

FAQ

DAS TRANSATLANTISCHE HANDELS- UND INVESTITIONSABKOMMEN (TTIP)

Europa und die USA verhandeln seit Juli 2013 über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (englisch abgekürzt TTIP). Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) setzt sich dafür ein, dass dabei bewährte Verbraucherschutzstandards berücksichtigt werden.

Hier gibt es Antworten auf wesentliche Fragen zum geplanten Abkommen und die Einschätzungen des vzbv.

I. ZUM HINTERGRUND

Zielsetzungen des Abkommens?

Wirtschaftswachstum fördern, Arbeitsplätze schaffen, internationale Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten und Blaupause sein für zukünftige Freihandels- und Investitionsabkommen – das sind laut Europäischer Kommission die Hauptziele der EU und USA.

Wie wollen die Verhandlungsführer diese Zielsetzung erreichen?

Das EU-Verhandlungsmandat umfasst nahezu alle Industrie-, Wirtschafts- und Dienstleistungssektoren, angefangen von agrar- und landwirtschaftlichen Erzeugnissen bis hin zum Datentransfer.

Die Ziele im Einzelnen:

- Abbau von Handelshemmnissen, etwa in Form der Abschaffung von Warenzöllen
- und der Harmonisierung oder gegenseitigen Anerkennung von Normen und Standards
- eine stärkere Öffnung der Dienstleistungsmärkte
- ein erleichteter Zugang von Unternehmen zu öffentlichen Beschaffungsmärkten
- Schaffung eines sicheren Rahmens für unternehmerische Investitionen
- eine enge regulatorische Zusammenarbeit

Was soll TTIP ökonomisch bringen?

- Nach Studien aus dem Jahr 2013, etwa im Auftrag der Europäischen Kommission oder des Bundeswirtschaftsministeriums, könne die EU-Wirtschaft jährlich einen Gewinn von 119 Mrd. Euro erzielen, die US-Wirtschaft von 95 Mrd. Euro. Verbraucherhaushalte in der EU würden infolge von Preissenkungen und einer größeren Auswahlmöglichkeit unter Produkten jährlich durchschnittlich 545 Euro einsparen.
-
- Je nach Szenario – nur Abbau von Zöllen oder tiefere Liberalisierung im regulatorischen Bereich mit Berücksichtigung von Handelsumlenkungseffekten – soll das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland über zehn Jahre zwischen 1,6 bis 4,7 Prozent insgesamt steigen und 110.000 bis 180.000 Arbeitsplätze geschaffen werden.
-
- Ob und inwieweit diese Modellrechnungen aufgehen, ist unter Berücksichtigung der Effekte anderer Freihandelsabkommen fraglich. Neuere Studien aus dem Jahr 2014, deren Modellannahmen mehr handelsumleitende Effekte einbeziehen, kommen auch zu negativen Szenarien.

Wer wird das Abkommen ratifizieren?

Das hängt von dessen Inhalt ab. Bewegt sich das Abkommen innerhalb der handelspolitischen Kompetenzen der Europäischen Kommission, berührt es also nicht die Kompetenzen der EU-Mitgliedstaaten, handelt es sich um ein EU-Abkommen, das auf europäischer Seite nur vom Europäischen Parlament und vom Rat zu ratifizieren ist.

Berührt das Abkommen dagegen auch die Kompetenzen der Mitgliedstaaten – wonach es bei dem umfassenden Verhandlungsmandat aussieht –, ist es ein gemischtes Abkommen, das dann auch von den nationalen Parlamenten mit zu ratifizieren wäre.

Um welche Art von Abkommen es sich handelt, lässt sich formal erst mit Vorlage des finalen Verhandlungstextes beurteilen. Angesichts der Breite der Verhandlungsagenda, die kaum einen Wirtschafts- und Lebensbereich ausklammert, ist aber schon jetzt kaum vorstellbar, dass es sich nicht um ein gemischtes Abkommen handeln wird und damit auch zum Beispiel der Deutsche Bundestag mit ratifizieren müsste. Im Sinne einer vertrauensbildenden Maßnahme ist das sehr wünschenswert.

Die Europäische Kommission hat im Herbst 2014 beim Europäischen Gerichtshof eine gutachterliche Stellungnahme beantragt, welche Rechtsnatur das neu ausgehandelte EU-Singapur-Freihandelsabkommen hat. Die Rechtsauffassung des Gerichtshofs wird zwar nicht bindend sein für TTIP, wäre aber ein Indikator für die die Frage: Gemischtes Abkommen ja oder nein.

Wann ist mit einem Verhandlungsergebnis zu rechnen?

Die Verhandlungsführer streben ein Verhandlungsergebnis für Ende 2015 / Anfang 2016 an. Der Zeitdruck ist allein dem Umstand des bevorstehenden Wahlkampfes um die US-Präsidentschaft geschuldet und wird der Herausforderung nicht gerecht, dass die weltgrößte Freihandels- und Investitionszone mit der nötigen Sorgfalt zu verhandeln ist. Qualität muss vor Schnelligkeit gehen. Auch die Verhandlungen für CETA haben rund fünf Jahre in Anspruch genommen.

Bei einem sehr schnellen Verhandlungsschluss besteht je nach Konzeption für die künftige regulatorische Kooperation das Risiko, dass die strittigen Verhandlungspunkte nicht ausgehandelt werden, sondern den künftigen Regulierungsgremien überantwortet werden, mit möglicherweise intransparenten Prozessen.

II. DER VZBV ZU TTIP

Wie schätzt der vzbv das beabsichtigte Abkommen ein?

Das Abkommen kann und soll genutzt werden, um Handelshemmnisse „im engen Sinne“ abzubauen. Zölle, die primär das Ziel haben, besonders wettbewerbsfähige EU- bzw. US-Waren abzuwehren oder unattraktiv zu machen, können beseitigt oder schrittweise abgesenkt werden. Auch Doppelanforderungen an Hersteller, die zu keiner anderen oder höheren Produktsicherheit führen, stattdessen aber Bürokratieaufwand und Mehrkosten auslösen, sollten aufgehoben werden.

Angesichts der Breite des Verhandlungsmandats und unterschiedlicher Regulierungsphilosophien sieht der vzbv die beabsichtigte Angleichung auch von Standards und Regulierungen skeptisch. Denn davon können auch die Verbraucher schützende Herstellungsmethoden, Hygiene- und Sicherheitsvorschriften sowie Kennzeichnungspflichten betroffen sein. Sie würden damit als Handelshemmnisse interpretiert und beseitigt werden. Die Europäische Kommission weist zwar darauf hin, dass sie die in Europa erreichten Schutzstandards nicht aufgeben werde.

Auch der US-Präsident erklärte, er werde kein Abkommen unterzeichnen, das den Verbraucher- und Umweltschutz schwäche. Aufgrund der jeweiligen Marktzugangsinteressen der europäischen wie der US-amerikanischen Wirtschaft ist allerdings fraglich, ob und inwieweit das jeweils höhere Verbraucherschutzniveau gewahrt werden kann.

Bislang ist nämlich nicht erkennbar, dass das jeweils höhere Verbraucherschutzniveau Leitschnur für die Verhandlungen ist. Da sich viele europäische und US-amerikanische Schutz- und Regulierungsansätze strukturell unterscheiden und Abkommen auf Kompromissen beruhen, also auf Geben und Nehmen beider Verhandlungsseiten, ist hier Wachsamkeit gefordert.

Angesichts der Herausforderungen durch die Globalisierung für den Erhalt natürlicher Ressourcen wäre es zudem wichtig, dass die Verhandlungen konsequent genutzt würden, um eine nachhaltige und ressourcenschonende Wirtschafts- und Konsumweise zu fördern. Ob und inwieweit das Ziel von Wirtschaftswachstum dafür Raum lässt, und mit welcher Tiefe und Verbindlichkeit Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden, ist offen.

Viel spricht dafür, dass sich TTIP am im Sommer 2014 erzielten Verhandlungsergebnis der EU und Kanadas für ihr Freihandelsabkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) orientieren könnte, das ein Kapitel „Handel und Nachhaltige Entwicklung“ enthält. CETA ist noch nicht ratifiziert.

TTIP aus Verbrauchersicht – was muss berücksichtigt werden?

- Nachhaltigkeit, Ressourcenschonung und Corporate Social Responsibility als Leitmotiv
- nur der Abbau von Handelshemmnissen im engen Sinn
- beim Verbraucher- und Umweltschutz die Orientierung an Best Practice, das heißt am jeweils bislang höchsten Schutzniveau der Verhandlungspartner als Mindeststandard
- ein enger, transparenter transatlantischer Fachaustausch und Zusammenarbeit mit unverbindlichen Empfehlungen unter Beachtung insbesondere der parlamentarischen gesetzgeberischen Zuständigkeiten und Kontrollbefugnisse
- ein Schutz von Investoren und Investitionen ausschließlich nach dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung und keine darüber hinausgehenden materiellen Rechte oder Verfahrensrechte wie Zugang zu Schiedsverfahren
- transparente Verhandlungen mit öffentlichen Konsultationen zu wesentlichen Verhandlungsgegenständen
- die Ratifizierung des Abkommens auch durch die nationalen Parlamente

Der vzbv und seine Mitgliedsorganisationen haben ihre Anforderungen für einen Kurswechsel bei den TTIP-Verhandlungen im November 2014 in einer Resolution zusammengefasst.

Link zur Resolution: <http://www.vzbv.de/pressemeldung/verbraucherorganisationen-fordern-ttip-korrigieren>

Vorsorgeprinzip bewahren

Ein besonders sensibler Punkt ist die Gefährdung des in Europa vorherrschenden **Vorsorgeprinzips**. Hierbei handelt es sich um einen allgemeingültigen Grundsatz der EU (Art. 191 Vertrag über die Arbeitsweise der EU-AEUV), dem unter anderem beim Schutz der menschlichen Gesundheit Rechnung zu tragen ist. Verkürzt gesagt, dürfen Produkte und Dienstleistungen dann nicht auf den Markt gebracht werden, wenn aufgrund einer vorläufigen und objektiven wissenschaftlichen Risikobewertung begründeter Anlass zur Besorgnis besteht, dass sie möglicherweise negative Folgen für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen haben können. Das Vorsorgeprinzip ist Teil des Wertekanons der europäischen Verbraucherpolitik und Grundlage für das hohe Verbraucherschutzniveau.

Die USA richten dagegen ihren Verbraucherschutz überwiegend nach dem **Nachsorgeprinzip** aus. Dieser Ansatz basiert weniger auf einem vorbeugenden Schutz, sondern auf Maßnahmen zur Beseitigung von entstandenen Schäden. Bei einer Reihe von Verhandlungsgegenständen treffen Vorsorge- und Nachsorgeprinzip aufeinander, zum Beispiel bei Lebensmitteln und Chemikalien. Würden sich die Verhandlungspartner hier auf die gegenseitige Anerkennung verständigen, um Hemmnisse aus dem Wege zu räumen, ginge dies zu Lasten vor allem der europäischen Verbraucher.

Ein Beispiel: Die europäische Chemikalienverordnung REACH basiert auf dem Vorsorgeprinzip (Artikel 1 Abs. 3 der Verordnung). Nach ihr dürfen Chemikalien nur auf den Markt gebracht werden, wenn Hersteller oder

Importeure die Chemikalien bei der Europäischen Chemikalienagentur haben registrieren lassen und anhand einer Sicherheitsbeurteilung nachweisen, dass sie den vorgegebenen Sicherheitsstandards entsprechen und keine Gefahr für Mensch oder Umwelt darstellen. Bestehen Unsicherheiten bei der Sicherheitsbeurteilung, muss die Beurteilung auf den wissenschaftlichen Nachweisen beruhen, die zu den jeweils größten Bedenken Anlass geben.

Während also in Europa alle Chemikalien bei der Europäischen Chemikalienagentur registriert werden müssen und eine Sicherheitsbeurteilung erfolgt, muss nach der amerikanischen Gesetzgebung die Einreichung von Sicherheitsdaten nur in sehr begrenzten Fällen erfolgen. Außerdem sind Chemikalien, die bereits vor 1976 im Markt waren, weiterhin ohne weitere Sicherheitstestungen und Registrierungsanforderungen auf dem amerikanischen Markt erlaubt. Dies ist Ausdruck des Nachsorgeprinzips. Die verschiedenen Herangehensweisen führen zu unterschiedlichen Sicherheitsniveaus, beispielsweise bei Produkten wie Kosmetika.

Laut Europäischer Kommission kann das Vorsorgeprinzip auch in völkerrechtlichen Abkommen wie der TTIP Anwendung finden. Auch erklärt die Kommission, bestehende Sicherheitsvorschriften nicht abschwächen zu wollen. Angesichts der Eigeninteressen der EU bei TTIP ist allerdings derzeit fraglich, ob oder inwieweit die Kommission ihren Verhandlungskurs beibehalten kann.

Herausforderungen im Lebensmittelbereich

Zwischen der EU und den USA gibt es gravierende Unterschiede bei der Regulierung der Herstellung von Lebensmitteln, bei Hygienestandards, Kontrollen und Kennzeichnung. Die Unterschiede gehen auf das europäische Vorsorgeprinzip und das amerikanische Nachsorgeprinzip zurück und sorgen seit Jahren für Handelsstreitigkeiten. In Europa sind nach dem EU-einheitlichen Hygieneregulierungswerk mit dem Prinzip „Vom Acker bis zum Teller“ hohe Hygieneanforderungen auch beim Schlachtungsprozess notwendig. Geschlachtete Hühnchen dürfen nur mit heißem Wasser desinfiziert werden, wohingegen die USA die Desinfizierung durch ein ‚Chlorbad‘ erlauben.

Unterschiede gibt es auch bei der Einstellung der Verbraucher. Europäische Verbraucher lehnen ganz überwiegend den Einsatz von Gentechnik und Hormonen ab. Gentechnisch veränderte Lebensmittel müssen in Europa kraft Gesetzes grundsätzlich gekennzeichnet werden. In den USA gelten gentechnisch veränderte Lebensmittel dagegen als gleichwertig und unbedenklich und unterliegen auch keiner Deklarationspflicht. Europäische Verbraucher lehnen vor allem aus ethischen Gründen die Klontechnik und den Verkauf von Fleisch und Milch von Nachkommen geklonter Tiere ab. Unter amerikanischen Verbrauchern wächst in den letzten Jahren vorsichtig ebenfalls die Skepsis bei Gen- und Klontechnik sowie Hormonzusätzen.

Ob und welche Marktöffnungsregeln es in diesen sensiblen Bereichen geben wird, ist offen. Laut Europäischer Kommission seien Chlorhühnchen und genveränderte Lebensmittel insofern nicht auf der Agenda, dass bestehende EU-Regeln nicht angetastet werden. Eine damit immer noch mögliche Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung oder die Vertagung dieser kritischen Themen in den geplanten künftigen Regulierungsrat kann aber ebenfalls faktisch das „Aus“ des europäischen Vorsorgeprinzips einläuten. Denn nachdem so anerkannte Produkte frei und ohne Kennzeichnung in den Markt mit den strengeren gesetzlichen Anforderungen gelängen, würden diese faktisch und schrittweise aufgeweicht.

Inländische Unternehmen, für die die strengeren nationalen Regeln weiterhin gelten würden, würden sich erfahrungsgemäß nach einiger Zeit auf Inländerdiskriminierung berufen und fordern, dass auch für sie die „schwächeren“ Anforderungen gelten müssen. In den Verhandlungen muss die Europäische Kommission daher gerade im sensitiven Bereich der Agrar- und Lebensmittelprodukte das Vorsorgeprinzip strikt verteidigen. Vor allem muss sie dabei auch von der Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung Abstand nehmen. Auch die Einlassung auf eine Kennzeichnung amerikanischer Produkte käme einer Aufweichung von Verbraucherschutzstandards gleich, ganz abgesehen davon, dass es in den USA gar kein Kontrollsystem für die Erfüllung der Kennzeichnungspflichten gäbe.

Herausforderungen beim Datenschutz

Offiziell wird nicht über Datenschutz verhandelt, allerdings über „Data Flow“, was den handelsbezogenen Datentransfer meinen soll. Davon lässt sich jedoch der Datentransfer im Verhältnis B2C, also Unternehmen/Verbraucher, nicht exakt trennen, womit das Thema Kundendatenschutz doch mittelbar auf der Agenda ist.

Die US-Wirtschaft und die europäische Wirtschaft wünschen einen Datentransfer frei von jeder Beschränkung. Europapolitische Überlegungen, den Transfer sensibler Daten einzuschränken oder von der aktiven Zustimmung der Dateninhaber abhängig zu machen, werden daher als neues Handelshemmnis betrachtet und abgelehnt.

So lange auf europäischer Seite die Datenschutz-Verordnung nicht unter Dach und Fach ist und in den USA das geplante Consumer Privacy Bill of Rights, kann damit auch Datentransfer kein Verhandlungsgegenstand bei TTIP sein. Die Europäische Kommission sollte darauf drängen, dieses Thema von der Agenda auszunehmen.

Herausforderungen bei Finanzmarktregeln

Nach wie vor ist offen, ob Finanzmarkt- und Finanzproduktregeln Verhandlungsgegenstand werden. Trotz diverser verhandlungstaktischer Äußerungen spricht sich die Europäische Kommission im Kern dafür aus, die USA dagegen. Der vzbv vertritt die Ansicht, dass Finanzmarktregeln und Finanzproduktregeln nicht Gegenstand einer TTIP werden sollten, da das Risiko zu hoch ist, dass darüber die nach der Finanzmarktkrise mühsam errungene Re-Regulierung, die immer noch Lücken aufweist, aufgeweicht wird. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Europäische Kommission ihre bisherige Haltung als Verhandlungspfand einsetzt, sollte am Ende von der Aufnahme in die Verhandlungen abgesehen werden.

Investitionsschutz

TTIP könnte Investoren und ihren Investitionen Schutzrechte einräumen, die inländischen Investoren nicht zur Verfügung stünden. Dies geht aus den europäischen Plänen hervor, die Gegenstand einer öffentlichen Konsultation in 2014 waren, ebenso aus dem Verhandlungstext für CETA vom August 2014. Trotz Reformbestrebungen der Europäischen Kommission sind hier Begriffe wie Investor, Investition und indirekte Enteignung immer noch weit definiert und gingen damit über den Grundsatz der Inländergleichbehandlung hinaus. Die staatliche Regulierungshoheit wird für den wichtigsten Anwendungsfall des Investitionsschutzes, nämlich die „gerechte und billige Behandlung“ nicht hinreichend gewährleistet.

Ebenfalls kritisch ist, dass Investoren Staaten vor einem internationalen Schiedsgericht auf Kompensation verklagen können, wenn eine Verwaltungsmaßnahme oder ein neues Gesetz nach Ansicht eines Unternehmens zum Beispiel gegen die Klausel der „gerechten und billigen Behandlung“ von Investoren (fair and equitable treatment, kurz FET-Klausel) verstoße und seine Investitionen gefährde.

Ein Beispiel: Der schwedische Energiekonzern Vattenfall hat vor dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (englisch ICSID abgekürzt) Schadensersatzklage gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der Stillung zweier Kraftwerke als Folge des deutschen Atomausstiegs eingereicht. Vattenfall beruft sich dabei auf das internationale Handels- und Investitionsabkommen im Energiebereich (Energiecharta-Vertrag). Dieses gibt ausländischen Investoren das Recht, ohne vorherige Anrufung staatlicher Gerichte vor internationalen Schiedsgerichten gegen staatliche Maßnahmen zu klagen.

Nach Ansicht des vzbv ist es selbstverständlich, dass für – allerdings eindeutig definierte – ausländische Investoren und ihre Investitionen der Grundsatz der Inländergleichbehandlung gilt. Im Verhältnis EU-USA muss aber auch selbstverständlich sein, dass es keine darüber hinausgehende Bevorzugung von ausländischen gegenüber inländischen Investoren und Investitionen gibt. Die Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten und der USA gewähren „ausländischen“ Investoren hinreichend Schutz vor etwaiger unrechtmäßiger Diskriminierung. Den ausländischen Investoren ist wie den inländischen Investoren die Inanspruchnahme des üblichen Rechtsweges zumutbar, da das Justizsystem in den EU-Mitgliedstaaten und den USA hinreichend unabhängig und transparent ist. Gerade hieran gibt es aber Zweifel bei den internationalen Schiedsverfahren und ihren Spruchkörpern.

Der vzbv sieht es daher kritisch, dass die Europäische Kommission in ihrer Konsultation zum geplanten Investorenschutzkapitel das Ob dieser Sonderrechte nicht in Frage stellt, sondern nur Bereitschaft signalisiert, den Anwendungsbereich zu überdenken und Transparenz und Neutralität in den Schlichtungsverfahren zu fördern. Anfang 2015 will die Kommission ihre Erkenntnisse aus der Konsultation der Öffentlichkeit vorstellen.

Regulatorische Zusammenarbeit

Ein regelmäßiger Austausch und eine enge Kooperation sind grundsätzlich unerlässlich und wünschenswert. Die Entwicklung der EU basiert hierauf, Kritik an EU-Verfahrensweisen an dieser Stelle beiseite gestellt. Auch die Globalisierung oder internationale Krisen fordern dies. Seit 2007 gibt es außerdem bereits den Transatlantic Economic Council.

Die bislang bekannt gewordenen Vorschläge zur Erweiterung und Vertiefung der regulatorischen Kooperation werfen allerdings zahlreiche Fragen auf, etwa die, ob parlamentarische Gesetzgebungsverfahren verzögert werden oder zusammen mit Kontrollbefugnissen faktisch ausgehöhlt oder erschwert werden oder ob der Erlass neuer Verbraucherschutzstandards erschwert wird, wenn das vorgesehene Regulierungsgremium bereits die Idee als mit TTIP unvereinbar erklärt. Der vzbv drängt daher darauf, dass insbesondere der gemeinsame Plan zur regulatorischen Kooperation für eine öffentliche Konsultation frei gegeben wird.

Mehr Transparenz bei der Verhandlungsführung

Ein Abkommen, das nach derzeitigem Kenntnisstand Standards und Regularien betreffen wird oder kann, die dem Allgemeinwohl dienen, muss bei Erreichen bestimmter Verhandlungsmeilensteine mit allen wesentlichen Interessengruppen in der Form verhandelt werden, dass Konsultationen eröffnet werden. Die von Europäischer Seite eingerichtete Advisory Group, die „Stakeholder-Debriefings“ und die Konsultation der Europäischen Kommission zum Investorenschutz waren erste – wenn auch nachträgliche – Schritte. Für eine insgesamt transparente Verhandlungsführung genügen sie aber nicht.

Das in den letzten Monaten zur Verfügung gestellte Mehr an Information ist nicht zu verwechseln mit einem Mehr an Transparenz. Denn mehr Informationen kompensieren nicht die notwendige Einbindung der betroffenen Interessengruppen. Damit ist keine vollständige Offenlegung aller Verhandlungsdokumente oder gar der Taktiken gemeint, sondern eine Beteiligung, wie sie zum Beispiel grundsätzlich in Gesetzgebungsverfahren üblich ist.

Die Europäische Bürgerbeauftragte griff die Kritik auf und führte in 2014 eine öffentliche Konsultation durch, an der sich auch der vzbv beteiligte. Im Januar 2015 hat sie der Europäischen Kommission einen Katalog von Empfehlungen für mehr Transparenz vorgelegt. Als erste Reaktion veröffentlichte die Kommission erstmals eine konkretere Verhandlungsposition zu einem Einzelthema – ein kleiner Schritt, dem weitere und größere folgen müssen.

Kontakt:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. - vzbv
Helga Springeneer | Leiterin des Geschäftsbereichs Verbraucherpolitik
Markgrafenstr. 66, 10969 Berlin

Tel. (030) 25800-0
Fax (030) 25800-518

www.vzbv.de/ttip
ttip@vzbv.de

© Verbraucherzentrale Bundesverband
Stand: 12. Januar 2015