

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Eva Bulling-Schröter,
Susanna Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/5882 –**

Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union, Kanada und den USA nach Abschluss der Abkommen CETA und TTIP

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Handels- und Investitionsabkommen mit Kanada (CETA) mit vorläufigem Vertragstext vom 1. August 2014 als auch das derzeit verhandelte Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) werden als „living agreement“ ausgestaltet. Folglich soll nach Abschluss des Ratifikationsprozesses die regulatorische Kooperation künftig vertieft und über die Abkommen institutionalisiert werden. Das ist neu für europäische Handels- und Investitionsabkommen. Die Funktionsweise und Effekte der regulatorischen Regulation sind unklar. Dessen ungeachtet sollen Hauptausschüsse (bei CETA „Joint Committee“ und bei TTIP „Joint Ministerial Body“) und spezifische Unterausschüsse zur Weiterentwicklung der Abkommen, zur Erarbeitung von Vorschlägen und zu Einschätzungen (bei CETA „Regulatory Cooperation Forum“ und bei TTIP „Regulatory Cooperation Body“) eingerichtet werden.

Die künftige regulatorische Zusammenarbeit in CETA bzw. TTIP wird in jeweils eigenen Kapiteln geregelt. Zusätzlich gibt es im CETA-Vertragsentwurf einzelne Regelungen in Unterkapiteln. Insgesamt wird die Frage der Anwendung, Ausgestaltung und Veränderung einmal ratifizierter Abkommen im Kontext der jeweiligen Annexe, Anhänge und Protokolle zu klären sein. Unklare Formulierungen und strittige Aspekte werden erst mit der Zeit auftreten und damit erst nach Ratifikation und ohne Einbindung der Parlamente.

Während die Verständigung mit den USA über die künftige regulatorische Zusammenarbeit bei TTIP noch aussteht, liegen mit dem CETA-Vertragsentwurf die entsprechenden Formulierungen u. a. in Kapitel 30 („Administrative and Institutional Provisions“) vor, in denen die Ausschussstruktur als eigener administrativer Unterbau, deren Funktion und Zuständigkeit kodifiziert sind. Es ist davon auszugehen, dass die Formulierungen im CETA-Vertragsentwurf den Mindeststandard für einen künftigen TTIP-Vertragstext bilden werden. Entsprechend lässt sich die juristische Kritik (vgl. Stoll/Holterhus/Gött: Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP: Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Juni 2015) auf beide Abkommen anwenden. Die Kritik beinhaltet u. a. die mangelnde Klarheit der Formulierungen im CETA-Vertragsentwurf, die unzureichende Funktionsbeschreibung und

rechtliche Abgrenzung der Aufgaben der Ausschüsse sowie die fehlende demokratische Legitimation der Handels- und Investitionspolitik der EU nach Ratifikation des Vertrages, da in den zuständigen CETA-Ausschüssen keinerlei parlamentarische Beteiligung und Mitentscheidung vorgesehen ist.

Der Ansatz eines „living agreements“, wie er exemplarisch im CETA-Vertragsentwurf vorliegt, beinhaltet damit u. a. die große Gefahr der Verselbständigung der Administration und Regulierungsbehörden und einen möglichen Verstoß gegen Verfassung und EU-Recht. Der stete Verweis der Bundesregierung (vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 18/4432), das formale Recht zur Regulierung („right to regulate“) von Regierungen und Parlamenten in der EU sei nicht gefährdet, der Hinweis auf das Vorsorgeprinzip und die Einhaltung möglichst hoher Schutzstandards und Normen trägt hier also kaum. Erstens geht es um die künftige regulatorische Zusammenarbeit nach Ratifikation und die künftige Veränderung des Vertragstextes. Zweitens können unverbindlichen Absichtserklärungen durch konkrete Formulierungen zur regulatorischen Kooperation und zur Streitschlichtung ausgehebelt werden (vgl. Stoll et. al., 2015). Drittens hat auch die Bundesregierung – sowie Vertreter anderer Mitgliedstaaten – etwa in internen Gremiensitzungen des handelspolitischen Ausschusses der EU vergleichbare Bedenken geäußert (vgl. Protokolle auf www.correctiv.org und Pressemitteilung Foodwatch vom 27. Juli 2015).

1. Wann sind die Passagen und Definitionen zur regulatorischen Kooperation im CETA-Vertragsentwurf durch die Bundesregierung eingehend geprüft worden, und was waren die Ergebnisse?

Die Europäische Kommission hat den Entwurf des CETA-Abkommens am 5. August 2014 an die Mitgliedstaaten übermittelt. Die Bundesregierung prüft seitdem den CETA-Vertragsentwurf eingehend in einem fortlaufenden Prozess.

2. Sollte dies bisher noch nicht geschehen sein, wann wird dies nachgeholt und die Erkenntnisse in die entsprechenden EU-Gremien im Rahmen der fast abgeschlossenen Rechtsförmlichkeitsprüfung des CETA-Vertrages eingebracht?

Die Rechtsförmlichkeitsprüfung wird durch die Europäische Kommission durchgeführt. Die Bundesregierung steht in engem Austausch mit der Europäischen Kommission. Eine abschließende Prüfung der Bundesregierung kann erst erfolgen, wenn der endgültige Vertragstext feststeht.

3. Wenn die Passagen und Definitionen nicht eingehend und eigenständig juristisch geprüft worden sind, wie kommt die Bundesregierung dann zu belastbaren Aussagen über die demokratische Legitimation und Konformität mit dem Grundgesetz und europäischem Recht der entsprechenden CETA-Ausschussstruktur, deren Zusammensetzung und Aufgaben?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

4. Worauf beziehen sich genau die kritischen Anmerkungen der deutschen Vertreter im handelspolitischen Ausschuss zum Thema regulatorische Zusammenarbeit bei CETA, auf die sich „Foodwatch“ in seiner Pressemitteilung vom 27. Juli 2015 mit Hinweis auf ein Protokoll der entsprechenden Sitzung bezieht?

Die zitierte Pressemitteilung von Foodwatch bezieht sich nicht auf CETA, sondern auf TTIP. Es gibt bisher keinen mit den USA vereinbarten Text. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag schriftlich und mündlich ihre Vorstellungen zur Ausgestaltung der regulatorischen Kooperation mitgeteilt.

5. Welche Kritik haben Vertreter anderer Mitgliedstaaten geäußert, und hat die Bundesregierung diese darin unterstützt?

Der Bundesregierung sind keine kritischen Äußerungen anderer Mitgliedstaaten zu der in CETA vorgesehenen Regulierungszusammenarbeit bekannt.

6. Hat sich die Bundesregierung bisher dafür eingesetzt, die Befugnis des CETA-Hauptausschusses laut Vertragsentwurf vor Beginn des Ratifikationsprozess klar und rechtssicher zu regeln, vor dem Hintergrund dass dieser laut Rechtsgutachten von Stoll et al. (2015) völkerrechtlich verbindliche Entscheidungen treffe (u. a. Änderung der Anhänge, Anlagen, Protokolle und Anmerkungen) und damit der einmal ratifizierte Vertrag substanziell verändert werden kann?

Die im CETA-Entwurf vorgesehenen Befugnisse des Hauptausschusses sind entsprechend der Praxis in früheren Freihandelsabkommen von begrenztem Umfang und größtenteils technischer Natur.

Der Hauptausschuss hat keinerlei Befugnis, völkerrechtlich verbindliche Entscheidungen über eine Änderung der Anhänge, Anlagen, Protokolle und Anmerkungen von CETA zu treffen. Er kann lediglich Empfehlungen an die Vertragsparteien aussprechen. Kapitel 34, Artikel X.02 Absatz 2 bestimmt ausdrücklich und klar, dass die Vertragsparteien eine Änderung der Anhänge, Anlagen, Protokolle und Anmerkungen von CETA nach ihren jeweiligen internen Vorschriften und Verfahren beschließen müssen und die Änderung erst nach Erteilung ihrer Zustimmung völkerrechtlich verbindlich wird. Eine entsprechende Regelung speziell für das Kapitel zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen enthält Kapitel 7, Artikel 15 Absatz 2 d).

7. Falls die Bundesregierung keine rechtliche Klarstellung im konkreten CETA-Vertragstext für notwendig erachtet, wie begründet sie dies, und durch welche Rechtsgutachten (bitte auflisten) sieht sie ihre Einschätzung bestätigt?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

8. Wie will die Bundesregierung eine inhaltliche und rechtliche Klarstellung im Hinblick auf die parlamentarische Einbindung (u. a. Europäisches Parlament) bei Entscheidungen des CETA-Hauptausschusses erreichen, die völkerrechtlich bindenden Charakter hat?

Der CETA-Hauptausschuss wird keine Entscheidungen treffen können, die völkerrechtlich bindenden Charakter haben, siehe Antwort auf Frage 6. Nach dem CETA-Entwurf müssen die Vertragsparteien Entscheidungen des Hauptausschusses im Einklang mit ihren jeweiligen internen Vorschriften und Verfahren zustimmen. Hiernach richtet sich auch die parlamentarische Einbindung.

Im Übrigen ist die Zustimmung der Parlamente Voraussetzung für das Inkrafttreten des CETA-Abkommens einschließlich der vorgesehenen Ausgestaltung des Entscheidungsverfahrens für den CETA-Hauptausschuss.

9. Wann und wo hat sich die Bundesregierung bei der laufenden Rechtsförmlichkeitsprüfung eingebracht, um die parlamentarische Einbindung in den CETA-Ausschussstruktur zu gewährleisten?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

10. Wie wird die Einbindung der Parlamente (EU und Mitgliedstaaten) bei der künftigen Entwicklung des CETA-Vertrages nach Ratifizierung ermöglicht und sind im Rahmen der Rechtsförmlichkeitsprüfung die bisher fehlende parlamentarische Einbindung und Mitbestimmung in den entsprechenden Kapiteln nachgetragen worden?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass CETA als gemischtes Abkommen abzuschließen ist und somit auch die Mitgliedstaaten Vertragspartei von CETA werden. Damit müssten auch die Mitgliedstaaten möglichen Empfehlungen des CETA-Hauptausschusses im Einklang mit ihren jeweiligen internen Vorschriften und Verfahren zustimmen.

11. Aufgrund welcher Studien kommt die Bundesregierung zu abweichenden Rechtspositionen von etwa Stoll et al. (2015 bitte auflisten), falls sie hier keinen akuten Handlungsbedarf sieht und keine verfassungs- und europarechtliche Bedenken hat?

Die Bundesregierung führt die erforderliche rechtliche Prüfung völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich eigenständig durch.

12. Auf welcher rechtlichen Grundlage lässt sich behaupten, dass das Recht zur Regulierung („right to regulate“) der Vertragsparteien nach Ratifikation des Vertrages weiterhin gewährleistet sei, obwohl im CETA-Vertragstext verbindliche Vorschriften zur regulatorischen Zusammenarbeit im Kapitel 30 als auch den Unterkapiteln enthalten sind, mit denen eben diese Regulierungshoheit eingeschränkt wird?

Die regulatorische Kooperation zwischen der EU und Kanada ist kein Novum, sondern wird auf der Basis des bestehenden Rahmenabkommens mit Kanada zur regulatorischen Kooperation und Transparenz von 1976 bereits praktiziert, ohne dass dadurch in der Vergangenheit die Regulierungshoheit eingeschränkt wurde.

Der Erhalt der Regulierungshoheit ist ein gemeinsames Interesse der EU und Kanada und an mehreren Stellen im CETA-Vertragstext verbindlich abgesichert.

Bereits die für die Auslegung des gesamten Abkommens zu berücksichtigende Präambel des CETA-Abkommens stellt ausdrücklich klar, dass die Vertragsparteien ihre jeweilige Regulierungshoheit behalten.

Kapitel 30 enthält institutionelle Vorschriften zu den Ausschüssen. Die Unterkapitel enthalten keine Bestimmungen, die der autonomen Festlegung von Schutzstandards jeder Vertragspartei entgegenstehen. Die in Kapitel 26 geregelte regulatorische Zusammenarbeit betrifft Bereiche, die im gemeinsamen Interesse der Vertragsparteien liegen. Auch hier wird ausdrücklich hervorgehoben, dass die vorgesehene regulatorische Zusammenarbeit nicht die Regulierungshoheit der Vertragsparteien einschränkt. Zudem stellt Kapitel 26, Artikel X.2 klar, dass eine etwaige regulatorische Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgt und die Vertragsparteien die Zusammenarbeit verweigern oder beenden können. Kapitel 26, Artikel X.5 hebt hervor, dass der vorgesehene Regulatoraustausch keine der Parteien daran hindert „abweichende Maßnahmen [zu ergreifen] oder abweichende Ansätze zu verfolgen aus Gründen, die unterschiedliche institutionelle und gesetzliche Vorgaben oder Umstände, Werte oder Prioritäten der Partei einschließen“ (Arbeitsübersetzung).

13. Wie wird konkret die Regulierungshoheit nach Ratifikation eines CETA-Vertrages geschützt?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

14. Sind hierzu konkrete Rechtsgutachten und Wirkungsanalysen durch die Kommission der Europäischen Union oder einzelne Mitgliedstaaten vorgelegt worden bzw. hat die Bundesregierung selbst Rechtsgutachten und Analysen erstellen lassen (bitte auflisten)?

Wenn nein, warum nicht?

Derartige Rechtsgutachten und Wirkungsanalysen sind der Bundesregierung nicht bekannt. Die Bundesregierung führt die erforderliche Prüfung völkerrechtlicher Vertragsentwürfe grundsätzlich eigenständig durch.

15. Wie ist das Verhältnis der kodifizierten regulatorischen Zusammenarbeit im CETA-Vertragstext und den vielfältigen Schutzstandards, die mit dem Vertrag auch nach Aussage der Bundesregierung nicht gesenkt bzw. unterlaufen werden sollen, und könnten Standards durch Entscheidungen des CETA-Hauptausschusses ausgehebelt werden?

Wenn nein, warum nicht, und auf welche Rechtsgutachten sowie Passagen im konkreten CETA-Vertragstext bezieht sich die Bundesregierung?

Der CETA-Entwurf verankert an mehreren Stellen das gemeinsame Bekenntnis der Vertragsparteien zu einer Reihe von Schutzstandards. Unter anderem die Präambel, das Kapitel zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen sowie die Nachhaltigkeitskapitel betonen die Absicht der Vertragsparteien, diese Schutzstandards zu sichern und zu fördern.

Die vorgesehene regulatorische Zusammenarbeit steht nicht im Widerspruch hierzu. Vielmehr ist vorrangiges Ziel der regulatorischen Kooperation, zum „Schutz des menschlichen Lebens, Gesundheit oder Sicherheit, Tier- oder Pflanzenleben oder Gesundheit und Umwelt“ beizutragen (Kapitel 26, Artikel X.3). Die regulatorische Kooperation soll die verfolgten Schutzstandards also gerade nicht aushebeln, sondern fördern. Dies wird auch durch die Betonung der Rechte und Pflichten unter den bestehenden Abkommen, speziell dem Abkommen über

gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS) in Artikel X.2, Nummer 1 unterstrichen.

Der Hauptausschuss hat im regulatorischen Bereich keine bindende Entscheidungsbefugnis und kann auch deshalb die Schutzstandards der Parteien nicht unterlaufen.

16. Ist die relativ schwache Stellung des Vorsorgeprinzips im CETA-Vertragstext, einem Kernelement der europäischen Regulierungspolitik, nach Ansicht der Bundesregierung ein Problem, da es nur im Hinblick auf den Arbeitsschutz und den Umweltschutz als Ausnahmegesetz erwähnt wird und die regulatorische Zusammenarbeit dem gegenüber weit stärkeres Gewicht hat sowie der Hinweis auf das WTO-Recht lediglich die zeitlich begrenzte Regulierung aufgrund von Vorsorgeaspekten akzeptiert (bitte begründen)?

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, dass regulatorische Zusammenarbeit gegenüber den Nachhaltigkeitskapiteln ein weit stärkeres Gewicht hat. Das Kapitel zur regulatorischen Zusammenarbeit unter CETA ist freiwillig, während die drei Kapitel zur Nachhaltigkeit, Handel und Umwelt und Handel und Arbeit verbindlich ausgestaltet sind. Ihre Umsetzung wird von einem Ausschuss für Handel und Nachhaltigkeit überwacht. Die regulatorische Zusammenarbeit steht nicht im Widerspruch zu den Nachhaltigkeitskapiteln, sondern betont im Gegenteil das Ziel, den Schutz u. a. des menschlichen Lebens, der Gesundheit und Sicherheit, Tier- und Pflanzenleben oder Gesundheit und der Umwelt zu befördern, siehe Antwort zu Frage 15.

Anders als im Arbeits- und Umweltschutz ist das Vorsorgeprinzip im Bereich der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen ein im SPS-Abkommen der WTO völkerrechtlich festgelegter Grundsatz, der durch die Betonung der bestehenden Rechte und Pflichten nach diesem Abkommen noch einmal unterstrichen wird, siehe Antwort zu Frage 15.

Im Rahmen der regulatorischen Kooperation verpflichten sich die Parteien zu einem hohen Schutzniveau, u. a. im Einklang mit dem geltenden WTO-Übereinkommen über sanitäre und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, das für die Vertragsparteien rechtlich bindend ist und durch CETA nicht ausgehebelt werden kann.

17. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das Vorsorgeprinzip über die bisher formulierten Ausnahmegesetze im CETA-Vertragstext viel stärker allgemein im endgültigen Vertrag zu verankern und dessen herausgehobene Stellung in Bezug zur regulatorischen Kooperation zu formulieren ist?

Nein, siehe die Antworten zu den Fragen 16 und 11.

18. Wenn nein, warum nicht, und mit Bezug auf welche Rechtsgutachten und Analysen sieht die Bundesregierung keinen Handlungs- und Nachbesserungsbedarf?

Auf die Antwort zu den Fragen 16 und 11 wird verwiesen

19. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Nachbesserung, um das im CETA-Vertragsentwurf enthaltene, relativ unverbindlich und allgemein formulierte Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung (u. a. Arbeits- und Umweltschutz) gegenüber den weit stärker kodifizierten und gewichteten Passagen und Vorgaben zur regulatorischen Kooperation aufzuwerten?

Wenn nein, auf welche Rechtsgutachten und Wirkungsanalysen bezieht sich die Bundesregierung (bitte auflisten)?

Nein, siehe die Antworten zu den Fragen 16 und 11.

20. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung die im CETA-Vertragsentwurf nach Auffassung der Fragesteller bisher sehr lückenhafte und unverbindliche Beteiligung der Zivilgesellschaft und Sozialpartner bei der Entscheidungsfindung des CETA-Hauptausschusses und den Diskussionen in den Unterausschüssen besser und klarer gefasst werden (bitte begründen), und wie wäre deren Vertretung und Einbindung verbindlich zu kodifizieren?

Die Nachhaltigkeitskapitel enthalten hierzu detaillierte Vorgaben. Die Vertragsparteien sollen jeweils interne Beratungsgremien zu Handel und Nachhaltigkeit bei der Umsetzung des Kapitels einbeziehen. Diese sollen eine ausgewogene Repräsentation von Gewerkschaften, Arbeitgebern und anderen relevanten Interessenvertreter aufweisen. Außerdem wird ein gemeinsames Zivilgesellschaftsforum der Vertragsparteien gegründet, um den Dialog zu nachhaltiger Entwicklung zu begleiten. Die Bundesregierung begrüßt diese vorgesehene Einbindung der Zivilgesellschaft.

Im regulatorischen Bereich können weder der CETA-Hauptausschuss noch seine Unterausschüsse verbindliche Entscheidungen treffen. Das Kapitel zur regulatorischen Kooperation sieht in allgemeiner Form vor, dass die Vertragsparteien gemeinsam oder einzeln Konsultationen mit dem Privatsektor durchführen können. Soweit die Vertragsparteien im Rahmen der freiwilligen Zusammenarbeit eine Entscheidung treffen und umsetzen wollen, richten sich die Einzelheiten zu der Beteiligung des Privatsektors nach ihren jeweiligen internen Verfahren und Vorgaben.

21. Sollte die Bundesregierung in den letzten Monaten in den entsprechenden Gremien kein Nachbesserungsbedarf im vorliegenden CETA-Vertragstext angemahnt haben, wie bewertet sie dann die entsprechenden Passagen und die Unverbindlichkeit der zivilgesellschaftlichen Beteiligung und die im Vergleich dazu klare und starke Rolle der Exekutive sowie der Regulierungsbehörden in den CETA-Ausschussstrukturen?

Auf die Antwort zu Frage 20 wird verwiesen.

