen zu schützen, nie wirklich auf die Probe gestellt worden sind. Dies könnte sich durch die Unterzeichnung von CETA und noch weitreichender durch TTIP und TiSA, weitgehend ändern“.

Dienstleistungshandel

PowerShift e. V. und Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA) *

KERNAUSSAGEN

Wenn die meisten Menschen sich mit Handel beschäftigen, denken sie zunächst an den Austausch von Waren wie beispielsweise Kaffee, Autos und Chemikalien. Handelshemmnisse zu beseitigen, ist eines der Anliegen von CETA. Aber das Abkommen ist auch darauf ausgerichtet, den Handel mit Dienstleistungen wie beispielsweise öffentliche Verkehrsdienstleistungen, Versicherungs- und Kommunikationsdienstleistungen zu liberalisieren. Weil staatliche Regulierungen als die größten Hindernisse für internationalen Handel mit Dienstleistungen betrachtet werden, hat das Kapitel in CETA bezüglich des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels (Kapitel 9) in seiner Ausgestaltung tiefgreifende Auswirkungen auf die staatliche Autonomie zur Erbringung von Dienstleistungen und auch handelspolitische Implikationen.¹

Das Kapitel enthält Bestimmungen zu Inländergleichbehandlung (Artikel 9.3), Meistbegünstigung (Artikel 9.5) und Marktzugang (Artikel 9.6), die dazu führen sollen,

* Für die Mitarbeit an dieser Analyse danken wir Thomas Fritz (PowerShift e. V.). Dieses Kapitel baut auf frühere Arbeiten des Autors zu CETA auf. Siehe Thomas Fritz (2015), *Analysis and Evaluation of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada*, Hans-Böckler-Stiftung (http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2014-779-1-3.pdf).

¹ Das Gesamtvolumen des Dienstleistungshandels zwischen der EU und Kanada belief sich 2013 auf 15,6 Milliarden € (22,7 Milliarden US\$ im August 2016), während das Gesamtvolumen des Warenhandels ungefähr 56,7 Milliarden € (82,7 Milliarden US\$) betrug. Siehe Statistics Canada, „Table 376-0036: International transactions in services, by selected countries“, und „Table 228-0069: Merchandise imports, exports and trade balance, customs and balance of payments basis for all countries, by seasonal adjustment and principal trading partners“ (<http://www5.statcan.gc.ca/cansim>).



Foto: Dennis Skley, flickr mit ccllicense

den Handel mit Dienstleistungen zwischen der EU und Kanada zu liberalisieren. Die Inländergleichbehandlung und die Meistbegünstigungsklausel halten Regierungen dazu an, ausländische Anbieter von Dienstleistungen zumindest so zu behandeln wie inländische Anbieter von Dienstleistungen oder die Anbieter anderer Handelspartner. Die Bestimmungen zum Marktzugang verbieten es Regierungen Beschränkungen hinsichtlich der Zahl ausländischer Unternehmen (z. B. durch Monopole, numerische Quoten, wirtschaftliche Bedarfstests), des Werts der Investition, der Menge des Outputs, der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen oder der Zahl, der in einem Sektor oder von einem Unternehmen angestellten Personen zu erlassen. Zusammengefasst eröffnet CETA ausländischen Dienstleistern den Marktzugang dadurch, dass es die Möglichkeit von Regierungen

einschränkt, Dienstleistungserbringer und deren Aktivitäten im Bereich des Binnenmarktes zu regulieren, selbst wenn solche Maßnahmen keine Diskriminierung zwischen ausländischen und inländischen Dienstleistungsanbietern darstellen.

Es gibt bezüglich der Bestimmungen zum Dienstleistungshandel in CETA eine Vielzahl von Ausnahmen und Vorsichtsmaßnahmen, aber der Anwendungsbereich des Kapitels ist noch immer extrem weit gefasst. Anders als im Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) wird in CETA ein Negativlistenansatz verwendet. Dies bedeutet, dass alle Dienstleistungen automatisch den Liberalisierungsverpflichtungen des Kapitels unterliegen, es sei denn sie werden explizit durch die VerhandlungsführerInnen ausgenommen. Des Weiteren enthält CETA eine Stillhalteklausele („*standstill clause*“) und einen Sperrklinkenmechanismus („*ratchet mechanism*“), die das momentane Niveau der Dienstleistungsliberalisierung eines Landes festschreiben und Regierungen verbieten, weitergehende Liberalisierungen zurückzunehmen, die sie von sich aus durchgeführt haben.

Daraus folgt, dass es für Länder mit CETA viel schwieriger wird, öffentliche Dienstleistungen auszuweiten oder zu schützen. Es wird ebenfalls auf absehbarere Zeit schwieriger, die Aktivitäten ausländischer Dienstleistungsanbieter zu regulieren.

ANALYSE ZENTRALER BESTIMMUNGEN

Anwendungsbereich

Das Kapitel zu grenzüberschreitendem Dienstleistungshandel in CETA umfasst zwei Arten der Dienstleistungserbringung a.) „aus dem Gebiet einer Vertragspartei auf das Gebiet einer anderen Vertragspartei, welches dem Modus 1 in GATS entspricht

(*grenzübergreifende Erbringung*)“; und b.) „in dem Gebiet einer Vertragspartei zu dem Konsumenten einer Dienstleistung der anderen Vertragspartei“, was dem Modus 2 in GATS entspricht (Inanspruchnahme im Ausland) (Artikel 9.1). Während die Modus 3 des GATS entsprechende Art der Dienstleistungserbringung (unternehmerische Präsenz im Ausland durch Niederlassungen) von den Investitionsbestimmungen in Kapitel 8 abgedeckt wird, wird Modus 4 (Anwesenheit einer natürlichen Person) von den Bestimmungen über vorübergehende Einreise und Aufenthalt von Geschäftspersonen in Kapitel 10 umfasst.

Die in CETA enthaltenen Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung (Inländergleichbehandlung, Meistbegünstigung) sind kein neues Phänomen in Handelsabkommen. Was CETA aber von anderen Abkommen, wie beispielsweise NAFTA unterscheidet, ist, dass es den Marktzugang von ausländischen Dienstleistern sowohl im Dienstleistungs- als auch im Investitionskapitel sicherstellt.

Dies bedeutet, dass Regierungen nach CETA das Tätigwerden eines ausländischen Dienstleistungserbringers nicht verbieten darf, auch wenn dies auf eine Art und Weise geschehen soll, die den ausländischen Dienstleistungserbringer nicht diskriminiert. Dienstleistungsmonopole und Ausschließlichkeitsrechte für Dienstleistungsanbieter sind durch diese Regelungen beispielsweise automatisch verboten.

Das Dienstleistungskapitel enthält einige allgemeine Ausnahmen. Exkludiert sind „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistungen“ (Artikel 9.2(2)(a)). Allerdings ist diese Ausnahme praktisch sehr eng gefasst (siehe Abschnitt „Öffentliche Dienstleistungen“ weiter unten). Das Kapitel nimmt außerdem audiovisuelle Dienstleistungen für die EU, die Kulturindustrie für Kanada, und Finanzdienstleistungen für beide aus dem Anwendungsbereich des Kapitels heraus. Luftverkehrsdienste

sind generell ausgenommen, aber einige spezifische Dienstleistungen, wie beispielsweise die Bodenabfertigung, sind in diesem Dienstleistungssektor wiederum ausdrücklich mit eingeschlossen. Die öffentliche Auftragsvergabe ist, solange sie nicht dem Zweck eines kommerziellen Wiederverkaufs dient, vom Dienstleistungshandel ausgenommen. Dies gilt ebenfalls für Subventionen und andere Formen staatlicher Unterstützung (Artikel 9.2[2][f] und [g]).

Negativliste

Zusätzlich zu den oben beschriebenen generellen Ausnahmen haben sowohl Kanada als auch die EU vertragspartei-spezifische Vorbehalte bezüglich des Investitions- und Dienstleistungskapitels formuliert. Während allerdings im GATS ein „Positivlistenansatz“ gilt, wird in CETA einen „Negativlistenansatz“ verwendet.

Bei einem Positivlistenansatz gelten die Vorschriften zur Liberalisierung eines Handelsabkommens nur für die Dienstleistungssektoren und Maßnahmen, die durch die Vertragsparteien ausdrücklich in ihre Handelsverpflichtungen mit aufgenommen wurden. Bei dem in CETA verwendeten Negativlistenansatz werden im Gegensatz dazu alle Dienstleistungen, die nicht explizit ausgenommen sind, prinzipiell zur Liberalisierung freigegeben. Dieser Ansatz folgt einem „list it or lose it“-Prinzip, weil alle Dienstleistungen, die nicht ausdrücklich in der Negativliste festgehalten werden, nicht vor zukünftiger Liberalisierung geschützt werden können. Durch diese uneingeschränkte Reichweite kann eine Negativliste nicht Transparenz herstellen. Es ist schwer feststellbar, welche Bereiche jetzt und in Zukunft vollständig liberalisiert werden sollen. Für sich neu entwickelnde Dienstleistungen, wie zum Beispiel im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs, sieht CETA in Anhang 9-B weitere Regelungen vor. So kommen die Vertragsparteien beispielsweise überein,

dass die Artikel 9.3, 9.5, und 9.6 nicht für eine Maßnahme gelten, die sich auf eine neue Dienstleistung bezieht, die nicht in der vorläufigen Zentralen Gütersystematik der Vereinten Nationen (CPC 1991) eingereiht werden kann.

Die in der Negativliste des CETA enthaltenen Auflistungen beschreiben Ausnahmen in Bezug auf das Niederlassungsrecht (Marktzugang, Leistungsanforderungen) und Nichtdiskriminierung (Inländergleichbehandlung, Meistbegünstigung). Diese Einschränkungen sind in Anhang I (Vorbehalte bezüglich bestehender Maßnahmen und Liberalisierungsverpflichtungen) und Anhang II (Vorbehalte bezüglich zukünftiger Maßnahmen) aufgeteilt. Im Falle der EU enthalten die Anhänge sowohl EU-weite Ausnahmen, als auch Ausnahmen einzelner Mitgliedstaaten. Für Kanada wird die Liste der Vorbehalte in Bundes- und Provinz-ausnahmen geteilt.

Anhang I enthält Ausnahmeregelungen für „bestehende nicht-konforme Maßnahmen“, seien es Gesetze, Verordnungen oder andere staatliche Handlungen. Anhang I ist die schwächere Liste, da sie nur bereits bestehenden Maßnahmen, die eine Vertragspartei vornimmt schützt, aber nicht notwendigerweise auch auf zukünftige Vorhaben anwendbar ist, die ebenfalls in Widerspruch mit Liberalisierungsverpflichtungen treten können. Die hier formulierten Vorbehalte unterliegen außerdem der sogenannten Stillhalteklausele und dem Sperrklinkenmechanismus (siehe unten).

Anhang II hingegen enthält Ausnahmen für bestehende und zukünftige Handlungen und Maßnahmen, die eine Vertragspartei vornimmt. Auch bei diesen in Anhang II aufgelisteten Vorbehalten handelt es sich um Handlungen und Maßnahmen, die gegen die zentralen Liberalisierungsverpflichtungen des CETA verstoßen. Vorbehalte in Anhang II sollen die Umsetzung restriktiverer Regulierungen und die Zurücknahme vorher festgelegter

Deregulierungen ermöglichen. Aus diesem Grund wird dieser oft als Anhang zur Sicherung des politischen Handlungsspielraumes bezeichnet. Allerdings hängt es weitgehend von der spezifischen Formulierung der Ausnahmen ab, in wie weit die Regelungen in Anhang II tatsächlich den oben genannten politischen Handlungsspielraum absichern. Eine Analyse der Regelungen in Anhang II zeigt, dass es in einigen Bereichen durchaus Schlupflöcher gibt (siehe Abschnitt zu „*öffentlichen Dienstleistungen*“ weiter unten).

Der Negativlistenansatz in CETA hat im Bereich öffentlicher und lebenswichtiger Dienstleistungen zu zentralen Unvereinbarkeiten geführt (zum Beispiel bei den länderspezifischen Ausnahmen). So hat beispielsweise Deutschland die EU-weiten Vorbehalte mit einer breit angelegten nationalen Ausnahmeregelung für Gesundheitsdienstleistungen ergänzt, während andere Mitgliedsstaaten, wie Ungarn und Großbritannien, Schlüsselbereiche ihres Gesundheitssystems ungeschützt gelassen haben.

Diese Inkonsistenz zeigt sich auch in vielen anderen Bereichen, wie der Abfall- oder Abwasserentsorgung. Das Ergebnis ist ein Flickenteppich von Ausnahmen, der das soziale Gefüge in Europa schwächt. Dies macht auch deutlich, dass es durch Verträge wie CETA und TTIP für eine einzige konservative Regierung möglich wird, entweder beabsichtigt oder durch Nachlässigkeit, die Deregulierung im Dienstleistungssektor für alle zukünftigen Regierungen einzuzementieren.

Stillhalte- und Sperrklinkenklausel

Alle Dienstleistungen in der EU und Kanada, einschließlich jener in Anhang I aufgeführten, aber nicht diejenigen in Anhang II, unterliegen der Stillhalteklausele („*standstill clause*“) und der Sperrklinkenklausel („*ratchet clause*“). Die Stillhalteklausele

schreibt das momentane Niveau der Dienstleistungsliberalisierung unumkehrbar fest, während die Sperrklinkenklausel dazu dient, künftige Liberalisierungen automatisch zu einer Verpflichtung in CETA zu machen. Oben genannte Mechanismen finden sich, wenn auch nicht explizit formuliert, im Investitionskapitel (Artikel 8.15 [1] [a] und [c]) und im Dienstleistungskapitel (Artikel 9.7 [1] [a] und [c]). Stattdessen werden die Stillhalte- und Sperrklinkenklausel erst durch die spezifische Formulierung der Ausnahmeregelungen wirksam.

Zum einen beziehen sich die Ausnahmen in Anhang I des Dienstleistungskapitels nur auf bestehende Maßnahmen, die mit einer oder mehreren Verpflichtungen des CETA nicht in Einklang stehen (Artikel 9.7 [1] [a]) und nicht auf zukünftige Vorhaben. Daher können Regierungen keine neuen Maßnahmen implementieren, die gegen die Bedingungen des Vertrages verstoßen. Der gegenwärtige Stand der Liberalisierung wird somit unumkehrbar einzementiert, dieser Vorgang wird auch als Stillhalteeffekt (standstill) bezeichnet.

Zweitens dürfen die Vertragsparteien keine Änderungen für in Annex I enthaltene Maßnahmen erlassen, die die Konformität mit den in CETA festgelegten Bestimmungen zu Marktzugang oder Nichtdiskriminierung einschränken. Änderungen sind gemäß Artikel 9.7 (1) (c) nur zulässig für:

→ *die Änderung einer nichtkonformen Maßnahme [...] soweit die Änderung die Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Artikeln 9.3 [Inländergleichbehandlung], 9.5 [Meistbegünstigungsklausel] und 9.6 [Marktzugang], wie sie unmittelbar vor der Änderung bestand, nicht beeinträchtigt.*

Anders ausgedrückt, sind im Rahmen des Anhang I Änderungen der Investitions- und Dienstleistungsregelungen durch eine Vertragspartei nur dann zulässig, wenn diese Maßnahmen die Liberalisierung im Sinne der Bestimmungen in CETA ausweiten.

Dies gilt auch dann, wenn eine Vertragspartei eine freiwillige nach der Implementierung von CETA getroffene Entscheidung rückgängig machen möchte. Also „die Änderung einer nichtkonformen Maßnahme [...] soweit die Änderung die Vereinbarkeit der Maßnahme, wie sie unmittelbar vor der Änderung bestand, nicht beeinträchtigt“. Wenn auch nicht explizit so benannt, handelt es sich hierbei de facto um eine Sperrklinkenklausel.

Beispiele für Anhang I Ausnahmeregelungen

In Anhang I hat die EU eine sehr eng gefasste Ausnahmeregelung bezüglich des Marktzugangs für Postdienstleistungen aufgenommen:

→ In der EU kann die Aufstellung von Postbriefkästen auf öffentlichen Wegen, die Ausstellung von Postwertzeichen, die Zustellung von Einschreibsendungen im Rahmen von Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, im Einklang mit ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften, eingeschränkt werden.

Darüber hinaus behält sich die EU das Recht vor, die Erteilung von Lizenzen für die Erbringung von Postdienstleistungen an Universaldienstverpflichtungen zu binden.

Aufgrund des Stillhalte- und Sperrklinkenmechanismus können alle Erweiterungen der Aktivitäten öffentlicher Postunternehmen oder Postunternehmen, die im Auftrag des öffentlichen Sektors Dienste übernehmen, die über die oben zitierten Aufgaben hinausgehen (Aufstellung von Postbriefkästen auf öffentlichen Wegen, die Ausstellung von Postwertzeichen, die Zustellung von Einschreibsendungen im Rahmen von Gerichts- oder Verwaltungsverfahren), unter bestimmten Umständen einen Verstoß gegen die in CETA festgelegten Regeln darstellen.

Trotz vorangegangener Liberalisierungen und Privatisierungen im Postsektor kann

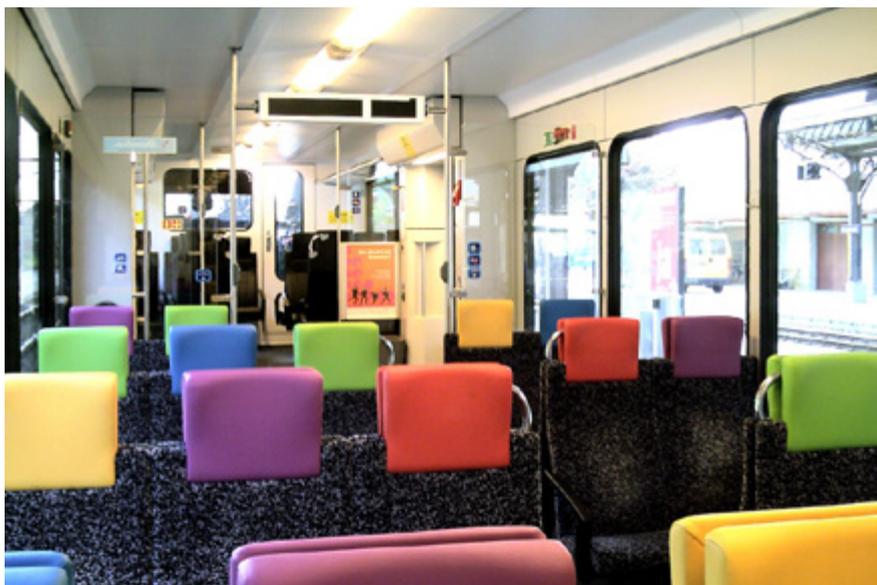


Foto: Kecko, flickr mit ccllicense

nie ausgeschlossen werden, dass ein Staat seine Präferenzen in diesem Bereich ändern möchte. Zentral ist, dass entgegen der landläufigen Meinung, innerhalb der EU nur Malta und die Niederlande ihre vormals öffentlichen Postdienste vollständig privatisiert haben. Auch wenn die meisten Postdienstleistungen inzwischen in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt wurden, sind die Dienste in der Mehrheit der Mitgliedstaaten noch immer zu 100 % in Staatsbesitz. In einigen anderen Fällen halten die Regierungen niedrigere Beteiligungen. So hat die deutsche Bundesregierung beispielsweise einen Anteil von 21 % an der Deutsche Post AG, der durch die Entwicklungsbank KfW gehalten wird. Somit besteht also noch immer ein öffentliches Interesse an diesem Sektor, und eine mögliche Ausweitung der staatlichen Aktivitäten sollte nicht kategorisch ausgeschlossen werden.²

Eine weitere Ausnahme die EU betreffend beschäftigt sich in Anhang I mit dem Bahnverkehr:

² Siehe <http://www.dpdhl.com/de/investoren/aktie/aktionaersstruktur.html>.



Foto: Kecko, flickr mit ccllicense

werden. Eine spätere Novellierung würde wahrscheinlich einen Verstoß gegen CETA darstellen.

Öffentliche Dienstleistungen und öffentliche Versorgungsbetriebe

Auch öffentliche Dienstleistungen werden von CETA umfasst. Obwohl „Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“, aus dem Investitionskapitel und dem grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel ausgenommen sind, wird die Ausnahme in Artikel 9.1 definiert als:

→ jede Art von Dienstleistung, die nicht zu kommerziellen Zwecken oder im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistern erbracht wird.

→ Die Bereitstellung von Schienenverkehrsleistungen erfordert eine Lizenz, die nur für Eisenbahnverkehrsunternehmen erteilt werden darf, die in einem EU Mitgliedstaat ansässig sind.

Die Lizenz für grenzüberschreitende Schienenverkehrsleistungen kann also nur an Eisenbahnunternehmen mit Sitz in der EU vergeben werden. Aufgrund des Stillhaltemechanismus kann eine Erweiterung der Erteilungsvoraussetzungen, die über die Verpflichtung einer Niederlassung in der EU hinaus gehen – so zum Beispiel die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen – als einen Verstoß gegen CETA gewertet werden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat in Anhang I verschiedene Beschränkungen für die Konzessionserteilung von ÄrztInnen, Rettungsdiensten und telemedizinischen Diensten festgehalten. Wenn diese Beschränkungen nach dem Inkrafttreten von CETA gelockert werden sollten, – zum Beispiel um den Lizenzierungsprozess zu vereinfachen – würden diese Liberalisierungen auf Grundlage der Sperrklinkenklausel zu einer verbindlichen Vertragsverpflichtung

Es gibt jedoch eine breite Palette von Dienstleistungen, bei denen öffentliche Anbieter neben privaten Anbietern existieren, oder private Betreiber die Dienstleistungen im Auftrag des Staates erbringen (z. B. Versorgungsdienstleistungen, Verkehr, Bildung, Gesundheitswesen, Kultur). In all diesen Bereichen können Wettbewerbssituationen entstehen, sodass die Dienstleistungserbringung nicht als „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ nach der engen CETA-Definition anzusehen ist.

Die EU hat in Anhang II eine begrenzte Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen aufgenommen. Bei dieser Ausnahme für sogenannte „public utilities“ handelt es sich trotz begrifflicher Unschärfe grundsätzlich um Leistungen, die für eine Gesellschaft notwendig sind, weil sie einen öffentlichen Bedarf decken. Ähnliche Ausnahmen finden sich auch in anderen Freihandelsabkommen der EU.

Dieser Vorbehalt sieht wie folgt aus:

→ **Art des Vorbehalts:** Marktzugang

→ **Beschreibung:** Investitionen

→ In allen EU-Mitgliedstaaten können Dienstleistungen, die auf nationaler

oder örtlicher Ebene als öffentliche Versorgungsleistungen angesehen werden, öffentlichen Monopolen oder privaten Betreibern gewährten ausschließlichen Rechten unterliegen. [...] Ausschließliche Rechte für solche Dienstleistungen werden häufig, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten, privaten Betreibern gewährt, z. B. Betreibern mit Konzessionen öffentlicher Stellen.

Diese Regelung enthält außerdem eine unverbindliche Liste von Dienstleistungssektoren, die Monopolstellung oder ausschließliche Rechte genießen. Obwohl diese Ausnahmeregel essentiell wichtig ist, ist sie doch weit davon entfernt, umfassend genug zu sein und bleibt deshalb angreifbar. Auch der Begriff der öffentlichen Versorgungsdienstleistungen („*public utilities*“) ist zu unbestimmt und lässt einige Schlupflöcher offen.

Erstens schützt die Ausnahmeregelung nur, dass Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Versorgungsleistungen angesehen werden, öffentlichen Monopolen oder privaten Betreibern gewährten ausschließlichen Rechten unterliegen können. Weitere Ausnahmen von der im CETA enthaltenen Verpflichtung zum Marktzugang sind nicht vorgenommen (Artikel 8.4.1 [a]). Der Schutz gilt darüber hinaus nicht für die Bereiche Inländergleichbehandlung, Meistbegünstigung oder andere Investitionsschutzregelungen. So sind zum Beispiel europäische Regierungen, die öffentliche Dienstleistungen wiederherstellen, ausweiten oder neu schaffen wollen Klagen im Rahmen der umstrittenen Bestimmungen zu fairer und gerechter Behandlung und indirekter Enteignung schutzlos ausgesetzt.

Zweitens werden die meisten öffentlichen Dienstleistungen nicht als „*staatliches Monopol*“ oder durch einen privaten Anbieter mit exklusiven Rechten bereitgestellt. Dienstleistungen, die an private Betreiber ausgelagert wurden, stehen oft im

Wettbewerb – zum Beispiel im Bereich der Pflegedienstleistung oder der Abfallsorgung – und werden somit nicht im Rahmen eines „*Exklusivrechtes*“ angeboten.

Drittens widerspricht die Ausnahme von Telekommunikationsdienstleistungen aus diesem Vorbehalt der EU-Universalrichtlinie (Richtlinie 2002/22/EG), die ausdrücklich die Auferlegung von Universaldienstverpflichtungen gegenüber Anbietern elektronischer Kommunikationsnetze ermöglicht. Diese Verpflichtungen können im Sinne dieses Vorbehalts als „*spezifische Dienstverpflichtungen*“ gesehen werden. Universaldienstverpflichtungen beinhalten unter anderem die Verpflichtung für Dienstleister, allen EndnutzerInnen, unabhängig von ihrem geographischen Standort und zu leistbaren Preisen, die von ihnen bereitgestellte Dienstleistung anzubieten.

Beschränkung der Regulierungskompetenz von Regierungen

Ellen Gould, Canadian Centre for Policy Alternatives

VORBEMERKUNGEN

Anders als oft behauptet wird, dient Kapitel 12 über interne – also nationale und regionale – Regulierung nicht der Herstellung von Wettbewerbsgleichheit zwischen ausländischen und inländischen Firmen. Vielmehr verordnet und begrenzt es die Art und Weise, wie kanadische und europäische Regierungen ihre privaten Sektoren regulieren – und dies weit über solche Fälle hinaus, in denen regionale Unternehmen direkt oder indirekt begünstigt werden. So wurde im Rahmen der GATS-Verhandlungen (General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) die Frage aufgeworfen, inwiefern es legitim sei, dass Handelskammern zwischen gesellschaftlichem Nutzen und nicht-diskriminierender Regulierung abwägen sollen.¹

Das Kapitel zu interner Regulierung bestimmt, dass Genehmigungsprozesse „so einfach wie möglich“ zu verlaufen haben. Aber sollte dies wirklich der Maßstab sein für die Genehmigung von Atomkraftwerken, Produktionsanlagen der Nahrungsmittelindustrie oder eines Finanzinstituts? Oder müssten die Schnelligkeit oder Langsamkeit eines solchen Verfahrens und die Kriterien, unter denen es durchgeführt wird, nicht vielmehr im Sinne des öffentlichen Interesses bestimmt werden?

¹ Mireille Cossy: „Determining „likeness“ under the GATS: Squaring the circle?“. Economic Research and Statistics Division der Welthandelsorganisation, Arbeitspapier ERSD-2006-08, September 2006, S. 44.



Foto: John Payne, flickr mit ccllicense

Trotz der Tragweite dieser Fragen haben die Vorschriften in Kapitel 12 bezüglich maximaler Vereinfachung und seine Auflagen hinsichtlich diskriminierungsfreier Regulierung noch keine flächendeckende Debatte entfacht. Dies ist höchst bedenklich: Denn die Verhandlungsführer haben die Reichweite der Bestimmungen über interne Regelsetzung weit über das bei derlei Verhandlungen übliche Maß ausgeweitet. Diese Kompetenzübertragung von Regierungen auf internationale VermittlerInnen ist umso besorgniserregender, als dass Kapitel 12 nicht nur die Regulierung von Dienstleistungen bestimmt, sondern die „aller ökonomischer Aktivitäten“.

Des Weiteren werden zentrale Begriffe in Kapitel 12 nicht definiert – Begriffe, die entweder völlig unerprobt sind oder in früheren Handelsstreitigkeiten (z.B. vor der Welthandelsorganisation WTO) einen großen rechtlichen Interpretationsspielraum boten. In der Folge werden die CETA-Gremien frei darüber verfügen können, inwieweit sie die im Kapitel gebotenen Möglichkeiten zur Deregulierung ausschöpfen.

ANALYSE DER ZENTRALEN BESTIMMUNGEN

Artikel 12.2 – Geltungsbereich

Wie in Artikel 12.2 spezifiziert, betreffen die in Kapitel 12 aufgestellten Regeln nicht nur Zulassungs- und Qualifikationserfordernisse und -verfahren, sondern auch jede Maßnahme, die im Zusammenhang mit diesen Regulierungen steht.² Zieht man die in Kapitel 1.1 aufgestellte Definition heran, bedeutet das konkret, dass jedes „Gesetz, eine sonstige Vorschrift, eine Regel, ein Verfahren, ein[...] Beschluss, ein[...] Verwaltungsakt, eine Auflage, eine Praxis oder jede andere Form von Maßnahme einer Vertragspartei“ als Verletzung der Bestimmungen in Kapitel 12 angreifbar ist. So würde das Kapitel etwa nicht nur spezifische Anforderungen bezüglich der Genehmigung für den Abbau von Mineralien betreffen, sondern auch Gesetze, die lediglich im Zusammenhang mit diesen Genehmigungen stehen. Ein Beispiel ist die schwedische Gesetzgebung, die den

² Gemäß den Begriffsbestimmungen in Kapitel 12 umfasst der Begriff Zulassungsverfahren „Verwaltungs- oder Verfahrensregeln, auch für die Änderung oder Verlängerung einer Zulassung, die für den Nachweis, dass die Zulassungserfordernisse erfüllt sind, eingehalten werden müssen“. Zulassungserfordernisse sind „andere materiellrechtliche Anforderungen als Qualifikationserfordernisse, die für den Erhalt, die Änderung oder die Verlängerung einer Genehmigung erfüllt sein müssen“; Qualifikationsverfahren sind „Verwaltungs- oder Verfahrensregeln, die für den Nachweis, dass die Qualifikationserfordernisse erfüllt sind, eingehalten werden müssen“; Qualifikationserfordernisse bezeichnen „materiellrechtliche Kompetenzerfordernisse, die für den Erhalt, die Änderung oder die Verlängerung einer Genehmigung erfüllt sein müssen“.

Abbau in der Nähe von Wohngebieten beschränkt.³

Doch der Geltungsbereich des Kapitels reicht noch weiter: die Auflagen, die dort für Regulierungen erteilt werden, sind nicht auf Dienstleistungen beschränkt. Sie beziehen sich auch auf „die Ausübung einer sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeit“. Darunter fällt unter anderem die Errichtung von „kommerziellen Präsenzen“ in den Bereichen Bergbau, Fracking, Nahrungsmittelverarbeitung und chemischer oder pharmazeutischer Produktion. Zudem findet sich im Kapitel 12 – im Gegensatz zu anderen Abschnitten des Kapitels – keine Ausnahme für kommunale Regulierungen wie Bebauungsvorschriften.

Kapitel 12 gilt nicht für Erfordernisse und Verfahren zur Zulassung und Qualifikation „aufgrund einer bestehenden nichtkonformen Maßnahme“, wie Kanada oder die EU sie in Annex I festgelegt haben. Anders ausgedrückt, sind Maßnahmen, für die in den Regeln über Dienstleistungen und Investitionen eine Ausnahme gemacht wird, auch von den Liberalisierungsverpflichtungen in Kapitel 12 ausgenommen. Besorgniserregend ist, dass nur ein sehr kleiner Teil der in Annex II aufgestellten, stärkeren Vorbehalte durch Kapitel 12 geschützt wird. Diese dienen dem Schutz oder der Ausklammerung des gesetzgeberischen Handlungsspielraums für bestehende und künftige Maßnahmen.

Beispielsweise haben zahlreiche EU-Mitgliedsstaaten in Annex II ihre Vorbehalte bezüglich der Erzeugung von Atomkraft festgeschrieben (in der Absicht, Gesetzgebung in diesen Bereichen von möglichen Handelsstreitigkeiten auszuklammern). Allerdings schützt Kapitel 12 ausdrücklich nur „audiovisuelle Dienstleistungen und [...] Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit,

³ SyeMin 2012: „Guidance for Exploration in Sweden“. Anders als andere EU-Mitgliedstaaten, hat Schweden in Annex I keine Vorbehalte bezüglich „Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden“ verankern lassen; alle Regulierungsabsichten in diesem Bereich würden also den Bestimmungen von Kapitel 12 unterliegen.

Bildung und Soziales, Dienstleistungen des Spiel-, Wett- und Lotteriewesens sowie die Gewinnung, Reinigung und Verteilung von Wasser“. Anders ausgedrückt: Sollten europäische Länder in Zukunft Atomkraftwerke lizenzieren, würden die dazu ergriffenen Maßnahmen komplett in den Geltungsbereich des Kapitel 12 fallen – einschließlich der Bestimmung, dass die Vorgaben zur Zulassung und Qualifizierung „so einfach wie möglich“ sein müssen und die „die Ausübung einer sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeit nicht in unangemessener Weise erschweren oder verzögern“ dürfen.

Artikel 12.3 (7) – Interne Regelung: „so einfach wie möglich“?

Alle Zulassungs- und Qualifikationsverfahren, mit Ausnahme der Vorbehalte in Annex I und II (siehe oben), die nicht „so ein einfach wie möglich“ verlaufen oder die „die Ausübung einer sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeit nicht in unangemessener Weise erschweren oder verzögern“ (Artikel 12.3 [7]), stellen gemäß Kapitel 12 eine Vertragsverletzung dar. Dies betreffe nicht nur die kanadische Bundesregierung und die EU-Ebene, sondern auch die Provinzregierungen, EU-Mitgliedsstaaten und alle Regulierungen auf lokaler Ebene. Da das CETA-Kapitel zu Finanzdienstleistungen Kapitel 12 zu interner Regulierung vollständig einschließt (Artikel 13.6), wird Handels- und Investitionsgremien zur Streitbeilegung die Entscheidung darüber überlassen, ob Verordnungen bezüglich der Zulassung von Banken „unangemessen“ kompliziert und damit durch das Kapitel 12 untersagt sind. Dies würde selbst für die Vorschriften des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht gelten, wie beispielsweise die Basel III-Reformen zur Stärkung der Kontrolle und des Risikomanagements im Bankensektor.

Zudem wird die Vorgabe, Verfahren „so einfach wie möglich“ zu halten, an keiner Stelle relativiert. Ottawa etwa verfügt über eine Regel, die vorsieht, die Sprache von Bebauungsplänen „so einfach wie möglich“

zu halten, was aber durch die „gesetzliche Vorgabe zu klarer und präziser Gesetzgebung“ ausgeglichen wird.⁴ In ähnlicher Weise verpflichten die 2014 durch das Europäische Parlament verabschiedeten Änderungen der Richtlinie über Umweltverträglichkeitsprüfungen die Mitgliedstaaten zwar dazu, diese zu „vereinfachen“, nicht aber – wie in CETA vorgesehen – „so einfach wie möglich“ zu gestalten.⁵

Wie aber könnte ein CETA-Gremium ermitteln, ob Mitglieder des Europäischen Parlaments Zulassungsverfahren „so einfach wie möglich“ gestaltet haben? Beispielsweise könnte es einen Blick auf Unterschiede zwischen den europäischen Staaten werfen. Denn einige zentral- und osteuropäische Staaten haben in der Vergangenheit und gegen EU-Vorgaben Projekte in sensiblen Regionen ohne angemessene Umweltverträglichkeitsprüfungen genehmigt.⁶ Offenkundig erleichtert ein solches Vorgehen die Zulassungsverfahren für Unternehmen, was das betreffende Gremium zur Annahme veranlassen könnte, dass die strengeren Vorschriften anderer Länder die Vorgaben im CETA-Kapitel zu interner Regulierung verletzen – selbst wenn diese im Einklang mit EU-Richtlinien stehen.

Die EU selbst hat die Wendung „so einfach wie möglich“ in der Vergangenheit sehr weit ausgelegt, wenn es um Regulierung ging. So argumentierte die EU im Rahmen eines Konflikts mit Argentinien über Importlizenzierungen auf WTO-Ebene, „so einfach wie möglich“ bedeute, dass Bewerber keine „Vielzahl von Regierungsbehörden“ passieren müsse. Im Fall von CETA könnte das die Einführung eines lediglich einstufigen Genehmigungsprozesses bedeuten,

⁴ Statut über Bebauungspläne der Stadt Ottawa, allgemeine Auslegungsregeln (Abschnitt 10-28).

⁵ EU-Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

⁶ Gutachten zur „Umsetzung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in Zentral- und Osteuropa“. Ceeweb for Biodiversity, 2013, <http://www.ceeweb.org/wp-content/uploads/2012/01/Implementation-of-Environmental-Impact-Assessments-in-Central-and-Eastern-Europe.pdf>.

ungeachtet der verfassungsmäßigen Kompetenzen mehrerer Regierungsebenen über das gleiche Projekt. In der gleichen Angelegenheit argumentierte die EU, die Beibringung „nicht relevanter“ Information zu Lizenzierungszwecken könne nicht „so einfach wie möglich sein“. Dies erlaubt es künftigen Handelsgremien unter CETA, zu bestimmen, welche Information für eine Genehmigung relevant ist und welche nicht.⁷

Artikel 12.3 (1) und (2) – Weitere Beschränkungen für die interne Regulierung

Gemäß Kapitel 12 müssen Regulierungskriterien „klar und transparent sein, objektiv sein und im Voraus festgelegt und öffentlich gemacht werden“ (Artikel 12.3 [2]). Sind diese fünf Kriterien nicht erfüllt, bedeutet das eine Vertragsverletzung. Im Rahmen von Handelsstreitigkeiten würden Gremien diese Verpflichtungen mit Blick darauf interpretieren, dass die Vertragsparteien „eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern.“ Artikel 12.3 [1]). Dies klingt harmlos, man darf aber nicht vergessen, dass Investitionsschiedsgerichte das Wort „willkürlich“ sehr unterschiedlich ausgelegt haben: Die Interpretationen reichten von „einem gewissen Maß an Fehlverhalten“ über nicht „auf Fakten oder Vernunft gegründet“ bis hin zur Abhängigkeit vom „individuellen Ermessen“.⁸

In der Praxis könnten Verfahren, die dem Ermessen, also der Ansicht eines Ministeriums oder dem öffentlichen Interesse eine Rolle einräumen, in Konflikt mit den Vorgaben in Kapitel 12 geraten, demgemäß diese Verfahren „objektiv sein“⁹ müssen.

So erlaubt beispielsweise das kanadische Gesetz über Umweltverträglichkeit der Regierung, mehr Informationen als im Gesetz festgeschrieben zu sammeln, falls der/die entsprechende MinisterIn der Ansicht ist, dass eine Aktivität umweltschädliche Auswirkungen haben könnte „oder das öffentliche Interesse sich auf diese Auswirkungen bezieht“.¹⁰

Prozesse zur Bebauungsgenehmigung etwa sehen häufig öffentliche Konsultationen vor, um die Meinung der betroffenen AnwohnerInnen zu erfragen. Zum Beispiel verordnet das deutsche Baugesetzbuch die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsprozessen: „die betroffene Öffentlichkeit“ soll Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und eine Abweichung vom offiziellen Plan ist nur „unter Würdigung nachbarlicher Interessen“ gestattet. Auch gestattet das Gesetz den Behörden, Entscheidungen basierend auf den „Interessen der Allgemeinheit“ zu fällen, was unter Berufung auf Kapitel 12 ebenfalls als nicht-objektiv infrage gestellt werden könnte.¹¹

Die CETA-Vorgabe, Regulierungskriterien müssten „im Voraus festgelegt“ sein, bringt die gleichen Probleme mit sich, wie sie schon in Zusammenhang mit den GATS-Reformvorschlägen in Erscheinung traten.¹² So warnte der Vorsitzende der GATS-Verhandlungen über interne Regulierung: „Eine strenge Auslegung der Wendung ‚im Voraus festgelegt‘ könnte bedeuten, dass Mitgliedsstaaten erhebliche Beschränkungen bei Änderungen bestehender Gesetze auferlegt wird.“¹³ Zwei Beispiele gesetzgeberischer Reformen können die Gefahr solcher Wendungen in CETA veranschaulichen:

7 WTO: „Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods – Report of the Panel“, 22. August 2014, Absatz 6.506. Das Gremium hat eine Entscheidung aufgrund der von der EU beigebrachten Argumente abgelehnt.

8 Christoph H. Schreuer (2009): „Protection against Arbitrary or Discriminatory Measures“. In: Catherine A. Rogers, Roger P. Alford: The Future of Investment Arbitration. Oxford Press. S. 183-198.

9 Artikel 12.3.3 erklärt, dass das Ermessen eines Ministeriums nicht in Widerspruch zu den Kriterien von „im Voraus festgelegt und öffentlich zugänglich“ steht. Allerdings macht er dieses Ermessen in solchen Fällen angreifbar, in denen es „willkürlich ausgeübt wird“, nicht objektiv ist oder in sonstiger Weise „im Widerspruch zu diesem Abkommen steht.“

10 Kanadisches Umweltschutzgesetz (Environmental Assessment Act 2012): <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-15.21/page-3.html#h-8>.

11 Deutsches Baugesetzbuch, BauGB: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>.

12 Levin, Max (2010): „Pre-established“ Regulations & Financial Services. Harrison Institute for Public Law, https://us.boell.org/sites/default/files/downloads/Max_Levin_-_Pre-Established_and_Financial_Regulation_v8.pdf.

13 Arbeitsgruppe zu interner Regulierung, Disziplinen bezüglich interner Regulierung gemäß Artikel VI (4); kommentierter Text, informelle Anmerkung des Vorsitzenden, Tischvorlage (14. März 2010), Absatz 68.

Als Reaktion auf wiederkehrende Lebensmittelskandale wie dem Tod von 21 Menschen aufgrund von Kontamination mit Listerien¹⁴ im Jahr 2008 oder der Verseuchung einer Rinderfleischfabrik mit E-Coli-Bakterien im Jahr 2011¹⁵ erließ die kanadische Regierung ein Gesetz zur Lebensmittelsicherheit, das der Fleischverarbeitenden Industrie neue Zulassungsvorgaben auferlegte.¹⁶ Auch eine britische Untersuchung im Rahmen des Pferdefleischskandals 2013 schloss mit der Empfehlung, dem Fleischhandel und MaklerInnen neue Auflagen zu erteilen.¹⁷ Indem eine Klärung, was genau „im Voraus festgelegt“ bedeuten soll (im Voraus wozu?), aus den CETA-Verhandlungen ausgeklammert wurde, macht der Vertragstext derartige Änderungen an Zulassungsverfahren extrem anfällig für Handels- und Investitionsstreitigkeiten. CETA-Gremien haben dabei die Kompetenzen, strenge Interpretationen anzuwenden, die das Recht auf neue Regulierungsvorhaben beschränken könnten.

Zudem müssen die Regierungen gemäß Kapitel 12 sicherstellen, dass Verfahren und Entscheidungen zur Zulassung und Qualifikation „allen Antragstellern gegenüber unparteiisch sind“ (Artikel 12.3 [10]). Kanada hat Vorbehalte zugunsten von Aborigines und Minderheiten aufgenommen. Zum Beispiel „behält sich [Kanada] vor, eine Maßnahme einzuführen oder aufrechtzuerhalten, die einer gesellschaftlich oder wirtschaftlich benachteiligten Minderheit Rechte oder Privilegien einräumt.“ Die EU und ihre Mitgliedsstaaten allerdings haben keinen solchen vertraglich geregelten Spielraum geschaffen, der Minderheiten ein Vorzugsrecht einräumen könnte. Die der EU unter CETA auferlegten

Verpflichtungen könnten mit internationalem und nationalem Recht in Konflikt geraten. Ein Beispiel ist die Verpflichtung, dem Volk der Samen in Schweden gesonderte Jagd- und Fischereirechte zu erteilen.¹⁸ Dabei erfüllt CETA selbst nicht das Kriterium der Unparteilichkeit, da es eine Nutzung der vertraglichen Bestimmungen zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen vereinfacht.¹⁹

CETA bestimmt des Weiteren, dass etwaige Gebühren im Fall von Genehmigungsanträgen „angemessen sein“ müssen und „den entstandenen Kosten entsprechen“ müssen und dass sie „nicht an sich die Erbringung der Dienstleistung oder die Ausübung der sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeit beschränken“ dürfen (Artikel 12.3. [8]). Da jegliche Gebühr beschränkender wirkt als keine Gebühr, werden Regierungen auf jeder Ebene unter dem Druck stehen, ihre Gebühren so gering wie möglich zu halten.

Obwohl insbesondere die Kommunen beständig rückläufige Einnahmen verzeichnen, wird CETA sie daran hindern, Einkünfte selbst aus gewöhnlichen Genehmigungsgebühren zu beziehen. Selbst wenn Regierungen ihre Gebühren so weit herabsenken, dass diese lediglich ihre administrativen Kosten decken, könnten sie mit dem Vorwurf, nicht „angemessen“ zu sein, Handelsstreitigkeiten provozieren. Die Genehmigungsgebühren für elektronische Kommunikationsnetzwerke der EU umfassen beispielsweise „Kosten für internationale Kooperation, Harmonisierung und Standardisierung, Marktanalyse, Compliance-Überwachung und andere Marktinstrumente“.²⁰ Solche Gebühren wären unter CETA angreifbar.

14 Ontario, Ministerium für Gesundheit und Langzeitpflege: „2008 Listeriosis Outbreak“, http://www.health.gov.on.ca/en/public/publications/disease/listeria_2008.aspx.

15 Globe and Mail, 5. Juni 2013: „XL Foods recall was product of preventable errors, review finds.“

16 Kanadische Behörde für Lebensmittelkontrolle: „New Requirements for Industry“ <http://www.inspection.gc.ca/food/action-plan/initiatives/testing-and-labelling-safe-guards/eng/1368749756218/1368749850595>.

17 Britische Regierung: „Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Network“; Empfehlungen 30 und 31 (Dezember 2013)

18 The Guardian (3. Februar 2016): „Sweden’s indigenous Sami people win rights battle against state“.

19 CETA Artikel 8.19.3, 8.23.5, 8.27.9, 8.39.6, 19.9.2(d) sehen eine Sonderbehandlung von kleinen und mittleren Unternehmen im Rahmen des Abkommens vor.

20 Europäische Union: Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, Zusammenfassung <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24164&from=EN>

SCHNELLE GENEHMIGUNGEN, VERZÖGERTE REGULIERUNG

Insgesamt zielen die CETA-Kapitel zu Regulierung (einschließlich Kapitel 12) einerseits darauf ab, den regulatorischen Prozess für Unternehmen zu beschleunigen und schaffen andererseits Hindernisse für Regierungen, neue Regeln einzuführen. Kapitel 4 über Technische Handelshemmnisse zum Beispiel verpflichtet Regierungen dazu, Personen der anderen Partei (Investoren oder Unternehmen) in öffentlichen Konsultationen zu Regulierungsvorschlägen gegenüber denen der eigenen Partei gleichberechtigt zu behandeln: *„jede Vertragspartei [gestattet] Personen der anderen Vertragspartei die Teilnahme unter Bedingungen, die nicht weniger günstig sind als die Bedingungen, die ihren eigenen Personen gewährleistet werden“*.²¹ Regierungen müssen Anfragen der anderen CETA-Partei auch dann berücksichtigen, wenn diese sich auf die Verlängerung des Kommentierungszeitraums beziehen und Regulierungsprozesse entsprechend verzögern können.

Zusätzlich zu diesen Einschränkungen für neue Regulierungen, erteilt Kapitel 12 Auflagen, die Regierungen unter Druck setzen könnten, Genehmigungsprozesse zu beschleunigen. Dort heißt es: *„Jede Vertragspartei sollte den normalen Zeitrahmen für die Antragsbearbeitung festlegen“* um sicherstellen, *„dass die Bearbeitung eines Genehmigungsantrags und die endgültige Entscheidung über den Antrag innerhalb einer angemessenen Frist nach Einreichung des vollständigen Antragsbearbeitung erfolgen“* (Artikel 12.3 [13]). Des Weiteren müssen die Parteien *„die Bearbeitung des Antrags ohne ungebührliche Verzögerung ein[leiten]“* (Artikel 12.3 [11]) und sicherstellen, *„dass eine Genehmigung erteilt wird, sobald die zuständige Behörde festgestellt hat, dass die Voraussetzungen für die Genehmigung erfüllt sind, und dass die Genehmigung, sobald sie erteilt ist, nach Maßgabe der darin festgelegten*

²¹ CETA Artikel 4.6.1

Bedingungen ohne ungebührliche Verzögerung wirksam wird“ (Artikel 12.3 [5]).

Ausgehend von diesen Bestimmungen wäre jeder Zulassungsprozess, der *„ungebührlich verzögert“* wurde, unter CETA angreifbar. Und das völlig unabhängig davon, ob solche Verzögerungen äußeren Umständen wie einer starken öffentlichen Opposition gegen die Errichtung von Pipelines, einer gerichtlichen Anfechtung von Fracking oder ähnlichem geschuldet sind.

So verfügt die Europäische Kommission beispielsweise über die Kompetenz, formal zu prüfen, ob geplante Projekte von EU-Mitgliedstaaten (wie die Errichtung von Atomkraftwerken) staatliche Subventionen beziehen, die in Widerspruch mit EU-Vorschriften stehen. Beamte der Kommission haben in der Vergangenheit erklärt, dass ihnen bei solchen Untersuchungen keinerlei Zeitdruck auferlegt wird. Selbst dann, wenn sie für Projekte, die durch die lokalen Behörden bereits genehmigt wurden, erhebliche Verzögerungen verursachen.²² Die offizielle Beschreibung der Kommission über Beihilfeverfahren stellt klar: *„Es existiert keine rechtliche Frist, innerhalb derer eingehende Prüfungen abgeschlossen werden müssen“*²³ und EU-Mitgliedsstaaten müssen den Abschluss dieser Untersuchungen abwarten, bevor sie weitere Schritte unternehmen können.

Mit den CETA-Vorgaben, dass Projektanträge innerhalb einer *„angemessenen Frist“* bearbeitet und Genehmigungen ohne *„ungebührliche Verzögerung“* erfolgen müssen, könnte es europäischen Regierungen – angesichts diesen Bestimmungen auf der einen und denen der Europäischen Kommission auf der anderen Seite – erhebliche Schwierigkeiten bereiten, ihren rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

²² Reuters UK (18. Dezember 2013): *“EU Regulators investigate EDF British nuclear project”* <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-britain-nuclear-idUKBRE9BH0GF20131218>.

²³ *“There is no legal deadline to complete an in-depth investigation”*. European Commission: ‘Competition – State aid procedures’, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/state_aid_procedures_en.html.

Standards abbauen durch regulatorische Kooperation

*Max Bank, LobbyControl
mit Lora Verheecke, Corporate Europe Observatory
und Ronan O'Brien, unabhängiger Forscher (Brüssel)*

VORBEMERKUNGEN

Die **Art und Weise, wie in Kanada und der EU reguliert wird, unterscheiden sich ganz erheblich voneinander**. Zustande gekommen sind diese Regulierungen durch die Entscheidungen demokratisch gewählter Regierungen auf beiden Seiten des Atlantiks. Es scheint absurd, diese Entscheidungen im Namen des Handels und von bilateralen Handelsabkommen wie CETA nun zu unterminieren. So ist Kanada der fünfgrößte Produzent von genmanipulierten Produkten weltweit.¹ Über regulatorische Kooperation könnte Kanada versuchen, diese Produkte gegen den Willen der europäischen VerbraucherInnen auf dem europäischen Markt zu etablieren.

Die in CETA vorgesehenen Regeln zu regulatorischer Kooperation² schaffen Institutionen und Prozesse zur Zusammenführung von Regulierungen in Kanada und der EU. Existierende und künftige Gesetze sollen darüber angepasst werden, Standards

¹ <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/umfassendes-wirtschafts-und-handelsabkommen-zwischen-kanada-einerseits-und-der-europaeischen-union-und-ihren-mitgliedstaaten-andererseits.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

² Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Verweise auf Kapitel 21 des finalen CETA Textes. Er ist in deutscher Sprache auf der Internetseite der Bundeswirtschaftsministeriums einsehbar, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/ceta-vorschlag-fuer-einen-beschluss-ueber-die-unterzeichnung-des-wirtschafts-und-handelsabkommens-zwischen-kanada-und-der-eu.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.



Foto: Danny Huizinga, flickr mit ccllicense

könnten dadurch unter erheblichen Druck geraten. Da diese Prozesse auf internationalen Verträgen beruhen, setzen sie nationale Gesetzgebung außer Kraft. Das wird es erheblich erschweren oder gar unmöglich machen, die Konsequenzen regulatorischer Kooperation rückgängig zu machen.

Regulatorische Kooperation im CETA-Abkommen ist äußerst weit gefasst und betrafe eine Vielzahl an Bereichen: Güter und Dienstleistungen, Handel und Investitionen sowie zahlreiche nationale Regulierungen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit Handel stehen. Es findet

sich keine eindeutige Begrenzung des Anwendungsbereichs, genauso wenig wie ein Hinweis darauf, dass nur handelsrelevante Regulierungen betroffen sind.

Regulatorische Kooperation hat eine zentrale Bedeutung in der neuen Generation von Handelsabkommen wie TPP, TTIP und CETA. Diese sogenannten **„lebenden Abkommen“ (living agreements)** haben zur Folge, dass kontroverse Entscheidungen über die Abschaffung nicht-tariffärer³ Handelshemmnisse – dazu gehören auch Regulierungen im öffentlichen Interesse – auf einen Zeitpunkt nach der Ratifizierung von CETA verschoben werden. Einen Zeitpunkt also, in dem das öffentliche Interesse am Vertragswerk bereits erloschen sein dürfte.

Im Falle des 2011 auf Grundlage des NAFTA-Abkommens⁴ errichteten US-amerikanisch-kanadischen regulatorischen Kooperationsrats zeigt sich, dass sich die Beteiligung von InteressenvertreterInnen an regulatorischer Kooperation ausschließlich an Konzernlobbyisten richtet und auf sektoraler Ebene stattfindet.⁵

Erfahrungen mit transatlantischer regulatorischer Kooperation zwischen den USA und der EU seit dem Jahr 1995 deuten darauf hin, dass regulatorische Kooperation selbst auf informellen Level zu einer Absenkung der Verbraucher- und Umweltstandards führt. Ein mittlerweile berühmtes Beispiel ist das Safe-Harbour-Datenschutzabkommen, das zu weniger Datenschutz für EU-Bürger führte und erst 2015 vom Europäischen Gerichtshof für illegal erklärt wurde.⁶

3 Nicht-tariffäre Handelshemmnisse sind Maßnahmen, die den Import von Gütern und Dienstleistungen betreffen, die keine Zölle sind, also zum Beispiel Zulassungsverfahren, Verbote oder Mengenbegrenzungen.

4 North American Free Trade Agreement. 1994 unterzeichnetes Handelsabkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko.

5 http://www.trade.gov/rcc/documents/PCO_Newsletter_Feb_2016_EN.pdf, pages 1-3

6 Vergl. hierzu die Studie von LobbyControl und Corporate Europe Observatory „Ein gefährliches regulatorisches Duett. Wie Bürokraten und Großunternehmen durch die transatlantische regulatorische Zusammenarbeit bei TTIP dem Gemeinwohl schaden könnten.“ <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/TTIP-Studie-Ein-gef%C3%A4hrliches-regulatorisches-Duett.pdf>

ANALYSE ZENTRALER BESTIMMUNGEN

Verzögerungen und Anpassungsdruck

Die in CETA vorgesehene regulatorische Kooperation kann die Einführung neuer Regulierungsmaßnahmen verhindern und verzögern. So bestimmt Artikel 21.2.6 zwar, dass regulatorische Kooperation in CETA auf „freiwilliger Basis“ stattfinden soll. Zugleich aber heißt es dort, dass eine Partei stets begründen muss, warum sie sich an einer bestimmten Angleichungsmaßnahme nicht beteiligt. Falls also einer der Vertragsstaaten eine Regulierung nicht als gleichwertig anerkennt, wird er einem erheblichen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt.

Gemäß Artikel 21.4(b) und 21.4(e) sollen sich die Vertragsparteien „um gegenseitige Konsultationen, soweit dies angezeigt ist, sowie Austausch von Informationen über den gesamten Entwicklungsprozess eines Regelungsvorhabens hinweg“ bemühen. „Diese Konsultationen und der Informationsaustausch sollten in einem möglichst frühen Prozessstadium einsetzen.“ Dies ist mit der Vorgabe verbunden, dass „interessierte Kreise schriftlich Stellung beziehen“ und Änderungsvorschläge einreichen können. Zur Folge hätte ein solches **„Frühwarnsystem“**, dass die Vertragsparteien Gesetzesinitiativen noch vor demokratisch gewählten Parlamenten zu Gesicht bekommen.

Weniger Schutz für kanadische und europäische BürgerInnen

Sowohl auf der horizontalen als auch auf der sektoralen Ebene stellt regulatorische Kooperation eine besondere Gefahr für Gesetzgebung im öffentlichen Interesse dar. Beispielsweise sind im Bereich Biotechnologie (Kapitel 25, Artikel 25.2) Dialoge zwischen Kanada und der EU vorgesehen, die „alle relevanten Aspekte, die für

die Vertragsparteien von beiderseitigem Interesse sind,“ betreffen. Damit sind auch „neue Rechtsvorschriften im Bereich Biotechnologie“ gemeint (Artikel 25.2(e)).

Kapitel 21 beinhaltet auch die Möglichkeit eines Angriffs auf das in Europa fest verankerte Vorsorgeprinzip. Artikel 21.4(n)(iv) bestimmt, dass die Parteien nach Möglichkeit eine „gemeinsame wissenschaftlichen Basis“ schaffen sollen. Dies ist ein direkter Verweis auf das in Kanada und den USA verbreitete Nachsorgeprinzip, dem sogenannten „**wissenschaftsbasierten Ansatz**.“⁷ Ein Angriff auf das Vorsorgeprinzip könnte sowohl bestehende wie auch künftige EU-Umwelt- und Gesundheitsregulierungen schwächen oder gar verhindern.⁸ Auch finden sich im gesamten CETA-Text nur sehr vage juristische Bezüge auf das Vorsorgeprinzip.⁹

Ein Beispiel: Kanada hat sich bislang äußerst klagewütig im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO gezeigt. **In zwei sehr wichtigen Prozessen – zu Wachstumshormonen im Rindfleisch und zu genmanipulierten Produkten – wurde die EU von Kanada und den USA in gemeinsam verklagt.** Die EU argumentierte auf Basis des Vorsorgeprinzips und verlor beide Prozesse.¹⁰

7 Das Nachsorgeprinzip besagt, dass die Nachweispflicht über die potentielle Schädlichkeit eines Produktes bei der autorisierenden Behörden bzw. bei dem entsprechenden privaten Kläger liegt, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+P-2016-000887+0+DOC+XML+V0//DE>.

8 Das Vorsorgeprinzip ermöglicht eine Politik der Prävention und schnellen Reaktion im Hinblick auf Gefahren für die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder aus Gründen des Umweltschutzes. In Fällen, in denen die verfügbaren wissenschaftlichen Daten keine umfassende Risikobewertung zulassen, ermöglicht der Rückgriff auf dieses Prinzip beispielsweise die Verhängung eines Vermarktungsverbots möglicherweise gesundheitsschädlicher Produkte, http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_de.htm. Das Nachsorgeprinzip hingegen gestattet ein solches Verbot erst, sobald die Schädlichkeit eines Produkt wissenschaftlich unbestreitbar bewiesen ist.

9 BEUC, CETA fails the consumer crash test, May 2016, http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2016-045_lau_ceta_position_paper.pdf.

10 EC-Biotech case: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm; EC-Meat Hormones case: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm.

Dieses Beispiel und die vagen rechtlichen Bezüge auf das Vorsorgeprinzip deuten darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Kanada künftig im Rahmen regulatorischer Kooperation Standards auf Basis des Vorsorgeprinzips akzeptieren wird, gegen null tendiert.

Spielraum für Lobbyisten und mangelnde Transparenz

Kapitel 21 schafft die Grundlage für ein äußerst ambitioniertes Modell regulatorischer Kooperation, das Konzernlobbyisten Zugang zur Gesetzgebung verschafft. Zudem bieten die dort verwendeten vagen und uneindeutigen Formulierungen umfangreichen Interpretationsspielraum bezüglich der Art und Weise, wie regulatorische Kooperation zwischen Kanada und der EU ausgestaltet sein wird.

So bestimmt Artikel 21.5, dass „jede Vertragspartei den *Regelungsmaßnahmen oder -vorhaben der anderen Vertragspartei zu den gleichen oder verwandten Themen Beachtung [schenkt], wann immer dies angebracht ist*“. Nirgends findet sich ein Hinweis darauf, dass dieser Prozess offengelegt werden muss. Für die EU würde dies bedeuten, dass sie kanadische Vorschläge zu ihren Regulierungen berücksichtigen müsste noch bevor sie dem Europäischen Parlament oder dem Rat vorgelegt werden.

Unter CETA wird ein „*Forum für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen*“ eingesetzt (Regulatory Cooperation Forum, RCF), bestehend aus Beamten beider Vertragsparteien. Zudem besteht die Möglichkeit, „*andere interessierte Kreise*“ in die Beratungen miteinzubeziehen. Das RCF überwacht den Prozess regulatorischer Kooperation und ist gegenüber dem Gemischten CETA-Ausschuss (CETA Joint Committee) berichtspflichtig. Es würde auch Angelegenheiten regulatorischer Gesetzgebung diskutieren, die in Konsultationen mit „*privaten Einrichtungen*“ aufgebracht werden.

Abgesehen davon bleibt die Beschreibung des RCF vage, lässt eine klare Rechenschaftspflicht vermissen und steht dem direkten Einfluss von Lobbyisten transnationaler Unternehmen offen – **die einzigen, die über die notwendigen Mittel verfügen, um effektiv an solchen Konsultationstreffen teilnehmen zu können.** Die Öffentlichkeit und gewählte Abgeordnete hingegen würden erst dann Kenntnis über diese Konsultationen erlangen, wenn die darauf basierenden Gesetzesentwürfe vorgelegt werden.

Die Arbeit des RCF ist eng mit den Tätigkeiten des oben erwähnten Gemischten Ausschusses, Sonderausschüssen und weiteren Gremien auf sektoraler Ebene verknüpft. **Der mit Abstand aktivste unter diesen letztgenannten Unterausschüssen dürfte der zu Fragen des Zugangs zum Biotechnologiemarkt sein.**¹¹ Alle Ausschüsse würden Beschlussentwürfe für den Gemischten Ausschuss vorbereiten (Artikel 26.2.4). Höchstwahrscheinlich würden diese Beschlüsse – durch die Parteien vereinbart und von Lobbyisten beeinflusst – vom Gemischten Ausschuss einfach übernommen. In der Realität also verfügen die CETA-Ausschüsse über erhebliche Macht bei der Herbeiführung von Entscheidungen.

Besonders bemerkenswert am Prozess regulatorischer Kooperation (detailliert in Artikel 21.4 dargelegt) sind jene Aspekte, die dort nicht erwähnt werden. In all den angeführten Beispielen für Tätigkeiten im Rahmen der Regulierungszusammenarbeit findet sich **kein einziger konkreter Hinweis auf die Herstellung von Transparenz**, wie etwa die Offenlegung von Tagesordnungen, Protokollen oder der Angabe der SitzungsteilnehmerInnen. Obwohl die EU-Kommission das Wort „*Transparenz*“ in Verbindung mit CETA immer wieder

bemüht,¹² taucht es in Kapitel 21 lediglich zwei Mal auf (in Artikel 21.2 und 21.3[b][ii]). Transparenz ist hier aber weniger als Verpflichtung zu einem offenen, bürgernahen Prozess zu verstehen, sondern vielmehr als ein Schlagwort, das Konzernlobbyisten signalisiert, dass ihre Interessen bei Regulierungsfragen Berücksichtigung finden.

FAZIT: POLITIK DURCH DIE HINTERTÜR ÜBER FREIHANDELSABKOMMEN

Da sie im finalen CETA-Text nur vage umrissen wird, stellt regulatorische Kooperation eine erhebliche Gefahr dar. Aufgrund früherer Erfahrungen in diesem Bereich (z.B. Kooperationsbemühungen zwischen Kanada und den USA oder zwischen den USA und der EU) muss befürchtet werden, dass eine solche Unklarheit zu einer Absenkung von Umwelt-, Sozial- und Verbraucherstandards führt. Die Rolle von Lobbygruppen bei der Gestaltung von Gesetzesentwürfen hingegen würde gestärkt und dadurch grundlegende demokratische Prinzipien unterminiert. Die Festbeschreibung von regulatorischer Kooperation in ein Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada würde eine anhaltende und unumkehrbare Schwächung sowohl der Parlamente, als auch der öffentlichen Hand in gesetzgeberischen Fragen bedeuten.

¹¹ Das bedeutet den faktischen Zugang von kanadischen genmanipulierten Produkten auf den europäischen Markt und stellt die Weiterführung eines Prozesses dar, der nach der Entscheidung des WTO-Gremiums zulasten der EU im EU-Biotechnologiefall eingeleitet wurde.

¹² So erscheint es in der Publikation der EU-Kommission „*Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy*“ (Oktober 2015) auf 31 Seiten ganze 35 Mal.

Patente, Urheberrechte und Innovation

Ante Wessels, Foundation for a Free Information Infrastructure, e.V.

Der Eingriff moderner Freihandelsabkommen (Free trade agreements, FTAs) in Regulierungsbereiche des öffentlichen Interesses ist vermutlich nirgends deutlicher als im Bereich des geistigen Eigentumsrechts. Da die bloße Beseitigung von Zöllen und anderen Handelsbarrieren für multinationale Konzerne anscheinend nicht ausreichte, drängten diese nun zu der Einführung neuer Patent- und Urheberrechtsregeln in Freihandelszonen, welche einfacher genutzt werden können und kommerzielle Interessen schützen würden. Der monopolistische Charakter von geistigem Eigentum führt zu Urheberrechtsproblemen für z.B. Remix-KünstlerInnen, sequenziellen InnovatorInnen und SoftwareentwicklerInnen.¹ Strenge geistige Eigentumsrechte können auch BenutzerInnen beschränken oder gar bestrafen, je nachdem wie diese sich entscheiden Inhalte zu konsumieren. Sobald solche Regeln in völkerrechtlichen Verträgen verankert sind, können sie nicht mehr durch demokratisch gewählte Regierungen geändert werden.²

Vorschläge, geistige Eigentumsrechte durch Handelsabkommen auszuweiten, sind unter InternetnutzerInnen äußerst unbeliebt und wurden bereits ausführlich von Organisationen für digitale Rechte, WissenschaftlerInnen, innovativen Firmen



Foto: Sandip Bhattacharya, flickr mit ccllicense

und anderen kritisiert. Im Jahr 2012 hat das europäische Parlament das Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen (Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA) aufgrund von massivem öffentlichem und politischen Widerstand mit überwältigender Mehrheit abgelehnt. ACTA drohte den alltäglichen Computergebrauch zu kriminalisieren und die EU-Innovationspolitik zu untergraben. Dennoch zieht die EU nun in Erwägung, die Schwester von ACTA - CETA - einzuführen. Mit der Ratifizierung von CETA wäre die EU gezwungen, einen restriktiven Schutz von geistigem Eigentum aufrechtzuerhalten, der es in der Zukunft erschweren könnte, effektiv Einfluss auf die Innovationspolitik zu nehmen.

¹ FFII, "EU law and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 2013, <https://people.ffii.org/-ante/ipred/FFII-IPRED-2013-03.pdf>.

² für einen allgemeinen Überblick dazu siehe "IP out of TAFTA, Civil Society Declaration", <http://www.citizen.org/IP-out-of-TAFTA>.



Foto: Tom Chance, flickr mit clicense

Diese Bestimmungen sind im CETA-Kapitel zum geistigen Eigentum (Kapitel 20) enthalten. In Bezug auf digitale Rechte ist die vorgesehene Begünstigung von Non Practicing Entities (NPE) am kritischsten zu sehen. Solche auch als „Patentrolle“ bezeichneten Unternehmen nutzen Lücken des Patentsystems, um Schadensersatz von innovativen Firmen zu fordern, ohne selbst irgendwelche Produkte oder Dienstleistungen zu produzieren. CETA würde die Position dieser Firmen durch die Ausweitung des Patentschutzes stärken. Des Weiteren legten zu einem früheren Zeitpunkt geleakte Entwürfe des Abkommens die Vermutung nahe, dass CETA sich durch die verstärkte Regulierung von Urheberrechten tiefgreifend auf die Internetfreiheit auswirken würde. Die endgültige Fassung des Textes ist in diesen Bereichen jedoch erheblich verwässert.

Somit ist es zwar unwahrscheinlich, dass CETA signifikante direkte Auswirkungen auf die VerbraucherInnen in der EU oder in Kanada haben wird. Dennoch: Eigentumsrechte begrenzen den Zugang zu Wissen und die Teilhabe an Kultur und Remix-Kultur. Durch CETA würde der Handlungsspielraum zur Beschränkung dieser Eigentumsrechte eingengt werden.

HINTERGRUND

Das Grundproblem der sogenannten Patentrolle ist ein Softwarepatentproblem. Software (und Produkte, welche Software beinhalten) ist meist mit Hunderten oder Tausenden Patenten beladen. Viele solcher Softwarepatente hätten aufgrund laxer Genehmigungsstandards und unvorhersehbar langfristiger Geltungsdauern niemals gewährt werden dürfen. Weltweit war bisher kein Patentamt in der Lage, solche unzureichenden Patente umfassend zu bekämpfen, da eine Neuauswertung durch die schiere Menge bereits im Softwarebereich zu kostenintensiv wäre.

Die riesige Menge von Patenten wird für innovative Unternehmen zum Minenfeld. Softwarepatente erschweren Anschlussinnovationen, führen zu Rechtsunsicherheit, sind mit hohen Transaktionsgebühren verbunden und beschränken Interoperabilität. Non Practicing Entities nutzen diese Situation aus, indem sie Patente zu günstigen Preisen erwerben – z.B. indem sie Unternehmen aufkaufen, die in Konkurs gegangen sind – und dann gerichtlich gegen Entwickler oder Hersteller vorgehen, die angeblich ihre geistigen Eigentumsrechte verletzt haben. Die

fraglichen Patente haben oftmals einen breiten Anspruch auf ganz alltägliche Softwaremethoden, sodass eine Patentverletzung unumgänglich ist.

Patenttrolle verursachen erheblichen wirtschaftlichen Schaden, indem sie gegen innovative Unternehmen klagen, ohne selbst Produkte oder Dienstleistungen zu produzieren. Laut einer Analyse von US-amerikanischen WissenschaftlerInnen können zwischen 1990 und Ende 2010 Vermögensverluste von einer halben Billion Dollar mit Klagen von Non Practicing Entities in Verbindung gebracht werden. Somit handelt es sich bei den meisten dieser Verluste um einen Transfer von Technologieunternehmen zu NPEs anstelle eines produktiven Transfers von Privatiers zu kleinen EntwicklerInnen. Das allgegenwärtige Risiko einer Patentklage verringert Innovationsanreize bei üblicherweise kreativen und produktiven Firmen.³

Dieses Problem entwickelte sich zunächst in den Vereinigten Staaten (USA), nachdem 1982 die Berufungsverfahren für Patentklagen im Bundesberufungsgericht (Court of Appeals for the Federal Circuit) zusammengeführt wurden. Die Zentralisierung von Patentverfahren führte zu einer expansiven Interpretation und der Anwendung des amerikanischen Patentrechts (US Patent Act). Mitte der 1990er Jahre konnten Softwarepatente in den USA erheblich einfacher erlangt werden und Patenttrolle fingen an, diesen neuen Rechtsschutz für PatenthalterInnen auszubeuten.⁴

Die zunehmenden Probleme mit Patentrollen veranlassten das oberste amerikanische Gericht (Supreme Court) dazu, eine Reihe von Rechtsprechungen des

Bundesberufungsgerichtes aufzuheben und somit die Gültigkeit von Softwarepatenten in den USA zu begrenzen. Infolgedessen wenden sich PatentanmelderInnen vermehrt nach Europa, wo die Zentralisierung der Patentvergabe im Europäischen Patentamt zu einem regelrechten Boom bei Softwarepatentieranträgen geführt hat, vergleichbar mit dem in den USA in den 90er Jahren. Der US-Patentanwalt Dennis Crouch kommentierte: „Die meisten Fachleute werden zustimmen, dass die USA mittlerweile restriktiver mit Patentierungsvoraussetzungen umgehen und dass der neue gesamteuropäische Patentgerichtshof in Europa erworbene Patente umso wertvoller macht.“⁵

Die Verfügbarkeit von Softwarepatenten in der EU durch neue Gesetzgebung zu kippen scheint politisch unwahrscheinlich. InhaberInnen von umfangreichen Patentportfolios haben inzwischen ein berechtigtes Interesse an einer strengen Softwarepatentierbarkeit, da sie die bestehenden Regelungen als Wettbewerbsvorteil gegenüber Start-ups bzw. kleinen und mittleren Unternehmen nutzen. Diese mächtigen PatenthalterInnen haben sich intensiv dafür eingesetzt, die Verfügbarkeit neuer Patente einzuschränken oder eine Schwächung des Schutzes bestehender Patente zu verhindern. Unter dem Einfluss dieser Lobby versuchte die Europäische Kommission 2002 Softwarepatenten eine stärkere Rechtsgrundlage zu geben, welches jedoch aufgrund von öffentlichen Protesten scheiterte.⁶

Darüber hinaus werden die Probleme mit Patentrollen in der EU durch Regelungen verschärft, welche den EU-Gerichtshof davon abhalten, in solche schädlichen

3 James E. Bessen, Michael J. Meurer, and Jennifer Laurissa Ford, "The Private and Social Costs of Patent Trolls", http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1930272.

4 Für eine kurze Einführung zu Patentrollen, Softwarepatenten und der Situation in den USA, siehe James Bessen, "The patent troll crisis is really a software patent crisis", Washington Post, 3. September, 2013, <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2013/09/03/the-patent-troll-crisis-is-really-a-software-patent-crisis/>.

5 Originalzitat: "most practitioners will agree that the US is now more restrictive in terms of subject matter eligibility and the new pan-European patent enforcement court makes those patents obtained in Europe all the more valuable", siehe Dennis Crouch, "US Patent Applicants Heading to the EPO", Patentlyo, 3. März, 2016, <http://patentlyo.com/patent/2016/03/patent-applicants-heading.html>.

6 Ingrid Marson, "Software patent directive rejected", ZDNet, 5. Juli, 2005, <http://www.zdnet.com/article/software-patent-directive-rejected/>.

Praktiken einzugreifen, um sie zu verhindern. Es ist der Patentlobby gelungen den EU-Gerichtshof vorsätzlich vom Einheitlichen Patentgericht auszuschließen. Laut Josef Drexl, dem Direktor des Max Planck Instituts für Innovation und Wettbewerb, könnte diese Entscheidung der EU „leicht zu einem Fehler von historischem Ausmaß führen“.⁷

Obwohl der wirtschaftliche Schaden des US-Patentschutzes als abschreckendes Beispiel dient, und trotz der Warnungen von WissenschaftlerInnen und ExpertInnen aus dem europäischen innovativen Sektor sowie dem andauernden öffentlichen Widerstand gegen einen übermäßigen globalen Patentschutz, drängt die EU weiterhin auf vorteilhaftere Konditionen für NPEs. Das 2012 in Europa abgelehnte ACTA-Abkommen hätte Maßstäbe für geistige Eigentumsrechte deutlich höher gesetzt als das TRIPS-Abkommen (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Seither sind Elemente von ACTA (oder schlechtere Regelungen) in diversen anderen vorgeschlagenen Handelsabkommen aufgetaucht, so zum Beispiels im Entwurf für das EU-Singapur Abkommen, welches vermutlich einen noch höheren Schadensersatz als CETA ermöglichen soll.⁸

KERNVORSCHRIFTEN

Patenttrolle und Innovationspolitik

CETA ist das neueste Abkommen mit „ACTA-Plus“-Vorschriften zum geistigen Eigentumsrecht. Während ACTA den Vertragsparteien das Recht bot, Patente vom Geltungsbereich des Abschnittes zum

7 Für die Originalität und weitere Informationen bezüglich der fehlenden Feedbackschleife, siehe: <https://blog.ffii.org/unified-patent-court-a-mistake-of-historic-dimensions/> (ursprünglicher Artikel nicht mehr aufrufbar: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2553791).

8 Ante Wessels, „ACTA-plus damages in EU-Singapore Free Trade Agreement“, FFII Blogbeitrag, 26. September, 2013, <https://blog.ffii.org/acta-plus-damages-in-eu-singapore-free-trade-agreement/>.

Zivilprozessrecht (Abschnitt 2; Fußnote 2) auszuschließen, sah CETA einen solchen Ausschluss nicht vor. Somit werden durch CETA allen PatentrechtsinhaberInnen sämtliche, noch so strengen Vollstreckungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Dies beinhaltet auch die Vorschriften zu vorsorglichen Maßnahmen (Artikel 20.37), einstweiligen Verfügungen (Artikel 20.39) und Schadensersatz (Artikel 20.40).

Davon abgesehen stärkt CETA die Position von Patentrollen doppelt: Auch wenn dieses Szenario zum jetzigen Zeitpunkt nicht sehr wahrscheinlich ist, besteht die Möglichkeit, dass die EU sich dafür entscheidet, den Schutz für PatenthalterInnen zurückzufahren bzw. die Macht von Patentrollen durch Gesetzgebung anderweitig zu beschränken. Dank CETA könnte jeglicher Versuch, geistige Eigentumsrechte zu schwächen, zu einer potenziellen Anlegerforderung nach Schadensersatz vor dem geplanten Investor Court System (ICS) führen (siehe Kapitel 2 über Investor-Staat-Streitbeilegung).

Investitionsanwalt Pratyush Nath Upreti hat ausgeführt, dass es Investoren bald möglich sein könnte, das bestehende Investor-Staat Streitbeilegungsverfahren (Investor-State Dispute Settlement, ISDS) dazu zu nutzen, Entscheidungen des einheitlichen Patentgerichts (Unified Patent Court, UPC) anzufechten.⁹ Investoren könnten somit versuchen, sich, neben anderen internationalen Verträgen, auf TRIPS Artikel 27(1), zu berufen, um gegen die Einbehaltung oder Nichtigkeitserklärung eines Softwarepatents vorzugehen.¹⁰

9 Pratyush Nath Upreti, „Can Investors Use the Proposed Unified Patent Court for Treaty Shopping?“, EFILA Blogbeitrag, 11. Mai, 2016, <https://efilablog.org/2016/05/11/can-investors-use-the-proposed-unified-patent-court-for-treaty-shopping/>. Laut Ante Wessels könnte dies dazu führen, dass einzelne Staaten eventuell die Prozess- und Schadensersatzkosten tragen müssten, siehe „FFII, UPC and ISDS: who would have to pay the damages awards?“, FFII Blogbeitrag, 1. Juli, 2016, <https://blog.ffii.org/upc-and-ids-who-would-have-to-pay-the-damages-awards/>.

10 Ante Wessels, „EU commission goes into denial mode regarding effect ISDS on software patents“, FFII Blogbeitrag, 1. März, 2016, <https://blog.ffii.org/eu-commission-goes-into-denial-mode-regarding-effect-ids-on-software-patents/>.



Foto: José Carlos Cortizo Pérez, flickr mit ccllicense

CETA würde die Abdeckung von Patentfällen über ISDS/ICS weiter ausweiten, gesetzgebende Entscheidungen der EU in den Geltungsbereich von ISDS/ICS bringen und es für EU Mitgliedstaaten unmöglich machen, sich von ISDS/ICS zurückzuziehen.

Des Weiteren würde CETA die problematischen Auswirkungen des UPC verzerren. Das UPC wäre ein spezialisiertes Tribunal, in dem es häufig zu sehr weiten Interpretationen und Auslegungen kommen könnte. Gleichzeitig bietet das UPC jedoch nicht die Möglichkeit, vor dem Europäischen Gerichtshof Berufung einzulegen bzw. das Parlament hinsichtlich weiterer Rechtsentwicklungen miteinzubeziehen.

Durch CETA würde sich die EU weiter in eine Position manövrieren, von der aus es unmöglich wäre, die Privilegien von Patentrollen anzufechten oder einzuschränken. Zugeständnisse an die HalterInnen von umfangreichen Patentportfolios, die in der Lage sind, jeglichen Wettbewerb durch innovative Start-Ups beziehungsweise

durch kleine und mittlere Unternehmen auszuschließen, führen dazu, dass die EU bald nicht mehr in der Lage sein wird einen angemessenen Einfluss auf die Innovationspolitik zu nehmen und provoziert zusätzlich schwerwiegende ökonomische Folgen.

Urheberrecht und Internetfreiheit

In anfänglichen Entwürfen des Kapitels zu geistigen Eigentumsrechten im CETA-Text waren strenge Neuregelungen zu digitalen Schließsystemen sowie zur Haftung von Internetdiensteanbietern (IDA) zu finden und enthielten neue strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen sowie andere kontroverse urheberrechtliche Maßnahmen. Diese deckten sich größtenteils mit jenen von ACTA.¹¹ Jedoch wurden in der CETA-Endfassung die meisten dieser Vorschläge wieder verworfen. Die Bestimmungen zum

11 Michael Geist, "ACTA Lives: How the EU & Canada Are Using CETA as Backdoor Mechanism To Revive ACTA", persönlicher Blogbeitrag, 9. Juli, 2012, <http://www.michaelgeist.ca/2012/07/ceta-acta-column/>.

Urheberrecht, die nun Bestandteil des Vertrags sind, stehen generell im Einklang mit bestehenden Standards in der EU und Kanada. Laut Schutzrechtsexperte Michael Geist verkörpert dieses Ergebnis „*einen Sieg für Kanada*“, da die EU in den Verhandlungen ursprünglich auf eine stärkere Regulierung der Urheberrechte gedrängt hatte.¹²

Die Regelungen des Urheberrechts in CETA sind in dem Kapitel zum geistigen Eigentum enthalten und wurden im Verhältnis zu früheren Entwürfen größtenteils verwässert.

→ Artikel 20.7 verlangt von Kanada und der EU die Einhaltung von vier spezifischen völkerrechtlichen Verträgen zum geistigen Eigentumsrecht, darunter die Berner Übereinkunft und den WIPO-Urheberrechtsvertrag, wobei beide Parteien diese Verträge bereits auf freiwilliger Basis einhalten.

→ Zwar sichert Artikel 20.8 den Schutz im Rundfunkbereich, doch bleibt dieser weit hinter früheren Vorschlägen zurück, den urheberrechtlichen Schutz für Rundfunkanstalten radikal auszuweiten. So wurde beispielsweise das exklusive Recht, an öffentlichen Plätzen zu übertragen, in der endgültigen Fassung fallen gelassen.

→ Artikel 20.9 fordert von den Vertragsparteien einen „*angemessenen Rechtsschutz und wirksame Rechtsbehelfe*“ für auf urheberrechtlich geschützte Materialien anwendbare technische Schutzmaßnahmen. Obwohl diese „*digitalen Schließsysteme*“ von VerfechterInnen der Internetfreiheit kritisiert wurden, geht der Vertragstext von CETA nicht über bestehende Regelungen in Kanada und der EU hinaus. Darüber hinaus bietet der Vertrag Flexibilität für die Anwendung von Artikel 20.9.

→ Analog verlangt Artikel 20.10 von den Parteien einen „*angemessenen Rechtsschutz und wirksame Rechtsbehelfe*“ gegen die Entziehung von Informationen für die Rechtswahrnehmung. Diese sind als an ein Werk angehängte Daten zu verstehen, die den Rechtsinhaber identifizieren und andere rechtliche Hinweise beinhalten. Kanada und die EU bieten bereits einen rechtlichen Schutz für solche Informationen.

→ Artikel 20.11 sichert die Haftungsbegrenzung für „*Anbieter von Vermittlungsdiensten*“. Diese bezieht sich hauptsächlich auf Urheberrechtsverletzungen von Internetdiensteanbietern durch NutzerInnen.

Diese Aufhebung früherer Vorschläge der EU ist besonders schwerwiegend, da die Haftungsbegrenzung für den IDA einen wesentlichen Aspekt der Internetfreiheit darstellt. Sollte es möglich sein, einen IDA für die mutmaßliche Urheberrechtsverletzung eines/einer NutzerIn verantwortlich zu machen, würde dies bedeuten, dass der IDA dazu verpflichtet werden könnte, die Identität seiner NutzerIn den Behörden preiszugeben oder die rechtsverletzenden Inhalte zu zensieren. Darüber hinaus geht für den IDA ein direktes Prozessrisiko von Urheberrechtsinhabern aus. CETA entzieht IDAs glücklicherweise nicht die Haftungsbegrenzung. Das hätte vermutlich zur erhöhten Überwachung von NutzerInnen bzw. zur Filterung von gewissen Inhalten geführt.

¹² Michael Geist, „*How Canada Shaped the Copyright Rules in the EU Trade Deal*“, persönlicher Blogeintrag, 21. August, 2014, <http://www.michaelgeist.ca/2014/08/canada-shaped-copyright-rules-eu-trade-deal/>.

Bäuerliche Märkte und Lebensmittelqualität auf der Kippe

Berit Thomsen, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)

VORBEMERKUNGEN

Eine neue handelspolitische Ära kommt auf die bäuerliche Landwirtschaft zu. Mit Hochdruck will die EU in bilateralen Handelsabkommen Märkte für sensible Produkte wie Milch und Fleisch öffnen, die bisher noch überwiegend vor Importen geschützt sind. Dadurch kommen bäuerliche Märkte und (Prozess-)Qualität unter Druck – in Europa und anderen Ländern. Das zeigt die Analyse des CETA-Textes am Beispiel der Marktöffnung und der Geografischen Herkunftsangaben.

In Deutschland und EU-weit ist insbesondere der Markt für Fleisch und Milch durch viel zu niedrige Preise für die ErzeugerInnen gekennzeichnet. Der Grund dafür liegt in der durch die EU-Agrarpolitik gewollten und geförderten Überschussproduktion, die die Bäuerinnen und Bauern für den Weltmarkt „wettbewerbsfähig“ machen soll.

Von den niedrigen ErzeugerInnenpreisen profitieren vor allem die europäischen Fleischkonzerne. Sie können durch höhere Exporte ihre Gewinne steigern. Denn derzeit ist der europäische Fleischmarkt mit Zöllen vor Importen geschützt, dazu zählen auch Importe aus Kanada.

Der Preisunterschied für Schweinefleisch in Kanada und der EU ist gravierend. In Kanada lag das Preisniveau einige Jahre bis



Foto: Rieke Petter/Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, flickr mit ccllicense

zu 60 % unter dem europäischen¹. Trotz des Preisverfalls im europäischen Schweinefleischsektor lag der kanadische Preis im Jahr 2014 25 % unter dem europäischen. Auch kanadische ErzeugerInnen für Rindfleisch erhielten während der letzten zehn Jahre zum Teil 15-35 % niedrigere Auszahlungspreise als ihre europäischen KollegInnen. Im Falle einer Marktöffnung durch CETA könnten sie in der EU ihre Produkte deutlich billiger anbieten.

¹ OECD-FAO Agricultural Outlook 2015-2024. Database published July 2015, www.agri-outlook.org.

ANALYSE DER ZENTRALEN BESTIMMUNGEN

Marktöffnung: Der billigste Anbieter exportiert

Der CETA-Vertrag² sieht einen Abbau der Zölle vor: „Die Vertragsparteien liberalisieren während eines Übergangszeitraums, der mit Inkrafttreten dieses Abkommens beginnt, schrittweise den Warenhandel nach den Bestimmungen dieses Abkommens.“³ Das bedeutet, auch für besonders sensible Produkte werden Quoten für zollfreie Importe eingeführt.

14- bzw. 12-fache gegenüber bestehenden Zollquoten. Zumindest dann, wenn die kanadische Exportindustrie diese Quotenmenge ohne den Einsatz von Hormonen oder Raktopamin (ein umstrittenes Mastbeschleunigungsmittel) bereitstellt. In Europa sind die Produktionsstandards höher und in vielen Fällen noch bäuerlich geprägt. So dürfen bei der Mast keine Hormone eingesetzt werden, leistungsfördernde Antibiotika sind verboten. Auch die Haltungsvorschriften (bspw. Platzbedarf, Art der Spaltenböden, Genehmigungsverfahren) unterscheiden sich von den kanadischen.⁵

	Existierende Zollquoten	Tatsächliche Importe	Zollfreie Importquote (a), CETA	Zollquoten gesamt nach CETA-Einführung
Kanada nach EU				
Schweinefleisch (hormonfrei)	5.549	63	75.000	80.549
Rindfleisch (hormonfrei)	4.162	42	45.840	50.002
EU nach Kanada				
Käse	13.472	14.505	16.000	31.072
Industriekäse				1.700

Tabelle: Zollfreie Import- und Exportquoten für Fleisch und Milch im CETA-Vertrag in Tonnen

Quelle: BMEL-Statistik*, CETA-Text**

(a) Zollfreie Quote mit Übergangsfrist von 6 Jahren nach CETA-Ratifizierung

Wenn CETA in Kraft tritt, steigen die zollfreien Quoten⁴ für Schweine- und Rindfleischimporte aus Kanada um das

Bisher konnten die kanadischen Schlachtereien die zollfreien Quoten kaum ausfüllen. Mit einer Steigerung allerdings würde es für kanadische Erzeuger und WeiterverarbeiterInnen attraktiver,

² Konsolidierter CETA-Text, den die Europäische Kommission nach Ende der Nachverhandlungen im Februar 2016 veröffentlicht hat, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf.

³ Siehe Marktzugang im Kapitel 2 des CETA-Textes: Nationale Treatment and Market Access for Goods, Seite 9, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf.

⁴ Marktzugang wird im Kapitel 2 des CETA-Textes behandelt: Nationale Treatment and Market Access for Goods, Seite 9 ff. und Annex 2-A, S. 231 f, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf.

⁵ ISN: Vergleich der Rahmenbedingungen in der Schweinehaltung in den USA und Deutschland, <http://www.schweine.net/news/ttip-us-handelsbeauftragter-kein-zwang.html>.

* BMEL-Statistik: <http://www.bmel-statistik.de/>.

** Konsolidierter CETA-Text, den die Europäische Kommission nach Ende der Nachverhandlungen im Februar 2016 veröffentlicht hat, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf.



Foto: bauernverband, flickr mit ccllicense

Produktions- und Schlachtwege umzustellen, um hormonfreies Fleisch für den Export zu erzeugen. Durch diese verstärkten Importe aus Kanada würde der europäische Fleischsektor unter erheblichen Preisdruck geraten.

Dabei ist die Marktöffnung im Rahmen von CETA nur der Anfang. Mit dem Abkommen umfassen die zukünftigen Importmengen etwa 0,4 % der europäischen Schweinefleischproduktion und 0,6 % der Rindfleischproduktion.⁶ Schon jetzt besteht in Europa eine Überproduktion an Fleisch und Milch, die zu ruinösen ErzeugerInnenpreisen führt. Ziel muss eine Mengensenkung und gesellschaftlich gewünschte Qualitätserzeugung sein, um bäuerliche Existenzen zu sichern.

Transatlantische Milchberge

Steigt beim Fleisch der Druck auf europäische ErzeugerInnen, so könnten sich im Fall einer Ratifizierung von CETA umgekehrt die EU-Käseexporte nach Kanada erhöhen und den dortigen Markt unter Druck setzen. Die Milchmarktpolitik in Kanada zeichnet sich bisher durch eine Einkommenssicherung für Bäuerinnen und Bauern aus: Durch eine Mengensteuerung wird das Angebot an der Nachfrage ausgerichtet. Für jeden Liter überschüssiger Milch zahlen die ErzeugerInnen eine Strafabgabe. Während sich der kanadische Auszahlungspreis an die ErzeugerInnen an den Produktionskosten der Milch orientiert und in den letzten Monaten bei knapp 50 Cent/kg⁷ Milch lag, ist der europäische Milchpreis im weltweiten Wettbewerb im Juni 2016 drastisch auf 25,81 Cent/kg⁸ gesunken. Das liegt auch an der ersatzlos abgeschafften

6 Directorate General for External Policies (2014): Negotiations on the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) concluded, Brussels, October 2014.

7 Canadian Dairy Commission (2016), <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-eng.php?id=3810>.

8 EU-Kommission. European Milk Market Observatory, http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/latest-statistics/prices-margins_en.htm (Stand: 04.08.2016).

ZUM TIERSCHUTZ BEI NUTZTIEREN IN CETA

Olga Kikou, Compassion in World Farming

Eine Analyse von CETA wirft schwere Bedenken auf, da konkrete Bestimmungen zum Tierschutz gänzlich fehlen. Außer im Kapitel zur Zusammenarbeit in Regulierungsfragen (regulatory cooperation) enthält der Vertragstext keinerlei spezifische Formulierungen zum Thema Tierschutz. Insofern ist es, abgesehen von bereits bestehender Gesetzgebung und Praxis beider Partner im Bereich Tierschutz, geradezu unmöglich, gültige Aussagen über etwaige Fortschritte oder Defizite in CETA zu treffen. Dennoch zeugt das Fehlen der Tierschutzthematik von einer sehr alarmierenden Praxis: Wesentliche in der Bevölkerung verwurzelte Grundsätze und Werte werden zunehmend dem Handel geopfert.

In Artikel 21.4 s) über die Tätigkeiten im Rahmen der Regulierungszusammenarbeit nehmen die Vertragsparteien Bezug auf gemeinsame Aktivitäten im Bereich Tierschutz, darunter: „Austausch von Informationen, Fachwissen und Erfahrungen auf dem Gebiet des Tierschutzes zwecks Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien auf diesem Gebiet.“ Die Pläne für eine solche Zusammenarbeit führen jedoch nicht zwingend zu einer Erhöhung der Schutzbestimmungen für Nutztiere oder zur Weiterentwicklung bestehender Standards.

Die Tierschutzstandards in Kanada fallen im Vergleich mit EU-Standards weit zurück und werden in der kanadischen Agrarpolitik kaum berücksichtigt. Leitsätze für den Umgang mit Nutztieren sind veraltet und allenfalls freiwillig. Darüber hinaus fehlt es an starken Durchsetzungsbestimmungen. Solche Minimalstandards können den Tierschutz bei der Nutztierhaltung nicht gewährleisten. Das Strafrecht verfügt in Einschränkungen über Schutzbestimmungen für Nutztiere, wobei Fisch und Geflügel davon ausgenommen sind. Diese Tiere gehören aber zu den häufigsten gehaltenen Nutztieren. Das Bundesgesetz über Tiergesundheit (*Health of Animals Act*) regelt den Transport der Tiere und das Bundesgesetz über Fleischkontrolle (*Meat Inspection Act*) legt Regelungen für die Tierschlachtung fest – dennoch sind diese Regelungen für effektiven Tierschutz nicht ausreichend. Die Europäische Union stuft Tiere als empfindungsfähige Wesen ein und verlangt von den Mitgliedstaaten, Tierschutz zu berücksichtigen. Eine Reihe von Richtlinien und Regulierungen für unterschiedliche Nutztierarten in allen Bereichen und Etappen der Nutztierhaltung garantieren ein gewisses Mindestmaß an Schutz. So gibt es in der gesamten EU Verbote für besonders grausame Formen der Tierhaltung wie Käfigbatterien in der Legehennenhaltung, das Halten von Kälbern in Boxen und von Mutterschweinen in Ställen (nach den ersten vier Wochen der Trächtigkeit). Auch wenn zunächst Fortschritte bei der Verabschiedung von Regulierungen zu verzeichnen waren, ist die EU momentan jedoch nicht bereit, neue Vorhaben auf den Weg zu bringen. Zudem verfolgt die EU-Kommission momentan die Strategie, stärker auf Durchsetzung zu achten als neue Gesetzesvorhaben und Maßnahmen einzuleiten.

Zum Tierschutz in CETA lässt sich feststellen, dass durch eine Intensivierung des Handels ohne jeglichen Schutz für hohe Standards in allen Produktionsphasen zukünftige Fortschritte bei der Stärkung des Tierschutzes womöglich untergraben werden.

Milchmengenregulierung der EU im April 2015. Die politische Exportorientierung, die Vorarbeit zu dieser Art von Handelspolitik, hat den Milchpreis für europäische ErzeugerInnen gänzlich zerstört.

Der billige EU-Preis schlägt den höheren und existenzsichernden kanadischen Milchpreis. Es ist zu erwarten, dass die zollfreie Quote von der EU-Industrie problemlos ausgeschöpft werden kann. Doch es ist keine nachhaltige Landwirtschaftspolitik, wenn die EU ihre Überschussprobleme nach Kanada exportiert und dort das zukunftsfähige Marktsteuerungssystem unter Druck setzt.

Prozess- versus Produktqualität

Auch die Oberflächenbehandlung von Fleisch mit chemischen und organischen Substanzen ist ein Thema in der Debatte um CETA. In Europa werden Schlachtkörper nach Abschluss der Schlachtung entweder gar nicht, oder nur mit Trinkwasser behandelt. In Kanada ist eine Reinigung, beispielsweise mit Chlor, gängige Praxis. Die EU hat die Oberflächenbehandlung von Rindfleisch-Schlachtkörpern mit Milchsäure 2013 erlaubt⁹ – ein vorgezogenes Geschenk an die Vertragsparteien? Und seit einigen Monaten diskutiert die EU-Kommission, auch die Oberflächenbehandlung von Geflügelfleisch mit Essigsäure zu erlauben. Von einer Änderung der Schlachtpraxis profitiert nicht nur die Geflügel- und Schlachtindustrie in Kanada, sondern auch in Europa, weil dadurch auch hiesige Schlachtwege weiter industrialisiert werden können. Die zum Teil höhere Prozessqualität in Europa soll durch eine chemisch herbeigeführte Produktqualität ausgetauscht werden.¹⁰ Das ist

aus bäuerlicher Sicht zu kritisieren. Vielmehr sollten handwerkliche Schlachtbetriebe sowie die Prozessqualität in Europa geschützt und gestärkt werden.

Abbau regionaler Qualität

Geografische Angaben (GA) sind Namen von Orten und Gegenden, die die Herkunft eines Agrarprodukts bezeichnen. Sie ermöglichen es Bäuerinnen und Bauern, lokal gebundene und Qualitätsmärkte mit einem entsprechend höherem Preisniveau zu etablieren und ländliche Wirtschaftsentwicklung und Wertschöpfung zu stärken. Darunter fallen beispielsweise der Schwarzwälder Schinken (Deutschland), Pão de Ló de Ovar (portugiesische Backspezialität), Rosée des Pyrénées Catalanes (Kalbfleisch aus den Catalan Pyrenäen), Heumilch (Österreich); Orkney Scottish Island Cheddar (UK). Im Jahr 2015 waren in Europa 1308 Lebensmittel, 2883 Weine und 332 Spirituosen mit Geografischer Herkunftsangaben geschützt¹¹. Im CETA-Vertrag sind für Europa lediglich 173 Produkte mit Geografischen



Foto: Bad Kleinkirchheim, flickr mit ccllicense

9 EU-KOM (2013) Verordnung Nr. 101/2013 der Kommission vom 4. Februar 2013 über die Verwendung von Milchsäure zur Verringerung mikrobiologischer Oberflächenverunreinigungen von Rinderschlachtkörpern.

10 Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (2014): Freihandelsabkommen stoppen – unübersehbare Auswirkungen auf die bäuerliche Landwirtschaft, Berlin/Hamm, April 2014.

11 Friends of the Earth Europe (2016): Trading away EU Farmers, Brussels, April 2016.

CETA UND GENTECHNIK

Karl Bär, Umweltinstitut München

CETA enthält einen eigenen Artikel über die bilaterale Zusammenarbeit im Bereich Biotechnologie.¹ Kanada und die EU verpflichten sich darin zu Informationsaustausch und weiterer Zusammenarbeit in kritischen Bereichen wie Zulassungsverfahren, Grenzwerten und dem Umgang mit der Freisetzung von nicht-zugelassenen genmanipulierten Organismen. Die Liste der Fragen, zu denen ein Dialog vorgesehen ist, ist dabei offen formuliert und kann jederzeit erweitert werden. Dieser Dialog zielt allein auf die Förderung des Handels ab und nicht auf den Schutz von Umwelt und VerbraucherInnen oder eine Begrenzung der Vormachtstellung einiger weniger Konzerne auf dem Saatgutmarkt.

In Kanada ist der Einsatz von Gentechnik in der Landwirtschaft weit verbreitet. So sind über 90 % des Rapses, der in Kanada angebaut wird, gentechnisch verändert. Genmanipulierter Raps aus Kanada findet sich auch in kanadischem Senf und vermeintlich gentechnik-freien Rapschargen.² Auch kanadischer Honig enthält oft Pollen von genmanipuliertem Raps³. Zwar existiert in Kanada ein Zulassungsverfahren für gentechnisch veränderte Pflanzen⁴ und für nicht zugelassene Sorten gilt derzeit – wie auch in Europa – eine Nulltoleranz. Allerdings sind in Kanada weitaus mehr Sorten zugelassen.

Die strengeren Regeln der EU stellen aus kanadischer Sicht ein Handelshemmnis dar: Nicht-zugelassene Produkte können nicht in die EU exportiert werden und mit nicht-zugelassenen Produkten verunreinigte Waren müssen aus dem Verkehr gezogen werden. Bereits in der Vergangenheit hat Kanada deshalb europäische Regeln für die Zulassung von genmanipulierten Pflanzen innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) angegriffen.⁵ 2009 einigten sich die beiden Parteien auf einen Vergleich, in dessen Folge die EU ein Dialogforum über die Zulassung von Biotech-Produkten einrichtete. Dieses Dialogforum soll im Rahmen von CETA dem Austausch über Biotechnologie dienen.

Dialog im Interesse der Biotech-Industrie

Zwar schafft CETA keine direkte rechtliche Verpflichtung für die EU, das Zulassungsverfahren für Gentechnik zu verändern, sondern verpflichtet die Partner vielmehr auf Dialog und Kooperation in bestimmten Foren. Die im Vertrag festgeschriebenen Themen und Ziele dieser Kooperation, tragen jedoch die deutliche Handschrift der Biotech-Industrie: Ziel des Biotech-Artikels ist, die Auswirkungen auf den Handel zu minimieren, die bei der „asynchronen“ Zulassung für Biotech-Produkte in Kanada und der EU entstehen. Von besonderer Bedeutung ist

1 Artikel 25.2 über bilaterale Dialogforen.

2 <http://www.oekotest.de/cgi/index.cgi?artnr=104985&bernr=04>.

3 Diverse Funde von Gen-Raps-Pollen in kanadischem Honig gab es seit den 1990er Jahren durch die Chemischen und Veterinäruntersuchungsämter (CVUA) in Baden-Württemberg und die Zeitschrift Ökotest. Siehe z.B. http://www.ua-bw.de/uploaddoc/cvuafr/IB2008_Gentechnik_Internet.pdf.

4 The Regulation of Genetically Modified Food auf der Homepage des kanadischen Gesundheitsministeriums: http://www.hc-sc.gc.ca/sr-sr/pubs/biotech/reg_gen_mod-eng.php.

5 Der Vorgang auf der Homepage der WTO: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds292_e.htm.

dabei der Mechanismus der „Regulatorischen Kooperation“.⁶ Bereits bei der Regelsetzung soll kommuniziert und kooperiert werden, um divergierende Regeln zu vermeiden. Das birgt die Gefahr, dass zukünftige Regelsetzung im Bereich der Biotechnologie, z.B. bei neuen Methoden der Genmanipulation, von Anfang an durch Industrieinteressen behindert wird.

Besonders gefährlich ist darüber hinaus die „Förderung effizienter, wissenschaftsbasierter Zulassungsverfahren für Biotechnologieerzeugnisse“⁷. Das Vorsorgeprinzip, nach dem Produkte, deren Sicherheit nicht nachgewiesen ist, vorsorglich nicht zugelassen werden, gilt in Nordamerika und innerhalb der Industrie hingegen nicht als „wissenschaftsbasiert“. Vielmehr müsse umgekehrt das Risikopotential von Produkten vor einem Verbot zweifelsfrei nachgewiesen sein.

Diese Forderung klingt zunächst harmlos. Doch zu den Grundprinzipien der Zulassungsverfahren in Europa gehört, dass nicht die Wissenschaft, sondern politische Entscheidungsträger darüber befinden, welches Risiko eingegangen werden darf und dafür in Wahlen zur Rechenschaft gezogen werden können.

Kanada nimmt eine führende Rolle bei der Entwicklung von internationalen Standards über die sogenannte „Low Level Presence“ ein⁸. Dieses Konzept der Handelspolitik zielt darauf ab, mit einer international gültigen Toleranzgrenze das Problem von Kontamination und Verunreinigung einfach dadurch zu lösen, indem man es de facto akzeptiert. Das widerspricht dem aktuellen EU-Zulassungsverfahren und seiner Philosophie ebenso wie der Meinung einer großen Mehrheit der Bevölkerung⁹.

Neben dem eigentlichen Artikel über Biotechnologie ist das Kapitel über Investitionsschutz von besonderer Bedeutung. Kanadische Biotech-Konzerne könnten es nutzen, um bei einer Verschärfung oder Anpassung der Regulierung von Gentechnik in der EU auf Schadensersatz zu klagen. Auch in dieser Hinsicht stellt CETA eine Gefahr für die Regulierung von genmanipulierten Organismen dar.

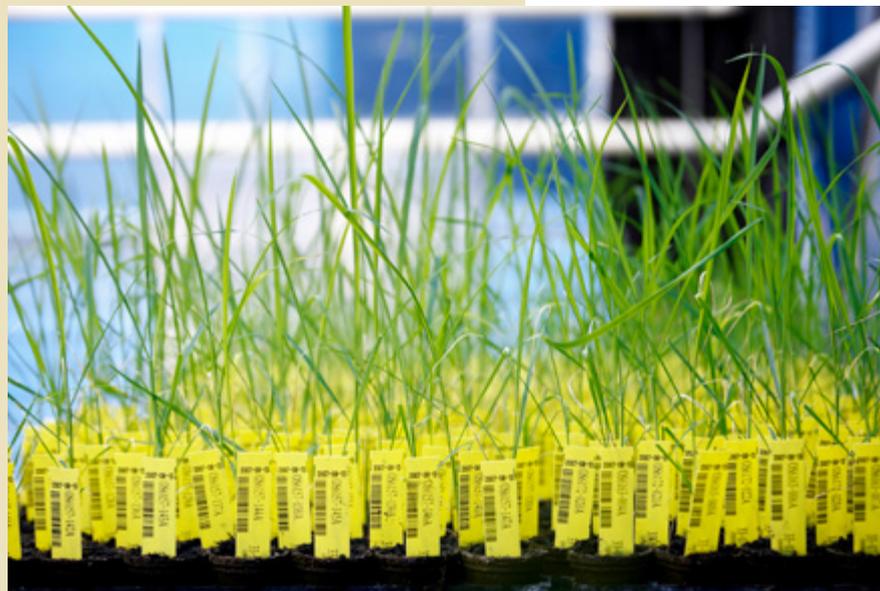


Foto: BASF - We create chemistry, flickr mit cclicense

6 Siehe dazu der Beitrag von Max Bank in diesem Band.

7 CETA, Artikel 25.2.

8 <http://www.agbioforum.org/v16n1/v16n1a04-tranberg.htm>.

9 Eine der seltenen europaweiten Erhebungen dazu war das Eurobarometer aus dem Februar 2010. Ein wesentliches Ergebnis war, dass die Menschen in Europa „keinen Nutzen in gentechnisch modifizierten Lebensmitteln sehen, gentechnisch modifizierte Lebensmittel für gesundheitsbedenklich oder gar gesundheitsgefährdend halten und die Entwicklung gentechnisch modifizierter Lebensmittel nicht befürworten“.

Herkunftsangaben¹² geschützt, davon 14 Produkte aus Deutschland. Für Kanada ist eigens eine Tabelle aufgeführt, die allerdings leer ist. Denn ein solches System regionalen Schutzes gibt es in Kanada nicht.¹³ Sollte CETA in Kraft treten, bleibt der Schutz der aufgelisteten Produkte in Kanada fraglich. Denn der Vertrieb von Produkten mit einer englischen oder französischen Übersetzung der Bezeichnungen (beispielsweise Black Forest Ham) ist für kanadische ProduzentInnen weiterhin zulässig. Nach Aussage der Europäischen Kommission konnte ein weiterreichender Schutz für die englischen und französischen Übersetzungen dieser Herkunftsangaben nicht erreicht werden.

Die Liste der Geografischen Herkunftsangaben kann nach Abschluss des Vertrags vom CETA-Ausschuss erweitert aber auch gekürzt werden: *„Der nach Artikel 26.1 [...] eingesetzte Gemischte CETA-Ausschuss kann auf Empfehlung des CETA-Ausschusses für Geografische Angaben einvernehmlich beschließen, Anhang 20-A zu ändern, indem er Geografische Angaben einfügt oder Geografischen Angaben streicht, die an ihrem Ursprungsort nicht mehr geschützt oder nicht mehr gebräuchlich sind.“*¹⁴ Das heißt, dass sowohl das Hinzufügen wie das Streichen nur mit der Zustimmung Kanadas erfolgen kann, denn diese Fragen werden mit CETA im „Gemischten Ausschuss“ (CETA Joint Committee) behandelt und entschieden. In die Arbeit dieses Hauptausschusses zu Regulatorischer Kooperation werden zwar die Konzerne einbezogen, das Mitspracherecht der Parlamente in Europa ist dabei

hingegen nicht zwingend erforderlich.¹⁵ Siehe dazu Kapitel 7 zu Regulatorischer Kooperation. Die Geografischen Herkunftsangaben stehen damit zur Disposition. Statt sie zu schwächen, sollte dieses System in Europa erhalten, gestärkt und qualitativ weiterentwickelt werden.

Agrarindustrie den Riegel vorschieben

Die Ratifizierung von CETA in bestehender Form stellt eine erhebliche Gefahr für die bäuerliche Landwirtschaft auf beiden Seiten des Atlantiks dar. Statt Exportorientierung und Überschusserzeugung braucht es eine Qualitätsoffensive. Konkret bedeutet das: Artgerechte Tierhaltung, gentechnikfreie Fütterung, Stärkung des Anbaus von heimischen Eiweißfutter, das Recht auf Nachbau von Saatgut, keine Gentechnik durch die Hintertür, eine Reduzierung des Pestizid- und Mineraldüngereinsatzes und Vieles mehr. Diesen wünschenswerten Entwicklungen stehen handelspolitische Abkommen wie CETA entgegen.

¹² Geografische Herkunftsangaben werden im Kapitel 20 des CETA-Textes behandelt: Intellectual Property, Seite 155 ff. und Annex 20-A, S. 516 ff, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf.

¹³ Agra-Europe (2015). TTIP: Hogan will „Schnellstraße über den Atlantik“, Agra-Europe 9/15, 23. Februar 2015

¹⁴ Deutscher Bundestag (2015): Auswirkungen von TTIP und CETA auf geschützte geografische Herkunftsangaben und auf die Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln. Drucksache 18/4560, April 2015.

¹⁵ Stoll P-T, Holterhus P, Gött H (2015): Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von TTIP und CETA. Wien, Juni 2015.

Freihandel oder Klimaschutz? – Energie- und klimapolitische Gefahren von CETA

Ernst-Christoph Stolper, BUND e. V.

VORBEMERKUNGEN

Freihandel und Klimaschutz stehen schon lange in einem Spannungsverhältnis. Mit den Handelsverträgen der neuen Generation wie TTIP und CETA kommen neue Probleme hinzu: Diese Abkommen zielen vor allem auf die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse ab. Sie greifen damit gravierend in die politischen und rechtlichen Gestaltungskompetenzen der Staaten und ihre demokratischen Entscheidungsprozesse ein. Darüber hinaus sollen Investoren mit Sonderklagerechten gegen staatliche Maßnahmen ausgestattet werden. Dieser weitreichende Investitionsschutz, aber auch die klimapolitisch mangelhaften Regelungen zur Liberalisierung von Dienstleistungen sowie zur Öffentlichen Auftragsvergabe bedrohen zwei zentrale Bereiche zukunftsfähiger Energie- und Klimapolitik: Erstens die Einschränkung und den zügigen Ausstieg aus der fossilen Energieerzeugung und zweitens die Förderung Erneuerbarer Energien.

Das Versprechen von Paris

Die Weltgemeinschaft hat sich – zuletzt in dem Pariser Klimaabkommen vom Dezember 2015 – auf das Ziel verständigt, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur „deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau“ zu halten und sogar Anstrengungen zu unternehmen, den



Foto: kris krüg, flickr mit ccllicense

Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen, um Risiken und Auswirkungen der Klimaänderungen erheblich zu verringern (UNFCCC 2015: Art. 2).¹ Dies bedeutet in den nächsten Jahren und Jahrzehnten, dass der Ausstoß von Klimagasen drastisch reduziert und in vielen Bereichen bis auf Null zurückgefahren werden muss. Insbesondere sind folgende Maßnahmen dringend notwendig:

¹ UNFCCC 2015: United Nations Framework Convention on Climate Change, Paris Agreement, 12 December 2015. Download von http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf am 19.08.16.



Foto: Jakob Huber/Campact, flickr mit ccllicense

→ die Beendigung der Verbrennung fossiler Rohstoffe (Kohle, Öl, Gas) zur Energieerzeugung, insbesondere in den Sektoren Stromerzeugung, Verkehr und Wärmeversorgung

→ die Umstellung der Energieerzeugung auf Erneuerbare Energien, insbesondere der Ausbau von Windkraft und Solarenergie, aber auch von Biomasse, Wasserkraft und anderen Erneuerbaren Energien

→ die deutliche Erhöhung der Energieeffizienz in allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft ebenso wie die Senkung des Energieeinsatzes bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen

→ die Senkung der hohen Klimaintensität in der Landwirtschaft, z.B. durch eine Reduktion industrieller Landwirtschaft

→ die Verkürzung der Transportwege durch die Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe

Freihandelspolitik hat hingegen das Ziel, den Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu fördern. Externe Kosten der Klimaschäden – verursacht durch längere Transportwege, industrielle Landwirtschaft oder die Zerstörung regionaler Wirtschaftskreisläufe – spielen demgegenüber keine oder eine untergeordnete Rolle. Freihandelspolitik und Klimaschutz haben deshalb immer schon in einem Spannungsverhältnis gestanden.

Fossile Energieerzeugung und Handel mit fossilen Energieträgern

Wie sehr die Förderung des Handels mit fossilen Energieträgern einerseits und eine aktive Klimapolitik andererseits sich widersprechen, haben McGlade/Ekins (2015) in einem Artikel für die Zeitschrift *Nature* deutlich gemacht. Nach ihren auf ökonomische Effizienz hin optimierten Berechnungen bedeutet schon die Begrenzung auf eine Temperaturerhöhung von 2 °C, dass weltweit ein Drittel der Ölreserven, die Hälfte der Gasreserven und über 80 % der Kohlereserven im Boden verbleiben müssen. Für Kanada sind die erforderlichen Einschnitte bei den Ölreserven mit 75 % noch gravierender. Die Wissenschaftler folgern deshalb auch, dass eine Steigerung der Produktion von unkonventionellem Öl mit dem 2 °C-Ziel nicht vereinbar ist.² Bei der Beurteilung von CETA aus klimapolitischer Sicht stellt sich vor allem die Frage: Erleichtert oder erschwert es das Abkommen, die Förderung und Nutzung fossiler Rohstoffe zukünftig einzuschränken?

ANALYSE DER ZENTRALEN BESTIMMUNGEN

Klimaschutz als Randnotiz

Bei der Betrachtung des zur Unterzeichnung anstehenden CETA-Textes fällt zunächst auf, dass Klimapolitik explizit so gut wie keine Rolle im Vertrag spielt. Nur im Kapitel 24 „Handel und Umwelt“ wird der Klimaschutz zweimal angesprochen, erstens im Hinblick auf die Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen für Güter und Dienstleistungen, die dem Klimaschutz dienen (Art. 24.9.1) und zweitens im Hinblick auf die Zusammenarbeit

in Umweltfragen (Art. 24.12.1e)). Was jedoch fehlt, ist eine klare Bestimmung, die es möglich macht, die vielfältigen Liberalisierungsregelungen des Vertrages mit Blick auf das Klimaschutzziel einzuschränken. Mit einer solchen Klausel könnte die Freiheit staatlichen Handelns für einen aktiven Klimaschutz gewahrt werden. Im vorliegenden Entwurf jedoch werden Maßnahmen, die auf den Erhalt oder die einheimische Gewinnung natürlicher Ressourcen abzielen, sogar aus dem Begriff des Umweltrechts herausgenommen (Art. 24.1).

Investorenschutz für Energie- und Bergbaukonzerne

Anders als die zahnlosen Formulierungen im Kapitel 24 *Handel und Umwelt* sind die Bestimmungen zum Investitionsschutz in Kapitel 8 des CETA-Abkommens sehr umfassend und darüber hinaus unmittelbar durch *Investor-Staats-Streitbeilegung* (ISDS) durchsetzbar.

Zwar ist der Marktzugang im Investitionsschutzkapitel nach Artikel 8.2.4 von den Sonderklagemöglichkeiten vor Schiedsgerichten ausgenommen worden. Außerdem ist in Artikel 28.3 hinsichtlich der „Niederlassung von Investitionen“ und über „Diskriminierungsfreie Behandlung“ (Unterabschnitte 8 B und C) eine allgemeine Ausnahme im Hinblick auf Umweltmaßnahmen „zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“ sowie „Maßnahmen zur Erhaltung lebender und nichtlebender erschöpflicher Naturschätze“ eingeführt worden. Für den Investitionsschutz selbst (Unterabschnitt 8 D) und insbesondere für die Sonderklagemöglichkeiten vor Schiedsgerichten (Unterabschnitt 8 F) gilt dies jedoch nicht. Hier sind Investitionen in fossile Energieträger, Energieerzeugungsanlagen und -infrastruktur ohne Wenn und Aber geschützt und vor Schiedsgerichten einklagbar.

² McGlade, Christophe; Ekins, Paul 2015: The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C, *Nature* 517, pp 187-190 (8 January 2015). doi:10.1038/nature14016

DAS CETA-KAPITEL ZU NACHHALTIGKEIT – EIN KLEINES FEIGENBLATT OHNE WIRKUNG *Nelly Grotefendt, Forum Umwelt & Entwicklung*

Mit so genannten Nachhaltigkeitskapiteln versucht die EU in den letzten Jahren, auf die soziale und ökologische Kritik an der EU-Handelspolitik einzugehen, ohne aber wirklich effektive Instrumente und Klauseln zum Schutz von Arbeitnehmerrechten, Umwelt und Nachhaltigkeit zu verankern.

Das **CETA-Kapitel Handel und Nachhaltige Entwicklung** (Kapitel 22) umfasst nur wenige Seiten und zeichnet sich vor allem durch zurückhaltende Wortwahl aus. Es werden durchgängig unverbindliche Ansätze aufgezeigt, die keinerlei zusätzliche völkerrechtliche Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Förderung einer zukunftsfähigen Entwicklung darstellen: Dialoge, Förderung, Bemühen, freiwillige Labels, Prüfung, Berichte, Stellungnahmen, Transparenz und öffentliche Beteiligung – weiter geht das Vokabular weder hier noch im Kapitel Handel und Umwelt (Kapitel 24) nicht.

In der Zielsetzung verweist der Vertragstext nochmals auf internationale Erklärungen, etabliert aber keinerlei Verpflichtungen: „Die Vertragsparteien **erinnern** an die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992, die Agenda 21 [...] die Vertragsparteien **erkennen an**, dass wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz sich gegenseitig beeinflussende und verstärkende Komponenten einer nachhaltigen Entwicklung sind, und **bekräftigen ihre Entschlossenheit**, die Entwicklung des internationalen Handels in einer Weise zu fördern, die dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung (...) gerecht wird.“ (Artikel 22.1 Abschnitt 1) All diese schönen Worte bleiben jedoch Lippenbekenntnisse. Das Kapitel setzt auf rein freiwillige Mechanismen. Doch keine widerwillige Regierung und kein internationaler Investor werden so zu zukunftsfähigem Wirtschaften zum Wohle der Gemeinschaft veranlasst. Von tatsächlich einklagbaren Pflichten und internationaler Verantwortung kann bei diesem CETA-Kapitel keine Rede sein, wenn lediglich zur „Entwicklung und Anwendung von **freiwilligen Systemen** zur Förderung einer nachhaltigen Waren- und Dienstleistungsproduktion [...]“ ermuntert wird, oder wenn „die Entwicklung und **freiwillige Anwendung** vorbildlicher Verfahren im Zusammenhang mit der sozialen Verantwortung von Unternehmen, wie (...) beispielsweise in den OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen“ (Artikel 22.3.2) angeregt wird.

Das Interesse eines Investors auf der Grundlage einer „Konzession, beispielsweise für die Aufsuchung, Bewirtschaftung, Gewinnung oder Nutzung natürlicher Ressourcen“ ist sogar ausdrücklich in die Definition einer Investition nach Artikel 8.1 aufgenommen worden.

Die BefürworterInnen von CETA argumentieren, dass mit dem neu eingeführten Investment Court System (ICS) die Probleme bisheriger Investitionsschiedsgerichtsbarkeit behoben worden seien. Dies ist jedoch nicht der Fall. Zwar sind einige prozedurale Verbesserungen bei der Zusammensetzung der Schiedsgerichte erreicht worden, eine vollständige Unabhängigkeit der SchiedsrichterInnen ist allerdings nach wie vor nicht gegeben. Besonders schwer wiegt aber, dass weiterhin die hochproblematischen unbestimmten Rechtsbegriffe „gerechte und billige Behandlung“ sowie „indirekte Enteignung“ die materielle Rechtsgrundlage der Schiedsgerichtsverfahren bilden. Der in Artikel 8.10.2 enthaltene Katalog von Verstößen gegen „gerechte und billige Behandlung“ kann durch Beschluss des Gemischten CETA-Ausschusses verändert werden. Nach Artikel 8.10.4 kann das Schiedsgericht bei seiner Entscheidung darüber hinaus berücksichtigen, „ob eine Vertragspartei gegenüber einem Investor, um ihn zur Vornahme einer erfassten Investition zu bewegen, eine spezifische Erklärung abgegeben hat, die ein berechtigtes Vertrauen begründet und auf die sich der Investor bei der Entscheidung, die erfasste Investition zu tätigen oder aufrechtzuerhalten, verlassen hat, an die sich die Vertragspartei im Nachhinein aber nicht gehalten hat“. Diese Regelung ist insbesondere im Hinblick auf Investoren im Bereich fossiler Rohstoffe außerordentlich problematisch, da in den meisten Ländern ein mehrstufiges Genehmigungs- und Lizenz-Verfahren der Erforschung, Aufsuchung und Förderung von Rohstoffen besteht. Die Verweigerung nachfolgender Genehmigungsschritte dürfte vor diesem Hintergrund zu einem häufigen Klagegegenstand werden. Darüber hinaus laden



Foto: Grégory Tonon, flickr mit ccllicense

die unbestimmten Rechtsbegriffe „spezifische Erklärung“ und „berechtigtes Vertrauen“ zu weiträumigen Interpretationen ein. Ob demnächst bereits das freundliche Schreiben eines Ministers an einen Investor oder erst ein Verwaltungsbescheid als Grundlage für eine solche Klage ausreicht, entscheiden demnächst nicht ordentliche Gerichte, sondern ein Gremium aus drei SchiedsrichterInnen.

Hinsichtlich des Sachverhalts der „indirekten Enteignung“ wird erneut der aus früheren Investitionsschutzverträgen wohl bekannte unbestimmte Rechtsbegriff der legitimen Erwartungen angeführt: Bei der Beurteilung, ob eine indirekte Enteignung vorliegt, soll das „Ausmaß, in dem die Maßnahme oder Reihe von Maßnahmen den vernünftigen Erwartungen, die mit der Investition verbunden sind, zuwiderläuft“ berücksichtigt werden (Anhang 8-A).

Insofern überrascht nicht, dass eine gemeinsame Studie von CCPA, CEO, TNI, Friends of the Earth Europe und dem Forum Umwelt und Entwicklung bei der Untersuchung von 5 der kontroversesten ISDS-Fälle zu der Schlussfolgerung kommt, dass jeder dieser Fälle auch unter dem – in CETA erstmals verankerten – ICS-System gestartet werden könnte und vermutlich Erfolg hätte.³

Bereits in der Vergangenheit haben Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren in den Bereichen Energiewirtschaft und Rohstoffförderung einen hohen Anteil der Verfahren ausgemacht. Mit CETA wird sich dies noch ausweiten, da eine Vielzahl

³ Canadian Center for Policy Alternatives, Corporate Europe Observatory, German NGO Forum Environment and Development, Friends of the Earth Europe, transnational institute, Investment Court System put to the test, April 2016. Download von https://www.tni.org/files/publication-downloads/investment_court_system_put_to_the_test.pdf am 19.08.16.



Foto: Joe Brusky, flickr mit ccllicense

von Unternehmen in Europa und Kanada in diesen Sektoren tätig ist und mit CETA eine neue Anspruchsgrundlage erhält.

Im Interesse des Klimaschutzes dringend notwendige Regulierungen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Senkung des Energieverbrauchs sowie zur Reduzierung und zum Auslaufen der Energieerzeugung aus fossilen Rohstoffen werden damit unter Druck gesetzt und schlimmstenfalls verhindert. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Energie- und Rohstoffkonzerne sich ihre aus Klimaschutzgründen nicht mehr realisierbaren Förderungen fossiler Energieträger über Investor-Staats-Schiedsgerichtsverfahren letztendlich von SteuerzahlerInnen finanzieren lassen.

Liberalisierung von Dienstleistungen und öffentliche Auftragsvergabe

In der Energiewirtschaft kommen Dienstleistungen im Vergleich zur Lieferung von Produkten und Waren eine immer größere

Bedeutung zu. Insofern sind die sehr umfassenden Liberalisierungsverpflichtungen für Dienstleistungen eine weitere Einschränkung für aktive Klimapolitik. Die Marktzugangsbestimmungen in Artikel 9.6 schließen mengenmäßige Beschränkungen bei der Erbringung von Dienstleistungen ebenso wie eine wirtschaftliche Bedürfnisprüfung weitgehend aus. Anders als bei den Marktzugangsbestimmungen in Artikel 8.4 im Investitionskapitel ist darüber hinaus weder ein Katalog möglicher Einschränkungen z.B. aus Umweltschutzgründen vorgesehen, noch gelten die allgemeinen Ausnahmebestimmungen des Artikel 28.3. Zwar können die Vertragspartner hinsichtlich bestehender oder zukünftiger Regelungen im Rahmen des Negativlistenprinzips Ausnahmen vorsehen. Es ist jedoch fraglich, ob Beschränkungen und Verbote von Dienstleistungen, die z.B. bestimmte Energieeffizienzkriterien nicht erfüllen oder auf fossiler Energieerzeugung basieren, unter diesen Bedingungen dauerhaft möglich sind. Auf Seiten Kanadas haben die Provinzen und Territorien Vorbehalte von teils erheblicher Reichweite in

den Vertrag aufnehmen lassen. Auf europäischer Ebene sind Vorbehalte von substantieller Bedeutung lediglich von Belgien, Bulgarien (hier auch ein Fracking-Verbot), Zypern, Finnland, Frankreich, Malta, den Niederlanden, Portugal und der Slowakischen Republik im Vertrag verankert worden.

Ein wesentlicher Bereich zur Förderung Erneuerbarer Energien ist die öffentliche Auftragsvergabe und die damit verbundene Möglichkeit, qualitative Vorgaben für Beschaffungen vorzusehen, z.B. bei der Energieversorgung von öffentlichen Gebäuden. Nach Artikel 19.9 besteht bei den Bewertungskriterien auch die Möglichkeit „Umwelteigenschaften“ zu berücksichtigen. Artikel 19.14.5(a) schreibt vor, dem Anbieter den Zuschlag zu erteilen, der das „günstigste“ Angebot unterbreitet hat. Ob der Begriff der „Umwelteigenschaften“ auch energiewirtschaftliche Kriterien wie Energieeffizienz oder den Anteil Erneuerbarer Energien umfasst, bleibt leider ebenso offen wie die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes des „günstigsten“ Angebots. Hier wäre eine weitere Präzisierung der ansonsten sehr umfassenden Regelungen zu öffentlichen Vergaben notwendig gewesen.

Für den Einsatz Erneuerbarer Energien ist es unerlässlich, die entsprechenden Rahmenbedingungen durch adäquate Netze und Speicher sicherzustellen. Dies erfordert Versorgungsunternehmen, die hierfür offen sind und sich oftmals in kommunaler oder sonstiger öffentlicher Trägerschaft befinden. Insofern sind die massiven Liberalisierungsbestrebungen durch CETA im Rahmen des Negativlistenprinzips sehr kritisch zu sehen und dürfen insbesondere nicht zu einer Übernahme der Versorgungsstrukturen durch große Energiekonzerne führen.

Förderung Erneuerbarer Energien oder ‚Technologie-neutralität‘

Ebenso wichtig wie die drastische Reduzierung fossiler Energieträger ist der Ausbau Erneuerbarer Energien – verbunden mit einem Energiesystem, das ihren Einsatz fördert und mit Energieeinsparung und Energieeffizienz verbindet. Die Förderung Erneuerbarer Energien ist jedoch keineswegs unumstritten. Aus umwelt- und klimapolitischer Sicht eine zwingende Konsequenz effektiver Klimapolitik, sehen Wirtschafts- und Handelspolitiker ebenso wie große Energiekonzerne darin oft eine unzulässige technologische Festlegung und industriepolitische Einflussnahme. Zur Untermauerung werden ökologisch wie ökonomisch zweifelhafte Technologien wie die CO₂-Abscheidung und -speicherung, der Ausgleich durch CO₂-Zertifikatehandel oder die Nutzung der Atomenergie angeführt. Ohne klare Zielvorgabe ist es deshalb keineswegs zwingend, dass Erneuerbare Energien im Rahmen von Handels- und Investitionsabkommen gefördert werden.

In diesem Sinne ist es außerordentlich problematisch, dass Artikel 21.3 im Kapitel zur Regulatorischen Zusammenarbeit das Ziel enthält, durch „*technologieneutrale Regelungsansätze*“ die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz zu verbessern. Der Begriff der Technologieneutralität ist im Bereich der Energiewirtschaft als Einfallstor gegen die Förderung Erneuerbarer Energien zu sehen.

Verwässerung der EU-Treibstoffqualitäts-Richtlinie

Wie gering die Europäische Kommission die Bedeutung des Klimaschutzes im Verhältnis zum Handel mit fossilen Energieträgern einstuft, lässt sich aus den Auseinandersetzungen um die Treibstoffqualitäts-Richtlinie der EU ablesen.

Ziel der im Jahr 2009 verabschiedeten Richtlinie war es, die CO₂-Emissionen im Transportsektor um 6 % zu senken. Hierzu sollten in der Folge auch die verschiedenen Treibstoffe nach ihren jeweiligen Emissionen klassifiziert werden. Im Hinblick auf die Teersand-Öle aus Kanada kam eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie der Stanford University zu dem Schluss, dass die Emissionen um 23 % höher lägen als die Emissionen aus konventionellem Öl.

Gegen diese – für die kanadischen Teersand-Exporte negative Einstufung – startete eine umfangreiche Lobbykampagne der konservativen kanadischen Regierung: „Minister und Abgeordnete besuchten die Brüsseler Büros, heuerten PR-Firmen an und entwarfen eine geheime Lobbystrategie namens *‘Pan European Oil Sands Advocacy Plan’*. Allein in den ersten zwei Jahren organisierten die Kanadier 110 Lobbyveranstaltungen in Europa, mehr als eine pro Woche. Sie stellten mit zweifelhaften Gutachten die wissenschaftlichen Studien der EU infrage, flogen EU-Politiker zu einseitigen Informationsbesuchen nach Kanada und fanden unter konservativen Energiepolitikern und europäischen Industrievertretern willige Partner“.⁴ Unterstützt wurde diese Kampagne von dem Handelsrepräsentanten der USA und Chefunterhändler für TTIP, Michael Froman, sowie multinationalen Konzernen wie BP und Shell.⁵

Die EU-Kommission schwächte daraufhin ihre Durchführungsbestimmungen mit einem Trick ab und machte sie zu einem zahnlosen Tiger. Zwar blieben die Berechnungstabellen für die verschiedenen Ölsorten als Anhang in der Verordnung, aber es muss nicht mehr offengelegt werden, woher das Öl bezogen wird.⁶ Obwohl der

Umweltausschuss des EP sich ebenso wie eine relative Mehrheit von 337 zu 325 Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Dezember 2014 gegen die Verwässerung des Entwurfs ausgesprochen hatte, trat er in Kraft, weil die erforderliche qualifizierte Mehrheit von 376 Stimmen im EP nicht erreicht wurde. Die Europäische Kommission hat mit diesem Vorgehen zeitlich parallel zu dem Abschluss der Verhandlungen über CETA Ende 2014 gezeigt, dass ihr die Ersetzung der Gaslieferungen aus Russland durch Teersand-Öle aus Kanada wichtiger ist als ein aktiver Klimaschutz.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Untersuchung des finalen CETA-Entwurfs zeigt, dass das Abkommen erhebliche Gefahren für eine aktive Klimaschutzpolitik und die darauf basierende Energiewende mit sich bringt. Er ist in der vorliegenden Form nicht zustimmungsfähig.

Als Mindestanforderungen müssten aus klimapolitischer Sicht:

1. die Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren ersatzlos aus dem CETA-Entwurf entfernt werden und
2. für den Rest des Textes eine unmissverständliche Klarstellung aufgenommen werden, die feststellt, dass Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes, zur Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien, zur Energieeinsparung und zur Erhöhung der Energieeffizienz eindeutig Vorrang genießen. Nur damit kann die volle Handlungsfähigkeit der Parlamente und Regierungen für eine aktive Klimapolitik sichergestellt werden.

⁴ Pötter, Bernhard 2014: Freier Markt für dreckiges Öl, taz 06.10.14.

⁵ Van Beek, Bas u. a. 2015: Freihandel. TTIP ist schon Realität, ZEIT Online 29.05.15. Download von <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-05/ttip-ceta-kosten-am-29.05.15>

⁶ Pötter, Bernhard 2014

Handel und Arbeitsrechte

Angela Pfister, Österreichische Gewerkschaftsbund
Éva Dessewffy, Österreichische Arbeitskammer

VORBEMERKUNGEN

Arbeitsrechte – einschließlich des Rechts, Gewerkschaften zu bilden und dem Recht auf Kollektivverhandlungen – leisten nach Angaben der Weltbank¹ einen positiven Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, da sie höhere durchschnittliche Löhne befördern und zu einer Verringerung von Einkommensungleichheit und Arbeitslosigkeit führen. Die Bedeutung der Arbeitsrechte für globalen Wohlstand und soziale Gerechtigkeit spiegelt sich in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) wieder, in der 187 Länder Mitglied sind.

In einer globalisierten Marktwirtschaft ist der Schutz der Arbeitsrechte durch internationale Abkommen wie die der ILO erforderlich, um einen regulatorischen „Wettlauf nach unten“ zu verhindern. Ohne internationalen Standard können Länder unter Druck gesetzt werden, ihre Arbeitsrechte zu schwächen, um gegeneinander um ausländische Investitionen konkurrieren zu können. In der Vergangenheit hatte der Wettbewerb um ausländische Investitionen genau diesen negativen Effekt².

Durch die Festlegung der Regeln für Handel und Investitionen zwischen den



Foto: peoplesworld, flickr mit ccllicense

Vertragsparteien, könnten Vereinbarungen wie CETA eine bedeutende Rolle für den Schutz der Arbeitsrechte spielen. Handelsabkommen sind deshalb so wichtig, weil sie oft mit stärkerer Durchsetzungsmacht versehen werden als multilaterale Konventionen wie die der ILO. Um eine gemeinsame Basis für einen fairen Handel zwischen den Vertragsparteien herzustellen, müssen neue Handelsabkommen starke und verbindliche Regeln für die Kernarbeitsnormen beinhalten.

CETA-BefürworterInnen behaupten, dass das Abkommen starke Arbeitsnormen für die EU und Kanada etabliere. Doch der tatsächlich im Text enthaltene Schutz der Beschäftigten ist äußerst schwach. Im

¹ "Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment", World Bank, Washington, 2003, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15241>.

² Ronald B. Davies and Krishna Chaitanya Vadlamannati, "A Race to the Bottom in Labour Standards? An Empirical Investigation," Journal of Development Economics, vol. 103 (July 2013): S. 1-14.



Foto: Jamie McCaffrey, flickr mit ccllicense

Gegensatz zu früheren EU-Handelsabkommen enthält CETA keine Klausel, die besagt, dass die Achtung der Menschenrechte ein wesentlicher Bestandteil des Abkommens sei³. Ferner führt das CETA-Kapitel zu Handel und Arbeit keine verbindlichen und durchsetzbaren Arbeitsnormen ein, die gewährleisten könnten, dass die ILO-Kernarbeitsnormen respektiert und umgesetzt werden. Das CETA-Kapitel zu Handel und Arbeit (Kapitel 23) **ermuntert die Vertragsparteien lediglich dazu, sich um hohe Arbeitsstandards zu bemühen**. Bezeichnend für die Prioritäten der CETA-UnterhändlerInnen ist, dass die Kapitel zu

³ Zum Vergleich siehe beispielsweise "Chapter 1: Essential Elements" im EU-Freihandelsabkommen (2012) mit Kolumbien und Peru: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147704.pdf.

den Arbeits- und Umweltnormen **von der allgemeinen Streitschlichtung des Abkommens ausgenommen** sind. Insgesamt wird CETA die Arbeitsstandards in der EU oder Kanada nicht verbessern. Es kann diese sogar gefährden, indem es den Handel vor dem Hintergrund unterschiedlicher Schutzniveaus weiter öffnet und damit den Druck auf die Arbeitsbedingungen erhöht. Zugleich bietet es den Unternehmen einen ungleich höheren Schutz.

ANALYSE DER ZENTRALEN BESTIMMUNGEN

Keine Verpflichtung zur Ratifizierung fehlender ILO-Normen. Acht der 190 ILO-Übereinkommen gelten als Kernarbeitsnormen. Alle ILO-Mitgliedstaaten sind aufgefordert, diese zu ratifizieren, zu implementieren und zu respektieren. Allerdings hat Kanada weder das Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (Nr. 98) noch das Übereinkommen zum Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Nr. 138) unterzeichnet. Während zumindest die Mindestalter-Konvention bald ratifiziert werden soll, ist die Diskussion über die Ratifizierung der Konvention zu Kollektivverhandlungen nicht abgeschlossen.

Die ehrgeizigen Zielstellungen hinsichtlich der Arbeitsrechte in CETA entsprechen nicht dem Entwicklungsstand Kanadas oder der EU-Mitgliedstaaten. CETA Artikel 23.3 (4) besagt lediglich, die Vertragsparteien „*bemühen sich unablässig und nachhaltig um die Ratifizierung der grundlegenden IAO-Übereinkommen, sofern sie diese noch nicht ratifiziert haben.*“ Darüber hinaus enthält CETA keinen Vorschlag, das ILO-Übereinkommen über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt (Nr. 155), eine der „*prioritären*“ ILO Governance-Übereinkommen (Nr. 81 und Nr. 129 zur Arbeitsaufsicht, Nr. 122 zur Beschäftigungspolitik und Nr. 144 zu internationalen Konsultationen) oder die ILO-Übereinkommen über die Mobilität der Arbeitskräfte und

GEMEINSAME ERKLÄRUNG der Vorsitzenden des Canadian Labour Congress (CLC), Hassan Yussuff, und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Reiner Hoffmann, ZUM FINALEN TEXT DES FREIHANDELSABKOMMENS ZWISCHEN DER EU UND KANADA (CETA)

Angesichts des Abschlusses der Rechtsförmlichkeitsprüfung des CETA-Abkommens unterstreichen wir, die Vorsitzenden des CLC und des DGB, erneut unseren Standpunkt, dass Handelsabkommen fair gestaltet sein müssen, um den Menschen beiderseits des Atlantiks zu dienen. Marktzugang für ausländische Unternehmen darf sich nicht nachteilig auf die Beschäftigten auswirken!

Daher fordern wir die Regierungen von Kanada und Deutschland auf:

- das EU-Kanada-Abkommen CETA in seiner derzeitigen Form abzulehnen;
- darauf hinzuwirken, dass die Verhandlungen zwischen Kanada und der EU wieder aufgenommen werden mit dem Ziel, CETA zu einem fairen Handelsabkommen zu machen, das die Rechte der Beschäftigten und ihren Ansprüche auf gute Arbeit und ein anständiges Leben respektiert und fördert; das die Umwelt und das globale Klima schützt und das Verbraucherinteressen über Konzerninteressen stellt.

In seiner jetzigen Form erfüllt CETA nicht eine der genannten Anforderungen. Dies ist umso problematischer, weil CETA als Blaupause für das transatlantische Abkommen zwischen der EU und den USA (TTIP) dient.

In unserer Position als Gewerkschaftsvorsitzende kritisieren wir besonders, dass:

- CETA Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht ausreichend schützt. Unsere Forderungen nach einer umfangreichen Ausnahme, die öffentliche Dienstleistungen auch von den Investitionsschutzbestimmungen ausnimmt, wurden nicht erfüllt. Darüber hinaus verfolgen die Verhandlungspartner mit CETA die weitere Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte unter Anwendung der Negativliste und der Sperrklinkenklausel (ratchet clause) – Prinzipien, die den Weg für eine umfangreiche Liberalisierung zahlreicher Dienstleistungssektoren bereiten, ohne die Option, diese zukünftig wieder in die öffentliche Hand zu überführen. Dieses Vorgehen muss abgelehnt und stattdessen der Positivlistenansatz verfolgt werden, der eindeutig die Bereich definiert, deren weitere Öffnung sinnvoll ist;
- CETA ein problematisches Investitionsschutzkapitel beinhaltet, das Investoren Sonderklagegerechte gegenüber Staaten einräumt (Investment Court System – ICS). Dieses Kapitel muss gestrichen werden;
- die Bestimmungen zum Regulierungsrecht (right to regulate) wenig Substanz haben. Der Schutz gemeinwohlorientierter Regulierungen vor Investorenklagen ist nicht ausreichend gewährleistet;
- CETA keine effektiv umsetzbaren Regeln zum Schutz und zur Verbesserung von ArbeitnehmerInnenrechten und Beschäftigten beinhaltet und das Kapitel zu Handel und Arbeit keine Sanktionen bei Verstößen gegen ArbeitnehmerInnenrechte vorsieht;
- CETA keine Bestimmungen bezüglich grenzüberschreitender öffentlicher Auftragsvergabe enthält, die die Einhaltung von Tarifverträgen vorschreiben oder die Auftragsvergabe an Leistungsvorgaben binden – z.B. an die Anforderung, lokale Arbeitsplätze zu schaffen. Solche Vorgaben müssen aufgenommen werden.



Canadian Labour Congress
Congrès du travail du Canada





Foto: Kat Northern Lights Man, flickr mit ccllicense

den Schutz der Wanderarbeiter (Nr. 97 und Nr. 143) zu ratifizieren und umzusetzen. CETA wird kaum dazu beitragen, die Ratifizierung der vielen Konventionen voranzubringen, die die EU-Mitgliedstaaten und Kanada noch nicht ratifiziert haben. So haben zwölf EU-Mitgliedstaaten sowie Kanada die wichtige Konvention über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt noch nicht ratifiziert⁴.

CETA ist in seinen Durchsetzungsbestimmungen ein „zahnloser Tiger“

Die Bestimmungen im CETA-Kapitel über Arbeitsrechte können nicht wirksam durchgesetzt werden. Im Gegensatz zum verbindlichen Investor-Staat-Streitbeilegungssystem (ISDS) für ausländische Investoren stützt sich der Durchsetzungsmechanismus des Arbeitsrechts-Kapitels auf einen nicht-verbindlichen Prozess der Zusammenarbeit, des Dialogs und der Empfehlungen, um gegen Arbeitsrechtsverletzungen vorzugehen. Der Durchsetzungsmechanismus hat zwei Hauptphasen:

⁴ Österreich, Bulgarien, Estland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Litauen, Malta, Polen, Rumänien und Großbritannien haben die ILO-Konvention 155 nicht ratifiziert.

Erstens kann eine Partei Konsultationen mit der anderen Partei in Bezug auf eine vermeintliche Verletzung des Arbeitsrechts-Kapitels beantragen (Artikel 23.9). Die Vertragsparteien können in diesem Stadium Rat vom CETA-Ausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung sowie von Gewerkschaften, Industrieverbänden, internationalen Organisationen wie der ILO und anderen relevanten Interessengruppen einholen.

Wenn das Ergebnis der Konsultationen für eine der beiden Parteien nicht zufriedenstellend ist, kann ein Sachverständigen-gremium einberufen werden, um die Angelegenheit zu untersuchen (Artikel 23.10). Das Gremium kann einen Bericht erstellen und Empfehlungen zum Umgang mit der Vertragsverletzung machen. Im Gegensatz zum allgemeinen Streitbeilegungsverfahren von CETA (Kapitel 29) oder dem Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismus (Kapitel 8) endet das Verfahren des Expertengremiums jedoch an dieser Stelle.

Kurz gesagt: **Jenseits der Initiierung von Konsultationen sind die Verpflichtungen dieses Kapitels leer und dem Durchsetzungsmechanismus mangelt es an jeder Schlagkraft.** Es gibt keine Strafgebühren, keine anderen Formen von Strafen und keine Möglichkeit handelsrechtlicher Strafmaßnahmen. Letztlich können die Vertragsparteien und Arbeitgeber sogar eine Entscheidung des Expertengremiums ignorieren, laut der eine Vertragspartei ihre Arbeitsrechtsverpflichtungen aus CETA verletzt hat.

Insbesondere im Vergleich mit dem mächtigen Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren ist das CETA-Arbeitsrechtskapitel ein trauriger Beweis für den **zweitklassigen Status der Arbeitsrechte und ihres Schutzes**. Um fairen Handel zu ermöglichen, müssten Arbeitsrechte in Handelsabkommen in vollem Umfang durchsetzbar sein und ihre Nichteinhaltung muss mit Sanktionen belegt werden. Leider erfüllt CETA diese Mindestanforderungen nicht.

CETA und seine Bedrohung der kulturellen Vielfalt

Jan-Erik Thie, PowerShift

Sowohl die Europäische Union (EU) als auch Kanada sind Unterzeichner der UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt. Die Konvention bietet den Vertragsparteien die völkerrechtlich zugesicherte Grundlage, ihre Kulturpolitik unabhängig und autonom zu gestalten. Im Jahr 2015 feierte sie ihr zehnjähriges Jubiläum. Zahlreiche Kulturaktionen weltweit machten auf ihr Bestehen aufmerksam. Doch wie wird die Feier im Jahr 2025 aussehen, wenn die UNESCO-Konvention 20 Jahre alt wird? Werden Kulturschaffende in Kanada und Europa immer noch sagen können, dass die kulturelle Vielfalt ausreichend vor wirtschaftlichen Interessen und Freihandel geschützt ist?

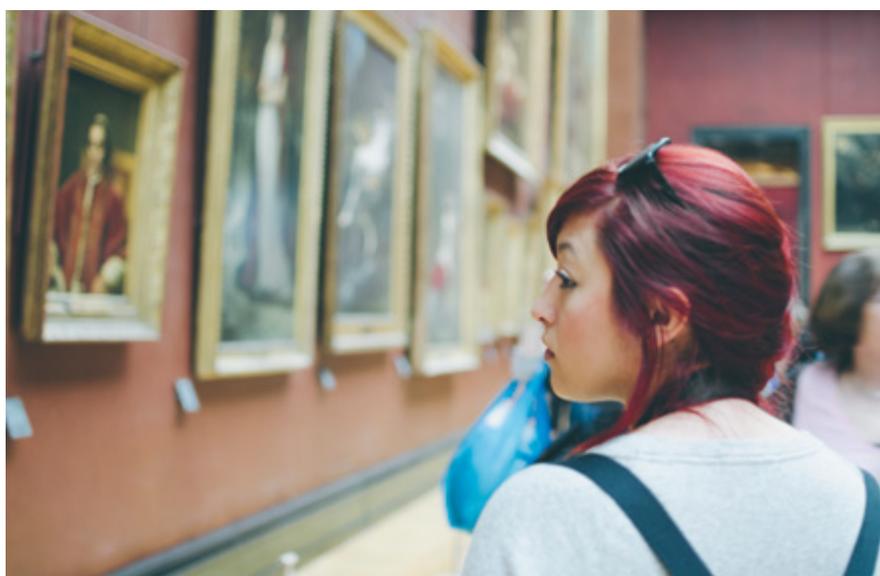


Foto: Gonzalo Díaz Fornaro, flickr mit ccllicense

Sollte es zu einer Unterzeichnung von CETA kommen, kann dies erhebliche Auswirkungen auf den Kultursektor haben. Private Investoren würden die Möglichkeit erhalten, Staaten aufgrund ihrer bisherigen Kulturpolitik zu verklagen. Die Kulturlandschaft sähe sich einem umfassenden Liberalisierungsdruck ausgesetzt und Subventionen für kulturelle Einrichtungen könnten gestrichen werden.

ANALYSE DER ZENTRALEN BESTIMMUNGEN

Als Unterzeichner bekräftigen beide Vertragsparteien ihre Verpflichtungen gegenüber der UNESCO-Konvention über Kulturelle Vielfalt in der CETA-Präambel. Darüber hinaus erkennen sie an gleicher

Stelle an, „dass die Bestimmungen dieses Abkommens den Vertragsparteien das Recht zugestehen, [...] Förderung und Schutz der kulturellen Vielfalt zu verfolgen“. Allerdings hat die Präambel keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit und sollte daher nicht über die Bestimmungen im eigentlichen Vertragstext hinwegtäuschen. Denn ein einfaches „Bekräftigen“ der kulturellen Vielfalt kann nicht im Sinne einer Schutzklausel wirken und dürfte im Konfliktfall kaum einen Investor von einer möglichen Klage abschrecken. Gerade im Hinblick auf die europäische Kulturlandschaft ist dies erwähnenswert, da diesbezüglich weit weniger Vorbehalte festgeschrieben wurden als für ihr kanadisches Pendant.

Zunächst ist festzustellen, dass die beiden Vertragsparteien unterschiedliche Definitionen des Kulturbereichs verwenden. Die Europäische Union klammert nicht den gesamten Kulturbereich aus den CETA-Bestimmungen aus, sondern lediglich audiovisuelle Dienstleistungen. Auffallend ist dabei, dass diese Dienstleistungen an keiner Stelle des mehr als 2.200 Seiten umfassenden Vertragswerks definiert werden. Daraus lässt sich nur mutmaßen, dass die EU die audiovisuellen Dienstleistungen im Sinne der einschlägigen UN-Produktklassifikation verstanden wissen will.

Dient die Version 2.0 der Zentralen Produktklassifikation der UN (Central Product Classification – CPC) als Grundlage für die Definition der audiovisuellen Dienstleistungen, so fallen darunter zwar Film-, Fernseh-, Radio-, Video- und Soundproduktion, nicht aber der Printbereich und die Übertragung von Inhalten. Die Übertragungsdienste (Broadcasting, programming and programme distribution services) sind als Teil des Telekommunikationssektors (Telecommunications, broadcasting and information supply services) erfasst.¹ Allerdings wird an keiner Stelle in CETA ersichtlich, welche CPC-Version dem Abkommen tatsächlich zugrunde liegt.

Im Gegensatz zur Europäischen Union hat Kanada eine explizite Definition in das Vertragswerk aufnehmen lassen (Artikel 1.1 „Allgemein geltende Begriffsbestimmungen“). Unter „Kulturwirtschaft“ werden dort Personen und Unternehmen verstanden, die für „Veröffentlichung, Vertrieb oder den Verkauf von Büchern, Magazinen, Zeitschriften oder Zeitungen in gedruckter oder maschinenlesbarer Form“ sowie für „Herstellung, Vertrieb, Verkauf oder Vorführung von Film- oder Videoaufzeichnungen [und] von Audio- oder Videoaufzeichnungen von Musik“ verantwortlich sind. Im Vergleich zu dem engen, auf audiovisuelle Dienstleistungen eingeschränkten Kulturbegriff der Europäischen Union fällt auf, dass die

von Kanada explizit definierte „Kulturwirtschaft“ neben der Bild- und Tonproduktion auch den Printbereich sowie die Verbreitung dieser drei Bereiche mit einschließen.

In Kapitel 28 über generelle Ausnahmen wird für vorherige Kapitel zwar festgelegt, von welchen Bestimmungen des CETA-Vertrags die Kulturwirtschaft der beiden Vertragsparteien ausgenommen sein soll. So bestimmt Artikel 28.9: „Die Vertragsparteien erinnern an die Ausnahmeregelungen für Kultur nach den einschlägigen Bestimmungen der Kapitel 7 (Subventionen), 8 (Investitionen), 9 (Grenzüberschreitende Dienstleistungen), 12 (Interne Regulierung) und 19 (Öffentliche Beschaffungen).“

Ein Blick in die Kapitel zeigt jedoch deutlich, wie unterschiedlich die Definitionen des Begriffes „Kultur“ ausfallen. So legt Artikel 7.7 über den „Ausschluss von Subventionen und öffentlichen Unterstützungen für audiovisuelle Dienstleistungen und für die Kulturwirtschaft“ fest: „Die Bestimmungen dieses Abkommens gelten nicht für Subventionen oder öffentliche Unterstützungen, die im Falle der Europäischen Union audiovisuelle Dienstleistungen und im Falle Kanadas die Kulturwirtschaft betreffen.“

Auch das Investitionskapitel schreibt diese Ausnahmen explizit in den Abschnitten über die Niederlassung von Investoren und die diskriminierungsfreie Behandlung fest. Lediglich Abschnitt D über Investitionsschutz stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar. So heißt es im Artikel 8.9: „1. Für die Zwecke dieses Kapitels bekräftigen die Vertragsparteien ihr Recht, zur Erreichung legitimer politischer Ziele wie des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, des Schutzes der Umwelt oder der öffentlichen Sittlichkeit, des Sozial- oder Verbraucherschutzes oder der Förderung und des Schutzes der kulturellen Vielfalt in ihrem jeweiligen Gebiet regelnd tätig zu werden.“

Ob diese Passage aber reicht, um die Kulturwirtschaft vor potentiellen Investorklagen zu schützen, ist mehr als fraglich. Denn wie auch für die Präambel gilt: Ein

¹ United Nations Statistics Division: Classifications Registry <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?cl=9&lg=1>

simples „bekräftigen“ dürfte hierfür nicht ausreichen.

Wie weit die Ansichten der Vertragsparteien bezüglich des Schutzes der Kulturwirtschaft auseinandergehen, wird auch in den Annexen deutlich. Während Annex I keinerlei Ausnahmeregelungen für den EU-Kultursektor auflistet, hat Kanada seine Vorbehalte bezüglich des Marktzugangs, der Leistungsanforderungen, der Inländerbehandlung sowie des Höheren Managements und Leistungs- und Kontrollorgane fest verankert:

„Eine der Überprüfung nach dem Investment Canada Act unterliegende Investition darf erst dann durchgeführt werden, wenn der für den Investment Canada Act zuständige Minister dem Antragsteller mitteilt, dass die Investition voraussichtlich einen Nettonutzen für Kanada darstellt. Die entsprechende Ermittlung erfolgt nach Maßgabe von sechs im Investment Canada Act beschriebenen Faktoren, die nachstehend zusammengefasst sind: [...]“

e) Vereinbarkeit der Investition mit der nationalen Industrie-, Wirtschafts- und Kulturpolitik unter Berücksichtigung der von der Regierung oder Legislative einer Provinz formulierten industrie-, wirtschafts- und kulturpolitischen Ziele, die von der Investition voraussichtlich in erheblichem Maße berührt werden [...]“.

Kanada behält sich demnach das Recht vor, ausländische Investitionen zu untersagen, falls diese in Widerspruch mit der kanadischen kulturpolitischen Linie stehen. Zwar beziehen sich die Vorbehalte nicht auf die diskriminierungsfreie Behandlung und Enteignung. Dennoch hat sich Kanada zumindest in Teilen darum bemüht, seinen Kultursektor vor ausländischen Investoren zu schützen. Die EU hingegen verzichtet im Annex I vollständig auf diese Option.

Lediglich hinsichtlich zukünftiger Liberalisierungsanforderungen (Annex II) hat die EU Vorbehalte in den Vertragstext aufnehmen lassen. In Bezug auf Marktzugang,

Inländerbehandlung, Meistbegünstigung, Leistungsanforderungen sowie Höheres Management und Leistungs- und Kontrollorgane behält sich die EU das Recht vor, *„Maßnahmen in Bezug auf Bibliotheken, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen einzuführen oder aufrechtzuerhalten. [...] Darüber hinaus behält sich die EU mit Ausnahme von AT [Österreich] und SE [Schweden] das Recht vor, Maßnahmen, die die Niederlassung erfordern und die grenzüberschreitende Erbringung von Unterhaltungsdienstleistungen (einschließlich Theater, Musikkapellen, Zirkus und Diskotheken) beschränken, einzuführen oder aufrechtzuerhalten. [...]“*

Die Vorbehalte, die die EU im Annex II formuliert, erscheinen zunächst als richtiger Schritt. Allerdings reichen diese Ausnahmen bei Weitem nicht aus: Zwar sind zukünftige Maßnahmen, die einige, im Vorbehalt definierte Teile des Kultursektors tangieren könnten, von den Regelungen ausgenommen, jedoch nicht von den Abschnitten über diskriminierungsfreie Behandlung und über den Enteignungsschutz im Investitionskapitel.

Ausländische Investoren des Kulturbereiches können sich also mit Bezug auf künftige Regulierungen dieser Instrumente bedienen, um ihr Recht vor einem internationalen Schiedsgericht geltend zu machen. Außerdem muss dringend die Frage gestellt werden, warum nicht auch für andere kulturwirtschaftliche Bereiche derartige Ausnahmen formuliert wurden, die sich sowohl auf bereits bestehende als auch auf zukünftige Maßnahmen beziehen.

Eine Unterzeichnung des Vertrages könnte zur Folge haben, dass der Kultursektor maßgeblich verändert wird. Liberalisierungsmaßnahmen und der unzulängliche Schutz vor Investorenklagen würden die UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt entkräften. Eine eigenständige und unabhängige Kulturpolitik der Staaten würde durch ein Inkrafttreten von CETA erheblich eingeschränkt, wenn nicht gar ausgesetzt.

Das im Kulturbereich lange unterschätzte Freihandelsabkommen mit Kanada

Olaf Zimmermann, Publizist und Geschäftsführer des Deutschen Kulturrats



Foto: Metro Centric, flickr mit ccllicense

Als im Jahr 2009 die Verhandlungen der EU-Kommission mit Kanada über das Abkommen CETA begannen, läuteten bei fast niemandem im Kulturbereich die Alarmglocken. Nur einige wenige ExpertInnen warnten, dass die Umstellung vom Positiv- auf das Negativlistenprinzip sich unter Umständen negativ auswirken könnte. Ansonsten verliefen die Verhandlungen weitgehend unterhalb des Radars kultur- und medienpolitischer Debatten.

Das zeitweise Schweigen der kulturpolitischen Akteure zum CETA-Abkommen liegt vor allen daran, dass Kanada innerhalb der kulturpolitischen Community einen besonderen Ruf genießt. Es waren Kanadier, die Anfang der 2000er Jahre die Forderung nach einer UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt in die internationalen kulturpolitischen Diskussionen einbrachten. Schon zuvor gab es einen intensiven kulturpolitischen Austausch zwischen kanadischen und europäischen Akteuren nicht zuletzt über den Europarat, in dem Kanada seit 1997 einen Beobachterstatus in der Parlamentarischen Versammlung sowie im Ministerrat hat, sowie besonders intensiv in der UNESCO, in der Kanada stets für kulturelle Vielfalt eintrat. In den 2000er Jahren setzte sich in Europa und Deutschland langsam auch im kulturpolitischen Kontext durch, dass Kulturgüter Wirtschafts- und Kulturgut sind und dass dieses nicht nur für Waren im klassischen Sinne wie Bücher oder Bilder, sondern auch für Dienstleistungen gilt. Dieses ging einher mit einer Privatisierung von Teilbereichen des Kulturbetriebs wie sie insbesondere Ende der 1990er Jahre eingeleitet wurde bzw. einer Auslagerung von bestimmten kulturellen Aufgaben als Dienstleistungen. Parallel hierzu veränderten sich durch die Digitalisierung die Verbreitung und die Produktion von Kunst und Kultur.

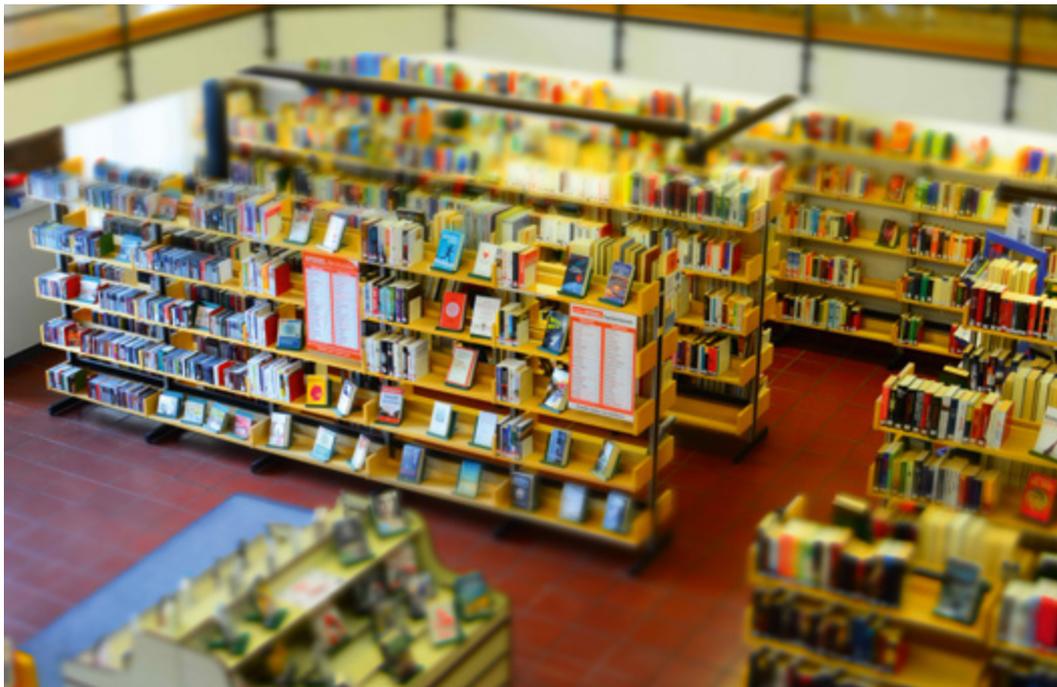


Foto: Fachstelle für Öffentliche Bibliotheken NRW, flickr mit ccllicense

In diesen Kontext und auch als Reaktion gegen die kulturell immer stärker werdende Macht des Nachbarn USA, ist der Vorstoß Kanadas in der UNESCO einzuordnen, eine Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (Konvention Kulturelle Vielfalt) zu erarbeiten und zu verabschieden. Dieser Vorschlag wurde 2003 in die UNESCO-Generalversammlung eingebracht. 2005 wurde die entsprechende Konvention verabschiedet, und konnte bereits 2007 in Kraft gesetzt werden. Keine andere UNESCO-Konvention stieß in so kurzer Zeit auf eine so breite internationale Zustimmung. Kernelemente sind das klare Bekenntnis zu einer aktiven Kulturpolitik, die die Handelspolitik eingrenzen und zur Entwicklungsfähigkeit insbesondere des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Welt beitragen kann sowie eine Entwicklungskomponente, die den Ländern des Südens den Zugang zu den Kulturmärkten in den Ländern des Nordens ermöglichen soll. Die UNESCO-Konvention Kulturelle Vielfalt ist untrennbar mit Kanada, jenem Land, von dem die Initiative ausging und das sich als Treiber zeigt, verbunden.

In diesen Zusammenhang muss die Zurückhaltung speziell auch der deutschen kulturpolitischen Akteure, einschließlich des Deutschen Kulturrates, eingeordnet werden, als es um die CETA-Verhandlungen ging. Kanada hat in dem CETA-Vertragsentwurf nicht nur in der Präambel dafür gesorgt, dass die UNESCO-Konvention Kulturelle Vielfalt als Referenzdokument eine wichtige Rolle spielt, sondern hat auch im Vertragstext an den entsprechenden Stellen dafür gesorgt, seine Kulturwirtschaft und -dienstleistungen entsprechend zu schützen und Ausnahmen vorzusehen. Die EU hat der UNESCO-Konvention Kulturelle Vielfalt allerdings weniger handelspolitische Bedeutung beigemessen. So wird die europäische Kulturwirtschaft nicht in gleichem Maße von Regelungen ausgenommen wie es für die kanadische Kulturwirtschaft zutrifft. Auch die deutsche Bundesregierung hatte offenbar weniger die Interessen der Kulturwirtschaft als die anderer Branchen im Blick, als sie ihre Anliegen in die Verhandlungen einbrachte. In welchem großen Umfang CETA kultur-, bildungs- und medienpolitische Wirkung entfalten kann, wurde durch das

CETA-Gutachten von Professor Martin Nettesheim deutlich, der im Auftrag des baden-württembergischen Staatsministeriums im Frühjahr 2016 herausarbeitete, dass CETA die kultur-, bildungs- und medienpolitischen Spielräume der Bundesländer deutlich einschränkt. Das hat vor allem deshalb eine besondere Brisanz, weil gerade Kultur-, Bildungs- und Medienpolitik zu den Kernkompetenzen der Bundesländer gehören und der Bund allenfalls zusätzliche Aufgaben übernehmen kann.

Konkret geht es darum,

→ dass keine Ausnahme- und Vorbehaltsklauseln eingeführt wurden, damit Bundesländer und Kommunen ihre Handlungsspielräume in der Kulturförderung behalten,

→ dass nicht klargestellt wurde, welche Version der UN-Handelsklassifikation bei den audiovisuellen Dienstleistungen zugrunde gelegt wird und daher unklar bleibt, welche Dienstleistungen unter audiovisuellen Dienstleistungen verstanden werden,

→ dass offen ist, ob die Bundesländer weiterhin den Rundfunk regulieren können, vor allem mit Blick auf die Zuordnung der Übertragungsdienste audiovisueller Dienstleistungen in den Regelungsbereich Telekommunikation,

→ dass keine ausreichenden Tatbestände eingeführt wurden, um die deutsche Filmförderung umfassend abzusichern,

→ dass keine umfassenden Vorbehalte bei den Unterhaltungsdienstleistungen gemacht wurden.

Die mangelnden Schutzmechanismen speziell für den deutschen Kultur- und Mediensektor führen dazu, dass deutsche Kulturgüter und -dienstleistungen in stärkerem Maße vom Wettbewerb durch CETA betroffen sind als die kanadischen

und jene in anderen EU-Mitgliedstaaten. Dies kann zu einem Wettbewerbsnachteil für den deutschen Kultur- und Medienbereich führen und insbesondere die Handlungskompetenzen von Bundesländern und Kommunen aushöhlen.

Der Deutsche Kulturrat tritt daher energisch dafür ein, dem bisherigen CETA-Abkommen nicht zu zustimmen. Nachdem die Verhandlungen von administrativer Seite abgeschlossen sind, müssen nun die politisch Verantwortlichen, das heißt die Abgeordneten im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag, aber auch in den Landtagen dafür Sorge tragen, dass der Vertragstext entsprechend geändert wird, damit ganz im Sinne der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen die unterschiedlichen politischen Ebenen ihre kultur-, bildungs- und medienpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten behalten und entsprechend wahrnehmen können.

Weiterführende Informationen unter:
<https://www.kulturrat.de/publikationen/ttip-ceta-co/>

Kanada-spezifische Bedenken

Scott Sinclair und Hadrian Mertins-Kirkwood,
Canadian Centre for Policy Alternatives

Ähnlich wie Europa wurde Kanada in den letzten Jahrzehnten durch eine neoliberale Agenda massiv umgestaltet. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Austeritätspolitik und Freihandelsabkommen wurden vorangetrieben, der industrielle Sektor ausgehöhlt. Zugleich wurde es für Regierungen schwieriger, alternative wirtschaftliche Strategien und beschäftigungsfördernde Politiken zu verfolgen. Der wichtigste Freihandelsvertrag ist für Kanada das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA), welches 1994 in Kraft trat und eine alte Version des Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahrens (ISDS) beinhaltet. Unter NAFTA sind in Kanada Lebensmittelsicherheit und Verbraucherinnenschutz unter Druck geraten. Es kam zu einem deutlichen Rückgang des Anteils hochwertiger Produktionsgüter am kanadischen Export. Aus Furcht vor möglichen ISDS-Klagen von US-Konzernen schreckten Bundes- und Provinzregierungen davor zurück, die öffentlichen Dienste auszuweiten oder Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen.

Für KanadierInnen bedeutet CETA die Fortführung und Vertiefung dieses NAFTA-Ansatzes. Das vermeintlich einen „globalen Goldstandard“ setzende CETA beinhaltet Schutzrechte für Investoren sowie Einschränkungen von staatlichen Regulierungsmöglichkeiten, welche über Kanadas bisherige Freihandelsabkommen einschließlich NAFTA hinausgehen. Die beispiellosen Investorenrechte werden die Souveränität von Regierungen und die



Foto: Mike Beauregard, flickr mit ccllicense

politische Flexibilität auf beiden Seiten des Atlantiks untergraben, mit negativen Folgen für öffentliche Dienstleistungen, Arbeits- und Umweltrechte sowie andere staatliche Maßnahmen im öffentlichen Interesse. Zudem hat Kanada in bestimmten Bereichen, einschließlich des Schutzes geistigen Eigentums bei Arzneimitteln, bei der kommunalen öffentlichen Beschaffung, bei den vorübergehenden Einreisemöglichkeiten für Geschäftsreisende sowie hinsichtlich der landwirtschaftlichen Angebotssteuerung einseitige Zugeständnisse gemacht, die deutlich negative Auswirkungen haben werden. KanadierInnen blicken zudem mit besonderer Sorge auf die Themen ISDS und Rechte von Indigenen.



Foto: Techniker Krankenkasse, flickr mit ccllicense

GEISTIGE EIGENTUMS- RECHTE BEI ARZNEIMITTELN

In Kanada zahlt man schon jetzt mehr für verschreibungspflichtige Medikamente als in den meisten anderen Industrieländern.¹ Das liegt zum großen Teil an dem Schutzsystem für geistiges Eigentum, welches für Patentinhaber von Medikamenten und Hersteller von Originalpräparaten ausgesprochen vorteilhaft ist. CETA ist in diesem Zusammenhang für Kanada besonders problematisch, weil es der Regierung einseitige Änderungen des Patentrechts vorschreibt, welche die Arzneimittelkosten noch weiter in die Höhe treiben werden.

Die kanadische Seite hat sich den Forderungen der EU erfolgreich widersetzt, Kanadas Datenschutzfrist auf zehn Jahre zu verlängern. Es wurde jedoch vereinbart,

das derzeitige Datenschutzniveau beizubehalten, das im Vergleich zu den internationalen Standards hoch ist.² Darüber hinaus verlangt CETA zwei wesentliche Änderungen im kanadischen Recht: Erstens muss Kanada ein verändertes System für Patentlaufzeiten einführen, das den Herstellern von Originalpräparaten bis zu zwei zusätzliche Jahre exklusiver Vermarktungsrechte bieten würde. Zweitens muss Kanada ein Beschwerderecht für Hersteller von Originalpräparaten in sogenannten „*patent-linkage*“-Fällen einführen (Beschwerderecht des Originalherstellers wegen möglicher Patentverletzungen durch die Marktzulassung eines generischen Medikaments). Diese Regelung könnte die Genehmigungsverfahren für Generika um bis zu 18 Monate verzögern.

¹ Kanada belegt Platz 4 unter den OECD-Ländern bei den Pro-Kopf-Ausgaben für Arzneimittel. Siehe: Organisation for Economic Co-operation and Development, „*Health resources: Pharmaceutical spending*“, OECD Data, 2016 (<https://data.oecd.org/healthres/pharmaceutical-spending.htm>).

² Datenschutz bezieht sich hier auf die von Pharmaunternehmen vorgelegten und an Health Canada übermittelten Daten für die Zulassung eines neuen Medikaments. Unternehmen müssen Daten offenlegen, um nachzuweisen, dass ein Medikament wirksam und sicher ist. Der Datenschutz gilt in diesem Zusammenhang für 8 Jahre, bei Medikamenten für Kinder zusätzlich noch weitere 6 Monate.

Zusammengenommen werden diese Regeln die Dauer des Monopolschutzes für hochpreisige Marken-Arzneimittel in Kanada ausweiten und die Verfügbarkeit von günstigeren Generika auf dem Markt verzögern. Es wird prognostiziert, dass die neuen CETA-Regeln für Pharmaprodukte die kanadischen Arzneimittelkosten jährlich um mindestens 850 Millionen Kanadische Dollar (CAD) (583 Millionen Euro) erhöhen werden, sobald die Regelungen voll wirksam werden.³ Das entspricht etwa 7 % der bisherigen Ausgaben für patentierte Arzneimittel. Zufälligerweise ist das nahe an der Summe (600 Millionen Euro), welche kanadische VerbraucherInnen möglicherweise durch günstigere europäische Importe sparen könnten (natürlich nur für den Fall, dass die Importeure und Zwischenhändler alle Zollsenkungen auf EU-Waren auch an die VerbraucherInnen weitergeben). Mit anderen Worten: Die Zusatzkosten von CETAs Regelungen zum geistigen Eigentum werden die möglichen Vorteile des Zollabbaus für die kanadischen VerbraucherInnen wieder zunichtemachen.

ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

CETA wird sich sowohl in der EU als auch in Kanada auf vielfältige Weise auf die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen auswirken (siehe Kapitel „Öffentliche Dienstleistungen in Gefahr“, Seite 25 ff., von Roeline Knotterus). Ähnlich wie bei den Arzneimittelpatenten machte Kanada in diesem Bereich einige einseitige Zugeständnisse, die erhebliche Auswirkungen haben könnten. Allen voran: Die CETA-Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen gelten das erste Mal in der Geschichte kanadischer Handelsverträge auch für die Ebene der Kommunen

3 Joel Lexchin & Marc-André Gagnon, „CETA and Pharmaceuticals: Impact of the trade agreement between Europe and Canada on the costs of patented drugs“, Trade and Investment Series Briefing Paper, Canadian Centre for Policy Alternatives, Oktober 2013 (<https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/ceta-and-pharmaceuticals>).

und Provinzen.⁴ Zuvor waren die kanadischen Freihandelsverträge weitergehend auf die föderale Ebene (Bundesinstitutionen) begrenzt.

Durch CETA wird es vielen Institutionen unterhalb der zentralstaatlichen Ebene verboten, lokale Anbieter zu bevorzugen oder ‚local content‘-Auflagen zur Förderung lokaler Wertschöpfungsketten in der öffentlichen Auftragsvergabe anzuwenden. Beides sind wichtige Stellschrauben für die wirtschaftliche Entwicklung und stehen bislang vielen Verwaltungen zur Verfügung. CETA garantiert nicht nur Diskriminierungsfreiheit für europäische Unternehmen, sondern auch unbeschränkten Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt in Kanada. Unter CETA können öffentliche kanadische Auftraggeber europäische Lieferanten nicht dazu verpflichten, positiv zur ökonomischen Entwicklung vor Ort beizutragen – selbst wenn derartige Vertragsbedingungen im gleichen Maße für kanadische wie europäische Unternehmen gelten würden.

EINREISE- UND AUFENTHALTSMÖGLICHKEITEN FÜR GESCHÄFTSREISENDE

Das CETA-Kapitel zur vorübergehenden Einreise und zum vorübergehenden Aufenthalt von Geschäftsreisenden (Kapitel 10) erlaubt bestimmten Personengruppen die Einreise nach Kanada und in die EU, ohne dass diese zuvor die üblichen Einwanderungsverfahren durchlaufen müssen. Wirtschaftliche Bedarfsprüfungen sind für die vom Kapitel 10 abgedeckten Beschäftigten untersagt. Das bedeutet, dass die Vertragsstaaten den Zuzug von

4 Im Februar 2010 hat Kanada die im Rahmen der WTO eingegangenen Verpflichtungen bei der öffentlichen Beschaffung überarbeitet. Dabei wurde auch die Ebene der Provinzen den WTO-Anforderungen unterworfen, allerdings nicht, so wie bei CETA, die städtische Ebene und weitere Einrichtungen in städtischer Trägerschaft oder innerhalb der gleichen Verwaltungsebene (Kommunen, Universitäten, Schulen und Krankenhäuser).



Foto: UW Health, flickr mit ccllicense

Arbeitskräften aus den anderen Vertragsstaaten auch dann nicht beschränken dürfen, wenn in bestimmten Regionen der Bedarf an Arbeitskräften durch lokale Arbeitskräfte gedeckt werden könnte oder wenn dort eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht.⁵

Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass die CETA-Bestimmungen zum kurzzeitigen Aufenthalt „keine unmittelbare Wirkung [haben]; daher können natürliche oder juristische Personen daraus auch keine unmittelbaren Rechte ableiten“.⁶ Im Klartext bedeutet das, dass das Recht auf Einreise und einen kurzzeitigen Aufenthalt als Recht von ArbeitgeberInnen betrachtet werden kann, Arbeitskräfte grenzüberschreitend einzusetzen oder international zu beschäftigen. Im Gegensatz zur Freizügigkeit von ArbeitnehmerInnen innerhalb der EU, die zu den europäischen Grundfreiheiten gehört, sollen die CETA-Regeln zur ArbeitnehmerInnenmobilität

5 Hadrian Mertins-Kirkwood, „Temporary Entry“, in Making Sense of the CETA: An analysis of the final text of the Canada–European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement, eds. Scott Sinclair, Stuart Trew and Hadrian Mertins-Kirkwood, September 2014 (<https://www.policy-alternatives.ca/publications/reports/making-sense-ceta>).

6 CETA Annex 10-E(7).

keine Chancen oder Schutzmechanismen für Arbeitskräfte selbst schaffen. So eröffnen sie auch keinen Zugang zu einem dauerhaften Aufenthaltsrecht oder für Einwandungsmöglichkeiten von Kurzzeit-Arbeitskräften.

Da innerhalb der EU bereits die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit existiert, wird der mögliche Effekt kanadischer ArbeitnehmerInnen auf dem EU-Arbeitsmarkt begrenzt sein. Auf kanadischer Seite jedoch kann der Arbeitgeber-gelenkte Zustrom von Arbeitskräften aus dem Ausland durchaus Unruhe stiftende Wirkung entfalten. Wenn kanadische Regierungen die Zahl der einreisenden Arbeitskräfte nicht mehr regulieren können, könnten ArbeitgeberInnen in der Lage sein, Löhne zu drücken (und Arbeitslosigkeit zu erhöhen), indem sie prekäre ArbeitnehmerInnen aus dem Ausland einstellen, statt lokale Beschäftigte einzustellen und zu qualifizieren.

ANGEBOTSSTEUERUNG IN DER LANDWIRTSCHAFT

In Kanada wird ein System der Angebotssteuerung für die Milch-, Ei- und Geflügelwirtschaft angewandt, um stabile und erschwingliche Preise für die VerbraucherInnen und ein angemessenes und festes Einkommen für die ProduzentInnen zu garantieren. Damit werden die genannten Bereiche vor Preisschwankungen auf den globalen Lebensmittelmärkten geschützt und gleichzeitig die ländliche Entwicklung sowie die Ernährungssicherheit gefördert. Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es in Kanada keine Direktsubventionen für die angebotsgesteuerten Bereiche.

Gegenwärtig können die europäischen KäseerzeugerInnen jährlich bereits 13.608 Tonnen Käse zollfrei nach Kanada exportieren. Durch CETA wird dieses Kontingent schrittweise nochmals um 18.500 Tonnen erweitert. Wird CETA vollständig umgesetzt, erhält die europäische Käseindustrie

zollfreien Zugang zu rund 9 % des kanadischen Käsemarktes.⁷ Diese oftmals durch Subventionen gestützten EU-Produkte werden den kanadischen Markt für Käse überschwemmen, die kanadischen ErzeugerInnen vom Markt verdrängen und das System der Angebotssteuerung verzerren. Die Folge: Fallende Preise für ErzeugerInnen und eine Schwächung der ländlichen Strukturen.⁸

KANADISCHE ERFAHRUNGEN MIT ISDS

Investor-Staat-Klagerechte stellen für viele Menschen in der EU und Kanada den wichtigsten Aspekt von CETA dar (siehe Seite 11 zum Investitionsschutz). Im Rahmen dieser Paralleljustiz wird staatliches demokratisches Handeln untergraben, indem ausschließlich ausländische Investoren Sonderklagerechte gegen staatliche Maßnahmen erhalten. Dabei stehen die Interessen ausländischer Investoren über dem öffentlichen Interesse. Das in CETA eingeführte sogenannte Investment Court System oder ICS bringt zwar prozedurale Verbesserungen gegenüber ISDS, dennoch sind die substantiellen Schutzstandards für ausländische Investoren im Kern identisch mit den alten Schutzrechten.

In Kanada ist die Öffentlichkeit besonders sensibel für die Gefahren von ISDS, denn Kanada gehört zu den am häufigsten verklagten Ländern der Welt. Im Rahmen von NAFTA wurde Kanada bereits mindestens 39-mal von ausländischen Investoren verklagt und musste Entschädigungszahlungen in Höhe von 190 Kanadischen Dollar leisten (ca. 130 Millionen €). Ausländische Investoren, darunter vor allem Investoren

aus den USA, erheben in laufenden Fällen weitere Schadenersatzforderungen von mehreren Milliarden Dollar.⁹

Viele der Fälle, die gegen Kanada entschieden wurden bzw. mit einem Vergleich zugunsten des Investors endeten, betrafen Klagen gegen gesundheits- und umweltpolitische Maßnahmen. Im Jahr 2015 ging ein Bergbauunternehmen erfolgreich gegen ein kanadisches Umweltgutachter-Gremium vor, welches einen Steinbruch in einem ökologisch sensiblen Gebiet untersagt hatte. Der Schiedsrichter, der in dem Verfahren von den zwei weiteren Schiedsrichtern überstimmt wurde, nannte diesen Fall einen „*bemerkenswerten Rückschritt*“ für den Umweltschutz in Kanada.¹⁰

Etwas mehr als ein Viertel der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) in Kanada kommt aus der EU. Und EU-Investoren sind weltweit für rund die Hälfte aller ISDS-Klagen verantwortlich.¹¹ CETA setzt nun staatliche Maßnahmen auf Bundes-, Provinz- und kommunaler Ebene der Gefahr von Investor-Staat-Klagen seitens dieser großen und klagefreudigen Gruppe von Privatinvestoren und multinationalen Konzernen aus. Zur gleichen Zeit werden kanadische und US-Investoren in die Lage versetzt, Kanada als Plattform für Klagen gegen europäische Regierungsmaßnahmen zu nutzen.¹²

9 Scott Sinclair, NAFTA Chapter 11 Investor-State Disputes to January 1, 2015, Canadian Centre for Policy Alternatives, Januar 2015 (<https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/nafta-chapter-11-investor-state-disputes-january-1-2015>).

10 Donald McRae zitiert in Shawn McCarthy, „NAFTA ruling in Nova Scotia quarry case sparks fears for future settlements“, The Globe and Mail, 24. März 2015 (<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/nafta-ruling-against-canada-sparks-fears-over-future-dispute-settlements/article23603613/>).

11 Delegation of the European Union to Canada, „EU-Canada Economic and Trade Relations“, 2016 (http://eeas.europa.eu/delegations/canada/eu_canada/trade_relation/index_en.htm). UNCTAD, „Investor-State Dispute Settlement: Review of Developments in 2015“, Juni 2016 (<http://investmentpolicyhub.unctad.org/Publications/Details/144>).

12 Pia Eberhardt, Blair Redlin und Cecile Toubeau, „Trading Away Democracy: How CETA's Investor Protection Rules Threaten the Public Good in Canada and the EU“, November 2014 (<https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/trading-away-democracy>).

7 National Farmers Union, Agricultural Impacts of CETA: Submission to the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-food, 5. Dezember, 2014 (<http://www.nfu.ca/story/agricultural-impacts-ceta>).

8 Die Bedrohung, die langfristig von CETA auf die heimische Milchwirtschaft ausgeht, wurde von der kanadischen Regierung einfach so hingenommen. Gleichzeitig schlug die Regierung vor, den MilchherzeugerInnen Milliarden in Entschädigungen zu zahlen, wobei Details hierzu noch immer erarbeitet werden.

DIE RECHTE INDIGENER

Zu sagen, indigene Völker hätten ein schwieriges Verhältnis zum kanadischen Staat ist eine regelrechte Untertreibung.¹³

Neben weiteren schwerwiegenden Konfliktthemen, unterstützt die kanadische Bundesregierung regelmäßig die Erschließung natürlicher Ressourcen und Rohstoffe in traditionell und legal von indigenen Gruppen kontrollierten Gebieten, ohne zuvor deren Zustimmung einzuholen. Als Reaktion darauf haben einige der indigenen Gruppen rechtliche Schritte eingeleitet, um ihre Gebiete zu schützen. Die indigene Gruppe der Haida in British Columbia beispielsweise ist eine der Gruppen der First Nations, die erfolgreich eine Bundesentscheidung über die Genehmigung einer Pipeline zum Transport von Öl aus den Teersanden in Alberta durch ihr Gebiet angefochten hat.¹⁴

Mit der Ausweitung der Sonderrechte für ausländische Investoren durch CETA werden die Rechte der indigenen Völker weiter ausgehöhlt. Insbesondere Rohstoff- und Bergbaukonzerne werden ein weiteres Werkzeug für Streitfälle um Landnutzung zu ihrer Verfügung haben. Kanada könnte durch ISDS-Verfahren dazu gezwungen werden, sich statt auf die Seite der indigenen Gruppen auf die der ausländischen Investoren zu schlagen oder Schadenersatz zu zahlen. Zwar hat sich Kanada bei den CETA-Verhandlungen eine weitreichende Ausnahme bei indigenen Belangen vorbehalten. Doch dies würde ausländische Investoren nicht davon abhalten auch in solchen Fällen, bei denen die Rechte

indigener Völker betroffen sind, wegen mutmaßlicher Enteignung oder der Verletzung der „*fairen und gerechten Behandlung*“ auf Schadenersatz zu klagen.

Dass Kanada kürzlich die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker angenommen hat, wirft weitere Fragen auf: Unter anderem verlangt die Erklärung von der Regierung, die „*freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung*“ der indigenen Gruppen einzuholen, bevor eine diese Gruppen betreffende Entscheidung gefällt wird. Eine Anforderung, die Kanada mit ziemlicher Sicherheit bei den Verhandlungen zu CETA nicht erfüllt hat.¹⁵

¹³ Im Jahr 2015 hat der UN-Menschenrechtsausschuss mehr als ein Dutzend Empfehlungen für mögliche Änderungen des rechtlichen Rahmens in Kanada ausgesprochen hinsichtlich der Behandlung von Gruppen wie der Inuit, First Nations-Gruppen und der Métis. Siehe auch eine gemeinsame Presseerklärung von indigenen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (<http://www.amnesty.ca/news/public-statements/joint-press-release/un-human-rights-report-shows-that-canada-is-failing>).

¹⁴ Geordon Omand, „Northern Gateway pipeline approval stymied after court quashes approval“, The Canadian Press, 30. Juni 2016 (<http://www.stthomastimesjournal.com/2016/06/30/northern-gateway-pipeline-approval-stymied-after-court-quashes-approval-4>).

¹⁵ Siehe Artikel 19 (S. 8) in Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), Vereinte Nationen, März 2008 (http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf).

Die CETA-Ratifikation in Kanada und Europa: Wann und wie können wir den Vertrag stoppen?

Michael Efler, Mehr Demokratie e. V.

Die Aushandlung und Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages gleicht einem Marathonlauf. Sie zieht sich lange hin, am Ende wird es immer anstrengender und manchmal muss man sogar aufgeben. Wie viele Kilometer haben wir hinter uns, welche Etappen stehen uns noch bevor und können wir den Zieleinlauf des Abkommens noch verhindern?

UNTERZEICHNUNG, RATIFIKATION UND ABSCHLUSS AUF EU-EBENE

Nachdem die 2009 gestarteten CETA-Verhandlungen abgeschlossen wurden, beginnt nun die Ratifikationsphase des Abkommens. Wir befinden uns vielleicht bei Kilometer 28 des CETA-Marathons. Ab jetzt wird es wirklich anstrengend. Am 5. Juli 2016 hat die EU-Kommission den finalen und in alle Amtssprachen übersetzten Vertragstext an den Europäischen Handelsministerrat übermittelt. Sie schlägt darin vor, dass es sich bei CETA um ein „gemischtes“ Abkommen handelt. Dies bedeutet, dass jeder einzelne EU-Mitgliedsstaat dem Abkommen zustimmen muss.

Rat der EU

Im Herbst 2016 wird der EU-Rat entscheiden, ob er die Unterzeichnung des



Foto: Mehr Demokratie e. V., flickr mit ccllicense

Abkommens genehmigt. Unklar ist noch, ob der Vertrag einstimmig angenommen werden muss oder ob eine qualifizierte Mehrheit reicht. Wenn es der Einstimmigkeit bedarf, kann natürlich jeder einzelne Mitgliedsstaat ein Veto einlegen. Dazu bedarf es eines expliziten NEINS bei der Sitzung oder einer Abwesenheit von der Sitzung, eine Enthaltung auf der Sitzung reicht nicht aus. Mitte 2016 waren Belgien, Slowenien, Ungarn, Polen, Rumänien, Bulgarien und Österreich noch nicht sicher, ob sie zustimmen. Braucht es eine qualifizierte Mehrheit, müssen mindestens 55 Prozent der Mitgliedsstaaten zustimmen,

DER CETA-RATIFIZIERUNGSPROZESS IN KANADA

Hadrian Mertins-Kirkwood, CCPA

Für Freihandelsabkommen gilt in Kanada ein dreistufiges Ratifizierungsverfahren.¹ Zunächst erfolgt die Unterzeichnung des Abkommens durch den Premierminister gemeinsam mit dem Staatschef der anderen Vertragspartei – in diesem Fall handelt es sich dabei um den Präsidenten der EU-Kommission. Damit bestätigen die beiden Parteien, dass die Verhandlungen abgeschlossen sind und eine finale Textfassung vorliegt.

Im zweiten Schritt bringt die Regierung das Abkommen als Gesetzesentwurf zur Ratifizierung und Umsetzung in das kanadische Unterhaus ein (House of Commons). Den Abgeordneten stehen nun mindestens 21 Tage für eine parlamentarische Debatte in zweiter Lesung zur Verfügung. Im Anschluss wird der Entwurf zur weiteren Prüfung an den Ausschuss für internationalen Handel übergeben. Auf Grundlage des Berichts dieses Ausschusses empfehlen die Abgeordneten der Regierung durch eine Abstimmung in dritter Lesung, ob sie das Abkommen ratifizieren soll oder nicht. Diese Empfehlung ist rechtlich nicht bindend, da die Entscheidung über die Ratifizierung vom Bundeskabinett getroffen wird.

Im dritten Schritt würde das Einführungsgesetz für CETA an das Oberhaus (Senate) weitergeleitet werden, wo es in der Kammer und gegebenenfalls innerhalb des Ausschusses nochmals eine Debatte sowie eine Abstimmung gibt. In Kanada kann ein Handelsabkommen erst dann zu einem mit dem Vertragspartner vereinbarten Datum in Kraft treten, nachdem es unterzeichnet, ratifiziert und als nationales Gesetz erlassen wurde. Das Einführungsgesetz stellt sicher, dass die Bestimmungen des Vertrages mit kanadischem Recht vereinbar und rechtskräftig sind. Da CETA auch Bestimmungen enthält, die in den Zuständigkeitsbereich der Provinzen fallen, müssen auch die Provinzen und Territorien weitere Schritte einleiten. Gegebenenfalls, aber nicht zwingend, ist hier ebenfalls ein Gesetzgebungsverfahren notwendig, um das Abkommen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen umzusetzen.

Mit wie viel politischem Gegendruck sich die kanadische Regierung im Ratifizierungsprozess von CETA konfrontiert sehen wird, ist bisher unklar. Die beiden stärksten politischen Parteien, die Liberale Partei und die Konservative Partei, unterstützen CETA, während die linke Neue Demokratische Partei bisher noch keine klare Position für oder gegen CETA bezogen hat. Meinungsumfragen zeigen, dass die kanadische Bevölkerung weitere Handelsabkommen grundsätzlich befürwortet. Dennoch bröckelt diese Unterstützung bei den Themen Urheberrecht und der Verlängerung von Patentrechten², Investor-Staat-Klagerechten³ sowie bei dem durch CETA eingeführten Verbot, im öffentlichen Beschaffungswesen lokale Anbieter zu bevorzugen.⁴ Seit 2010 haben über 50 kanadische Gemeinden und Kommunen, darunter auch große Städte wie Toronto, Victoria und Hamilton, Beschlüsse gegen die in CETA vorgesehenen Einschränkungen in der öffentlichen Beschaffung verabschiedet oder sich pauschal gegen CETA ausgesprochen.⁵ Die Mehrheit der kanadischen Gewerkschaften und eine Reihe großer Umwelt-NGOs sowie NGOs aus anderen Bereichen sprechen sich teilweise oder gänzlich gegen das Handelsabkommen aus.

1 Einen Überblick über den Ratifizierungsprozess gibt Laura Barnett (2008), "Canada's Approach to the Treaty-Making Process", Library of Parliament Background Paper No. 2008-45-E. Parliament of Canada, <http://www.loppar.gc.ca/content/lop/research-publications/2008-45-e.htm>; sowie Scott Sinclair (2008), New Treaty Approval Process Misses the Mark, Canadian Centre for Policy Alternatives, <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/new-treaty-approval-process-misses-mark>.

2 Canadian Health Coalition, "Strong majority of Canadians oppose drug patent extension in Canada-EU trade deal: poll", press release, 16. September 2012, <http://healthcoalition.ca/strong-majority-of-canadians-oppose-drug-patent-extension-in-canada-eu-trade-deal-poll/>.

3 Ethan Cox, "Could free trade deals become an election issue", Ricochet, 16. September 2015, <https://ricochet.media/en/591/could-free-trade-become-an-election-issue>.

4 Council of Canadians, "Majority of Canadians oppose 'buy local' ban in Canada-EU trade deal: poll", press release, 28. November 2013, <http://canadians.org/media/majority-canadians-oppose-buy-local-ban-canada-eu-trade-deal-poll>.

5 Siehe hier die Übersicht zu den CETA-Resolutionen: https://www.google.com/maps/d/viewer?ll=59.445075%2C-96.855469&spn=32.895683%2C87.890625&t=m&vpsrc=6&msa=0&z=3&source=embed&ie=UTF8&mid=1h1OoyxoDI_9Dd_TXxq-AvHc-yQ0.

die 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Deutschland und Frankreich allein können die qualifizierte Mehrheit nicht blockieren; sie bräuchten dazu noch die Unterstützung von z.B. Rumänien und Belgien.

Neben der Entscheidung über die Unterzeichnung des CETA-Vertrags wird der Rat noch eine weitere Entscheidung treffen, nämlich die, ob das Abkommen vorläufig angewendet werden soll, also bereits vor der Zustimmung der nationalen Parlamente vorläufig in Kraft tritt. Zur vorläufigen Anwendung scheint sich eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten positiv zu stellen. Andererseits melden sich kritische Stimmen, die entweder ein grundsätzliches Problem damit haben (Österreich) oder zumindest eine vorherige Befassung der nationalen Parlamente verlangen (zum Beispiel die Niederlande, Luxemburg, Deutschland). Umstritten ist auch die genaue Reichweite einer möglichen vorläufigen Anwendung. Während die EU-Kommission im Juli 2016 vorschlug, den gesamten Vertrag vorläufig anzuwenden, wollen einige Mitgliedstaaten zumindest den Investitionsschutz und die Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS) davon ausnehmen.

Wenn diese komplizierten Entscheidungen im Rat getroffen sind und Kanada, die EU und die Mitgliedstaaten den Vertrag unterzeichnen, ist zwar eine wesentliche Hürde auf dem Weg zur CETA-Ratifizierung genommen, der Lauf aber keineswegs beendet. Wir sind dann etwa bei Kilometer 30 bis 32 des Marathons.

b) Europäisches Parlament

Als nächste große Hürde wartet dann die im Dezember 2016 oder spätestens im Frühjahr 2017 anstehende Entscheidung des Europäischen Parlamentes. Ohne seine Zustimmung kann CETA nicht in Kraft treten. Bisher hat sich das Europäische Parlament kaum mit CETA befasst. Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten

könnte aber die TTIP-Resolution aus dem Jahr 2015 zulassen, bei der eine verhältnismäßig klare Mehrheit der Abgeordneten zugestimmt hat. Allerdings überschreitet CETA mehrere der roten Linien, die das Europäische Parlament in seiner TTIP-Resolution gezogen hat. Zum Beispiel enthält CETA für die Marktöffnung für Dienstleistungen eine Negativliste – ein Ansatz, den das Parlament für TTIP abgelehnt hatte. Und wie sich die Abgeordneten zum (unzureichend) reformierten Investorenschutz verhalten werden, bleibt ebenfalls abzuwarten. Zudem ist die allgemeine Zustimmung zu CETA und TTIP weiter gesunken, was ebenfalls die Haltung des Parlamentes beeinflussen könnte.

RATIFIZIERUNG IN DEN MITGLIEDSSTAATEN

Stimmt das Europäische Parlament CETA zu, ist eine weitere wichtige Etappe bewältigt, das Ziel aber immer noch nicht in Sichtweite. Kilometer 35 ist erreicht. Ab jetzt tut jeder weitere Kilometer richtig weh.

Jetzt beginnt die Ratifikation in den Mitgliedstaaten. In der Regel bedeutet dies, dass das jeweilige nationale Parlament über den Vertrag abstimmt – nur in Malta reicht die Zustimmung der Regierung aus. Verweigert ein Mitgliedstaat die Zustimmung, so ist die CETA-Ratifikation gescheitert. Spannend könnte es in Ländern wie Deutschland oder Belgien werden, wo mehrere Parlamentskammern oder regionale Parlamente dem Vertrag zustimmen müssen. In Deutschland könnten zum Beispiel die grün-mitregierten Bundesländer CETA im Bundesrat stoppen. In Belgien haben sich bereits im Vorfeld der Ratsentscheidung mehrere regionale Parlamente ablehnend zu CETA positioniert. In rund der Hälfte der Mitgliedsstaaten sind Volksabstimmungen über CETA rechtlich möglich, allerdings meistens nur auf Beschluss des Parlamentes oder der Regierung. Nur in Ungarn, Litauen und den Niederlanden kann die Bevölkerung selbst einen Volksentscheid

herbeiführen. In den Niederlanden gibt es bereits ein NGO-Bündnis, das genau dies vorbereitet. CETA könnte somit noch auf den letzten Metern scheitern, so wie ein Marathonläufer durchaus noch wenige Kilometer vor dem Ziel aussteigen kann.

Am Ende des gesamten Verfahrens muss der Rat dann noch einmal formal den Abschluss des Abkommens feststellen.

JURISTISCHE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

Neben den politischen Handlungsmöglichkeiten verdient die juristische Ebene Beachtung. Auf europäischer Ebene wird daran gearbeitet, CETA vor den Europäischen Gerichtshof zu bringen, um überprüfen zu lassen, ob die Investitionsschutzbestimmungen mit Europarecht in Einklang stehen. In früheren Urteilen hat der Europäische Gerichtshof klar gemacht, dass er sich die Hoheit zur Interpretation von Europarecht vorbehält, was durch die Einführung von ISDS/ICS gefährdet wäre. Auch nationales Verfassungsrecht könnte verletzt sein. In Deutschland sind bereits mehrere Verfassungsbeschwerden eingereicht worden, die das im Grundgesetz verankerte Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip durch CETA angegriffen sehen.

Insgesamt dürfte sich das Ratifikationsverfahren auf EU-Ebene bis Ende 2016/ Fröhjahr 2017 hinziehen. Die dann folgende Ratifikation in den Mitgliedstaaten dürfte mindestens zwei Jahre in Anspruch nehmen (die Bundesregierung geht sogar von 2-4 Jahren aus). Dies zeigt, dass CETA noch längst nicht die Zielgerade erreicht hat und sich noch zahlreiche Gelegenheiten bieten werden, CETA zu verhindern. Klar ist aber auch, dass dies immer schwieriger wird, je weiter das Ratifizierungsverfahren vorangeschritten ist.

Michael Efler (Bundesvorstandssprecher Mehr Demokratie, Steuerungskreis Stopp TTIP und erfahrener Marathonläufer)

PowerShift



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

compact!

LOBBY
CONTROL

ecologistas
en acción

AbL
Arbeitsgemeinschaft
böuerliche Landwirtschaft e.V.

MEHR DEMOKRATIE !

Friends of
the Earth
Europe

AK WIEN

OGB

Global
Justice
Now

SOMO

IGO
Instytut Globalnej
Odpowiedzialności

attac

STOP
TTIP!

mouvement
écologique

%attac

Umweltinstitut
München e.V.

BUND
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ
ΝΑΤΥΡΕΦΙΛΩΝ ΓΡΕΚΙΑΣ
ΦΙΛΟΙ ΤΗΣ ΦΥΣΗΣ

fair watch



weed

PROGRESSI
l'Italia in movimento

Forum Umwelt
und Entwicklung

aitec
Association Internationale de
Techniciens, Experts et Chercheurs

S2B
SERITTE TO BRUSSELS NETWORK

K
A
B
KATHOLISCHE
ARBEITNEHMER-
BEWEGUNG

COMPASSION
in world farming
civil.org

t
n
i
transnationalinstitute

Corporate
Europe
Observatory

WAR ON
WANT
FIGHTING GLOBAL POVERTY