

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/824

verbraucherzentrale

Bundesverband

verbraucherzentrale

Schleswig-Holstein

SCHRIFTLICHE ANHÖRUNG DES EUROPAAUSSCHUSSES DES SCHLESWIG-HOLSTEINISCHEN LANDTAGS ZUM HANDELSAB- KOMMEN CETA (UMDRUCK 19/567)

Stellungnahme vom Verbraucherzentrale Bundesverband
e.V. und der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein

9. April 2018

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Vorstand*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin
vorstand@vzbv.de*

*Verbraucherzentrale
Schleswig-Holstein e.V.*

Geschäftsführung

*Hopfenstraße 29
24103 Kiel
info@vzsh.de*

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. VERBRAUCHERPOLITISCHE ANFORDERUNGEN AN HANDELSABKOMMEN	3
III. BEWERTUNG DES CETA-ABKOMMENS	4
1. Verankerung von Verbraucherrechten	4
2. Lebensmittelsicherheit und Vorsorgeprinzip	5
3. Regulatorische Kooperation in CETA	6
4. Investorenschutz	7
5. Regeln zum Datenschutz.....	7

I. ZUSAMMENFASSUNG

Das CETA-Abkommen ist am 21.09.2017 vorläufig in Kraft getreten. Dementsprechend werden derzeit schon die meisten Teilbereiche des Handelsabkommens angewandt. Bis zur nationalstaatlichen Ratifikation sind die Regeln zum Investorenschutz jedoch ausgeklammert.

Aus verbraucherpolitischer Perspektive, vertritt CETA nicht ausreichend die Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern.¹ Grundsätzlich befürwortet der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) und die Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein e.V.² den freien Handel, wenn er Wahlfreiheit und Verbraucherrechte sichert und Wettbewerb, Qualität und Preisniveau verbessert. Hauptkritikpunkt der Verbraucherzentralen an CETA ist, dass Verbraucherrechte und Schutzpflichten in CETA nicht ausreichend verankert sind. Die langfristige Auslegung der Bestimmungen des Vertragstextes im Sinne eines hohen Verbraucherschutzniveaus ist somit nicht deutlich erkennbar. Auch ist das europäische Vorsorgeprinzip nicht ausreichend verankert und Regeln zum Investorenschutz zu weitreichend ausgestaltet.

Allerdings beinhaltet das EU-Kanada Handelsabkommen auch positive Ansätze, etwa die auf Freiwilligkeit beruhende Kooperation zwischen Regierungsbehörden oder das Ausklammern der Bereiche der Chemikalien- oder Kosmetika-Regulierung (denn diese Regulierung unterliegt in der EU und Kanada unterschiedlichen Philosophien).

Insgesamt werden in CETA keine Goldstandards verabredet, um den internationalen Handel für Verbraucher rechtssicherer zu gestalten und ihr Vertrauen in globale Wertschöpfungsketten zu erhöhen. Der Mangel an Leitlinien, fehlende Streitschlichtungsmechanismen im Onlinehandel oder die verpasste Einführung von Schnellwarnsystemen zur Lebensmittel- oder Produktsicherheit unterstreicht das.

II. VERBRAUCHERPOLITISCHE ANFORDERUNGEN AN HANDELSABKOMMEN

Vorteile von Handelsabkommen für Verbraucher werden oftmals mit dem Dreiklang niedrigere Preise, bessere Qualität und innovativere Produkte beschrieben. In der Tat können Kostensenkungen, etwa durch Zollabbau und Verzicht auf Doppelinspektionen, Verbraucherpreise senken. Auch kann eine Ausweitung des Angebots die Wahlfreiheit von Verbrauchern erhöhen und innovativen Unternehmen kann durch Handelsabkommen der Marktzugang erleichtert werden. Dass diese „Formel“ grundsätzlich aufgehen kann, dafür steht insbesondere die Europäische Union, deren Binnenmarkt das Ergebnis von Zollabbau, gegenseitiger Anerkennung und – immer öfter – Harmonisierung ist. Im Gegensatz zur Harmonisierung von Regeln im europäischen Binnenmarkt auf der Grundlage gemeinsamer demokratischer Verfahren, zielen Handelsabkommen aber insbesondere auf die Beseitigung von Marktzugangsbarrieren ab. Ihr Ziel ist nicht in erster Linie die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus (Artikel 12 EU-Vertrag), sondern die Erleichterung des Handels.

¹ Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Ebenfalls zugunsten der besseren Lesbarkeit des Textes werden im Folgenden die Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. und die Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein e.V. nur „die Verbraucherzentralen“ genannt.

Insofern ist aus verbraucherpolitischer Sicht dafür Sorge zu tragen, dass die defensiven Interessen von Verbrauchern, etwa die **Sicherheit von Produkten, hohe verbraucherpolitische und demokratische Standards** zu wahren. Gleichmaßen müssen Handelsabkommen aber auch die offensiven Interessen von Verbrauchern berücksichtigen. Da Verbraucher immer stärker direkt am internationalen Markt teilhaben (etwa durch den zunehmenden Onlinehandel, internationale Anrufe oder Vertragspartner außerhalb der EU) müssen auch ihre Rechte und Interessen gewahrt werden.

Darum setzen sich die Verbraucherzentralen in ihrer grundsätzlichen Positionierung gegenüber Handelsabkommen dafür ein, dass **Verbraucherinteressen als integraler Bestandteil von Handelsabkommen anerkannt werden**.³ Auch muss es möglich sein, verbraucherpolitische Regulierung nach Abschluss des Abkommens stetig weiterzuentwickeln und zu verbessern. Verbraucher müssen durch den Abschluss von Handelsabkommen profitieren und ihre Rechte müssen vollumfänglich geschützt werden. Die Verbraucherzentralen fordern entsprechend, dass Handelsabkommen Goldstandards im Verbraucherschutz schaffen.

III. BEWERTUNG DES CETA-ABKOMMENS

1. VERANKERUNG VON VERBRAUCHERRECHTEN

Handelsabkommen müssen die Rechte von Verbrauchern explizit berücksichtigen, um hohe globale Verbraucherschutzstandards zu gewährleisten und das Vertrauen von Verbrauchern in globale Märkte zu stärken. **Verbraucherschutz muss deswegen als Zielsetzung in Handelsabkommen verankert werden**. Auch sollten handelspolitische Ausnahmenvorschriften um den Schutzbegriff „Verbraucherschutz“ erweitert werden. Eine vergleichende Untersuchung des vzbv zu einer Reihe von bereits ausgehandelten Handelsabkommen zeigt, dass Verbraucherrechte in Handelsabkommen keine explizite Verankerung erfahren.⁴ Dies gilt auch für das CETA-Abkommen, hier wurde das Ziel des Verbraucherschutzes nicht explizit benannt. Verbraucherrechte und Schutzpflichten sind nicht direkt im Abkommen (bspw. in der Präambel) verankert und haben somit keine übergreifende Wirkung im Hinblick auf die langfristige Auslegung der Bestimmungen des Vertragstextes.⁵

Es ist jedoch zu erwarten, dass das CETA-Abkommen langfristig zu einer größeren Produktauswahl und unter Umständen auch zu geringeren Preisen führen kann.

Diese Kostensenkungen werden sich allerdings laut dem Sustainability Impact Assessment (SIA) der Europäischen Kommission auf einem niedrigen Niveau bewegen. Bei Konsumprodukten gibt es spezifische Zollsenkungen für Konsumgüter etwa bei Schalentieren und Meeresfrüchten.

³ Zu den grundsätzlichen Anforderungen des Verbraucherschutzes an Handelsabkommen finden sich hier: Resolution „TTIP korrigieren“ der Mitgliederversammlung des Verbraucherzentrale Bundesverbands am 12. November 2014.

⁴ Siehe Gutachten „Verbraucherrechte in Handelsabkommen verankern“ im Auftrag des vzbv, 13. Februar 2017, abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/02/13/17-02-13_vzbv_gutachten_verbraucherrechte_handelsabkommen.pdf

⁵ Auch im Nachhaltigkeitskapitel von CETA (Art. 22 - 24) wird neben Arbeitnehmer- und Umweltstandards keine Referenz zu Verbraucherrechten (bspw. UN Guidelines for Consumer Protection, ISO 26.000, OECD Guidelines) gezogen. Verbraucherverbände werden nicht explizit in den Beratungsgremien genannt.

Weitere konkrete Vorteile für Verbraucher – bspw. mehr Informationen oder Streitschlichtungsverfahren im Onlinehandel, die Absenkung von Roaming-Gebühren, Freizügigkeit o.ä. – wurden in CETA nicht verankert.

2. VORSORGEPRINZIP UND LEBENSMITTELSICHERHEIT

Ein besonders sensibler Punkt in den Verhandlungen zu Handelsabkommen ist die Wahrung des in Europa vorherrschenden **Vorsorgeprinzips**. Hierbei handelt es sich um einen allgemeingültigen Grundsatz der Europäischen Union (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 des hohen Verbraucherschutzniveaus in der EU. Aus Sicht der Verbraucherzentralen muss das EU-Vorsorgeprinzip in allen Handelsabkommen der Europäischen Union verankert werden.

Der Schutz des Vorsorgeprinzips ist nicht explizit in den Zielen des CETA-Abkommens verankert. Es wird lediglich auf die – schwächeren – Regeln der Welthandelsorganisation zum Schutz des Vorsorgeprinzips verwiesen. Der vzbv hat im Kontext der Verhandlungen zum CETA-Abkommen in einem Kurzgutachten dargelegt, wie das Vorsorgeprinzip besser in Handelsabkommen verankert werden könnte.⁶

Die Europäische Union hat – im Vergleich zu anderen Regionen der Welt – hohe Sicherheitsstandards bei **Lebensmitteln**. Diese sind geprägt durch das europäische Vorsorgeprinzip und den „vom Acker bis auf den Teller“-Leitsatz. Beide Prinzipien sehen hohe Hygieneanforderungen an allen Stellen des Produktionsprozesses vor, um Risiken von vornherein zu minimieren und die Betrugsmöglichkeiten durch Vertuschung gering zu halten. Auch gibt es große Unterschiede bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln zwischen Handelspartnern. So müssen in der EU etwa gentechnisch veränderte Lebensmittel kraft Gesetzes grundsätzlich gekennzeichnet werden.

Angesichts zum Teil stark unterschiedlicher Herangehensweisen an die Lebensmittelproduktion und -kennzeichnung zwischen Handelspartnern ist das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung hier besonders kritisch. Denn es könnte das faktische „Aus“ des europäischen Vorsorgeprinzips einläuten. Könnten solche „anerkannten“ Produkte frei und ohne Kennzeichnung in dem Markt mit strengeren gesetzlichen Anforderungen zirkulieren, würde ein ungleicher Wettbewerb entstehen, der die strengen Regeln faktisch schrittweise aufgeweicht.

Im Hinblick auf Regelungen zur Lebensmittelsicherheit und Kennzeichnung von Lebensmitteln schreibt CETA weitestgehend die Regelungen der WTO fort.⁷ Risikobasierte Kontrollen von Lebensmitteln sind weiterhin möglich.

⁶ Siehe Kurzgutachten: „Die ‚Joint Interpretative Declaration‘ zum CETA: Einschätzung und Änderungsmöglichkeiten aus Sicht des Verbraucherschutzes“, abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/stellungnahme_ceta_jid_stoll_goett_16-10-17.pdf

⁷ Das SPS-Abkommen der WTO erlaubt eine vorsorgende Regulierung nur temporär und in Fällen einer wissenschaftlichen Unsicherheit im Hinblick auf die Risikobewertung bestimmter Produkte oder Verfahren (Art. 5.7 WTO SPS Abkommen).

Im Hinblick auf eine verbraucherfreundliche **Produktkennzeichnung** bleibt das CETA-Abkommen aber hinter anderen Abkommen zurück. So sieht etwas das Handelsabkommen zwischen der EU und Südkorea explizite Ausnahmeregelungen vor, wenn die Produktkennzeichnung den Wünschen von Verbrauchern entspricht (und eine solche Kennzeichnung entsprechend nicht als „Handelshemmnis“ klassifiziert werden kann). Bei CETA wurde leider nur auf die Regeln der WTO verwiesen, die es entsprechend schwieriger machen, weitreichende Produktkennzeichnungen zu verankern.

Eine Kooperation im Hinblick auf die **Regulierung von Chemikalien** ist nicht Teil von CETA, was aus Verbrauchersicht zu begrüßen ist. Das europäische Regulierungssystem und hier insbesondere die REACH-Verordnung, die auf dem Vorsorgeprinzip basiert, bleibt gesichert. Gleiches gilt für die Regulierung von **Kosmetika**, die in der EU ebenfalls auf dem Vorsorgeprinzip basiert.

3. REGULATORISCHE KOOPERATION IN CETA

Ein regelmäßiger Austausch und eine enge Kooperation zwischen Regulierungsbehörden sind grundsätzlich unerlässlich und wünschenswert. Aus Verbrauchersicht sind ein institutionalisierter Erfahrungs- und Informationsaustausch für eine enge Abstimmung und Kooperation zwischen Aufsichts- und Regulierungsbehörden grundsätzlich unterstützenswert. Allerdings muss hier die Maßgabe gelten, dass Transparenz und Allgemeinwohlorientierung handlungsleitende Motive sind und dass nur Empfehlungen ausgesprochen werden dürfen.

Dort, wo schon heute in einigen Bereichen eine Kooperation auf sektoraler Ebene stattfindet, muss sie auch in Zukunft auf technische Normen und Verwaltungsvorschriften beschränkt bleiben. Eine Ausweitung auf alle Gesetzgebungsakte der EU und ihrer Mitgliedsstaaten sehen die Verbraucherzentralen als viel zu weitgehend an. In handelspolitischen Verhandlungen ist daher darauf zu achten, dass die Zusammenarbeit nicht über einen transparent gestalteten, unverbindlichen Fach- und Informationsaustausch hinausgeht.⁸

In CETA ist die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden („regulatorische Kooperation“) freiwillig ausgestaltet (Art. 21.5). Vorschläge des CETA Ausschusses müssen den innerstaatlichen Rechtsetzungsprozessen folgen. Dies ist aus Verbrauchersicht zu begrüßen.

Ein Informationsaustausch zur Sicherheit von Non-Food Produkten (RAPEX) wird im Rahmen der regulatorischen Kooperation angestrebt (Art. 21.17). Nachdem CETA im vergangenen Jahr in Kraft getreten ist, beginnt nun auch die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden. Hier hat der vzbv im März 2018 **Vorschläge für Themenbereiche einer regulatorischen Kooperation** gemacht. Etwa die Stärkung der Lebensmittel- und Produktsicherheit, die Durchsetzung von Verbraucherrecht, oder nachhaltiger Konsum.⁹

⁸ Siehe: Positionspapier des vzbv zur Regulatorischen Kooperation in TTIP, Februar 2016, abrufbar unter: <https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/TTIP-Regulatorische-Zusammenarbeit-Positionspapier-vzbv-2016-02-18.pdf>

⁹ Siehe: Vorschläge des vzbv zur regulatorischen Kooperation in CETA, März 2018, abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/02/09/18-02-05_vzbv_com_consultation_regulatory_cooperation_ceta.pdf

4. INVESTORENSCHUTZ

Handelsabkommen räumen Investoren aus dem Vertragspartnerland besondere Schutzrechte ein, die inländischen Investoren nicht zur Verfügung stehen. Trotz Reformbestrebungen der Europäischen Kommission sind die Begriffe wie „Investor“, „Investition“ und „indirekte Enteignung“ auch im CETA-Abkommen immer noch sehr weit definiert und gehen 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 der „entgangenen Gewinne“ 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) verstoße und seine Investitionen gefährde.

Nach massiver öffentlicher Kritik hat die Europäische Kommission ein „Investment Court System“ (ICS) erarbeitet, das die bisherigen Investor-Staat-Schiedsverfahren ablösen soll. Hierbei würde ein ständiger, idealerweise multilateraler Investitionsgerichtshof (MICS) geschaffen, dies wurde auch in CETA verankert. Auf der prozeduralen Ebene ist ein solcher öffentlicher Gerichtshof zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten grundsätzlich positiver zu bewerten, als die bisherigen privaten und intransparenten Verfahren. Allerdings muss die EU noch sicherstellen, dass die Richter klaren Kriterien zur Unabhängigkeit unterliegen. Unbenommen der prozeduralen Neuerungen kritisieren die Verbraucherzentralen weiterhin die zu breite Ausgestaltung der materiellen Rechte von ausländischen Investoren auf Basis derer Investorenklagen zulässig sind. Hier muss Verbraucherschutz als Ausnahmetatbestand definiert werden, sodass Investorenklagen sich nicht auf Verbraucherschutzmaßnahmen beziehen dürfen.¹⁰

Obgleich die Reformvorschläge der EU-Kommission in Hinblick auf die Transparenz und Prozesse der Schiedsgerichtsbarkeit zu begrüßen sind, haben die Regelungen zum Investorenschutz in CETA noch immer eine zu große materielle Reichweite.

In CETA geben insbesondere die Begriffsdefinitionen „Investor“ und „Investment“ (Art. 8.1) sowie die Regelungen zu „Fair and Equitable Treatment“ (Art. 8.10) ausländischen Investoren mehr Rechte als inländischen. Außerdem ist es weiterhin möglich, Regulierung im öffentlichen Interesse anzugreifen, da es keinen Ausnahmetatbestand für verbraucherpolitische Regulierung gibt.

Vor kurzem hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass Investoren-Schiedsverfahren zwischen EU-Staaten nicht vereinbar mit dem europäischen Recht sind.¹¹ Hier ist abzuwarten, welche Auswirkungen diese Entscheidung auf Investoren-Schiedsverfahren mit Nicht-EU-Staaten haben wird. Denn es ist auch eine Entscheidung vor dem EuGH im Hinblick auf den Investorenschutz im CETA-Abkommen anhängig.

5. REGELN ZUM DATENSCHUTZ

Offiziell wird im Rahmen von Handelsabkommen nicht über Regeln zum Datenschutz verhandelt, allerdings über „Datentransfers“. Davon lassen sich jedoch Datentransfers

¹⁰ Siehe: Position der Europäischen Verbraucherorganisation BEUC zum Multilateralen Schiedsgerichtssystem (MICS), abrufbar unter: http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-024_lau_multilateral_investment_court.pdf

¹¹ Das „Achmea“-Verfahren betraf ein Schiedsverfahren zwischen den Niederlanden und der Slowakei, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180026en.pdf>

zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C) nicht exakt trennen, womit das Thema Kundendatenschutz doch mittelbar auf der handelspolitischen Agenda steht. Internetunternehmen wünschen sich einen Datentransfer frei von jeder Beschränkung.

Aus Sicht der Verbraucherzentralen sollte über Datentransfers nicht im Kontext eines Handelsabkommens verhandelt werden. Die EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) regelt die Grundsätze für die Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten von EU-Bürgern auch für Drittstaaten. Sollten Datentransfers doch Gegenstand von Handelsabkommen sein, müssen starke Ausnahmeregelungen zum Schutz personenbezogener Daten sowie der Privatsphäre von Nutzern verankert werden. Idealerweise würde mit künftigen Handelspartnern vor Abschluss eines Handelsabkommens die Gleichwertigkeit der Datenschutzbestimmungen entsprechend der EU-Datenschutzgrundverordnung sichergestellt werden. So könnte die Europäische Union auch ihre selbst postulierte „wertbasierte Handelspolitik“ mit Leben füllen.

In CETA gibt es kein separates Kapitel zu transatlantischen Datentransfers. Entsprechende Regelungen sind allerdings indirekt im Kapitel zu Finanzdienstleistungen (Art. 13.15); e-Commerce (Art. 16.4) sowie in den allgemeinen Ausnahmeregelungen (Art. 28.3) zu finden.

Die Bindungswirkung an jetzige Datenschutzbestimmungen in der EU ist jedoch fraglich, da die europäische Datenschutzregulierung nicht explizit Erwähnung findet.

6. IMPLEMENTIERUNG UND EVALUATION STÄRKEN

Um die effektive Umsetzung und Implementierung von Handelsabkommen zu fördern ist es wichtig, dass die Evaluierung der Effekte von CETA auch **Auswirkungen auf Verbraucher** in den Blick nimmt. Es sollte insbesondere untersucht werden, ob Verbraucher wirklich von Preissenkungen durch den Wegfall von Zöllen profitieren konnten.

Um Verstöße gegen Allgemeinwohlinteressen, wie etwa den Verbraucherschutz, besser ahnden und abstellen zu können, muss die Zivilgesellschaft stärker an der Durchsetzung von Handelsabkommen beteiligt werden. Verbraucherorganisationen und andere Organisationen sollten im Rahmen eines zivilgesellschaftlichen Beschwerdemechanismus die Möglichkeit haben, direkt Beschwerde gegen eine Vertragspartei vorbringen zu können.

Hier sollten entsprechende Mechanismen geschaffen werden, ähnlich der EU-Handelsbarrieren-Verordnung¹², die es Unternehmen und ihren Verbänden erlaubt Beschwerde gegen ungerechtfertigte Handelsbarrieren einzulegen.

¹² Siehe: EU-Verordnung Nr. 2015/1843