

Antrag

der Abgeordneten Katharina Dröge, Bärbel Höhn, Renate Künast, Dr. Frithjof Schmidt, Britta Haßelmann, Kerstin Andreae, Oliver Krischer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Harald Ebner, Peter Meiwald, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Annalena Baerbock, Katja Dörner, Matthias Gastel, Anja Hajduk, Dieter Janecek, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Maria Klein-Schmeink, Stephan Kühn (Dresden), Christian Kühn (Tübingen), Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Brigitte Pothmer, Claudia Roth (Augsburg), Corinna Rüffer, Elisabeth Scharfenberg, Ulle Schauws, Dr. Gerhard Schick, Hans-Christian Ströbele, Dr. Harald Terpe, Markus Tressel, Jürgen Trittin, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Dem CETA-Abkommen so nicht zustimmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 4. August 2014 gab die EU-Kommission bekannt, dass der Vertragstext zum Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zwischen der EU und Kanada ausverhandelt sei. Im Anschluss wurde den nationalen Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten der Vertragstext in einer vorläufigen Endfassung in englischer Sprache vorgelegt. Im November 2014 veröffentlichte die Kommission den Vertragstext offiziell. Nach einer Rechtsförmlichkeitsprüfung („Legal Scrubbing“) soll der Vertragstext für die EU-Mitgliedstaaten übersetzt werden. Im Anschluss soll der Ratifikationsprozess beginnen. Doch obwohl der CETA-Vertragstext seit über einem Jahr vorliegt, sind weiterhin viele zentrale Fragen ungeklärt.

Status des Verhandlungstextes unklar

Während die EU-Kommission das CETA-Abkommen als ausverhandelt bezeichnet¹ und sich auf den Standpunkt stellt, dass nahezu alle inhaltlichen Änderungen am Vertragstext ausgeschlossen sind, vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass der Prozess der Rechtsförmlichkeitsprüfung dafür genutzt werden könnte, um inhaltliche Nachverhandlungen durchzusetzen. Dabei beschränken sich die Nachverhandlungsversuche der Bundesregierung laut eigener Aussage auf das Ausschließen von Klagen vor privaten Schiedsgerichten gegen die Umschuldung von Staatsanleihen, Maßnahmen zum Schutz der kulturellen Vielfalt² und Änderungen bezüglich der Investor-Staat-Schiedsverfahren. Die Rechtsförmlichkeitsprüfung, und damit auch das

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf

² Antwort auf schriftliche Frage Nr. 262 von Katharina Dröge, MdB

Zeitfenster für Nachverhandlungen, wird sich nach Angaben der Bundesregierung jedoch voraussichtlich Ende 2015 schließen.

Rechtliche Einordnung des Vertragsentwurfs und die Folgen für die Beteiligung des Deutschen Bundestages

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass es sich beim CETA-Abkommen um ein sogenanntes „gemischtes Abkommen“ handelt, welches eine verpflichtende Beteiligung u. a. des deutschen Bundestages vorsieht. Im Gegensatz dazu vertritt die EU-Kommission offenbar die Auffassung, dass durch das Abkommen ausschließlich Fragen geregelt werden, die in alleiniger EU-Kompetenz liegen und somit keine Beteiligung nationaler Parlamente erfordern. Diese ungeklärte Situation ist aus Sicht des Deutschen Bundestages nicht länger hinnehmbar. Sie bedarf einer dringenden Klärung.

Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die vielen ungeklärten Fragen zu einem ungeordneten und undurchsichtigen Umgang mit CETA beigetragen haben. Es ist unbefriedigend, dass auch ein Jahr nach Vorlegen des Vertragsentwurfs nicht klar ist, ob die nationalen Parlamente über diesen abstimmen werden oder nicht. Noch weniger nachvollziehbar ist, dass nicht geklärt ist, ob die Bundesregierung im Rahmen der Rechtsförmlichkeitsprüfung noch Nachverhandlungen durchzusetzen versucht oder nicht und über welchen Entwurf die Parlamente am Ende entscheiden werden.

Sollte sich die Auffassung der Bundesregierung bestätigen, dass inhaltliche Veränderungen am CETA-Vertragstext möglich sind, ist es zwingend erforderlich, eine Beratung im Deutschen Bundestag über notwendige Veränderungen und politische Nachverhandlungen vorzunehmen. Angesichts der Tatsache, dass sowohl Vertragstext als auch Anhänge bislang nur in englischer Sprache vorliegen, muss hierfür in jedem Fall ausreichend Zeit gewährt werden.

Unzureichende Bewertung des Vertragsentwurfs durch die Bundesregierung

Auch ein Jahr nach Bekanntwerden des CETA-Vertragsentwurfs ist die Bewertung desselben durch die Bundesregierung unklar und widersprüchlich. So formuliert der Bundeswirtschaftsminister auf der einen Seite Kritik am vorliegenden Entwurf für Investor-Staat-Schiedsgerichte, vertritt auf der anderen Seite jedoch auch die Auffassung, dass man dem Entwurf auch dann zustimmen würde, wenn die Regelungen zu ISDS unveränderlich enthalten blieben.³ Zudem erwähnt die Bundesregierung zumindest die Notwendigkeit, den Schutz der kulturellen Vielfalt im Vertragstext zu stärken; alle weiteren Kapitel des Vertragsentwurfs lässt sie jedoch völlig außer Acht.⁴ So fehlt die Auseinandersetzung der Bundesregierung mit Regelungen zu öffentlichen Dienstleistungen, Umweltschutz, Verbraucherschutz oder Datenschutz im Rahmen der bislang vorgetragenen Änderungswünsche. Auch die institutionellen Regelungen zur regulatorischen Kooperation finden keine Erwähnung.

Dabei lässt sich nach Durchsicht des CETA-Vertragsentwurfs schon jetzt eine Reihe von Kritikpunkten formulieren. Der Deutsche Bundestag hält es für dringend nötig, diese Kritik zum jetzigen Zeitpunkt zu äußern und darauf zu drängen, dass ihr im Rahmen von Nachverhandlungen Rechnung getragen wird.

Keine privaten Schiedsgerichte

Die Kritik am Mechanismus der außergerichtlichen Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren (ISDS) ist im Rahmen der Debatte um CETA und TTIP massiv. Neben Experten aus der Wissenschaft haben sich auch Umweltverbände, Gewerkschaften,

³ Plenarprotokoll 18/70, 70. Sitzung des Deutschen Bundestages, 27. November 2014, <https://www.bundestag.de/blob/342552/d4bdd2c0b5760ab4d03d6e83607c34cb/18070-data.txt>

⁴ Antwort auf Schriftliche Frage Nr. 262 von Katharina Dröge, MdB

Kirchen, Vertreter von Kommunen, Kulturvertreter, Mittelständler, Verbraucherschützer, Landwirte und viele andere wiederholt öffentlich gegen private Schiedsgerichte ausgesprochen. Auch eine Expertenanhörung des Deutschen Bundestages hat die weitreichenden Zweifel am vorliegenden CETA-Vertragsentwurf bestätigt.

Trotz dieser Kritik enthält der CETA-Vertragsentwurf weiterhin den ISDS-Mechanismus und die darin vorgesehenen privaten Schiedsgerichte. Der Deutsche Bundestag hält den von der EU-Kommission am 16.9.2015 vorgestellten Vorschlag für ein Investitionsschutzregime (ICS-Investment Court System) für weder ausreichend noch zielführend. Dennoch soll selbst diese unzureichende Änderung für CETA offenbar nicht gelten.

Zwischen entwickelten Rechtsstaaten sind Regelungen für einen außergerichtlichen Investor-Staat-Schiedsmechanismus nicht nur ein unnötiges, sondern ein gefährliches Instrument. Die Bundesregierung sollte sich daher für die Entfernung jeglicher Sonderklagerechte für Unternehmen aus CETA einsetzen.

Ein zentrales Problem der im CETA-Vertragsentwurf vorgesehenen privaten Schiedsgerichte sind die auch in ähnlichen Abkommen problematischen, unklar definierten Rechtsbegriffe. Sie sind schon jetzt vielfach Grundlage für Klagen von Konzernen gegen staatliches Handeln. Formulierungen wie „faire und gleiche Behandlung“ oder „indirekte Enteignung“ versucht CETA zwar einzugrenzen. Diese Versuche bleiben aber unzureichend und können nach Einschätzung von Experten nicht verhindern, dass durch die privaten Schiedsgerichte in CETA eine massive Rechtsunsicherheit entsteht.⁵

Problematisch ist, dass die RichterInnen anders als bei staatlichen Gerichten nicht unabhängig sind. Eine richterliche Unabhängigkeit sieht der CETA-Vertragsentwurf für die privaten Schiedsgerichte nicht vor. Schiedsrichter werden fallabhängig bezahlt, das heißt je mehr Fälle es gibt, desto besser verdienen sie. Gegeben, dass nur Unternehmen klagen können haben sie so einen direkten Anreiz, konzernfreundliche Urteile zu sprechen, um weitere Fälle zu generieren. Außerdem fehlt in CETA ein Berufungsmechanismus. Die Entscheidungen der privaten Schiedsgerichte sind damit nicht mehr anfechtbar.

Erschwerend kommt hinzu, dass das System der privaten Schiedsribunale systembedingt Handelsinteressen gegenüber anderen politischen Zielen bevorzugt. Während vor staatlichen Gerichten verschiedene Ziele politischen Handelns miteinander abgewogen werden müssen, untersuchen Schiedsribunale die vor sie gebrachten Streitfälle in allererster Linie nach ihren Auswirkungen auf die Interessen der klagenden Unternehmen.

Durch die privaten Schiedsgerichte wird ausländischen Unternehmen ein zusätzlicher Klageweg eingeräumt, der Bürgern und inländischen Unternehmen nicht zu steht und damit zu einer einseitigen Privilegierung ausländischer Konzerne führt. Diese Privilegierung ist nicht akzeptabel. Denn ausländischen Unternehmen können, sowohl in der Europäischen Union, als auch in Kanada gegen die Verletzung ihrer Eigentumsrechte oder gegen staatliche Diskriminierung vor nationalen (bzw. im Falle der EU auch vor europäischen) Gerichten klagen. Der Deutsche Bundestag vertritt die Auffassung, dass die Rechtssysteme Kanadas sowie der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten allen Unternehmen hinreichenden Rechtsschutz gewähren.

Mit privaten Schiedsgerichten erhalten Unternehmen ein erhebliches Droh- und Druckpotential, das sie gegen staatliches Handeln einsetzen können. Wenn das fertige CETA-Abkommen Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren enthält, muss mit

⁵ Prof. Markus Krajewski: Kurzgutachten zu Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung im TTIP, https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/Veranstaltungen/140505-TTIP/Kurzgutachten_Investitionsschutz_TTIP_Endfassung_layout.pdf

hoher Sicherheit mit einem deutlichen Anstieg von Klagen gegen staatliche Entscheidungen gerechnet werden.

Hinzu kommt, dass schon die glaubhafte Androhung einer Klage ausreichen kann, um einen Staat davon abzuhalten, regulierend tätig zu werden. Dieses als „Regulatory Chill“ bekannte Phänomen macht deutlich, wie schnell mit Hilfe von privaten Schiedsgerichten das Primat der Politik angegriffen und die Handlungsfähigkeit von Staaten, sinnvoll und im Sinne der demokratischen Mehrheit regulierend tätig zu werden, beschränkt werden kann. Das ISDS-Kapitel des CETA-Vertragsentwurfs hat damit mit hoher Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Frage, wie in der Europäischen Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten, sowie den Ländern und Kommunen Politik gestaltet wird und künftig gestaltet werden kann. Die Perspektive, millionenschweren Entschädigungsklagen ausgesetzt zu sein, wird die kommunale Handlungsfreiheit ganz erheblich lähmen und erhöht so den Druck öffentliche Dienstleistungen in private Hände zu geben. Eine Vielzahl an Fallstudien über Probleme mit entsprechenden Regelungen in bereits abgeschlossenen Investitionsschutzabkommen macht deutlich, dass diese Auswirkungen sehr massiv sein können.⁶

Durch die Reichweite ihrer Entscheidungen beeinträchtigen private Schiedsgerichte die Regulierungskompetenz der Vertragspartnerstaaten und haben das Potential, etablierte rechtsstaatliche Strukturen zu untergraben. Eine solche stückweise Privatisierung der Justiz lehnt der Deutsche Bundestag ab. Darüber hinaus haben Schiedsgerichte potentiell schädliche Auswirkungen auf die Handlungsfreiheit kommunaler Träger im Bereich der Daseinsvorsorge, auf die Tragweite von Umwelt- und Verbraucherschutzregulierung, sowie den Datenschutz, Sozialstandards und die Kulturpolitik in der Europäischen Union. All diese Bereiche werden trotz einiger Verbesserungen gegenüber älteren Investitionsabkommen durch die privaten Schiedsgerichte im CETA-Vertragsentwurf einer Gefahr ausgesetzt, für die es keinerlei Begründung gibt.

Standards sind kein Handelshemmnis

Neben den Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren stehen die im CETA-Vertragsentwurf enthaltenen Pläne zur gegenseitigen Anerkennung und Harmonisierung von Standards in der Kritik. Dabei sollen grundsätzlich so genannte „nicht tarifäre Handelshemmnisse“ abgebaut werden. Kritisch ist dieses Vorhaben deshalb, weil das Abkommen sehr sensible Bereiche betrifft – europäische und nationale Regelungen im Bereich Verbraucher-, Umwelt-, und Datenschutz, im Lebensmittelrecht und in der Gentechnikgesetzgebung, sowie Gesundheit, Soziales, Kultur und Finanzmarktregulierung. Die EU-Kommission verspricht zwar, die Abkommen würden europäische Standards in sensiblen Bereichen wie Lebensmittelsicherheit oder Verbraucherschutz nicht in Frage stellen⁷, der vorliegende CETA-Vertragstext spricht jedoch eine andere Sprache.

In der Logik von CETA werden hohe Standards und Regulierungen als vermeintliche Handelshemmnisse betrachtet. Anstatt einen wirksamen Umwelt- und Verbraucherschutz als Ziel der Verhandlungen zu begreifen, macht CETA ihn zur Zielscheibe.

Viele Ausnahmen in den CETA- und TTIP-Textentwürfen zum Schutz des politischen Handlungsspielraums und eines hohen Schutzniveaus in sensiblen Bereichen beruhen auf unbestimmten Rechtsbegriffen.

Der Begriff des „hohen Schutzniveaus“ wird nicht definiert, das in Europa geltende

⁶ Vgl. Corporate Europe Observatory: Profiting from Crisis, http://corporateeurope.org/sites/default/files/profitting-from-crisis_0.pdf.

⁷ Vgl. zu TTIP: http://ec.europa.eu/deutschland/pdf/131003_country_fiche_de.pdf, S.2, vgl. zu CETA: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/#stepping-up>

Vorsorgeprinzip überhaupt nicht in den Vertragstextentwürfen erwähnt und der Begriff „legitimer Gemeinwohlintereessen“, für die Regulierungshoheit gewahrt bleiben soll, bleibt unbestimmt.

Auch das sogenannte „right to regulate“, das staatliche Recht, Gesetze und Regulierungen zu erlassen, ist unzureichend verankert. Ein Gutachten der Universität Göttingen sieht Anlass zur Annahme, dass „die gegenwärtigen Vorschriften über das ‚right to regulate‘ eine Gewährleistung europäischer Schutzstandards nicht in hinreichendem Maße sicherstellen können“.

Zudem ist problematisch, dass CETA als sogenanntes „living agreement“ geplant ist – ein „lebendiges Abkommen“, das sich auch nach Ratifikation noch permanent verändern und fortentwickeln kann. Der Vertragsentwurf sieht die Schaffung eines exekutiv besetzten Gremiums vor, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass dieses Gremium ohne Parlamentsbeteiligung die Annexe, Anlagen, Protokolle und Anmerkungen des Abkommens verändern kann. Bei den Gremien zum Austausch über Standardsetzung muss sichergestellt werden, dass wesentliche künftige Maßnahmen der Regulierungszusammenarbeit nicht allein von einer Ermächtigung des Ministerrates, sondern auch von der Zustimmung des EU-Parlaments abhängen. Zudem müssen die Interessen und die Beteiligung der Mitgliedstaaten und ihrer föderalen Einheiten hinreichend gewahrt werden. Bei vielen Bereichen wie etwa den Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen oder der kommunalen Daseinsvorsorge muss ausgeschlossen sein, dass diese nachträglich ohne Parlamentsbeteiligung verändert werden können. Zudem sind die Ausgestaltung, Arbeitsweise und Transparenz dieser Gremien nicht hinreichend klar geregelt und es bestehen in der Öffentlichkeit enorme Befürchtungen, dass durch sie der Einfluss von Lobbyisten extrem verstärkt würde.

Außerdem soll versucht werden, Regulierung in Zukunft bereits ex ante zu vereinheitlichen. Das Kapitel zur regulatorischen Kooperation formuliert unter X.2 als eines der Hauptziele, „unnötige Barrieren für Handel und Investitionen vorbeugen und eliminieren“.⁸ Elemente wie das Vorsorgeprinzip, der Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft oder die verbindliche Kennzeichnung von Lebensmitteln zum Schutz vor Verbrauchertäuschung, zum Beispiel bei GVO-Lebensmitteln, werden hingegen nicht erwähnt.

Bei Fragen der Folgenabschätzung muss sichergestellt sein, dass Regeln nicht einseitig und nur im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Handel bewertet werden. Es ist zu befürchten, dass durch die Konzentration auf die Frage, welche Auswirkungen eine bestimmte Maßnahme für den Handel hätte, andere Bereiche wie der Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutz aus dem Blick geraten. Dies könnte etwa durch die in CETA formulierte Zielsetzung geschehen, „angemessene Herangehensweisen für die Reduktion negativer Effekte bestehender Regulierung zu identifizieren [...] und den Gebrauch von handelsverzerrenden Regulierungsinstrumenten zu minimieren [...]“.⁹

Kommunale Daseinsvorsorge besser schützen

Kommunale Dienstleistungen sind vielfältig und unterliegen einem ständigen Wandel. Mit CETA droht die kommunale Handlungsfähigkeit eingeschränkt zu werden. Denn CETA zielt auf eine umfassende Öffnung der Märkte für Dienstleistungen und enthält keine generelle Ausnahme für die kommunale Daseinsvorsorge.

CETA verwendet einen sogenannten Negativlistenansatz. Das heißt, dass alle Dienstleistungen, die nicht privatisiert werden sollen, ausdrücklich gelistet werden müssen. Zwar erlaubt das CETA-Abkommen Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge. Nicht explizit genannte Dienstleistungen fallen allerdings automatisch in den Bereich der Liberalisierung. Das betrifft auch

⁸ CETA-Vertragstext, S. 396, Article X.2

⁹ CETA-Vertragstext, S. 400, Punkt 18

solche Dienstleistungen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses von CETA nicht existieren, denn die Ausnahme für neue Dienstleistungen ist unbestimmt und erzeugt große Rechtsunsicherheit. Dies hat zur Folge, dass im besten Fall selbst bei einer umfassenden Negativliste nur der Status Quo der Daseinsvorsorge fixiert wird.

Der in CETA verwandte Negativlistenansatz ist auch grundsätzlich problematisch, denn er entfaltet eine Dynamik zugunsten weitreichenderer Liberalisierungsverpflichtungen, da Regulierungen in erster Linie als Handelshemmnisse betrachtet werden, so dass deren Beibehaltung stets besonders gerechtfertigt werden muss.

Auch die in CETA vereinbarte Public-Utility-Ausnahme ist in ihrer Reichweite rechtlich höchst umstritten und bietet bei Verwendung von Negativlisten keinen ausreichenden Schutz für die kommunale Daseinsvorsorge.

Der Negativlistenansatz in CETA ist eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem bislang bekannten Standard in der WTO, bei dem im Rahmen von „Positivlisten“ nur die Märkte aufgeführt werden, die explizit liberalisiert werden sollten. Der Verzicht auf eine Positivliste ist auch im Hinblick auf die Ermächtigung des CETA-Hauptausschusses, die Anhänge, also auch die Negativlisten zu verändern, äußerst problematisch. Der sensible Bereich der Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen darf nicht nach Ratifizierung ohne Parlamentsbeteiligung verändert werden können. Deshalb darf das Prinzip der Positivlisten nicht in Frage gestellt werden. Die Verwendung der Negativliste und die umstrittene Public-Utility-Ausnahme werden ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit, die die Regulierung von öffentlichen Dienstleistungen betreffen, verursachen.

Die Perspektive, millionenschweren Entschädigungsklagen vor Schiedsgerichten ausgesetzt zu sein, würde die kommunale Handlungsfreiheit ganz erheblich lähmen. Dies erhöht auch implizit den Druck, öffentliche Dienstleistungen in private Hände zu geben. Auch könnte Deutschland für eine kommunale Entscheidung vor dem in CETA vorgesehenen Staat-Staat-Schiedsgericht verklagt werden, was den Druck zusätzlich erhöht.

Soziale Dienstleistungen sichern

Auch für den Bereich der sozialen Dienstleistungen ergeben sich hierdurch Probleme. In der Beispielaufzählung der Public-Utility-Ausnahme fehlen die sozialen Dienstleistungen und der Begriff public-utility ist im deutschen und europäischen Recht nicht klar definiert. Diese Rechtsunsicherheit und die unterschiedlichen Aufzählungen und Beispiele sind besorgniserregend. Soziale Dienstleistungen müssen staatlich reguliert und ortsnahe erbracht werden. Hinzu kommt, dass zwar zwischen staatlichen und privaten Anbietern unterschieden wird. Das passt für Deutschland aber nicht zum Angebot von sozialen Dienstleistungen durch frei-gemeinnützige Wohlfahrtsverbände. Soziale Dienstleistungen sollten aus diesen Gründen explizit aus den Regelungen herausgenommen werden.

Sollte die Europäische Kommission am bisherigen Ansatz der Negativlisten in CETA festhalten, sind dringend weiter gehende und eindeutige Klarstellungen notwendig, welche sozialen Dienstleistungen ausgenommen sind. Daher sollte sichergestellt werden dass:

- Die bisherige Ausnahme der öffentlich finanzierten sozialen Dienstleistungen viel weiter als bisher gefasst und ergänzt wird.
- Die Ausnahmedefinition muss die finanzielle Förderung und auch sonstige Unterstützung gemeinnütziger Dienstleistungen umfassen.

Es muss sichergestellt werden, dass die Leistungserbringung im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses unter den Begriff der öffentlich finanzierten Dienstleistungen im Sinne der Abkommen fallen.

Öffentliche Beschaffung und Vergaberecht: Handlungsspielraum erhalten

Das Kapitel über das öffentliche Beschaffungswesen fixiert Schwellenwerte für die transatlantische Ausschreibung. Das ist das Gegenteil von dem, was kommunale Spitzenverbände seit Jahren fordern. Für mehr Spielräume für eine Auftragsvergabe vor Ort müssten Schwellenwerte demnach eigentlich angehoben werden. Außerdem würde eine bisher zweijährlich stattfindende Anpassung der Schwellenwerte in der EU durch die Fixierung im CETA erschwert.

Zwar enthält das Kapitel einige Umweltklauseln, verbindliche Sozialklauseln fehlen jedoch weitgehend. Daher könnte die Kopplung der Auftragsvergabe an die Einhaltung von Vergabe- und Tarifreugesetzen mit CETA in Konflikt geraten. Insgesamt besteht die Gefahr, dass Bund, Länder und Kommunen die Auftragsvergabe schwerer als bisher an sozialen und ökologischen Kriterien ausrichten können.

Verbraucher- und Umweltschutz: Gefährdung des Vorsorgeprinzips

Grundlage zur Absicherung des europäischen Verbraucher- und Umweltschutzes in Europa ist das „Vorsorgeprinzip“. Das Vorsorgeprinzip ermöglicht politisches Handeln zum Schutz von Mensch und Umwelt auch dann, wenn noch kein letztgültiger Beweis für die Schädlichkeit eines Produktes vorliegt. Obwohl EU-Kommissarin Malmström stets betont, dass das Vorsorgeprinzip durch CETA nicht in Frage gestellt werden soll, wird es im CETA-Vertragsentwurf an keiner Stelle erwähnt.¹⁰

Mehrere Studien kommen zu dem Schluss, dass sich CETA an vielen Stellen am „wissenschaftsbasierten“ Ansatz anstatt am Vorsorgeprinzip orientiert – dieser wird im Gegensatz zum Vorsorgeprinzip auch explizit als Leitprinzip benannt.¹¹ Nach dem wissenschaftsbasierten Ansatz würde die Logik des Vorsorgeprinzips umgedreht, und ein unwiderlegbarer Nachweis wäre nötig, bevor ein regulierender Eingriff zum Schutz von Mensch und Umwelt möglich wäre. Das ist u.a. deshalb problematisch, weil die Studien, die zur Abschätzung eines Risikos vor der Zulassung z. B. von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) erstellt werden, zu einem überwiegenden Teil industriefinanziert sind. In Kombination mit industrienahen Zulassungsbehörden führt der „wissenschaftsbasierte“ Ansatz somit regelmäßig zu einer Missachtung des Vorsorgeprinzips. Damit stellen sowohl der CETA-Vertragsentwurf als auch TTIP existenzielle Gefahren für das in Europa bewährte Vorsorgeprinzip, und die Sicherung der GVO-Freiheit in ihren derzeitigen Formen dar.

Als ein Kooperationsbereich ist etwa der Umgang mit Verunreinigungen durch nicht zugelassene gentechnisch veränderte Organismen vereinbart. Zusammen mit der Vereinbarung zur Regulierungszusammenarbeit, die die Minimierung von Handelshemmnissen im Bereich der Biotechnologie zum Ziel hat¹², könnte das nach Einschätzung von Experten zur mittelfristigen Aufgabe des europäischen Schutzstandards der Nulltoleranz führen.¹³ Das heißt, Verunreinigungen von Lebensmitteln und Saatgut mit nicht zugelassenen und in Europa nicht risikogeprüften GVOs würden bis zu einem Schwellenwert hingenommen. Behörden hätten keine Handhabe, diese Produkte, die noch nicht einmal gekennzeichnet sein müssten, aus dem Verkehr zu

¹⁰ Vgl. Peter-Tobias Stoll, Till Patrik Holterhus, Henner Gött, Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP, Juni 2015, http://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Regulierungszusammenarbeit_ttip_ceta.pdf, S.17 ff

¹¹ Vgl. Christoph Then: Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik, https://www.testbiotech.org/sites/default/files/Testbiotech_CETA_TTIP_0.pdf, sowie Peter-Tobias Stoll, Till Patrik Holterhus, Henner Gött, Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP, Juni 2015, http://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Regulierungszusammenarbeit_ttip_ceta.pdf

¹² CETA-Draft, Seite 443: “cooperating internationally on issues related to biotechnology such as low level presence of genetically modified organisms; engaging in regulatory cooperation to minimize adverse trade impacts of regulatory practices related to biotechnology products.”

¹³ Vgl. Christoph Then: Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik, https://www.testbiotech.org/sites/default/files/Testbiotech_CETA_TTIP_0.pdf

ziehen. Dies wäre auch ein schwerwiegender Angriff auf die Wahlfreiheit der VerbraucherInnen, die sich mit überwältigender Mehrheit gentechnik-freie Lebensmittel wünschen.

Auch das Ziel, „wissenschaftsbasierte Zulassungsprozesse“ für gentechnisch veränderte Organismen (GVOs) voranzubringen, stellt aus Sicht kritischer Wissenschaftler einen Angriff auf das europäischen Vorsorgeprinzip dar¹⁴. Insbesondere gepaart mit den unter CETA eingeräumten Klagemöglichkeiten für Investoren besteht die Gefahr, dass Anbauverbote, die auf Grundlage der neuen Opt-out-Regeln erlassen wurden, rechtlich nicht haltbar sein könnten¹⁵.

Die Risiken, künftig nicht mehr im Sinne eines vorsorgenden Verbraucher- und Umweltschutzes regulieren zu können oder sogar eine Aufweichung bestehender Standards zu erleben, erwachsen aus den erwähnten Streitbeilegungsmechanismen (ISDS) sowie aus der regulatorischen Kooperation. Studien zeigen, dass sich Konzernklagen unter bestehenden Investitionsschutzverträgen überwiegend gegen Umweltschutzmaßnahmen gerichtet haben.¹⁶ In manchen Fällen wurde nicht nur hohe Entschädigungssummen gezahlt, sondern die Maßnahme sogar aufgehoben, wie im Falle der Klage eines Unternehmens, das unter NAFTA gegen die geplante Senkung des Grenzwertes für einen giftigen Benzinbeistoff (Methylcyclopentadienyl-Mangan-Tricarbonyl (MMT)) in Kanada geklagt hatte – mit der Folge, dass dieser Grenzwert in Kanada heute noch bei 18 mg/l liegt, während er in China bei 8 mg/l liegt und in der EU demnächst von 2 mg/l auf 0 abgesenkt wird. Auch in Europa klagte eine Firma gegen die Grenzwertsenkung für diesen neurotoxischen Beistoff, die Klage wurde aber vor dem EUGH abgewiesen¹⁷.

Problematisch ist auch, dass die Kommission bereits während der Verhandlungen zu CETA wichtige Regulierungsvorhaben nicht mehr adäquat vorgebracht hat – offensichtlich, um die Verhandlungen nicht zu gefährden. Ein Beispiel für die Aufgabe von umweltpolitischen Zielen zugunsten von Handelsliberalisierung ist die Verwässerung der ursprünglichen Ziele der Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EC. Mithilfe der Definition von CO₂-Intensitäten sollten ursprünglich besonders klimaschädliche Kraftstoffe aus Europa herausgehalten werden. Durch den Einfluss der kanadischen Exporteure von Teersand-Öl kam es aber nie zur Anwendung der bereits ausgearbeiteten Berechnungsgrundlagen. In den 2014 vorgelegten Durchführungsbestimmungen der EU-Kommission wird vielmehr die Angabe allgemeiner Daten wie Art des Treibstoffs und Firmenname ausreichend erklärt¹⁸. Was dieses Beispiel auch zeigt: gerade auf untergesetzlicher Ebene, in den Durchführungsbestimmungen und Verwaltungsvorschriften finden sich Elemente, die auf einen starken Lobbyeinfluss multinationaler Konzerne schließen lassen.

Im Rahmen des CETA-Abkommens eingeräumten zollfreien Quoten für Agrargüter aus Kanada sollen z. B. mit Inkrafttreten von CETA 50.000 Tonnen Rind- und 75.000 Tonnen Schweinefleisch zusätzlich zollfrei importiert werden, Kanada öffnet im Gegenzug seine Milch und Käsemärkte für zusätzliche zollfreie Importe. Das steht der dringend notwendigen Regionalisierung der Lebensmittelkreisläufe und nachhaltigen Erzeugerstrukturen auf beiden Seiten entgegen. Damit diese Importquoten nicht zu Druck auf die Erzeugungsstandards und zu einer Angleichung auf

¹⁴ Vgl. Peter-Tobias Stoll, Till Patrik Holterhus, Henner Gött, Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP, Juni 2015

¹⁵ Vgl. Hans Georg Dederer: Nationale „opt-out“ Möglichkeiten beim Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen, http://www.bmbf.de/pubRD/Rechtsgutachten_Prof._Dr._Dederer.pdf

¹⁶ Scott Sinclair: NAFTA Chapter 11 Investor-state Disputes to January 1, 2015, <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/nafta-chapter-11-investor-state-disputes-january-1-2015>

¹⁷ Vgl. Rechtssache C-343/09 Afton Chemical Limited gegen Secretary of State for Transport, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=107190&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

¹⁸ <http://www.taz.de/!147135/>

das jeweils niedrigere und kostengünstigere Niveau führen, muss auch die Weiterentwicklung der Standards im Hinblick auf Tier- und Umweltschutz möglich sein.

Urheberrecht und Datenschutz

Auch hinsichtlich des Immaterialgüterrechts, hier insbesondere das Urheberrecht, gibt es fundierte Bedenken, dass das Freihandelsabkommen CETA eine vorfestlegende Wirkung auf nationale und EU-Reformprozesse im Urheberrecht hat. Die Modernisierung des Urheberrechts und Anpassung an das digitale Zeitalter ist überfällig und wurde von der neuen EU-Kommission als prioritäre Maßnahme eingeführt. Eine Betonierung des Status-Quo durch CETA wäre daher fatal. So kommt ein von der Bundestagesfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Auftrag gegebene Kurzgutachten „Urheberrechte in CETA“ zu dem Schluss: „Es bleibt festzuhalten, dass das bilaterale Freihandelsabkommen keine positiven Impulse für die notwendige Reform auf europäischer und nationaler Ebene setzt und teilweise durch präjudizierende Wirkung künftigen Handlungsspielraum verhindert.“¹⁹

Dies wird beispielsweise am Recht der Nutzerinnen und Nutzer auf (digitale) Privatkopien deutlich. Die Privatkopie ist ein Nutzerrecht, das per „Schranke“ im Urheberrecht eingeräumt wird und Kopien eines urheberrechtlich geschützten Werkes für die nicht gewerbliche und nicht öffentliche Nutzung erlaubt. De facto wird dieses Recht aber durch ein Verbot der Umgehung technischer Schutzmaßnahmen unterlaufen. Diese verbraucherfeindliche Regelung soll mit CETA festgeschrieben und der gegenwärtige, restriktive Stand eingefroren werden. Das Gutachten hält hier fest: „Die anstehende Reform des EU-Urheberrechts sollte diesen Regelungsbereich modernisieren. Eine völkerrechtliche Vereinbarung mit Kanada würde diese Option verhindern.“

Daher muss sichergestellt werden, dass die Vereinbarung eine Modernisierung des Urheberrechts in Deutschland und in der Europäischen Union nicht vereitelt. Grundsätzlich dürfen Handelsabkommen einen unzureichenden Status Quo nicht zementieren, staatlicher Handlungsspielraum muss auch im Bereich Urheberrecht ausreichend gewahrt bleiben.

Bezüglich des Datenschutzes ist vor dem Hintergrund eines Engagements Kanadas im Rahmen der internationalen Geheimdienstkooperation „Five Eyes“ und eines anzunehmenden, weitreichenden Austausch von Geheimdienstinformationen unter den beteiligten Ländern, durchaus fraglich, ob Kanada derzeit – wie es die Europäische Kommission bis heute bewertet – tatsächlich über ein angemessenes Datenschutzniveau im Sinne der geltenden EU-Datenschutzrichtlinie verfügt. Entsprechende Bedenken sind ernst zu nehmen und zwingend in angemessener Art und Weise durch die Europäische Kommission, auch vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse über die weitreichende geheimdienstliche Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Staaten, rechtlich umfassend zu bewerten.

Unabhängig vom Ausgang der aktuellen Verhandlungen um die EU-Datenschutzreform ist zwingend sicherzustellen, dass die EU-Datenschutzstandards durch das CETA-Abkommen nicht unterlaufen und die notwendigen Reformen nicht eingeschränkt werden. Auch im Rahmen des freien Handels dürfen personenbezogene Daten nur insoweit nach Kanada übermittelt werden, als sie dort tatsächlich adäquat geschützt sind.

Deshalb und angesichts der durch die von Edward Snowden ermöglichten Veröffentlichungen ans Licht gekommenen Zugriffe von ausländischen Nachrichtendiensten auf Datenbestände, z. B. von Telekommunikationsunternehmen, muss zudem durch den CETA-Vertrag zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher mindestens sichergestellt werden, dass Unternehmen, die zur Zusammenarbeit mit Geheimdiensten verpflichtet werden, dies offenlegen müssen.

¹⁹ Kurzgutachten „Urheberrechte in CETA“ von Henning Lahmann (iRights.Lab) vom 10. Dezember 2014.

Kultur und Medien

In kultur- und medienpolitischer Hinsicht gibt es zwischen der Europäischen Union und Kanada einen Gleichklang der Interessen. Beide verfolgen das Ziel des Schutzes und die Förderung kultureller Vielfalt, beide gehören zu den maßgeblichen Befürwortern der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Die Europäische Union hat für sich in den CETA-Verhandlungen mehrere kulturelle Bereichsausnahmen durchgesetzt, allerdings jeweils nur für den Bereich der audiovisuellen Medien. Danach ist CETA auf Subventionen in Europa im audiovisuellen Dienstleistungssektor nicht anwendbar. Innerhalb des Investitionsschutzkapitels hat sich die Europäische Union außerdem das Recht vorbehalten, Maßnahmen in Bezug auf bestimmte kulturelle und Unterhaltungsdienstleistungen beizubehalten oder zu erlassen.

Kanada hat im Rahmen der CETA-Verhandlungen jedoch aus der Interpretation der UNESCO-Konvention andere Konsequenzen als die EU gezogen: Kanada hat für die kanadische Seite eine prinzipiell alle Freihandelskapitel umfassende kulturelle Bereichsausnahme für praktisch sämtliche Kulturindustrien („cultural industries“) in das CETA-Abkommen verhandelt. Zudem hat die EU – anders als Kanada – den für ihre kulturelle Bereichsausnahme wichtigen Begriff der audiovisuellen Dienstleistungen („audiovisual services“) nicht definiert.

Der Deutsche Bundestag teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die kulturelle Vielfalt im derzeitigen CETA-Entwurf nicht umfassend genug geschützt ist. Es muss sichergestellt sein, dass Subventionen und staatliche Unterstützung für den gesamten Kulturbereich, nicht nur den der audiovisuellen Medien, auch auf europäischer Seite von einer Handelsliberalisierung ausgenommen sind.

II. Der Deutsche Bundestag beschließt,

dass er dem vorgelegten CETA-Vertragsentwurf in der aktuellen Form nicht zustimmen wird.

III. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. schnellstmöglich eine Klärung der offenen Fragen herbeizuführen, sowie sich für die aus Sicht des Bundestages notwendigen Nachverhandlungen einzusetzen, und dabei die Beteiligung des Bundestages sicherzustellen,
2. sich unverzüglich dafür einzusetzen, dass der Mechanismus zur außergerichtlichen Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit zwischen Investoren und Staaten in nachträglichen Verhandlungen aus dem CETA-Abkommen entfernt wird,
3. sich dafür einzusetzen, dass die Vereinbarungen zur bilateralen Kooperation im Bereich der Gentechnik entfernt werden, da diese den vorsorgenden Regulierungsansatz der EU in diesem Bereich gefährden,
4. sich insgesamt dafür einzusetzen, dass in Fragen von Verbraucher- und Umweltschutz das Prinzip der Vorsorge geschützt bleibt und gestärkt wird,
5. sich dafür einzusetzen, dass CETA das Right to Regulate vollumfänglich und wirksam verankert, dass hohe Schutzstandards zweifelsfrei definiert werden, und dass der in CETA geplante Hauptausschuss nicht die weitreichenden Kompetenzen zur völkerrechtlich verbindlichen Änderung von Annexen ohne Einbeziehung des Europäischen Parlaments erhält, die im CETA-Vertragsentwurf vorgesehen sind,
6. die weiteren Kooperationsvereinbarungen im Regulierungsbereich, inklusive der vorgesehenen Gremien, so zu gestalten, dass daraus keine Verlagerung von Kompetenzen in den Exekutivbereich erwächst,

7. zu prüfen, inwieweit die für die europäische Seite gefasste Ausnahme im kulturellen Sektor für den Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen – die im Gegensatz zu Kanada (dort: Ausnahme des gesamten kulturellen Sektors) – deutlich enger gefasst ist, Auswirkungen auf die Verhandlungen zu TTIP haben wird und darauf zu drängen, dass diese Asymmetrie nicht als Blaupause für die Verhandlungen zu TTIP genutzt wird,
8. sicherzustellen, dass die Kommunen nicht in ihrer Handlungsfreiheit bei der Ausübung ihrer Daseinsvorsorgeverpflichtungen und kein weiterer Druck in Richtung einer Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen ausgeübt wird, und
 - a. die Unklarheiten des Begriffes der „public utilities“ zu beseitigen und den Begriff „public services“ (öffentliche Dienste/Dienstleistungen) zu verwenden – definiert als „Dienstleistungen, die spezifischen regulatorischen Regimes unterliegen oder die sich durch spezifische Verpflichtungen auszeichnen, die den Leistungserbringern auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene im Sinne des allgemeinen Interesses auferlegt werden.“ (Krajewski, Kynast 2014, 41),
 - b. auf dieser Basis Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen eines Positivenansatzes zu definieren, der auch unter kommunalen Akteuren unstrittige Bereiche definiert und explizit nicht die kommunale Daseinsvorsorge umfasst,
9. sicherzustellen, dass die Vereinbarungen zur Beschaffung nicht hinter dem reformierten europäischen Vergaberecht zurückbleiben und Einschränkungen bei der Vergabe nach sozialen und ökologischen Kriterien sowie der interkommunalen Kooperation und Inhouse-Vergabe verhindert werden,
10. sicherzustellen, dass die Sozialverbände sowie Sozialversicherungen nicht in der Ausübung sozialer Dienstleistungen eingeschränkt werden und kein weiterer Druck in Richtung einer Liberalisierung sozialer Dienstleistungen ausgeübt wird; dafür muss sichergestellt werden, dass die Leistungserbringung von sozialen Dienstleistungen im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses unter den Begriff der öffentlich finanzierten Dienstleistungen im Sinne der Ausnahmeklauseln des Abkommens fallen,
11. sicherzustellen, dass die notwendigen Urheberrechtsreformen auf europäischer und nationaler Ebene und künftige Handlungsspielräume nicht durch präjudizierende Wirkung von CETA verhindert werden.

Berlin, den 29. September 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

