

REGULATORISCHE ZUSAMMENARBEIT IN TTIP

Kooperation zwischen Regulierungsbehörden – nicht im
Gesetzgebungsprozess

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

Team Recht und Handel

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

ttip@vzbv.de

FORDERUNGEN¹

Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden, aber nicht in der Gesetzgebung

- Die EU muss klarstellen, dass es in der regulativen Säule des TTIP-Abkommens um die **Verbesserung der Zusammenarbeit** zwischen transatlantischen Regulierungsbehörden geht - und nicht um eine Zusammenarbeit in Bezug auf eine gemeinsame Gesetzgebung.
- Die **Definition von „regulators“ und „competent authorities“** in der EU sollten sich auf die EU-Agenturen und Behörden beziehen, und nicht allein auf die Kommission.
- Die **Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden** sollte sich mit der Umsetzung bestehender Richtlinien befassen und versuchen, sie besser miteinander vereinbar zu machen.
- Die Zusammenarbeit sollte sich auf **nicht-legislative Rechtsakte** konzentrieren und nicht auf alle Rechtsakte, die möglicherweise „Auswirkungen auf Handel und Investitionen“ (Art. 3.2) haben könnten.
- **Es muss klar definiert werden, welche Rechtsakte einer Zusammenarbeit unterworfen werden.** Die Herangehensweise muss je nach Sektor ermittelt werden und gegenseitige Anerkennungen in Bereichen, wo diese nicht angemessen sind, z. B. bei Lebensmittelsicherheit, Chemikalienregulierung und Finanzdienstleistungen, sind klar auszuschließen.

Regulatorische Zusammenarbeit muss konkrete Vorteile für Verbraucher bringen

- Die Verhandlungsführer sollten eine Zusammenarbeit vorschlagen, die auf ein transatlantisches **Schnellwarnsystem für Lebensmittel- und Produktsicherheit** abzielt, Geoblocking verringert und bei transatlantischen Käufen die **Rechtsdurchsetzung für Verbraucher** erleichtert.
- Es muss sichergestellt werden, dass ein **belastbarer Wettbewerbsrahmen** mit TTIP einhergeht, um zu gewährleisten, dass Verbraucher tatsächlich von niedrigeren Preisen für Waren und Dienstleistungen, einer größeren Auswahl und einer besseren Qualität profitieren.

¹ Das Positionspapier spiegelt die Positionen wider, die vom Europäischen Verbraucherverband BEUC unter Mitwirkung des vzbv erarbeitet wurden.
http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2015-107_-_lau-regulatory-cooperation-in-ttip.pdf

Regulatorische Zusammenarbeit muss verschlankt werden, um das Recht auf Regulierung sicherzustellen

- Es darf **keine komplexe und kostspielige Struktur** geschaffen werden. Um den Dialog zwischen Regulierungsbehörden effizienter zu machen ist es ausreichend, in TTIP einen formalen Dialog vorzusehen.
- Der **Austausch von Informationen** zwischen der EU und der zentralstaatlichen Ebene in den USA muss freiwillig sein – wie dies im Übrigen auch für dezentrale Rechtsakte und in CETA vorgesehen ist. Die Parteien sollten nicht verpflichtet sein, den Inhalt von Entwürfen von Gesetzesvorschlägen bekannt zu geben – die Autonomie der Gesetzgeber ist in den Vordergrund zu rücken.
- Was die **Einbeziehung von Interessengruppen** betrifft, so ist Transparenz notwendig, außerdem darf eine solche Einbeziehung nicht mit rechtlichen Pflichten zur Kommentierung oder Beantwortung verbunden sein, um die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden nicht hinauszuschieben oder aufzuweichen.
- Falls ein „**Gremium zur regulatorischen Zusammenarbeit**“ (RCB) eingerichtet wird, müssen die finanziellen und administrativen Kosten für deren Einrichtung bewertet werden. Es ist unbedingt erforderlich, den politischen und wirtschaftlichen Druck, der sich diesem Organ und seinen Verfahren entgegenstellen wird, vorherzusehen. Um dem vorzugreifen, muss die Struktur dieses Organs und dessen Verfahren verschlankt werden.
- Die **Einbeziehung der Europäischen Kommission** in den Dialog zwischen Regulierungsbehörden darf nicht auf die Verantwortlichen der Generaldirektion Handel beschränkt sein, sondern sollte allen Fachleuten aus anderen Fachbereichen offen stehen, damit ein angemessenes Maß an Sachkenntnis sichergestellt ist.
- Zwischen dem horizontalen Kapitel zur regulatorischen Zusammenarbeit, den TBT- und SPS-Kapiteln, den sektoralen Kapiteln zur regulatorischen Zusammenarbeit und den anderen Säulen des Übereinkommens muss **Kohärenz** hergestellt werden. Eine solche Kohärenz ist auch zwischen der transatlantischen regulatorischen Zusammenarbeit, den Vorschriften für den EU-Binnenmarkt und anderen EU-Richtlinien notwendig. Außerdem betrifft dies auch die Interaktion mit anderen Mechanismen der regulatorischen Zusammenarbeit anderer Handelsabkommen, wie beispielsweise dem CETA-Abkommen.

POSITIONSPAPIER

Einleitung

Eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden kann für Verbraucher von Vorteil sein, wenn sie sorgfältig konzipiert und umgesetzt wird. Außerdem muss es möglich sein, durch eine solche Zusammenarbeit ehrgeizige und nicht allein handelsbezogene Interessen zu verfolgen. Ziel der regulatorischen Zusammenarbeit in TTIP ist es, unnötige Handelsbarrieren in solchen Bereichen abzubauen, wo beide Regulierungsbehörden die gleichen Ziele und Schutzniveaus erreichen wollen. Der Handel kann somit erleichtert und das Wirtschaftswachstum angeregt werden. Dadurch können möglicherweise die Preise für Verbraucher gesenkt und ihnen gleichzeitig eine größere Auswahl angeboten werden. vzbv und BEUC befürworten grundsätzlich die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden. Die Einrichtung spezieller „TTIP-Mechanismen“ und die Diskussion neuer Gesetzesvorschläge in solchen Gremien sind jedoch abzulehnen. Um effektiv zu sein und den Verbrauchern konkrete Vorteile anbieten zu können, muss eine Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden konkrete Bedingungen erfüllen. Diese sollen sicherstellen, dass die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden effizient ist, europäische Verbraucherschutzstandards nicht verringert, und Verbrauchern Vorteile bringt. Unsere Analyse und Empfehlungen basieren auf dem aktuellen Textvorschlag der Europäischen Kommission zum horizontalen Kapitel der regulatorischen Zusammenarbeit.² Diese Anmerkungen erfolgen ebenfalls vor dem Hintergrund, dass eine weitreichende Zusammenarbeit hinsichtlich einer regulatorischen Harmonisierung zwischen der EU und den USA insgesamt als fragwürdig betrachtet wird.

Der Begriff der „regulatorischen Zusammenarbeit“ ist mehrdeutig, denn er bezieht sich sowohl auf die Zusammenarbeit in Bezug auf EU-Verordnungen und Richtlinien – die wir ablehnen – als auch auf andere Arten der Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden in deren Durchführungs- und Durchsetzungskapazitäten – die wir unterstützen. Die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden sollte sich allein mit nicht-legislativen Rechtsakten und mit der Durchsetzung bestehender Regelungen befassen. Diese sollten besser miteinander vereinbar gemacht werden und neue technische Regelungen für Gesetzgeber – und keine Gesetze – vorschlagen. Folglich sollte sich eine regulatorische Zusammenarbeit materiell auf nicht-legislative Rechtsakte und im Hinblick auf beteiligte Behörden auf die EU-Agenturen und Behörden und nicht nur auf die Kommission beziehen.

² Ausführlicher Vorschlag, der den USA im Verlauf der Gesprächsrunde im April 2015 von der EU den USA vorgelegt und am 4. Mai 2015 veröffentlicht wurde.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153403.pdf

Wir möchten betonen, dass Verbraucher ebenfalls offensive Interessen an dieser Säule der TTIP-Verhandlungen haben. Durch einen Austausch von Best Practices und den Abbau überflüssiger Regeln sowie den Versuch, technische Standards besser miteinander zu vereinbaren, können Regulierungsbehörden einen konkreten Mehrwert für Verbraucher liefern. Beispielsweise könnten sie vorschlagen, ein transatlantisches Schnellwarnsystem für die Produktsicherheit von Lebensmitteln auf Grundlage der EU-RASFF und RAPEX-Modelle einzurichten. Tatsächlich werden besser informierte Regulierer in der Lage sein, schneller zu reagieren und Verbraucher vor gefährlichen Waren zu schützen. EU- und US-Agenturen könnten ferner den Austausch von Daten über klinische Studien verbessern, um Patienten einen schnelleren Zugriff auf neue Arzneimittel anzubieten, doppelte Inspektionen von Arzneimitteln könnten so vermieden werden. Ein weiterer Bereich der Zusammenarbeit zwischen Behörden aus der EU und den USA könnte die effektive Durchsetzung der Rechte von Verbrauchern in der EU sein. Beispielsweise im Hinblick auf die Durchsetzung von Verbraucherrechten bei Online-Kaufverträgen. Einige dieser Interessen sind bereits in die Verhandlungen eingebettet, andere haben die Verhandlungsführer augenscheinlich noch nicht auf dem Schirm.

TTIP ist konzipiert als ein „lebendes Abkommen“, das heißt, dass zahlreiche Bestimmungen des Textes langfristig genutzt werden, um Regulierungen transatlantisch anzugleichen. Dementsprechend werden die langfristigen Auswirkungen von TTIP von der Art und Weise abhängen, wie die Zusammenarbeit zwischen Regierungsbehörden konzipiert wird, welchen Umfang sie hat und welche verbindlichen Maßnahmen hier festgelegt werden. Damit die regulatorische Zusammenarbeit effektiv ist und zu keiner regulatorischen Abschreckungswirkung führt, bedarf es einer freiwilligen Grundlage. Diese sollte allein nicht-legislative Rechtsakte abdecken und Regulierungsbehörden zu einer Kooperation ermutigen, ohne zusätzlich steigende Kosten und administrative Belastungen zu verursachen. Die Regulierungsbehörden dürfen weder verpflichtet werden den Inhalt von Verordnungsentwürfen zu kommunizieren, noch bedarf es eines obligatorischen Ergebnisses der Zusammenarbeit oder verpflichtender „Feedback-Mechanismen“, wie dies im US-amerikanischen „notice and comment“-System der Fall ist.

Die von der EU vorgeschlagene Struktur für einen Dialog zwischen Regulierungsbehörden ist zu komplex, zu weitreichend und letzten Endes nicht notwendig, um eine Zusammenarbeit zu optimieren. Sollte im endgültigen Abkommen ein „Gremium zur regulatorischen Zusammenarbeit“ („Regulatory Cooperation Body“, RCB) eingesetzt werden, so ist es unerlässlich, dass dessen Auswirkungen in Bezug auf Kosten, administrative Belastungen, personelle Ressourcen und auf ein mögliches „Einfrieren“ von Regierungshandeln bewertet werden. EU-Bürger sollen durch die Umsetzung des Abkommens Geld sparen, doch dies wird nicht möglich sein, wenn ein „bürokratisches Monster“ geschaffen wird, das aus Steuergeldern bezahlt wird. Das Fehlen

einer derartigen Bewertung ist in Zeiten des EU-Programms zur „Besseren Rechtsetzung“ unverständlich.

Die Europäische Kommission muss in jedem Fall die Empfehlungen des Europäischen Parlaments in den Verhandlungen berücksichtigen, wie sie in der EP-Resolution am 8. Juli 2015 festgeschrieben wurden.³ Das Europäische Parlament hat insbesondere unterstrichen, dass im horizontalen Kapitel zur regulatorischen Zusammenarbeit "die **höchsten Schutzniveaus** für Gesundheit und Sicherheit im Einklang mit dem in Artikel 191 TFEU niedergelegten Vorsorgeprinzip; eine Gesetzgebung für Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutz und für das Tierwohl; sowie für die in der EU bestehende kulturelle Vielfalt" ausgearbeitet und sichergestellt werden.

1. Der Geltungsbereich regulatorischer Kooperation

Eine bessere Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Behörden in der EU und den USA sollte sich auf die technische Umsetzung von Verordnungen konzentrieren. Technische Regelungen sollten besser miteinander vereinbar gemacht werden, ohne in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen. Dies wurde von der Europäischen Kommission seit Beginn der Verhandlungen wiederholt.⁴ Allerdings sind in der neuesten Version des EU-Vorschlags zur regulatorischen Zusammenarbeit all diejenigen Rechtsakte auf EU-Ebene abgedeckt, die „erhebliche Auswirkungen auf den Handel oder Investitionen“ haben oder gegebenenfalls haben können. Dies ist ein sehr weit gefasster Geltungsbereich – weit davon entfernt, sich nur auf technische Fragen zu konzentrieren. Die EU-Kommission muss klar definieren, welche Handlungen hiervon betroffen wären.⁵ Rechtsakte, die für eine regulatorische Zusammenarbeit infrage kommen, müssen eindeutig herausgestellt werden.

Mechanismen wie „**Gegenseitige Anerkennung**“ oder „**Äquivalenz**“ müssen zurückhaltend und umsichtig behandelt werden, da es ansonsten langfristig zu einer faktischen Absenkung von Schutzstandards kommen kann, beispielsweise in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Chemie und Finanzdienstleistungen. Würde die EU beispielsweise die US-amerikanischen Verfahren zur Dekontamination von Geflügelfleisch durch Peroxyessigsäure als gleichwertiges Verfahren zu den EU-Verfahren anerkennen – wo nur Wasser eingesetzt wird⁶ – so würde dadurch die Hygienegesetzgebung für Lebensmittel ausgehebelt. Auf der Grundlage des derzeitigen Rahmens für einen Dialog zwischen

³ Resolution des Europäischen Parlaments zu TTIP: P8_TA-PROV (2015) 0252 (Punkt 2, c i).

⁴ EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström: [blogpost](#) vom 10. Februar 2015: „Wir möchten unsere regulatorische Zusammenarbeit auf technische Bereiche konzentrieren, in denen die Regelungen der EU und der USA bereits ähnlich sind.“

⁵ In NB 6 des Vorschlags, auf den zuvor Bezug genommen wurde, ist die Erfassung dieser Handlungen vorgesehen, ohne dabei jedoch ins Detail zu gehen.

⁶ Siehe Art. 3 (2) der Verordnung (EC) Nr. 853/2004, in der spezifische Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs niedergelegt sind.

den Regulierungsbehörden ist es jedoch zu unterstützen, dass durch eine regulatorische Kooperation eine Doppelung in bestimmten Bereichen vermieden werden kann. Dies betrifft unter anderem die Sicherheit von Spielzeug sowie klinische Studien. Das Europäische Parlament formulierte in seiner TTIP-Resolution ähnliche Empfehlungen.⁷

Es ist zu begrüßen, dass in den allgemeinen Anmerkungen des Kommissionsvorschlags der **Geltungsbereich der regulatorischen Zusammenarbeit keine gemeinwohl-orientierten Gesetzgebungsakte** auf zentraler oder dezentraler Ebene abdecken soll. Dies betrifft unter anderem auch Regelungen zum Verbraucherschutz. Um dieses Ziel jedoch rechtsverbindlich umzusetzen, muss dies (nach unserer Auffassung) in Artikel 3 des Textvorschlags aufgenommen werden. Die **explizite Ausnahme einzelner Sektoren** – wie bspw. des Datenschutzes – aus der Reichweite für eine regulatorische Kooperation ist zu begrüßen. Die Liste ausgenommener Bereiche sollte im horizontalen Kapitel ausführlich beschrieben werden.

2. Informationsaustausch kann nur freiwillig sein

Die regulatorische Zusammenarbeit in TTIP soll nach den jetzigen Entwürfen der EU-Kommission als verpflichtend vorgeschrieben sein. Dies wird von den Verhandlungsführern aufgrund der Tatsache gerechtfertigt, dass der bestehende regulatorische Dialog mit den USA nicht wirksam genug sei. Ein verpflichtender Dialog ist jedoch weit davon entfernt, eine Garantie für mehr Leistungsfähigkeit zu sein, auch da es keine Regelungen zur Beilegung von Streitigkeiten gibt. Auch beim EU-kanadischen Handelsabkommen CETA bildet die regulatorische Zusammenarbeit einen wichtigen Eckpfeiler, es handelt sich aber gleichwohl um ein **freiwilliges System**. Es ist zu empfehlen, auf den Erfahrungen aus den Verhandlungen mit Kanada aufzubauen und einen freiwilligen Ansatz zu verfolgen, um das Recht auf Regulierung langfristig zu gewährleisten. Es ist notwendig, den Regulierungsorganen in der EU einen Ermessensspielraum zu lassen, in dem sie entscheiden können, in welchen Fällen eine Kooperation als sinnvoll erachtet wird und wann nicht – so wie es auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt sein soll. In der Tat könnte der Austausch von Informationen Vorteile mit sich bringen, er wird aber auch den

⁷ Europäisches Parlament (2015): TTIP-Resolution, P8_TA-PROV 0252 (Punkt 2, c, i). „Die Verhandlungsführer beider Seiten müssen in Bezug darauf, welche technischen Verfahrensweisen und Standards grundlegend sind und nicht aufs Spiel gesetzt werden dürfen, welche einer gemeinsamen Herangehensweise unterliegen könnten, in welchen Bereichen eine gegenseitige Anerkennung, die auf einem gemeinsam hohen Standard und einem starken Marktüberwachungssystem basiert, wünschenswert ist und wo einfach ein verbesserter Austausch von Informationen möglich ist, erkennen und darlegen.“

Druck von politischen und wirtschaftlichen Interessen auf Regulierungsbehörden erhöhen, was auf lange Sicht eine **regulatorische Abschreckungswirkung** zur Folge haben könnte.⁸

Im derzeitigen Artikel 9 des europäischen Textvorschlags ist in Bezug auf den Informationsaustausch auf europäischer Ebene festgelegt, dass eine Partei auf Verlangen der anderen Partei ergänzende Angaben zu geplanten Rechtsakten machen muss. Eine solche „TTIP-spezifische“ Zusammenarbeit in Bezug auf regulatorische Initiativen ist jedoch nicht sinnvoll, dieser Abschnitt sollte entsprechend gestrichen werden. Die Gründe dafür sind wie folgt: Ein Handelspartner sollte im Vergleich zu inländischen Gesetzesgebern keinen bevorzugten Zugang zu den Verordnungsentwürfen haben. Im derzeitigen Entwurf des Vorschlags (Art. 12) könnte ein **Dialog vor der Verabschiedung eines Kommissionsvorschlags** stattfinden.

In der Vorschrift ist ferner vorgesehen, dass keinerlei Angaben aus diesem Kapitel eine Partei dazu verpflichten, das Gesetzgebungsprogramm aufzuheben oder zu verschieben. Allerdings ist in Artikel 9 auch vorgesehen, dass sich die Parteien konstruktiv an dem jeweiligen Austausch beteiligen und dass jeder wesentliche Punkt, der von einer der Parteien vorgebracht wird, von der anderen Partei zu beantworten ist. Dies widerspricht der Behauptung, dass Gesetzgebungsvorschläge nicht beeinflusst werden sollten. Demzufolge empfehlen wir, dass eine Verpflichtung zum Austausch von Verordnungsentwürfen klar ausgeklammert wird. Handelspartner und Interessengruppen haben im Übrigen schon heute die Gelegenheit, zu Beratungen und Stellungnahmen zu Verordnungsentwürfen beizutragen und an öffentlichen Konsultationen teilzunehmen.

3. Einbeziehung von Interessengruppen

Als gemeinnützige Organisation stehen wir Konsultationen mit Interessengruppen naturgemäß aufgeschlossen gegenüber. Im derzeitigen Artikel 6 des EU-Textvorschlags heißt es, dass Regulierer die Beiträge von Interessengruppen während des **öffentlichen Konsultationsprozesses** berücksichtigen müssen. Es muss aber betont werden, dass ein solcher Prozess integrativ und repräsentativ sein muss. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, Verfahren vorzusehen, durch die eine regulatorische Vereinnahmung durch wirtschaftliche Interessen verhindert wird. Tatsächlich verfügen Interessengruppen, die Unternehmen und Industrie repräsentieren, über mehr Mittel als kleinere Interessengruppen und NGOs (Nichtregierungsorganisationen). Zwar ist dies in der Tat eine Formulierung, die bereits im WTO-Abkommen zu technischen Handelshemmnissen (TBT) existiert. Allerdings haben die USA ihre Absicht

⁸ Alberto Alemanno (2015): The Regulatory Cooperation Chapter of the Transatlantic Trade and Investment Partnership: Institutional Structures and Democratic Consequences.

zum Ausdruck gebracht, dass sie die regulatorische Praxis der EU modifizieren wollen, insbesondere, im Hinblick auf die Konsultation von Interessengruppen und hinsichtlich Transparenz. Dies betrifft vor allem das amerikanische Verfahren „notice and comment“. Gegenüber Interessengruppen muss es Beschränkungen geben, um zeitliche Aufschiebungen, insbesondere durch den Missbrauch von Kommentierungsmöglichkeiten, zu verhindern.

Darüber hinaus ist in dem derzeitigen Artikel 15 des EU-Textvorschlages die **Beteiligung von Interessengruppen** innerhalb des „Gremiums zur regulatorischen Zusammenarbeit“ (RCB) enthalten. Es ist zu begrüßen, Interessengruppen in den Prozess einzubeziehen und somit dem RCB allgemeine Ansichten und Beobachtungen vorlegen zu können. Allerdings ist die Einrichtung eines solchen Gremiums nicht notwendig, um die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden zu optimieren. Denn es würde zu weiteren administrativen Kosten führen. Ein derartiger Mechanismus zur Berücksichtigung von Vorschlägen von Interessengruppen durch den RCB und das Erfordernis „ohne ungebührliche Verzögerung“ schriftlich Rechenschaft abzulegen, ist klar abzulehnen. Es muss sichergestellt werden, dass ein „regulatory chill“ nicht eintreten kann. Ein konkretes Beispiel für die Sorgen vor einer solchen „Abschreckungswirkung“ durch eine verpflichtende Einbindung von Interessengruppen wäre die Förderung der Lebensmittelrückverfolgung auf transatlantischer Ebene. Einige Interessengruppen würden hier sicherlich Vorschläge einreichen und argumentieren, dass diese Vorschriften mit einer unnötigen Belastung verbunden wären und sich auf Arbeitsplätze und Wachstum auswirken könnten. Durch die verpflichtende Beantwortung dieser Vorschläge und einer Rechenschaftspflicht von Gesetzgebern gegenüber von Interessengruppen könnten Initiativen hinausgeschoben oder aufgeweicht werden.

Im Hinblick auf **Kommentierungen zwischen den Vertragsparteien** ist zu begrüßen, dass die Gesetzgebungsorgane nicht verpflichtet werden sollen, auf Kommentierungen der jeweils anderen Partei zu antworten (Art. 9). Allerdings ist zu empfehlen, Punkt 6 dieses Passus zu erläutern, um ein Hinausschieben oder Aufweichen von Gesetzgebung zu verhindern. Denn hier heißt es, dass jeder wesentliche Punkt, der von einer Partei vorgebracht wird, von der anderen Partei anzusprechen und zu beantworten ist. Wie zuvor erläutert, muss hier verdeutlicht werden.

Ferner ist es wichtig, eine mögliche Nachweispflicht der Regulierungsbehörden im Hinblick auf die Kosten und Nutzen von Regulierung abzulehnen. Die Einführung einer solchen Analyse würde insbesondere die US-amerikanische risikobasierte Herangehensweise begünstigen und den gefährdungsbasierten Ansatz der EU untergraben, der eher in Einklang mit dem Vorsorgeprinzip steht. Diese Sorge steht im Zusammenhang mit dem zukünftigen Einfluss der regulatorischen Zusammenarbeit in TTIP auf die **Methodik der Folgenabschätzung** in der EU. Die Verpflichtung des RCB, „ohne ungebührliche Verzö-

gerung“ eine schriftliche Antwort zu geben (Art. 15) sollte hier gestrichen werden. Sie ist zu ersetzen durch die Möglichkeit des RCB, zu dem betreffenden Vorschlag ohne zeitliche Vorgabe mündlich oder schriftlich Stellung zu nehmen.

4. „Schlanke“ Institutionen der Zusammenarbeit

Ein wichtiger Kritikpunkt an der vorgeschlagenen regulatorischen Zusammenarbeit in TTIP betrifft ihre komplexe Struktur und die Effekte auf öffentliche Ausgaben, Bürokratiekosten sowie das Risiko eines regulatorischen Abschreckungseffekts. Gemäß dem Vorschlag der EU wird das RCB drei Ebenen umfassen (außerdem noch ein geplantes Forum für Finanzdienstleistungen).

Die erste, höchste Ebene ist die politische. Sie hätte die Form eines **Minister-rats**, der den Regulierungsbehörden Prioritäten der transatlantischen Zusammenarbeit vorschlägt.

Auf der zweiten Ebene befindet sich das „Gremium zur regulatorischen Zusammenarbeit“ (RCB), es setzt sich aus Mitgliedern von Regulierungsbehörden aus der EU und den USA zusammen. Seine Aufgabe wäre es, Informationen auszutauschen, Wege zur Verbesserung der regulatorischen Vereinbarkeit zu finden und den Gesetzgebern gemeinsame Verordnungen vorzuschlagen. Während eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Regulierern aus der EU und den USA unterstützenswert ist, sind wir der **festen Überzeugung, dass die Einrichtung eines RCB zu große administrative Hürden und Kosten verursachen würde**. Die Organisation regelmäßiger Versammlungen der voneinander abweichenden Regulierungsbehörden bedarf keiner komplexen Struktur. Dies könnte in dem Übereinkommen durch die Schaffung eines formellen Dialogs zwischen den Regulierungsbehörden zustande kommen.

Die dritte Ebene ist administrativer Natur: die **Anlaufstellen**. Diese Ebene ist zuständig für die Informationsflüsse, die mit TTIP institutionalisiert werden sollen. Die Anlaufstellen sollen die Form von Ämtern annehmen, die für den Austausch von Informationen über beabsichtigte und bereits vorhandene Rechtsakte auf EU-Ebene (obligatorischer Austausch von Informationen) und mitgliedstaatlicher Ebene (freiwilliger Austausch von Informationen) verantwortlich sind. Die Anlaufstellen sind darüber hinaus zuständig für die Kanalisierung von Kommentaren und Erklärungen einer Partei in Bezug auf Rechtsakte der jeweils anderen Partei. Dies ist jedoch mit großen Erschwernissen verbunden und nicht notwendig im Hinblick auf eine freiwillige Zusammenarbeit der transatlantischen Partner. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Vielzahl der derzeit verhandelten Handelsabkommen und ihre unterschiedlichen Formen regulatorischer Zusammenarbeit berücksichtigt werden.

Falls sich beide Parteien über die Einrichtung eines „Gremium zur regulatorischen Kooperation“ verständigen, müssen klare rote Linien vorgesehen werden, denn der geplante RCB wäre eine einflussreiche Struktur. Bisher liegt

jedoch keine **Folgenabschätzung** der Auswirkungen in Bezug auf gesetzgebende Fristen, verwaltungstechnische Erschwernisse für die EU und die nationalen Behörden sowie deren Kosten vor. Eine derartige Struktur wird in jedem Fall umfangreiche **personelle und finanzielle Mittel** benötigen, um den Austausch von Informationen, ergänzende Anfragen, Kommentare und Antworten in die Tat umsetzen zu können. Angesichts der Haushaltsbeschränkungen innerhalb der Kommission und ihrer nachgelagerten Agenturen besteht Anlass zur Besorgnis. TTIP soll Unternehmen und Behörden, und somit indirekt auch Bürgern und Verbrauchern, zu Geldeinsparungen verhelfen. Das ist aber nicht realistisch, wenn die Allgemeinheit für einen Mechanismus bezahlen muss, dessen Kostenumfang noch nicht voraussehbar ist. Daher ist zu empfehlen, eine ausführliche Folgenabschätzung der zu erwartenden Kosten für das gesamte System der geplanten regulatorischen Zusammenarbeit (einschließlich der Anlaufstellen und der verschiedenen Kommunikationskanäle) durchzuführen und den zu erwartenden Einsatz finanzieller und personeller Mittel zu analysieren.

Außerdem sollten der Einfluss wirtschaftlicher wie politischer Interessen auf Regulierungsbehörden bewertet und konkrete Instrumente für die Sicherung des Rechts auf Regulierung ermittelt werden. Dies ist erforderlich, um sicherzustellen, dass das europäische Schutzniveau nicht durch eine regulatorische Zusammenarbeit untergraben wird. **Eine „leichtere“ Struktur der regulatorischen Kooperation** muss also in Erwägung gezogen werden. Diese sollte nicht verpflichtend sein und ihr Geltungsbereich eingeschränkt werden.

Weiterhin müssen die Verhandlungsführer der **Zusammensetzung des Dialogs** zwischen Regulierungsbehörden besondere Beachtung schenken. Dem EU-Vorschlag entsprechend sollen sich hier folgende Beteiligte an einen Tisch setzen: Repräsentanten der zentralen und dezentralen Ebene aus der EU und den USA, leitende Vertreter von Regulierungsbehörden sowie Vertreter, die für internationale Handelsfragen verantwortlich sind. Dementsprechend wird die Rolle der Generaldirektion Handel in dieser Struktur vorherrschend sein. Folglich definiert die EU-Kommission „Regulierer“ und „zuständige Behörden auf zentraler EU-Ebene“ in ihrem Vorschlag (Art. 2) vor allem in Bezugnahme auf die EU-Kommission. Diese müsste sich jedoch auch auf die Rolle der **Agenturen und Behörden der EU** beziehen, die die eigentlichen Regulierungsorgane in der Europäischen Union sind. Erneut geht es bei der zweiten Säule von TTIP um die Zusammenarbeit zwischen Regulierern, d. h. denjenigen, die Verordnungen umsetzen und überwachen – und nicht diejenigen, die diese machen. Im Hinblick auf die Einbeziehung der Kommission erwarten wir, dass nicht nur die Verantwortlichen der Generaldirektion Handel, sondern auch **Beamte der sektoral relevanten Generaldirektionen**, die über die entsprechende Sachkenntnis verfügen, eingebunden werden. Dies muss in Art. 16 des Vorschlags erläutert werden.

5. Kohärenz in der regulatorischen Zusammenarbeit

Das horizontale Kapitel zur regulatorischen Zusammenarbeit gewährleistet nicht die Kohärenz mit anderen Säulen der regulatorischen Zusammenarbeit. Dies betrifft unter anderem das **SPS-, TBT- und die sektoralen Kapitel sowie den Teil bzgl. Finanzdienstleistungen**.

Den allgemeinen Anmerkungen des jetzigen Vorschlags ist ein Hinweis auf ihren Zusammenhang mit dem horizontalen Kapitel hinzugefügt. Darin heißt es: "In case of overlap or doubt, the specific or sectoral provisions shall prevail and it remains open at this stage whether in some sectors, such as for example chemicals, such specific or sectoral provisions might have a comprehensive character." Auch wenn es sicherlich richtig ist, dass der jetzige Text der EU-Kommission Änderungen unterworfen sein wird, ist es dennoch unerlässlich, jetzt solide Grundlagen festzulegen, um etwaige rechtliche Unvereinbarkeiten in der Zukunft zu vermeiden. Daher müssen die relevanten Platzhalter in dem vorliegenden Vorschlag vervollständigt werden.

Außerdem muss auch der Zusammenhang zwischen den Säulen für regulatorische Zusammenarbeit mit der **Marktzugangssäule** und den **sektorspezifischen Säulen** berücksichtigt werden. Es ist ebenfalls wichtig, die korrekte Formulierung und Kohärenz zwischen der transatlantischen regulatorischen Zusammenarbeit, den Vorschriften für den **EU-Binnenmarkt und anderen EU-Richtlinien** zu gewährleisten.

TTIP wird weiterhin nicht das erste Freihandelsabkommen sein, in dem ein Mechanismus für eine regulatorische Zusammenarbeit vorgesehen ist. Beispielsweise existiert dies bereits im EU-kanadischen Abkommen CETA. Eine Bewertung, wie sich diese beiden bilateralen Mechanismen auf EU-Ebene aufeinander auswirken, ist wichtig. Soweit es bislang beurteilt werden kann, werden aus diesen Abkommen zwei verschiedene Mechanismen und Organe entstehen und daher verschiedene Verwaltungsressourcen, Verfahrensregeln und analytische Instrumente zur Grundlage haben. Mit der Hinzunahme ähnlicher Mechanismen in anderen bilateralen Vereinbarungen könnte sich dies zukünftig noch komplexer gestalten.

Dies unterstreicht die Notwendigkeit für eine multilaterale Herangehensweise an regulatorische Zusammenarbeit, die im Hinblick auf Informations- und Kommunikationsstrukturen auf klaren Vereinbarungen beruht. Die bereits bestehenden multilateralen Institutionen, wie beispielsweise die Weltgesundheitsorganisation, sollten in diesem Konstrukt einen eindeutigen Platz haben.

6. Die fehlenden Ziele regulatorischer Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden ist in TTIP vorgesehen als ein Instrument zur Erleichterung von Handel und Investitionen, während gleichzeitig Schutzmaßnahmen für Verbraucher, Gesundheit und Sicherheit, personenbezogene Daten und finanzielle Stabilität erhalten werden. Das

Umgehen von Hindernissen hinter den Grenzen sollte auch Vorteile für die offensiven Interessen der Verbraucher zum Ziel haben. Tatsächlich wird TTIP nicht automatisch zu niedrigeren Preisen für Waren und Dienstleistungen sowie einer besseren Auswahl und Qualität führen. Hier könnte eine Zusammenarbeit im Hinblick auf Wettbewerbspolitik von Vorteil sein, weil ein **starker Wettbewerbsrahmen** für die Erreichung der erwarteten Vorteile aus TTIP entscheidend sein wird.

Abgesehen von diesen Zielen ist jedoch zurzeit keine klare Strategie zu erkennen, um **offensive Interessen von Verbrauchern** zu adressieren. Verbraucher versprechen sich von diesem Abkommen mehr als nur niedrigere Preise – sie wünschen sich, dass sich ihr tägliches Einkaufserlebnis verbessert und sie gleichzeitig ihre Rechte behalten und auch künftig ausbauen können. Demzufolge sollten die Verhandlungsführer eine Zusammenarbeit konzipieren, die darauf abzielt, ehrgeizige verbraucherpolitische Ziele anzugeben. Beispielsweise die Errichtung eines transatlantischen Schnellwarnsystems für die Produktsicherheit von Lebensmitteln. Außerdem könnte eine ehrgeizige Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden eine Reduzierung von Geoblocking zum Ziel haben.

Ein anderes Instrument, das zur Sicherung eines hohen Verbraucherschutzniveaus fehlt, besteht darin, eine wirksame **Durchsetzung von Verbraucherrechten** beim transatlantischen Einkauf zu garantieren. Tatsächlich soll TTIP einen stärkeren Strom von Waren und Dienstleistungen generieren, die von den Verbrauchern gekauft werden sollen. Infolgedessen können sich auch mehr Rechtsstreitigkeiten ergeben und es bedarf Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten sowie einer sichergestellten Durchsetzung von fest etablierten Verbraucherrechten. Die Zusammenarbeit muss also konkret sicherstellen, dass Verbraucher geschützt werden, zum Beispiel wenn während oder nach einem Online-Kauf Probleme entstehen. Dies ist im Augenblick nicht der Fall; der Schutz von Verbraucherrechten ist nicht nur eine Frage des Wohnsitzes, sondern hängt von zahlreichen Faktoren ab: Von dem für Verbraucherverträge geltenden Recht und davon, ob Anbieter aus Nicht-EU-Staaten die Länder zum Ziel haben, in denen EU-Verbraucher leben.⁹ Kauft beispielsweise ein Verbraucher ein Produkt oder eine Dienstleistung von einem US-Unternehmen, zu dessen Zielgruppe er nicht direkt gehört und das in seinem Vertrag

⁹ Auf der Internetseite Your Europe, die sich mit Online-Shopping befasst, erklärt die EU-Kommission: „Ihre Verbraucherrechte gemäß den EU-Richtlinien gelten normalerweise auch für Käufe von Online-Händlern, die nicht aus der EU kommen und EU-Verbraucher als Zielgruppe haben. Bitte beachten Sie aber, dass Sie möglicherweise größere Probleme bei der Durchsetzung Ihrer Rechte gegenüber Händlern von außerhalb der EU haben könnten. Es ist immer gut, zu überprüfen, wo der Händler registriert ist. Eine Internetadresse, die mit ".eu“, ".ie“ oder ".co.uk“ endet, garantiert *nicht*, dass der Händler seinen Sitz in der EU hat und dort registriert ist.“
http://europa.eu/youreurope/citizens/shopping/buy-sell-online/rights-e-commerce/index_en.htm

eine Zwangsschiedsklausel und eine Auswahl von Gesetzesbestimmungen zugunsten des Nicht-EU-Rechtes aufgenommen hat, so ist dieser Verbraucher oft nicht durch die Verbraucherrechte der EU geschützt.

Tatsächlich ist in diesen Klauseln häufig festgelegt, dass sich im Falle von Rechtsstreitigkeiten nicht öffentliche Gerichte, sondern vielmehr ein Privatgericht mit dem Rechtsstreit befasst. Eine „Zustimmung“ zu diesen Klauseln ist Verbrauchern in den meisten Fällen jedoch nicht bewusst. Deshalb müssen die Verhandlungsführer dafür Sorge tragen, dass eine bessere Zusammenarbeit zwischen europäischen Verbraucheragenturen und Behörden und den USA verfolgt wird, um die Verbraucher vor dieser Praxis zu schützen. Verbrauchern sollte der Zugang zu persönlichen, telefonischen und internetbasierten Beratungsstellen ermöglicht werden, damit eine erfolgreiche Rechtsdurchsetzung sichergestellt werden kann.