



Handel braucht Wandel

*Für eine Neuausrichtung
der europäischen Handelspolitik*

DR. NINA SCHEER

In ihrer Ausarbeitung setzt sich Nina Scheer mit Rahmenbedingungen für internationalen Handel unter Bezugnahme auf die UN-Ziele Nachhaltiger Entwicklung auseinander und leitet daraus Anforderungen auch für die heute verhandelten Freihandelsabkommen CETA und TTIP ab. Hierbei geht sie in Orientierung am Demokratieprinzip insbesondere auf die mit den Abkommen vorgesehenen Vereinbarungen zu Schiedsgerichtsbarkeit, Investitionsschutz und sog. Regulatorischer Kooperation ein. Zudem setzt sie sich grundlegend mit zukünftigen Markteintrittsvoraussetzungen auseinander. Scheer: „Handel zwischen Regionen und Wirtschaftsräumen erfordert Rahmenbedingungen, die regionale und kulturelle Alleinstellungsmerkmale honorieren, statt sie über angleichende Regulatorische Kooperation zu nivellieren.“

HANDEL BRAUCHT WANDEL

*Für eine Neuausrichtung
der europäischen Handelspolitik*

IMPRESSUM

Dr. Nina Scheer

Wahlkreisbüro Geesthacht
Markt 17
21502 Geesthacht

Wahlkreisbüro Ahrensburg
Manhagener Allee 17
22926 Ahrensburg

www.nina-scheer.de

© Nina Scheer
Oktober 2015

ISBN-13:978-3-920328-74-4

Die Publikation steht zum kostenlosen Download zur Verfügung, vgl. unter www.nina-scheer.de. Als gedruckte Ausgabe ist sie bei der Ponte Press Verlags-GmbH, Stockumer Str. 148, 44892 Bochum, www.pontepress.de zum Preis von 4,90 EUR je Exemplar zzgl. Portokosten erhältlich.

Gestaltung: Ute Vogt Kommunikationsdesign,
www.utevogt.com

V.i.S.d.P.:
Dr. Nina Scheer, Markt 17, 21502 Geesthacht

I. WACHSENDE GLOBALWIRTSCHAFT VERSUS NACHHALTIGE ENTWICKLUNG?	4
II. ZIELE UND BEDEUTUNG VON FREIHANDELSABKOMMEN	7
1. Werden mit Freihandelsabkommen „gute Standards“ gesetzt?	8
2. Zur Bedeutung des Demokratieprinzips	9
• Beeinflussen Investitionsschutz und Schiedsgerichtsbarkeit politisches und staatliches Handeln?	10
• Wird durch die Regulatorische Kooperation die Gestaltungshoheit der Vertragspartner eingeschränkt?	11
3. Sind die europäische und deutsche Wirtschaft auf Freihandelsabkommen angewiesen?	13
III. EUROPÄISCHE REFORMBEDARFE IM LICHT VON FREIHANDELS-ABKOMMEN	16
1. Völkerrechtliche Verträge mit Geheimschutzinteresse?	16
2. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union überwinden	16
• Überschreitet die EU-Kommission ihre Kompetenzen?	17
3. Freihandelsabkommen versus Entwicklungshilfe?	17
4. Bedarf es einer Korrektur in der Wertigkeit des Binnenmarktziels?	18
• Standardbegrenzung durch Binnenmarkt?	18
• Deregulierung als dominierendes Politikziel der EU?	19
• Energie-Union versus Art. 194 AEUV?	19
IV. Zusammenfassung und Fazit	21
Ergänzende Anmerkungen	23

HANDEL BRAUCHT WANDEL

Für eine Neuausrichtung der europäischen Handelspolitik

In globalen Märkten liegen große Chancen auf weltweite Teilhabe, hiermit verbunden aber auch die Aufgabe, für einen gerechten Interessensausgleich zu sorgen. Damit ist das Verhältnis zwischen der Freiheit des Marktes und regulatorischen Gestaltungsansprüchen von demokratisch organisierten Gesellschaften angesprochen. Entsprechende Fragen betreffen auch die heute zwischen der EU und Kanada bzw. der EU und den USA verhandelten Freihandelsabkommen (vgl. Anm. 1) CETA, Comprehensive Economic and Trade Agreement bzw. TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership (darüber hinaus auch TiSA, Trade in Services Agreement, zu Dienstleistungen, und weitere Abkommen).

Welcher Maßnahmen bedarf es, die Ausbeutung von Millionen von Menschen und ihrer Umwelt im Zusammenhang mit Produktionsprozessen oder beim Abbau von Rohstoffen zu überwinden? Welche Anforderungen stellen ein rasantes Wirtschaftswachstum im Asien-Pazifik-Raum, ein immer komplexer werdender Finanzmarkt, aber auch Klimawandel und fortschreitender Ressourcenverbrauch, schwindende Biodiversität und umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsschäden an Staaten und die Weltgemeinschaft? Wie können Zukunftsmärkte erschlossen und zukünftige Weltmarktteilhabe gesichert werden?

I. WACHSENDE GLOBALWIRTSCHAFT VERSUS NACHHALTIGE ENTWICKLUNG?

Als Ergebnis des UN-Gipfels in New York vom 25.-27. September 2015 haben sich 193 Staaten auf das Abschlussdokument einer neuen Agenda (Agenda 2030) zur Nachhaltigen Entwicklung mit 17 Zielen und 169 Unterzielen verständigt (vgl. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>).

Das Abschlussdokument setzt die internationalen Übereinkommen zu den Zielen einer Nachhaltigen Entwicklung fort, auf die sich die Vereinten Nationen erstmals mit dem Umweltgipfel von Rio 1992 in Gestalt der Agenda 21 geeinigt hatten. Es folgten der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung von 2002 und die Millenniumsentwicklungsziele 2010 sowie die UN-Konferenz für Nachhaltige Entwicklung 2012 (Rio+20). Kernaussage der damaligen wie heutigen Verständigung ist, dass Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung in Einklang stehen müssen mit den Zielen Nachhaltiger Entwicklung – mit dem Erhalt unserer Lebensgrundlagen, dem Erhalt von Biodiversität und sozialen Grundbedingungen. (vgl. Anm. 2).

Zu den Zielen zählen die Beseitigung extremer Armut, der Kampf gegen Hunger, die Förderung von Gesundheitsversorgung und Bildung, die Gleichstellung von Frauen und Männern, der Kampf gegen den Klimawandel und auch Friedenssicherung, der Einsatz für Menschenrechte und gute Regierungsführung sowie der Aufbau globaler Partnerschaften.

Es ist offenkundig, dass weltwirtschaftliche Entwicklung nicht getrennt von den Zielen Nachhaltiger Entwicklung gesehen werden kann, denn eben in der Art und Weise von Wirtschaft und Handel und hiermit zusammenhängendem Umgang mit Mensch und Umwelt liegt der Ausgangspunkt für die Zielsetzungen Nachhaltiger Entwicklung bzw. hiermit formulierten Anforderungen. Eine Verständigung auf Ziele Nachhaltiger Entwicklung verlangt somit zwangsläufig, sie als Bedingung für Weltwirtschaft und Handel zu verstehen und umzusetzen. Dies bedeutet, Nachhaltige Entwicklung in allen für sie maßgeblichen Politikbereichen aufzugreifen.

Entgegen verbreiteter Annahmen erfüllen diesen Anspruch weder die 1994 gegründete Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organisation), noch die aktuell diskutierten Freihandelsabkommen (vgl. im Einzelnen die noch folgenden Ausführungen). Das WTO-System lässt zwar Regulierungen in Form von Ausnahmen, etwa aus Gründen des Umweltschutzes, zu. Die Zielbestimmung des WTO-Rechts ist aber auf Deregulierung bzw. die „Freiheit“ des Handels ausgerichtet, hingegen nicht darauf, dem Markt einen wertegebundenen Rahmen zu setzen. Wie noch im Einzelnen zu sehen, gilt dies auch für die eingangs genannten Freihandelsabkommen.

Das seit Jahrzehnten anerkannte Prinzip „Global denken, lokal handeln“ erfordert, globale bzw. weltwirtschaftliche Fragen vor Ort zu beantworten: Internationale Verständigung setzt ein lokal ebenbürtiges Verständnis und Verhalten voraus –

auch in Gestalt von Rahmenbedingungen. Wenn die Vermarktung heimischer Milch vor dem Hintergrund eines dramatischen Preisverfalls erst recht zu Überproduktion anreizt, ist dies zwar über einen globalen Markt und unterschiedliche Standards in Fragen der Tierhaltung, Arbeitsbedingungen und mangelnder Qualitätsanforderungen zu erklären, rechtfertigt aber nicht, lokal, national oder europäisch untätig zu bleiben. Es gilt vielmehr, die Abwärtsspirale zu durchbrechen. Im beschriebenen Beispiel bedeutete dies, begünstigende Marktbedingungen für nachhaltig erzeugte Milch oder erschwerende Marktbedingungen für nicht nachhaltig erzeugte Milch zu schaffen.

In vielen Staaten bestehen nach wie vor große Defizite an Rechtsstaatlichkeit. Weltweite Entwicklungsunterschiede verlangen nach Orientierungsmöglichkeiten. Ein Werben für Rechtsstaatlichkeit und Nachhaltige Entwicklung setzt dabei zuallererst eigenes widerspruchsfreies Handeln und damit eigene Wertetreue voraus.

In völkerrechtlicher Verständigung auf Wirtschafts- und Handelsbedingungen in Orientierung an den Zielen Nachhaltiger Entwicklung liegt die Chance auf eine internationale praktizierende Verbindlichkeit eben dieser Ziele. Über welthandelsrechtliche Mindestvoraussetzungen in Bezug auf den Umgang mit Menschen, Gesundheit und natürlichen Ressourcen können Umsetzungsschritte Nachhaltiger Entwicklung erreicht werden.

Die Fortentwicklungsfähigkeit von demokratisch konstituierten Gesellschaften ist dabei auf fortbe-

stehende Gestaltungshoheit angewiesen: Welt-handelsrechtliche Verständigung sollte nur Mindestvoraussetzungen globalwirtschaftlichen Handelns benennen. Weitergehende Verbindlichkeiten, wonach Staaten sich etwa verpflichten, Handelsbedingungen als für sie abschließend regulierende Standards anzuerkennen, liefen auf Global Governance in Gestalt einer globalen Wirtschaftsordnung hinaus. Notwendige legitimierende Voraussetzung einer Weltwirtschaftsordnung wäre aber die Existenz einer „Weltverfassung“ mit ihr eigenen „Welt-Staatsgewalten“ und ihr eigenen demokratischen Strukturen. Hiervon ist die Weltgemeinschaft weit entfernt. Zudem erweisen sich dezentrale gegenüber zentralistischen Strukturen häufig als überlegen. Daraus folgt von heute aus gesehen die Prämisse, mit völkerrechtlichen welt-handelsrechtlichen Verbindlichkeiten weder unmittelbar noch mittelbar Einschränkungen staatlicher Souveränität und Gestaltungshoheit vorzunehmen. Dies muss auch für Freihandelsabkommen gelten (vgl. im Einzelnen die folgenden Ausführungen).

Mit den Zielen Nachhaltiger Entwicklung können und sollten welthandelsrechtliche Vereinbarungen aber sehr wohl darauf ausgerichtet sein, Mindestmaße an Umwelt-, Gesundheits- und Sozialstandards zu definieren, die insofern als Handelsbedingungen bzw. Handelsstandards wirkten. Waren, für deren Produktion etwa der vereinbarte Mindeststandard nicht gewahrt wurde, wären zwischen den Vertragspartnern nicht handelbar oder lösten (zusätzlich zu staateneigenen Maßnahmen) vertraglich vorgesehene Sanktionen aus. Verstöße gegen entsprechende Handelsnormen könnten über einen internationalen Handelsgerichtshof sanktioniert werden.

Auch Finanzprodukte und Rating-Standards könnten und müssten hiervon erfasst werden. Häufig werden Entwicklungen mit negativen Effekten auf Mensch und Umwelt nur aufgrund entsprechender Finanzierungen möglich. Langfristfolgen, wie der Klimawandel bzw. Klimafolgeschäden oder der Verlust von Ressourcen und Biodiversität, werden von Ratings und Finanzprodukten nicht hinreichend abgebildet und tragen somit einen erheblichen, wenn nicht gar entscheidenden Anteil für Anreize, die den Zielen Nachhaltiger Entwicklung zuwider laufen. Mit einer internationalen handelsrechtlichen Verpflichtung in Orientierung an den Zielen Nachhaltiger Entwicklung könnten auch solche Effekte und Fehlanreize vermieden werden.

Nachhaltige Entwicklung hat dabei nicht zuletzt eine friedenspolitische Dimension: Ressourcenverknappung, Klimawandel, der Verlust an Biodiversität sind neben inhumanen Arbeitsbedingungen Kennzeichen von globalisierungsbedingter Armut. Deren Kehrseite ist unermesslicher Reichtum. Ressourcenausbeutung, mangelnde Verteilungsgerechtigkeit, auch in Bezug auf menschlichen Lebensraum, lässt Krisenherde entstehen. Das Risiko für Krisen und Kriege um Ressourcen steigt mit der auseinandergehenden Schere zwischen Arm und Reich und schafft auch Ursachen für Flucht und Vertreibung.

Kriege um Öl hinterließen in der jüngeren Geschichte nahezu rechtsfreie Räume, verursachten Zerstörung und Vertreibung, nicht selten gefolgt von Bürgerkriegen und aufflammendem religiösen Fanatismus und Terrorismus, der die Hilflosigkeit und Hoffnungslosigkeit von Menschen instrumentalisiert. Die Ziele Nachhaltiger Entwicklung verlangen von uns, für Verhältnisse einzutreten, die einen gerechten Zugang zu Lebensraum und mit

ihm zusammenhängenden Ressourcen gewährleisten.

Im Zeitalter der neuen Medien können binnen kürzester Zeit weltweite Massenbewegungen entstehen. Was geschieht, wenn auf diesem Weg Millionen unter Armut und Verfolgung leidende Menschen gerechte Teilhabe einfordern? Es wäre ein Kollabieren ganzer staatlicher Systeme zu erwarten. Vorbeugende militärische Maßnahmen kämen weltweiten Kriegszuständen gleich.

Vor den genannten Hintergründen ist es nicht zuletzt unsere friedenspolitische Pflicht, welthandelsrechtliche Vereinbarungen an den Zielen Nachhaltiger Entwicklung auszurichten und zugleich keine handelsrechtlichen Verpflichtungen einzugehen, die den Zielen Nachhaltiger Entwicklung zuwiderlaufen oder diese gar unterwandern. Es ist unsere friedenspolitische Pflicht, auf Verteilungsgerechtigkeit, auf Nachhaltige Entwicklung hinzuwirken und eine Abkehr der auseinandergehenden Schere zwischen Arm und Reich einzuleiten. Es ist unsere friedenspolitische Pflicht, für eine Neuausrichtung weltweiten Handels einzutreten – Handel braucht Wandel.

II. ZIELE UND BEDEUTUNG VON FREIHANDELSABKOMMEN

Freihandelsabkommen stehen bereits definitorisch für eine wirtschaftspolitische Ausrichtung, die Wohlfahrtsförderung auf Wachstumssteigerung unter den Bedingungen des „Freien Marktes“ reduziert – zu erreichen über Deregulierung bzw. den Abbau von Zöllen und sog. nichttarifären Handelshemmnissen (alle Maßnahmen außer Zölle, die geeignet sind, den Handel unmittelbar oder mittelbar zu beschränken). Die Mechanismen von Freihandelsabkommen erstrecken sich auch auf Investitionen ausländischer Unternehmen. Rechtliche Rahmenbedingungen jedweder Art – auch in der Zukunft liegende – werden dabei pauschalisiert als Handels- und Investitionshemmnisse begriffen, insofern sie investitions- und handelshemmende Wirkung entfalten können. Regulierung wird damit nicht in ihrer Funktion zur Ausgestaltung einer sozialen Marktwirtschaft bzw. zur Umsetzung der Ziele Nachhaltiger Entwicklung gesehen, sondern als Hemmschuh für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit.

Freihandelsabkommen erklären die Freiheit des Marktes zum Ziel völkerrechtlicher Verständigung. Darin steckt zwangsläufig die Prämisse der marktkonformen Demokratie – eine neoliberale Zielvorgabe, von der alle verhandelten Freihandelsabkommen geprägt sind.

Neben der Unmöglichkeit, Deregulierungseffekte seriös in Gewinn- und Wachstumszahlen abzubilden, ist absehbar, dass Deregulierung Einbußen erzeugt, etwa zulasten von Gerechtigkeit und des Verbraucherschutzes. Im übertragenen Sinne ist dies mit dem „Bierdeckel“ als Vorschlag für vereinfachte Steuererklärungen vergleichbar: weniger Vorschriften werden mit Nutzen gleichgesetzt,

ohne aufzuwiegen, ob dabei Gerechtigkeit verloren geht. Deregulierungsziele verkennen, dass ein auf Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität ausgerichtetes Gesellschaftsmodell einer sich stets demokratisch selbst überprüfenden Rahmensetzung gegenüber dem ansonsten freien Markt bedarf. Der „Bierdeckel“ schafft solche Rahmensetzung ab.

Regulierungsbedarfe entwickeln sich in Orientierung an unseren national, europäisch, aber auch über die Vereinten Nationen vereinbarten Werten. Gemeinsame Werte sind Ausdruck konstituierter Humanität. Mit Blick auf die Endlichkeit fossiler Ressourcen und bedrohter Diversität gewinnen dabei zunehmend Umwelt-, Ressourcenschutz und Gesundheitsaspekte an Bedeutung. Der un- bzw.

GEMEINSAME WERTE SIND AUSDRUCK KONSTITUIERTER HUMANITÄT.

deregulierte Markt bzw. Freihandel reflektiert solche Werte nur unzureichend. Insbesondere Langfristfolgen, etwa in Form des Klimawandels, bildet der Markt nicht ab.

Die Prämisse der Freihandelsabkommen in Gestalt der Verpflichtung zum Abbau von Handelshemmnissen widerspricht damit bereits im Grundsatz der völkerrechtlichen Verständigung auf Nachhaltige Entwicklung.

Hierzu im Einzelnen am Beispiel von CETA:

Die Richtlinien zum Verhandlungsmandat vom 24. April 2009 bzgl. CETA, dem aktuell zwischen der EU und Kanada verhandelten Freihandelsabkommen, erklären zu „Art und Geltungsbereich des Abkommens“: „Das Abkommen soll die schrittweise beiderseitige Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels sowie Vorschriften zu handelsbezogenen Fragen vorsehen und mit seinen

weitreichenden Zielen über die bestehenden WTO-Verpflichtungen hinausgehen“, (vgl. Anm. 3).

Durch Liberalisierung (Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen) sollen Handelsströme, Marktzugänge und Investitionen erleichtert werden, um in einem auf diesem Wege enger zusammenwachsenden Wirtschaftsraum entsprechende Wachstumsimpulse und Gewinnsteigerungen auszulösen. Über eine Regulatorische Kooperation (bzw. regulatorische Zusammenarbeit) verpflichten sich die Vertragspartner, eine Angleichung „vergleichbarer“ Standards vorzunehmen, womit eine Harmonisierung erzielt wird, die einem transatlantischen Binnenmarkt nahe kommt. Die Angleichung im Zuge der Regulatorischen Kooperation folgt wiederum dem übergeordneten Deregulierungsziel. Dieses wird auch durch die Verpflichtungs- und Sanktionsstruktur deutlich: Nicht Verstöße gegen Nachhaltigkeitsziele, sondern investitionsschädigende Maßnahmen zulasten ausländischer Investoren (im Einzelfall hängt dies von der Auslegung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe ab) sind sanktionsbewehrt. TTIP entspricht dieser Ausrichtung.

1. Werden mit Freihandelsabkommen „gute Standards“ gesetzt?

CETA (insoweit für Freihandelsabkommen exemplarisch) enthält weder ausdrückliche „gute Standards“, noch bestehen vertragliche Verpflichtungen zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsstandards, die über ein „Bemühen“ oder „Anerkennen“ anderweitiger Verpflichtungen hinausgehen (vgl. Anm. 4). Die Annahme oder Erklärung, mit CETA würden verbindlich neue gute Standards gesetzt, ist somit nicht zutreffend.

Hierzu im Einzelnen:

CETA enthält zwar ein eigenes Nachhaltigkeitskapitel mit Vereinbarungen zu Arbeits- und Umweltfragen, worin Nachhaltige Entwicklung als übergeordnetes bzw. vorrangiges Ziel anerkannt wird. Ferner erklären die Vertragspartner, keine Niveauabsenkung bei internen Rechtsvorschriften und Normen vorzunehmen. Offen bleibt, wer darüber wie befindet, was eine Niveauabsenkung wäre.

Der CETA-Vertragstext enthält verschiedentliche Aussagen zur Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen, etwa wie folgt: „Die Vertragsparteien erkennen die Tatsache an, dass die Umwelt eine grundlegende Säule der nachhaltigen Entwicklung darstellt, sowie den Beitrag, den der Handel zur nachhaltigen Entwicklung leisten könnte.“

In Bezug auf unterzeichnete multilaterale Umweltabkommen „bekräftigt“ die Vertragspartei „ihr Engagement (...) wirksam umzusetzen“. Zu multilateralen Umweltvereinbarungen heißt es dann: „Die Vertragsparteien erkennen den Wert internationaler Umweltverwaltung und entsprechender Abkommen als Antwort seitens der internationalen Gemeinschaft auf globale oder regionale Umweltprobleme an und betonen die Notwendigkeit, die gegenseitige Unterstützung zwischen Handels- und Umweltrichtlinien, Regelungen und Maßnahmen zu verbessern.“

Des Weiteren heißt es in CETA: „Die Vertragsparteien verpflichten sich, im Hinblick auf Umweltsachverhalte (...) miteinander Beratungsgespräche zu führen und zusammenzuarbeiten“.

In Bezugnahme auf das Regulierungsrecht der Vertragspartner wird das Recht anerkannt, „ihre eigenen Umweltprioritäten zu definieren, ihre eigenen inländischen Ebenen des Umweltschutzes festzu-

legen (...).“ Es „bemüht sich jede Vertragspartei, dafür Sorge zu tragen, dass die entsprechenden Gesetze und politischen Regelungen (als solche sind zuvor Verpflichtungen aus unterzeichneten multilateralen Umweltvereinbarungen benannt) ein hohes Maß an Umweltschutz gewähren und ist bestrebt, die Gesetze und politischen Regelungen und ihre zugrundeliegenden Schutzebenen weiter zu verbessern.“

Eine vertragliche Verpflichtung besteht folglich lediglich „zur Zusammenarbeit durch Maßnahmen und Instrumente“, etwa durch Beratungsgespräche, Informationsaustausch und Forschungsprojekte „(...) in handelsbezogenen Umweltfragen“.

CETA enthält hingegen keine konkreten Verpflichtungen zur Vornahme bzw. Umsetzung spezifischer Mindestumwelt- oder -sozialstandards, auch nicht zur Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen (Sozialstandards in Form menschenwürdiger Arbeitsbedingungen, auf die sich 1998 die Internationale Arbeitsorganisation, ILO, verständigte). CETA sieht lediglich Verpflichtungen bzw. Soll-Bestimmungen vor, auf entsprechende Anerkennung hinzuwirken. Die Aussagen aus dem Nachhaltigkeitskapitel sind nicht einklagbare Bekundungen. Die Schiedsgerichtsbarkeit betrifft nur den Investitionsschutz (vgl. hierzu i.E. wie folgt).

Für die Beilegung von Streitfällen bei Verstößen gegen Regelungen zu „Handel und Umwelt“ sind nur Verfahrensschritte zur Einigung vorgesehen – weitergehende Schritte oder gar Sanktionen nicht.

2. Zur Bedeutung des Demokratieprinzips

Den Vertragspartnern muss es unbenommen sein, eine Weiterentwicklung von Rechtsetzung bzw. Standards vorzunehmen, ohne hierdurch mit Blick

auf ein vereinbartes Deregulierungsziel vertragsbrüchig oder etwa durch Investitionsschutznormen schadensersatzpflichtig zu werden. Dies gebietet das Demokratieprinzip (vgl. in diesem Zusammenhang auch die Einschätzungen von Prof. Krajewski, http://www.bundestag.de/blob/285526/70113bdc-30f8a8foef96866fa198b953/stellungnahme_krajewski-data.pdf und http://www.bundestag.de/blob/297174/62f007acbf443087b8469508d11a90d/protokoll_15_sitzung-data.pdf).

Diesem Grundsatz widersprechen die aktuell verhandelten Abkommen allerdings sowohl mit Regelungen zum Investitionsschutz als auch zur sog. Regulatorischen Kooperation.

Zu Investitionsschutz und Regulatorischer Kooperation im Einzelnen:

- *Beeinflussen Investitionsschutz und Schiedsgerichtsbarkeit politisches und staatliches Handeln?*

Gemäß CETA (Investitionsschutz-Kapitel) muss jede Vertragspartei Investoren „faire und gerechte“ bzw. „billige“ Behandlung gewähren und verletzt dies durch „offensichtliche“ Willkür oder „missbräuchliche“ Behandlung. Zudem wird Investitionsschutz bei „berechtigter(r) Erwartung“ gesehen, auf die sich der Investor verlassen hat, sowie bei direkter oder indirekter Enteignung.

Was aber dann tatsächlich im Einzelfall als eine Verletzung des Grundsatzes der „fairen und gerechten Behandlung“ anzusehen ist oder als „missbräuchliches Verwaltungshandeln“, wodurch Schadensersatzforderungen ausgelöst werden können, liegt in der Definition solcher sog. unbestimmter Rechtsbegriffe. Unter unbestimmten Rechtsbegriffen werden Begriffe ver-

standen, deren Bedeutung erst in der Anwendung, Auslegung und sachlichen Zuordnung entsteht. Für den Investitionsschutz hängt dies nach den bisherigen CETA-Vertragstexten von Schiedsgerichten ab, wie sie für mögliche Schadensersatzklagen vorgesehen sind. Um Schadensersatzklagen zu vermeiden, wird ein Staat bemüht sein, Maßnahmen zu unterlassen, die als Rechtsverletzung gewertet werden könnten – dies gebietet nicht zuletzt eine völkerrechtlich zu erwartende Vertragstreue. Hierbei ist nicht nur der Gesetzgeber angesprochen, sondern auch die Verwaltungsebene, etwa im Rahmen von Ermessensentscheidungen.

Ein denkbare Fallbeispiel ist etwa, ob verschärfte Genehmigungsvoraussetzungen für Fracking oder gar ein Fracking-Verbot im Rahmen der Streitschlichtung auf Grundlage eines ratifizierten CETA-Abkommens zu Schadensersatzforderungen eines Unternehmens gegenüber dem betreffenden Staat führen könnten. Nach der derzeitigen Ausgestaltung von CETA wäre dies nicht auszuschließen, selbst wenn dies teilweise unterstellt wird (vgl. Anm. 5). Mit dem (heute) in CETA ausgestalteten Investitionsschutz ist somit eine Beeinflussung staatlichen Handelns zur Vermeidung etwaiger Schadensersatzklagen denkbar. Schiedsverfahren auf Grundlage des Energiecharta-Vertrages (Vattenfall) beweisen, dass eine solche Annahme keine „Hysterie“ ist (vgl. Anm. 6).

Sollen Staaten sowohl auf parlamentarischer als auch auf Verwaltungsebene frei bleiben, Standards fortzuentwickeln bzw. ihr Ermessen sachgerecht auszuüben, wie dies auch der SPD-Konventsbeschluss vom September 2014 besagt (vgl. Anm. 7), ist hiermit ein Investitionsschutz nach CETA nicht vereinbar.

Wenn auf Initiative von Sigmar Gabriel angestrebt wird und dies auch in der Resolution des Europäischen Parlaments vom Juli 2015 für TTIP veranlagt ist, Schiedsgerichtsbarkeit durch ordentliche Gerichtsbarkeit bzw. einen internationalen Handelsgerichtshof, u.a. mit Öffentlichkeit und Revisionsmöglichkeiten, zu ersetzen, ist hiermit ein Teil der rechtsstaatlich nicht haltbaren Vereinbarungen obsolet – aber auch nur ein Teil.

Denn nicht nur die Gerichtsbarkeit, sondern auch das vertragliche Gewähren eines gesonderten Investitionsschutzes, der über den gesetzlich allgemein und für jedermann geltenden Schutz hinausgeht, muss überwunden werden. Hierin liegt der eigentliche Konflikt in Gestalt der Ungleichbehandlung nicht-ausländischer gegenüber europäischen bzw. nationalen Unternehmen sowie einer durch Schadensersatzforderungen vermittelten politisch-wirkenden Beeinflussung von Staaten. Und wäre es vor dem Hintergrund des jüngst offenbarten VW-Abgas-Skandals nicht eher hilfreich, Sammelklagemöglichkeiten für getäuschte Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen? Bestehen zwischen der EU und den USA bzw. Kanada nicht größere Handlungsbedarfe in Bezug auf die Einhaltung bestehender Umweltnormen als in Bezug auf potentielle investitionsschädigende Wirkungen staatlichen Handels in Gestalt von Rechtsentwicklung oder staatlichem Verwaltungshandeln?

- *Wird durch die Regulatorische Kooperation die Gestaltungshoheit der Vertragspartner eingeschränkt?*

Zur Fortentwicklung von Standards und den mit den Freihandelsabkommen verfolgten Harmo-

nisierungsbestrebungen sehen die Abkommen Regelungen zur sog. Regulatorischen Kooperation bzw. Zusammenarbeit vor.

So sind im Vertragsentwurf von CETA als „Zielsetzung der regulatorischen Zusammenarbeit“ zur „Erlangung des gegenseitigen Nutzens von Kompetenzen“ „unnötige regulatorische Differenzen zu vermeiden“ (vgl. (b), vi) oder zur „Förderung und Erleichterung des bilateralen Handels und von Investitionen“ die „Reduzierung unnötiger Differenzen in der Regulierung“ vorgesehen. In diesem Zusammenhang verpflichten sich die Vertragspartner, „dass die (...) festgelegten Ziele durch die Durchführung regulatorischer Kooperationsaktivitäten erfüllt werden“. Hierzu zählt auch die „gegenseitige Anerkennung“ und Anwendung von „Normen und Richtlinien für die Konformitätsbeurteilung“. Auch für TTIP ist eine solche Regulatorische Kooperation vorgesehen (vgl. Anm. 8).

Anhand von Regulatorischer Kooperation wird Regulierungsgremien die Aufgabe übertragen, Maßnahmen zur Deregulierung und Harmonisierung zu erkunden und zu verfolgen. Vereinbarungen über eine Regulatorische Kooperation bedeuten somit, Rechtsfortentwicklung von gewachsenen, demokratisch legitimierten Wegen auf eigens eingesetzte Gremien zu verlagern – zur Vermeidung „unnötige(r) regulatorische(r) Differenzen“. Aber was ist „unnötig“? Kann dies ein Gremium einschätzen? Sind hierfür nicht die Öffentlichkeit, Volksvertreter und Regierungen da? Zur Erinnerung: Es geht nicht nur um vereinzelte technische Normen, sondern grundsätzlich um jeden Regelungsbereich, der sich handels-hemmend auswirken kann.

Die Verständigung auf „unnötige“ Differenzen und auf „gegenseitige Anerkennung“ durch eine demokratisch nicht als Exekutiv- oder Legislativorgan legitimierte Ebene lässt zwar aus deren Beschlüssen keine Verordnungen und Gesetze werden, womit staatliches bzw. rechtssetzendes Handeln rein formal nicht eingeschränkt wird. Aber wie wirkt dies in der Praxis? Statt vor Ort identifizierter Regelungsbedarfe werden im Rahmen von Regulatorischer Kooperation in Gremien erörterte Vorschläge zu Richtlinienentwürfen oder Entwürfen von Rechtsakten – jenseits einer kritischen öffentlichen Auseinandersetzung. Wie auch auf EU-Ebene zu beobachten, haben bereits Vorlagen oder Entwürfe für spätere Richtlinien eine prägende bzw. lenkend-gestaltende Bedeutung. Dies gilt aus deutscher Perspektive auch für Kabinettsbeschlüsse und Regierungsentwürfe. Vorlagen und Entwürfe von Gremien im Rahmen der Regulatorischen Kooperation werden somit absehbar ein starkes gestaltendes Gewicht haben. Selbst wenn formal jede denkbare Änderung möglich ist, setzt dies für sich genommen mehrheitliche Verständigung voraus. Dies ist bei umfangreichen und komplexen Sachverhalten naturgemäß nur sehr begrenzt möglich, zumal bei divergierenden Interessenslagen. Hinzu kommt, dass auch Änderungsbegehren zu Vorlagen Regulatorischer Kooperation (wie auch diese selbst) dem Deregulierungsziel entsprechen müssen, das mit den Freihandelsabkommen vorgesehen ist (vgl. die Zielformulierung in den Verhandlungsmandaten bzw. Verhandlungsleitlinien). Was wird die Öffentlichkeit entgegenzusetzen haben, wenn die Vorlagen schlicht der Erfüllung des Vertragsziels entsprechen, diese Tragweite aber nur nicht rechtzeitig – bei Mandatserteilung – erkannt wurde?

Wenn auf europäischer Ebene fehlende Öffentlichkeit und fehlende Übersetzungen hinzukommen, kann eine öffentliche Diskussion an sich erst beginnen, wenn ausgearbeitete Vorschläge vorliegen. Änderungsbedarfen wird dann leicht entgegengehalten, sie kämen angesichts der fortgeschrittenen Ausarbeitungen nun zu spät. Bei CETA heißt es bis heute, der Vertragstext sei ausverhandelt; inhaltliche Änderungen seien damit ausgeschlossen. Inzwischen gelten Änderungen angesichts der umfangreichen Diskussionen und Proteste – insbesondere die Schiedsgerichtsbarkeit betreffend – dennoch als wahrscheinlich, da andernfalls der Ratifikationsprozess scheitern könnte.

Übertragen auf die Maßnahmen im Zuge Regulatorischer Kooperation erscheint es allerdings sehr schwer vorstellbar, die Wahrnehmung demokratischer Gestaltungsbefugnisse durch die europäische Öffentlichkeit für jeden einzelnen Rechtsakt anzustrengen, zumal in dieser Pauschalität, wie sie das Deregulierungsziel von CETA vorsieht. Der potenziell für jede einzelne Maßnahme erforderlich werdende öffentliche Druck kann in diesem Umfang nicht hergestellt werden. Für Vorlagen aus der Regulatorischen Kooperation besteht somit eine große Wahrscheinlichkeit, dass sie bis zur Finalisierung keine grundlegenden bzw. die Ausrichtung betreffenden Änderungen erfahren. Damit wird die Gestaltungshoheit für jedwedes erdenkliche Regelungsgebiet, das handelshemmende Wirkungen entfalten kann, faktisch auf Gremien zur Regulatorischen Kooperation verlagert – jenseits einer kritischen Öffentlichkeit und jenseits demokratisch legitimierter Legislativkräfte.

Über Regulatorische Kooperation wird auf diesem Weg eine Barriere zwischen Volk und

Rechtsfortentwicklung geschoben, die eine Identifikation der europäischen Bürgerinnen und Bürger mit europäischen Rahmensetzungen erschwert. Ziele und Mechanismen Regulatorischer Kooperation, wie sie mit CETA und TTIP verfolgt werden, stehen im Widerspruch zu unserem Demokratieprinzip und sind damit auch verfassungsrechtlich nicht tragbar (vgl. hierzu auch Prof. Dr. Broß: TTIP und CETA – Überlegungen zur Problematik der geplanten Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada, <http://berliner-wassertisch.info/wp-content/schriftenreihe/BROSS-SKD2015.pdf> und Freihandelsabkommen, einige Anmerkungen zur Problematik der privaten Schiedsgerichtsbarkeit, http://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2015_4.pdf).

Eine Verständigung über abzubauen Handels hemmnisse muss über einen öffentlich entwickelten Handlungsbedarf und somit auf konkretisierte Fälle und Normen bezogen entstehen, statt über die Vereinbarung eines pauschalen Deregulierungsziels.

3. Sind die europäische und deutsche Wirtschaft auf Freihandelsabkommen angewiesen?

Durch den Abbau sie betreffender nichttarifärer Handels hemmnisse werden manche Unternehmen im grenzüberschreitenden Handel sicher Erleichterungen erfahren, da ihnen auf diesem Wege etwa aufwändige doppelte Prüfverfahren erspart bleiben oder Zertifizierungen vereinheitlicht werden. Mit dieser Betrachtung mag sich erklären, dass von Industrievertretern mit Freihandelsabkommen verbreitet positive Erwartungen verbunden werden.

Aus einer anderen Perspektive, mit den insoweit dominierenden Stimmen aus dem Mittelstand, wird durch den Fortfall oder einer Angleichung nichttarifärer Handels hemmnisse aber eher ein Verlust an Informationspflichten bzw. Produktdaten verbunden, wodurch es Unternehmen erschwert wird, ihre auf Grundlage bestehender Rahmenbedingungen entwickelten Produkte weiter zu vermarkten – von Normen und Kennzeichnungspflichten mit Schutz- und Lenkungsfunktion aus den Bereichen Umwelt, Gesundheit oder dem Sozialbereich ganz zu schweigen. Dies kann und wird auch Unternehmen betreffen, wenn sie sich etwa auf Nischenprodukte spezialisiert haben, beispielsweise über einen entwickelten Hygienestandard oder Produktsicherheitsaspekte. Mit dem Fortfall von nichttarifären Handels hemmnissen wird absehbar auch ein Verlust an Informationspflichten zulasten von Verbraucherinnen und Verbrauchern einhergehen. Die mit einem Fortfall nichttarifärer Handels hemmnisse – auch in Form angeglicher Standards – verbundenen Einbußen werden in Anbetracht der freihandelsvertraglich vorgesehenen Pauschalität in der Breite betrachtet wahrscheinlich umfangreicher ausfallen, als ein durch fortfallende Handels hemmnisse zu erwartender Nutzen. Schließlich ist das Rückgrat der deutschen und europäischen Wirtschaft von Vielfalt geprägt.

In der Gesamtbetrachtung ist die entscheidende gesellschaftspolitische Frage zudem nicht die isolierte Gewinnsteigerungsoption einzelner Unternehmen bzw. Branchen, sondern vielmehr, ob der Abbau von Zöllen und nichttarifären Handels hemmnissen insgesamt gemeinwohlförderlich wirkt und ob mit Freihandelsabkommen in Einklang mit den Zielen Nachhaltiger Entwicklung die für Deutschland und Europa zukünftig maßgeblichen Marktteilhabevoraussetzungen geschaffen bzw. gestärkt werden.

Deutschland zeichnet Ingenieurskunst, Maschinenbau, Hochleistungstechnologien, Wissenschaft, Bildung und Innovation aus. Der Mittelstand, wie er sich unter den historisch-kulturell und gesellschaftlich gewachsenen Rahmenbedingungen entwickelt hat, bildet das Rückgrat unserer Wirtschaft. Kleine mittelständische Unternehmen sind gerade aufgrund ihrer innovativen Angebote und Produkte weltweit nachgefragt. Ebenbürtig existieren eigene Handelsgüter in anderen Ländern und Wirtschaftsräumen. Italienische Schuhe haben ebenso ihren Markt wie Werkzeuge aus Deutschland. Je stärker Weltmarktanteile über den Export definiert werden, desto bedeutsamer ist die Existenz von Märkten mit Alleinstellungsmerkmalen.

Märkte sollten dabei nie losgelöst von rechtlichen Rahmenbedingungen gesehen werden. Der Fortfall oder die Modifikation von Rahmenbedingungen und Regulierung wird somit immer auch Rückwirkungen auf Märkte auslösen: Veranlasst eine Produktinformationspflicht die Entwicklung und Vermarktung spezifischer Messgeräte, fällt mit der Streichung der Informationspflicht zugleich die Nachfrage und damit der Markt für die betreffende Messtechnik fort. Folglich nimmt Deregulierung Märkten mit Alleinstellungsmerkmalen den durch sie und ihre Akteure erschlossenen Raum. Geschäftsmodelle gehen verloren. Im Umkehrschluss liegt in passenden Rahmenbedingungen die Schlüsselvoraussetzung für Innovation und so zu gewinnenden neuen Märkten mit Alleinstellungsmerkmalen.

Anhand einer jüngeren Analyse über sog. Energiestückkosten, wonach die Energiekosten zur Herstellung eines bestimmten Produkts berechnet werden und mit Energiekosten in einer allgemeinen, nicht produktbezogenen Kostenanalyse verglichen wurden, ist erkennbar, dass Unter-

nehmen aus Ländern mit höheren Energiepreisen (wie in Deutschland) in Bezug auf das Endprodukt keineswegs auch höhere Belastungen davon tragen. Offenkundig wirken hiesige höhere Energiepreise als Motor für Energieeffizienz und technologische Innovation, wodurch preisliche Mehrbelastungen ausgeglichen werden können. Die so gewonnene Innovation wird anschließend auch vom Weltmarkt nachgefragt. Deregulierung oder eine Angleichung von Rahmenbedingungen, etwa über Regulatorische Kooperation, wirkt in Anbetracht der skizzierten Effekte innovationshemmend und mindert damit die genannten Marktchancen, statt sie zu stärken. Anhand des genannten Beispiels gingen mit Deregulierung rahmenbedingte Anreize für Innovation von Energieeffizienztechnologien und eine hiermit verbundene Nachfrage sowie technologische Vorreitrollen verloren.

Mit den Zielen von Freihandelsabkommen und der vorgesehenen Regulatorischen Kooperation werden Weichen gestellt, die eine Addition von Niedrigschwelligkeiten bedeuten. Denn es ist in der Regel eher unwahrscheinlich, dass sich eine Seite den höheren Anforderungen der anderen Seite unterordnen wird. Für den so entstehenden Wirtschaftsraum sinken somit zugleich solche Entwicklungsanreize, die aus diversifizierten Rahmenbedingungen erwachsen – zulasten von Vielfalt und Innovation. Damit sinken auch die Markteintritts- bzw. Marktteilnahmevoraussetzungen und hiermit verbundene Chancen auf Weltmarktführerschaften.

Wie anhand des Energiestückkosten-Beispiels zu erkennen, wirken selbst deutlich spürbare Handelshemmnisse dann nicht als Hemmnis zur Weltmarktteilnahme, wenn der Mehrwert eines spezifischen Handelsgutes die handelshemmende Wir-

kung überkompensiert. Der Wert und die Entwicklungspotentiale eines Handelsgutes hängen aber wie gesehen entscheidend von den Rahmenbedingungen ab. Eine vertragliche Verpflichtung zum Abbau „unnötiger“ Hemmnisse wird somit aus deutscher bzw. europäischer Perspektive hinsichtlich des Strebens nach zukünftiger Teilhabe am Weltmarkt eher ein Ausscheidungsgrund als eine Teilhabegarantie sein. Mit anderen Worten: Die Eintrittsvoraussetzung zum Weltmarkt von morgen hängt entscheidend von spezifischen Anreiz- und Lenkungswirkungen ab, wie sie sich in Gesellschaften über ihre Rechtssetzungsebenen entwickeln.

Die Zielsetzung des Abbaus nichttarifärer Handelshemmnisse für einen möglichst weitreichenden freien Handel bzw. Markt, wie dies im Kern durch sowohl CETA als auch TTIP (nach bisheriger Ausgestaltung) verfolgt wird, erschwert eben diesen Weg. An dieser Grundausrichtung ändert in der Gesamtbetrachtung von CETA weder das Nachhaltigkeitskapitel noch eine überschaubare Liste von Produkten, deren geografische Herkunftsangaben in CETA geschützt sind, etwas. Solche „Ausnahmen“ können die skizzierten nachteiligen Effekte pauschaler Deregulierungsziele in der Breite nicht auffangen.

Diversifizierte Rahmenbedingungen, höhere Standards oder anderweitige regulierende bzw. lenkende Rahmenbedingungen, die sich etwa auch in höheren Energiepreisen wiederfinden (vgl. oben), sind in Fragen der Teilhabe an Weltwirtschaft folglich mit Blick auf Innovationspotenziale und Marktführereigenschaften eher Teil der Lösung als Teil des Problems.

Es sollte somit mehr auf die Entwicklungspotenziale geschaut werden, die in den kulturell gewach-

senen, aber auch geografischen und soziologischen sowie weiteren Unterschieden zwischen Nationen, Staatenbünden und Wirtschaftsräumen liegen. Denn darin liegen staatenidentitätsbildende Voraussetzungen und zugleich auch die Stärken von Staaten und Staatenbünden. Im grenzüberschreitenden Handel wirken solche Identitäten und Stärken als Nachfrage von Produkten und Dienstleistungen mit Alleinstellungsmerkmalen.

Standards sind Gütesiegel und nicht Belastung einer sozialen Marktwirtschaft. Rahmenbedingungen sind nie statisch, sondern stets Ausdruck einer lebendigen Demokratie, Ausdruck ihres Veränderungswillens und ihrer Veränderungsmöglichkeiten – mit Nähe zum Menschen und den vor Ort gegebenen Handlungsbedarfen sowie empfundenen bzw. entdeckten Entwicklungschancen – auch unter Einbeziehung weltweit wirkender Entwicklungen.

Ein mit Freihandelsabkommen vereinbartes pauschales Deregulierungsziel, zumal mit den Maßnahmen der Regulatorischen Kooperation, unterstellt die Nichtexistenz eben dieser spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten und Alleinstellungsmerkmale. Es unterstellt das gemeinsame Interesse an gleichartigen Rahmenbedingungen und damit die Existenz gleichartiger Kulturen und Entwicklungspotenziale – für alle handelsrelevanten Bereiche. Das Deregulierungsziel determiniert damit eine sich über demokratische Ebenen fortentwickelnde Rahmensetzung und daraus erwachsende Entwicklungspotenziale.

STANDARDS SIND GÜTESIEGEL UND NICHT BELASTUNG EINER SOZIALEN MARKT- WIRTSCHAFT.

Eine Unterordnung unter die Prämisse der Deregulierung bzw. Harmonisierung, etwa um mit Blick auf den wachsenden Asien-Pazifik-Raum weltwirtschaftliche Anteile zu sichern, wird somit möglicherweise sogar das Gegenteil der proklamierten Wachstumseffekte bewirken und einen Verlust an Nachfrage erzeugen.

III. EUROPÄISCHE REFORMBEDARFE IM LICHT VON FREIHANDELSABKOMMEN

Parallel zu der Diskussion um Freihandelsabkommen wird eine schleichend anschwellende Europakrise offenbar: Sowohl die Frage der Ausgestaltung von Griechenlandhilfen, der Umgang mit Flüchtlingen – um nur die aktuell augenfälligsten Handlungsbereiche zu nennen, lassen erkennen, dass die Europäische Union auch konstitutionell vor großen Herausforderungen steht.

Insbesondere die Diskussion um Freihandelsabkommen unterstreicht, dass die EU unter einem dringend zu überwindenden Demokratiedefizit leidet (vgl. im Einzelnen wie folgt).

1. Völkerrechtliche Verträge mit Geheimschutzinteresse?

Wie kann es sein, dass die EU-Kommission mit TTIP geheim über Rahmenbedingungen für 40 % der Weltwirtschaft verhandelt? Seit dem Vertrag von Lissabon (2009) liegt die Zuständigkeit für Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen bei der Europäischen Union.

Mittels Einstufung als Geheimsache wurde eine öffentliche Auseinandersetzung unterbunden. Es ist unverkennbar, dass die Geheimhaltung der Freihandelsabkommen in einem groben Missverhältnis zum Öffentlichkeitsprinzip steht, das für Demokra-

ten unerlässlich ist – erst recht wenn es um Rahmenbedingungen geht – die nach einer Weltwirtschaftsordnung streben und damit zwangsläufig in Konflikt mit nationalen Politiken geraten.

Die Europäische Union in ihrer Funktion einer Gemeinschaft, auf die die Völker Europas angewiesen sind, kann an Stabilität nur gewinnen, wenn sie den offenen Umgang mit den verhandelten Abkommen zulässt und sich hierbei den Ergebnissen des Diskussionsprozesses öffnet, auch wenn der Diskussionsprozess dazu führen sollte, die Ziele der Abkommen neu zu definieren und die Abkommen entsprechend neu zu verhandeln.

2. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union überwinden

Die Diskussion um Freihandelsabkommen spiegelt auch ein konstitutionelles Demokratiedefizit innerhalb der EU wieder.

Für die Akzeptanz der EU ist die Nähe der Menschen zu den Entscheidungsträgern maßgeblich und somit eine Stärkung des EU-Parlaments gegenüber der EU-Kommission erforderlich. Mit einer Stärkung des Europäischen Parlaments können auch mehr Öffentlichkeit und öffentliche Kontrolle gewährleistet werden. Das Europäische Parlament hat gegenüber der Europäischen Kommission nach wie vor eine zu schwache Position, womit die eigentliche politische Gestaltungsebene durch EU-Kommissare statt über Volksrepräsentanten wahrgenommen wird. Selbst wenn die Europäische Kommission nicht ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten – im Fall von Freihandelsabkommen auch nicht ohne Europaparlament – wirkt, hat sie insbesondere über ihr Initiativrecht und die Mandate zur Verhandlung von Freihandelsabkommen eine überproportional wirkende Gestaltungsmacht.

Es wäre angesichts der Hülle und Fülle von europäischen Rechtsakten realitätsfremd anzunehmen, dass auf Grundlage einer solchen Kompetenzverteilung die Mitgliedstaaten bzw. deren nationalen Parlamente ein wirksames demokratisches Korrektiv einnehmen könnten (vgl. hierzu die Ausführungen zur Regulatorischen Kooperation). Die Sozialdemokratie fordert für die Europäische Union seit langer Zeit mehr parlamentarische Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungshoheiten. Auch das derzeit (Stand Oktober 2015) von Seiten des schleswig-holsteinischen SPD-Landesverbandes erarbeitete Gerechtigkeitspapier fordert für die EU eine weitergehende Demokratisierung (vgl. „Mehr Gerechtigkeit wagen“: https://www.spd-schleswig-holstein.de/docs/gerechtigkeit_heute_beschluss_landesvorstand_1-6-15.pdf).

- *Überschreitet die EU-Kommission ihre Kompetenzen?*

Auf Grundlage eines der EU-Kommission erteilten Mandats für Außenhandel und Direktinvestitionen (mit EU-Zuständigkeit gemäß des Vertrages von Lissabon) wird dieses in Gestalt von Freihandelsabkommen dazu verwendet, internationale Wirtschaftsräume und -ordnungen zu schaffen, die grundsätzlich jeden Regelungsbereich einbeziehen, soweit er sich auf Handel und Investitionen auswirken kann – und dies jenseits der Öffentlichkeit. Es ist ein widersprüchliches europapolitisches Verständnis, einerseits auf unangetastete Gestaltungshoheiten der Mitgliedstaaten zu verweisen, andererseits aber über die genannten Bereiche eine faktische Allzuständigkeit der EU-Kommission entstehen zu lassen.

Die europäische Außenhandelszuständigkeit muss auf konkretisierte Handlungsfelder be-

grenzt werden, damit eine Interessenskollision mit nationalen Gestaltungsebenen, hier zu vertretenden politischen Handlungsfeldern und demokratischen Gestaltungsansprüchen ausgeschlossen ist. Wird die Außenhandelszuständigkeit für die EU-Kommission hingegen zur Rechtsgrundlage verwendet, neue Wirtschaftsordnungen zu entwickeln, bewirkt dies unvermeidbar politische Kompetenzkonflikte. Vor diesem Hintergrund sollten die Zuständigkeit der EU und entsprechende Mandate der EU-Kommission für Außenhandel und Investitionen eingegrenzt oder gar aufgehoben werden.

3. Freihandelsabkommen versus Entwicklungshilfe?

Wenn es um Rahmenbedingungen für globalen Handel geht, muss auch der Umgang mit Entwicklungsländern berücksichtigt werden, insofern sich die Rahmenbedingungen auf Entwicklungsländer auswirken können: Nach Art. 208 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweisen der Europäischen Union) ist „Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich (...) die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung“.

Freihandelsabkommen, die den Abbau und die Angleichung von Regulierung für einen bereits heute weltweit dominierenden Wirtschaftsraum erzielen, um hiermit Handels- und Investitionserleichterungen zu schaffen, bewirken, dass die betreffenden Handelserleichterungen außerhalb der jeweiligen Wirtschaftsräume nicht gelten. So definierte Wirtschaftsräume verändern damit zwar explizit nur die Handelsbedingungen der Vertragsstaaten. Diese wirken sich aber auch auf alle

anderen Marktteilnehmer aus. Die fraglichen Freihandelsabkommen werden sich somit etwa über den Verlust von Weltmarktanteilen auch auf Entwicklungsländer auswirken können, insofern konkurrierende Märkte oder Marktteilnehmer vorhanden sind. Über eine Verständigung auf Deregulierung und entsprechend entstehende Wirtschaftsräume wird die Teilnahme Dritter eher erschwert denn erleichtert. Mit solchen Wirkungsweisen ist mit Freihandelsabkommen die Bekämpfung von Armut in Entwicklungsländern – entgegen Art. 208 AEUV – nicht zu erreichen.

Die teilweise erklärte Annahme, Entwicklungsländer könnten an Freihandelsabkommen anderer Wirtschaftsräume und dort geltender Standards über deren Anerkennung bzw. Übernahme partizipieren und hiervon profitieren, verkennt sowohl die handelspolitischen Interessen jener Staaten als auch deren rechtlichen Gestaltungsanspruch: Rechtsstaatlich konstituierte Staaten bzw. Staatenbünde wie die EU und ihre Handelsvertragspartner können gemessen an ihren eigenen rechtsstaatlichen Ansprüchen nicht erwarten, dass andere Staaten zur Vermeidung handelspolitischer Ausgrenzung fremde Rahmenbedingungen oder gar Wirtschaftsordnungen übernehmen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten können und sollten zwar sehr wohl darauf hinwirken, dass importierte Produkte und beanspruchte ausländische Dienstleistungen die Maßgaben der eigenen Rahmenbedingungen nicht unterschreiten und auch ausländisch getätigte Investitionen und Kooperationen nicht hinter den eigenen Standards zurückbleiben. Eine Erwartungshaltung gegenüber Drittländern, die eigenen Freihandelsbedingungen zu „übernehmen“, liefe aber auf Fremdbestimmung hinaus. Wie sollen in den betreffenden Staaten vor dem Hintergrund solcher Erwartungen demokratische Strukturen entstehen bzw. fortbestehen?

4. Bedarf es einer Korrektur in der Wertigkeit des Binnenmarktziels?

Das für Freihandelsabkommen maßgebliche Ziel der Deregulierung begegnet uns keineswegs nur im Rahmen von Freihandelsabkommen.

Auch der europäische Binnenmarkt ist von Deregulierung und Harmonisierung geprägt. Deregulierung ist somit kein Alleinstellungsmerkmal von Freihandelsabkommen. Die Binnenmarkt“politik“ der Europäischen Kommission setzt sich allerdings über die Zuständigkeit für Außenhandelsfragen in Gestalt von Freihandelsabkommen fort. Zu beobachten ist dabei, dass Deregulierungsziele inner-europäisch teilweise nicht erklärtermaßen verfolgt werden, sondern versteckt hinter anderen Regelungszielen.

Hierzu im Einzelnen:

- *Standardbegrenzung durch Binnenmarkt?*

Ein Beispiel: Deutschland wurde im Oktober 2014 vom Europäischen Gerichtshof, EuGH, verurteilt, statt des in Deutschland üblichen Ü-Zeichens für Baustoffe, Bauteile und Anlagen nunmehr ausschließlich das EU-CE-Kennzeichen verpflichtend zu verwenden. Deutschland brachte vor, die EU-CE-Kennzeichnung genüge nicht den Landesbauordnungen der Länder und ließ die Ü-Kennzeichnungspflicht neben der CE-Kennzeichnungspflicht fortbestehen. Der EuGH betrachtet aber die europaweite Verständigung auf das CE-Kennzeichen als inhaltlich abschließend, womit die Verpflichtung einhergehe, auf nationaler Ebene keine weiterreichenden Kennzeichnungspflichten aufzustellen oder beizubehalten. Entgegen der Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland beinhaltet die Verständigung auf das CE-Kennzeichen gemäß EuGH-Urteil, dass die Mitgliedstaaten mit dem

gemeinsamen CE-Standard eine Verpflichtung eingegangen sind, in diesem Bereich keine individuelle, über die EU-Regulierung hinausgehende regulatorische Maßnahme (hier: Kennzeichnungspflichten) vorzunehmen bzw. bestehen zu lassen (vgl. Anm. 9). Im Ergebnis bedeutet die CE-Kennzeichnung somit, dass die Ü-Kennzeichnungen, die für die Verbraucherinnen und Verbraucher und verarbeitenden Betriebe wesentlich mehr Produktinformationen vermitteln, nicht mehr verpflichtend vorgeschrieben werden können. Der Stellungnahme Deutschlands vor dem EuGH ist zu entnehmen, dass ein Aufgeben nationaler Kennzeichnungspflichten im Zuge der Verständigung auf die CE-Kennzeichnung politisch nicht gewollt war und insbesondere so auch rechtlich nicht gesehen wurde. Mit dem EuGH-Urteil ist auf Grundlage der europäischen Binnenmarkt-Ausrichtung und einer entsprechenden Richtlinien-Umsetzung im Baustoffsektor nun aber eben dieser mitgliedstaatliche Gestaltungsverlust rechtskräftig bestätigt – die gegenteilige Rechtsauffassung eines Mitgliedsstaates konnte sich nicht durchsetzen.

Welche Aussagekraft hat es vor diesem Hintergrund, wenn heute erklärt wird, mit CETA würden die Gesetzgeber in ihren Gestaltungsräumen nicht eingeschränkt?

- *Deregulierung als dominierendes Politikziel der EU?*

Ein Beispiel:

Die von Jean-Claude Juncker im November 2014 entwickelte Investitionsoffensive enthält Mechanismen zur harmonisierenden Deregulierung. In einer schriftlichen Stellungnahme des

Sachverständigen Dr. Lutz-Christian Funke, Direktor der KfW Bankengruppe, anlässlich einer Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Investitionsoffensive für Europa am 22. April 2015 heißt es: „Wichtig ist festzuhalten, dass der Juncker-Plan nicht nur auf Finanzierung beschränkt ist, sondern auch die Identifizierung und den Abbau regulatorischer Hemmnisse für Investitionen in Europa umfasst. Dieser Aspekt hat hohe Bedeutung für die Planung und Umsetzung von Investitionsprojekten sowie deren Bedarf an Finanzierung“ – ein weiteres Beispiel für Deregulierung, ohne dass dies dem eigentlichen betreffenden Regelungsziel: „Investitionsoffensive“ zu entnehmen wäre.

- *Energie-Union versus Art. 194 AEUV?*

Die EU-Kommission wirkt derzeit auf die Schaffung einer Energie-Union, u.a. zur Vollendung des Energiebinnenmarkts hin, die ebenfalls auf Harmonisierung zielt. Es wird eine große Herausforderung sein, diese Zielsetzung im Einklang mit Art. 194 des AEUV zu verfolgen, wonach die Entscheidung über den Energiemix Angelegenheit der jeweiligen Mitgliedstaaten ist. Wenn der Energiemarkt, aktuell in Gestalt des in Deutschland diskutierten „Strommarktdesigns“ bereits auf nationaler Ebene eine stets fortzuentwickelnde Aufgabe darstellt, die untrennbar mit dem jeweiligen Energiemix, insbesondere dem (in Deutschland mehr als in den meisten anderen europäischen Staaten) wachsenden Anteil fluktuierender Erneuerbarer Energien zusammenhängt, wird eine europäische Koordinierung in Anbetracht der national divergierenden Energiemixe (Frankreich hat einen Atomstromanteil von über 77 %; der Versuch, den Anteil gesetzlich fixiert zu reduzieren, schei-

terte) auf die hiesige Energiewende zwangsläufig bremsend wirken. Eine Aushöhlung des Art. 194 AEUV zulasten von Pionierstaaten in der Verfolgung einer ambitionierten Energiewende ist absehbar.

Eine europäische Energie-Union kann für die Europäische Kommission zudem eine Grundlage bieten, um im Rahmen von Freihandelsabkommen eine „europäische Energiepolitik“ zu unterstellen und diese zum Gegenstand von Freihandelsabkommen zu generieren. Insbesondere für etwaige Regulierungsrate bzw. im Rahmen von Regulatorischer Kooperation wird eine Energie-Union weitergehende europäische Regelungskompetenz eröffnen, als dies ohne eine Energie-Union der Fall ist. Verkürzt betrachtet, bietet eine Energie-Union die Regulierungsgrundlage für ein Energie-Kapitel in TTIP oder in anderweitigen Freihandelsabkommen. Nationale oder landesspezifische Energiepolitiken erscheinen vor diesem Hintergrund als regulatorisches Hemmnis. Es ist zu erwarten, dass eine solche Entwicklung zulasten der heute in Deutschland für den Ausbau Erneuerbarer Energien maßgeblichen Akteursvielfalt gehen wird. Bereits die verstärkte Orientierung an den Vorgaben der Europäischen Kommission (vgl. Anm. 10), die Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland auf Ausschreibungen umzustellen, kündigt entsprechende Auswirkungen an. Darunter wird in Deutschland insbesondere die Fortentwicklungsfähigkeit der über die vergangenen Jahre tragenden Zukunftstechnologien leiden. Mit einer so entwickelten Harmonisierung und Deregulierung des Energiemarktes verlieren Deutschland und hiermit auch Europa wesentliche identitätsstiftende Eintrittsvoraussetzungen für den Weltmarkt von morgen.

Die genannten Beispiele zeigen Entwicklungen von Harmonisierung und Deregulierung, hinter denen Gesamt- und Gemeinwohlinteressen einer von Nachhaltigkeitszielen und Vielfalt gekennzeichneten EU zurücktreten. Die EU-Binnenmarktziele spiegeln diese nicht hinreichend wider und weder CETA, TTIP noch weitere Freihandelsabkommen sind bislang auf jene Ziele angelegt.

In der Gesamtbetrachtung gibt es sicher eine Vielzahl von Bereichen, in denen europaweit vereinheitlichende Regelungen für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmen, Erleichterungen mit sich bringen. Im Interesse eines homogenen und identitätsgetreuen Zusammenwachsens der Europäischen Union sollte die europäische Rechtsentwicklung aber deutlicher die unterschiedlichen Entwicklungsstufen und Kulturen der Mitgliedstaaten berücksichtigen und Gestaltungsräume wertschätzen. Pauschale Deregulierungsziele stehen dem entgegen.

Im Interesse einer starken und auf Zusammenhalt ausgerichteten Europäischen Union gilt es, die Wertegemeinschaft voranzustellen und zur Maßgabe gemeinsamer Politik zu erklären – auch in Bezug auf die Binnenmarktpolitik der EU.

IV. ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Transnationale Rahmenbedingungen können sowohl rechtlich als auch politisch nur Bestand haben, wenn sie nicht in Konflikt mit den demokratischen Strukturen und Werten der jeweiligen Vertragsstaaten stehen. Die heute verhandelten Freihandelsabkommen zielen auf einen deregulierenden Abbau von Handelshemmnissen. Sie enthalten keine verbindlichen bzw. umzusetzenden „guten“ oder Nachhaltigkeitsstandards.

Die Vorgabe des „freien Marktes“, einem Markt frei von Handelshemmnissen, ist das Gegenteil von konstitutioneller Lenkungs- und Gestaltungskraft in Orientierung an einem Sozialstaatsmodell, zumal vor dem Hintergrund der Ziele Nachhaltiger Entwicklung. „Fairhandel statt Freihandel“ – nicht Deregulierung, sondern werteorientierte Regulierung muss die welthandelspolitische Richtschnur, gerade für multilaterale Handelsabkommen, sein. Wer gute Standards will, muss auch akzeptieren, dass sich diese auf Handel und Investitionen auswirken – fördernd oder hemmend. Denn wenn alles frei handelbar wäre, ohne Bedingung an Herstellungsweisen oder mit Blick auf Folgeeffekte, gäbe es weder Umwelt-, Gesundheits- noch Sozialstandards. Es bedarf einer völkerrechtlichen Verständigung auf werteorientierte Regulierung statt auf Deregulierung. Wir brauchen Handelsabkommen, die Mindestvoraussetzungen an Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards definieren, statt auf deren Abbau zugunsten des freien Marktes hinzuwirken. Die Gestaltungsansprüche von Staaten gebieten es, solche Mindestvoraussetzungen nicht als abschließende Maßgabe für Handel und Investitionen zu verstehen: Die Vertragsstaaten müssen frei darin sein, über gemeinsam definierte Mindeststandards hinauszugehen, ohne hierdurch vertragsbrüchig zu werden.

Handel zwischen den Regionen und Wirtschaftsräumen der Welt erfordert Rahmenbedingungen, die regionale bzw. nationale Alleinstellungsmerkmale honorieren, statt sie über angleichende Regulatorische Kooperation zu nivellieren. Nicht die Vereinheitlichung ist für eine Weltmarktteilnahme von morgen und zukünftige Generationen maßgeblich, sondern das kulturell gewachsene oder geografisch bedingte Weltmarktpotenzial möglicher Marktteilnehmer. Aus europäischer und insbesondere deutscher Perspektive liegt das Weltmarktpotenzial in hohen Innovations- und Qualifizierungsgraden, hoher Produktqualität und Produktvielfalt. Insofern ist die Annahme, Europa sei angesichts einer wachsenden Wirtschaft im Asien-Pazifik-Raum auf Freihandelsabkommen angewiesen, verfehlt.

ES BEDARF EINER VÖLKERRECHTLICHEN VERSTÄNDIGUNG AUF WERTEORIENTIERTE REGULIERUNG STATT AUF DEREGULIERUNG.

Über den sowohl mit CETA als auch TTIP vorgesehenen Investitionsschutz kann es zu Schadenersatzklagen von Unternehmen gegen Staaten kommen. Der Investitionsschutz kann auf staatlichen Ebenen politische Lenkungswirkungen zur vorbeugenden Abwendung möglicher Schadenersatzklagen entfalten. Freihandelsabkommen, die ausländischen Unternehmen gegenüber Staaten Sonder-Investitionsschutz- und Sonderklagerechte einräumen, sind mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar und bereits vor diesem Hintergrund nicht zustimmungsfähig. CETA wäre dies in der heutigen Form auch mit den sog. roten Linien des SPD-Konventsbeschlusses (September 2014) nicht. Im übertragenen Sinne gilt dies auch für TTIP. Inzwischen

wird im Zusammenhang mit TTIP der Ersatz von Schiedsgerichtsbarkeit durch ordentliche Gerichte diskutiert. Diese Entwicklung zeigt, dass mithilfe von Öffentlichkeit zu jeder Zeit Änderungen möglich sind und möglich sein müssen.

Die kritische Auseinandersetzung muss auch zur Beseitigung von Sonder-Investitionsschutzrecht und zur Überarbeitung der Vereinbarungen zu Regulatorischer Kooperation führen. Letzteres be-

**DIE VERTRAGS-
STAATEN MÜSSEN
FREI DARIN SEIN,
ÜBER GEMEINSAM
DEFINIERTE
MINDESTSTANDARDS
HINAUSZUGEHEN,
OHNE HIERDURCH
VERTRAGSBRÜCHIG
ZU WERDEN.**

deutet eine faktische Verlagerung der Rechtsentwicklung auf hierzu nicht legitimierte Gremien. Die bei den Mitgliedstaaten verbleibende finale Entscheidungshoheit vermag nicht den erforderlichen Gestaltungsraum zu schaffen, den es zur Rechtsentwicklung bedarf, da bereits mit den Vorlagen aufgrund ihrer Komplexität und häufig nicht rechtzeitig vorliegender Übersetzung von einer faktisch-rechtssetzenden Praxis durch nichtlegitimierte Gremien auszugehen ist. Auch hierin liegt eine Aushöhlung des Demokratieprinzips.

Die Auseinandersetzung mit Freihandelsabkommen wird zudem nach wie vor durch fehlende Transparenz und Geheimhaltung erschwert. Wenn bei Menschen das Gefühl von Irrelevanz ihrer politischen Teilhabe aufkommt, schadet dies dem Zusammenhalt der Europäischen Union und öffnet Nationalismus Tür und Tor.

Völkerrechtliche Verträge sehen nicht ohne Grund finale Unterzeichnungen und die Beteiligung des Europäischen Parlaments sowie Ratifikationsprozesse durch die Parlamente der Mitgliedstaaten vor. Damit ist bis zum Schluss von Seiten eines jeden Mitgliedstaates ein „Nein“ zum ausverhandelten Vertrag und damit dessen Nichtzustandekommen denkbar und opportun. Gleiches muss dafür gelten, zu jeder Zeit öffentlich die Ziele und Zwecke, Chancen und Risiken der verhandelten Freihandelsabkommen zu diskutieren und mit den gesellschaftlichen Entwicklungen in Einklang zu bringen. Denn es liegt in der Natur über Jahre hinweg verhandelter Abkommen, dass anfänglich gesetzte Ziele sich später als revisions- oder anpassungsbedürftig erweisen. Die Fortentwicklungsfähigkeit von Gesellschaften zeigt sich in ihrem Vermögen, gewonnene Erkenntnisse aufzugreifen und sie in zukünftige Gestaltung einfließen zu lassen. Neoliberalismus hat sich für ein auf Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität ausgerichtetes Gesellschaftsmodell zur Verwirklichung Nachhaltiger Entwicklung nicht bewährt, sondern erschwert diese.

In diesem Sinne: Die Europäische Union bedarf einer Neuausrichtung ihrer Handelspolitik – Handel braucht Wandel: für mehr Gerechtigkeit und völkerverständigende Nachhaltige Entwicklung.

ERGÄNZENDE ANMERKUNGEN

Anmerkung 1

Über TTIP kann aus heutiger Sicht nur auf das Verhandlungsmandat und Verhandlungszwischenstände eingegangen werden. CETA gilt demgegenüber als ausverhandelt, auch wenn das Abkommen sich derzeit noch (schätzungsweise bis Ende 2015) in der Rechtsförmlichkeitsprüfung befindet.

Dokumente:

Ursprünglicher CETA-Mandatstext (April 2009)
https://www.foodwatch.org/uploads/media/2009_CETA-Mandat_foodwatch_leak_01.pdf

Änderungsentwurf CETA-Mandat (2010)
https://www.foodwatch.org/uploads/media/2010_CETA-Mandat_foodwatch_leak_01.pdf

Ergänzung des CETA-Mandats (2011)
https://www.foodwatch.org/uploads/media/2011_CETA-Mandat_foodwatch_leak_01.pdf

Anmerkung 2

Nach einem zur Fortschreibung der Nachhaltigkeitsziele und deren Umsetzung durch eine hierfür eingesetzte offene Arbeitsgruppe am 19. Juli 2014 verabschiedeten Vorschlag werden 17 Oberziele genannt, die lauten: Armut in jeder Form und überall und Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern, ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern, inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern, Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen, Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser

und Sanitärversorgung für alle gewährleisten, Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern, dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern, eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen, Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen, für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen, umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen – (in Anerkennung der Tatsache, dass die UNFCCC das zentrale internationale, zwischenstaatliche Forum zur Verhandlung der globalen Reaktion auf den Klimawandel ist), Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen, Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen, friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen und Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für Nachhaltige Entwicklung wiederbeleben. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 4. Dezember 2014 dem Vorschlag des Generalsekretärs zugestimmt, die „Post 2015-Agenda“ auf diesem Vorschlag aufzubauen. Sie wurde endgültig auf dem UN-Gipfel vom 25. bis 27. September 2015 in New York verabschiedet. Grundlage für den Beschluss (vgl.: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=E)

Überblick über alle Dokumente des SDG-Prozess:
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>,
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit> zuvor: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970).

Anmerkung 3

Auch das Verhandlungsmandat von CETA aus dem Jahr 2009 enthält Aussagen, die in Richtung „guter Standards“ weisen: So besagt Ziff. 7, Titel 1, Ziele: „Mit dem Abkommen wird die Nachhaltige Entwicklung als übergeordnetes Ziel der Vertragsparteien anerkannt; es soll die Einhaltung internationaler Umwelt- und Sozialabkommen und -standards sicherstellen und erleichtern“. Mit dem zweiten Halbsatz wird dabei ein Verweis auf anderweitige internationale Abkommen vorgenommen, womit mit CETA keine eigene Standardsetzung erfolgen soll. Und an anderer Stelle heißt es: „Das Abkommen soll Verpflichtungen beider Seiten in Bezug auf die sozialen und ökologischen Aspekte von Handel und Nachhaltige Entwicklung enthalten“, vgl. Ziff. 39 des Mandats. Hier schließt sich allerdings ebenfalls eine Konkretisierung unter Bezugnahme auf international vereinbarte Normen an.

Anmerkung 4

Alle deutschsprachigen Zitate aus dem CETA-Vertragstext in der Fassung vom 26. September 2014 entsprechen der nichtamtlichen Übersetzung des CETA-Vertragstextes durch den Sprachdienst des Deutschen Bundestages vom 10. Februar 2015. Konsolidierter CETA Text (2014, englisch)
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

Anmerkung 5

Zwar erlaubt CETA staatliches Handeln in Form von „Maßnahmen, mit denen die Erhaltung und der Schutz natürlicher Ressourcen und der Umwelt sichergestellt werden sollen, einschließlich der Begrenzung der Verfügbarkeit, der Anzahl und des Umfangs der gewährten Konzessionen und der Verhängung von Moratorien oder Verboten.“, vgl. „Abschnitt 2: Erstellung von Investitionen“, „Art. X.4: Marktzugang“, wonach Einschränkungen des Marktzugangs zu vermeiden sind. Abs. 2 dieses Abschnittes erklärt explizit, welches Verhalten mit Abs. 1 dieses Artikels vereinbar ist. Vgl. dort (d). Etwasige Fracking-Verbote bzw. Moratorien oder anderweitigen Beschränkungen, die als Maßnahmen zur Sicherstellung des Erhalts und des Schutzes natürlicher Ressourcen und der Umwelt anzusehen sind, können hiernach nicht als „unzulässige Marktzugangsbeschränkungen“ gelten. Dieser Ausschluss ist allerdings explizit nur als Ausnahme im Rahmen des Marktzugangs-Abschnittes enthalten, hingegen nicht im „Abschnitt 4: Investitionsschutz“. Der Ausschlussbestand aus dem Abschnitt zum Marktzugang kann somit nicht als Ausschlussbestand für Investitionsschutz angewendet werden. Denn dies bedeutete, die Investitionsschutzvorschriften um Ausnahmetatbestände der Marktzugangsregelungen zu ergänzen. Man kann zwar meinen, dass der formulierte Ausschluss auch auf andere Abschnitte Ausstrahlungswirkung hat. Rechtssystematisch kann dies aber nicht zu einer Aushöhlung des hier vorgesehen Investitionsschutzes führen. Wenn dies im Sinne der Vertragspartner wäre, hätten sie die Ausnahmetatbestände (auch) im Investitionsschutz verortet und nicht (nur) bei den Marktzugangsregeln.

Anmerkung 6

Ein Beispiel für die Wirkungsweisen von Investitionsschutz und Schiedsgerichtsbarkeit ist der Fall Moorburg. Die von Vattenfall wegen einer Umweltauflage für das Kohlekraftwerk Moorburg auf Grundlage des Energiecharta-Vertrags von 1994 vor einem Schiedsgericht verfolgte Investitionsschutzklage endete 2009 mit einem Vergleich, der eine veränderte Umweltauflage in Form einer „wasserrechtliche(n) Erlaubnis unter Anordnung des Sofortvollzugs“ bewirkte, um hiermit eine Schadensersatzforderung Vattenfalls zu vermeiden (Schiedsverfahren auf Grundlage der Energiecharta unterliegen dem Geheimschutz. Vgl. insofern nur: Zeit Online, 2. Februar 2015, „Verrückt, verrückter, Moorburg“ von Petra Pinzler und taz Online, 27. Februar 2015, „Eine Tragödie in fünf Akten“ von Julia Maria Amberger).

Gegenüber dem Investitionsschutz gemäß des Energiecharta-Vertrages hat sich der Investitionsschutz nach CETA zwar verändert. So ist nach Einschätzung des Bundeswirtschaftsministeriums nach CETA eine Verletzung des Grundsatzes der „fairen und gerechten Behandlung“, anders als nach der Energiecharta, nur in „wenigen – abschließend aufgeführten – Fällen klar missbräuchlichen Verwaltungshandelns gegeben. Legitime Erwartungen des Investors können nach CETA nur in eng begrenztem Umfang bei der Prüfung berücksichtigt werden, ob einer der Fälle für die Verletzung des Grundsatzes der fairen und gerechten Behandlung erfüllt ist“ (vgl. BMWi, Fragen und Antworten betreffend Investitionsschutz und ISDS, März 2015, S. 14).

Und auch „der Schutz gegen Enteignungen in CETA ist restriktiver als im Energiecharta-Vertrag: Eine Gesetzesänderung oder administrative Maßnahme im öffentlichen Interesse kann nur dann Schadens-

ersatzansprüche begründen, wenn sie diskriminierend und manifest unverhältnismäßig war“, so die Ausführungen durch das BMWi. Das Recht des demokratischen Gesetzgebers, allgemeine und verhältnismäßige Regelungen zum Schutz von Gemeinwohlzielen zu schaffen, werde damit nicht gefährdet, ausgehebelt oder umgangen. Dies habe das Rechtsgutachten von Herrn Dr. Schill bestätigt. Die Ausführungen des BMWi bestätigen aber auch: „CETA und der Energiecharta-Vertrag haben gemein, dass ein Staat durch dieses Verfahren nicht zur Änderung seiner Gesetze verurteilt werden kann, sondern nur zu Schadensersatz“ (vgl. BMWi, a.a.O., 14), womit erkannt wird, dass *Schadensersatzforderungen* gegenüber Staaten auf Grundlage veränderter Umweltvorschriften nicht auszuschließen sind.

Ein weiteres auf den Energiecharta-Vertrag gestütztes und noch anhängiges Schiedsverfahren betrifft die Klage Vattenfalls gegen die Bundesrepublik Deutschland in Bezugnahme auf den Atomausstieg nach Fukushima. Hier prüft ein Schiedsgericht (im Geheiemen) eine Schadensersatzforderung in Milliardenhöhe.

Anmerkung 7

„Die Fähigkeit von Parlamenten und Regierungen, Gesetze und Regeln zum Schutz und im Sinne der Bürgerinnen und Bürger zu erlassen, darf auch nicht durch die Schaffung eines ‚Regulierungsrates‘ im Kontext regulatorischer Kooperation oder durch weitgehende Investitionsschutzvorschriften erschwert werden (...). In jedem Fall sind Investor-Staat-Schiedsverfahren und unklare Definitionen von Rechtsbegriffen, wie ‚Faire und Gerechte Behandlung‘ oder ‚Indirekte Enteignung‘, abzulehnen“, vgl. Ziff. 8 des Konventsbeschlusses.

Anmerkung 8

Einem als Verschlussache (VS-NfD) eingestuften Bericht des BMWi über die achte TTIP-Verhandlungsrunde (2. bis 6. Februar 2015, Brüssel), der über die Website von Correctiv „geleaked“ wurde, ist zu entnehmen, dass der US-Text einen Absatz zu „science and risk“ mit der Zielsetzung enthält, dass eine wissenschaftliche Prüfung, die die Unbedenklichkeit einer Technologie oder eines Produktes feststellt, ohne Ermessensspielräume zu einer Zulassung führen müsse (vgl. <https://correctiv.org/researchen/ttip/dokumente/>, bzw. <https://www.documentcloud.org/documents/1875491-bericht-des-bmwi-8-vhr-ttip.html>).

Vor diesem Hintergrund erscheint es erst recht risikant, etwa im Rahmen des anstehenden Fracking-Regelungspakets, Unbedenklichkeits-Bewertungen gesetzlich an Expertenkommissionen zu übertragen und hierüber Erlaubnisgrundlagen für spätere behördliche Genehmigungen zu schaffen – so aber der Gesetzentwurf zum Wasserhaushaltsgesetz, WHG, mit Kabinettsbeschluss vom 1. April 2015. Eine Verständigung auf Vorgehensweisen nach „science and risk“ könnten in einem solchen Fall – abstrakt gesehen – im Widerspruch zu der gesetzlichen Regelung stehen, trotz wissenschaftlicher Bewertung eine behördliche Genehmigung vorzusehen. Bereits ohne eine solche Verständigung ist durch die Einschaltung einer Expertenkommission und einer von ihrer Seite einzubringenden Unbedenklichkeitserklärung von einer faktischen Einschränkung des behördlichen Ermessens auszugehen. Mit der zitierten US-amerikanischen Verfahrensweise „science and risk“ würde sich dies verschärfen: An die Stelle behördlicher Einzelfallentscheidungen träten vermehrt „wissenschaftliche Erkenntnisse“. Ein solches Verfahren brächte umfassende Rechtsunsicherheiten mit sich, zumal wissenschaftliche Erkenntnisse die Prüfung von Einzelfällen nicht ersetzen können.

Anmerkung 9

Die Ausschließlichkeit der CE-Kennzeichnung dient insbesondere großen Baustoffkonzernen, da spezifischere Produkteigenschaften, wie sie häufig von kleineren Anbietern entwickelt werden, nun nicht mehr auf Grundlage einer entsprechenden Kennzeichnungspflicht identifizierbar sind, es sei denn auf freiwilliger Basis. Letzteres ist dann aber für die jeweiligen Anbieter ein Wettbewerbsnachteil, da entsprechende Produkteigenschaften nicht mehr von allen Anbietern nachzuweisen wären. In nationalen Standards und entsprechenden Kennzeichnungspflichten sind teilweise Forschungs- und Entwicklungsleistungen vieler Jahrzehnte enthalten, für deren Entwicklungen und Produkte Deutschland als Exportnation steht.

Anmerkung 10

In Bezug auf den Ausbau Erneuerbarer Energien setzt die Europäische Kommission inzwischen bereits über die Beihilfeleitlinien weitreichende harmonisierend-regulatorische Vorgaben, die etwa eine Umstellung auf Ausschreibungen im Bereich Erneuerbarer Energien vorsehen. Dies ist schon vor dem Hintergrund, dass es weltweit bislang keine positiven Erfahrungen mit Ausschreibungen gibt, problematisch und erst recht mit Blick auf EU-vertraglich zugestandenene Gestaltungshoheiten der Mitgliedsstaaten. In diesem Sinne sind die Beihilfeleitlinien eine Kompetenzüberschreitung der Europäischen Kommission: Sie setzen engere Vorgaben, als sie der EU-vertragliche Rahmen vorsieht. So gesehen müssen sich die Mitgliedstaaten nicht an die Beihilfeleitlinien halten. Allerdings besagen die Beihilfeleitlinien, dass die Europäische Kommission im Falle einer möglichen Beihilfeüberprüfung jedenfalls dann eine Beihilfe ihrerseits für zulässig erachtet, wenn die Staaten sich an die Beihilfeleitlinien gehalten haben. Tun sie dies nicht, wird die Europäische Kommission eine Einzelfallprüfung vor-

nehmen, die eine beihilferechtliche Bewertung zunächst auf unbestimmte Zeit in der Schwebe hält. Staaten werden somit im Streben nach Rechtssicherheit geneigt sein, selbst dann den „Vorgaben“ der Beihilfeleitlinien zu folgen, wenn sie sie für nicht rechtens halten. Die so ausgeübte „Macht“ der Europäischen Kommission verleitete auch Deutschland mit Blick auf die Industrieausnahmen im EEG zu diesem Weg, obwohl die Bundesregierung zugleich zu recht die Auffassung vertrat, dass das EEG noch nicht einmal den Tatbestand der Beihilfe erfüllt, geschweige denn einer unrechtmäßigen Beihilfe.

Mit den Beihilfeleitlinien nimmt die Europäische Kommission weiterreichende als nur beihilferechtliche Maßgaben vor: Anhand des genannten Beispiels gibt sie das Instrument der Ausschreibungen statt Einspeisegesetze vor. Auch auf diesem Weg wird von Seiten der Europäischen Kommission eine harmonisierende Deregulierung nationaler Gestaltungsmittel vorgenommen – für die der EU-Vertrag keine Legitimationsgrundlage bietet.

Dr. Nina Scheer, geb. 1971, Mutter einer Tochter, studierte Musik, Hauptfach Violine (Künstlerische Abschlussprüfung 1996) und Rechtswissenschaften (Erstes Staatsexamen 2001). In ihrer politikwissenschaftlichen Dissertation befasste sie sich mit dem Spannungsfeld „Welthandelsfreiheit vor Umweltschutz?“ (Promotion 2008). Scheer arbeitete als freie Mitarbeiterin der Zeitschrift für Neues Energierecht, ZNER (1997-2002). Von 2007 bis zur Bundestagswahl 2013 war sie Geschäftsführerin von UnternehmensGrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft. Sie nahm verschiedene Lehraufträge wahr.

Seit der 18. Legislaturperiode ist Nina Scheer für den Wahlkreis 10, Herzogtum Lauenburg/Stormarn-Süd für die SPD Mitglied des Deutschen Bundestages. Sie ist ordentliches Mitglied des Ausschusses für Wirtschaft und Energie, stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie Ansprechpartnerin für Erneuerbare Energien und Umweltwirtschaft in der SPD-Bundestagsfraktion.

Nina Scheer ist Mitglied der Grundwertekommission der SPD und Mitglied des Landesvorstandes der SPD Schleswig-Holstein. Als Mitbegründerin der Hermann-Scheer-Stiftung im Jahr 2010 ist sie seither deren ehrenamtlicher Vorstand.

www.nina-scheer.de