

Analyse und Bewertung des EU-Kanada Freihandelsabkommens CETA

Thomas Fritz

gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung

Projektnummer 2014-779-1

Berlin, 26.01.2015

Inhalt

1. Einführung	3
2. Liberalisierungsverpflichtungen und allgemeine Ausnahmen	4
3. Güterhandel und Zollabbau	7
4. Investitionen	9
4.1. <i>Niederlassung und Nichtdiskriminierung</i>	10
4.2. <i>Investitionsschutzstandards</i>	11
4.3. <i>Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS)</i>	13
4.4. <i>Anhang über öffentliche Schulden</i>	14
5. Dienstleistungen	15
5.1. <i>Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel</i>	15
5.2. <i>Die Verpflichtungsliste: Anhänge, Standstill und Ratchet</i>	16
5.3. <i>Annex I-Vorbehalte: Beispiele</i>	17
5.4. <i>Öffentliche Dienste und die Public Utilities-Ausnahme</i>	18
6. Staatsunternehmen, Monopole, delegierte Rechte	19
7. Subventionen	20
8. Staatliches Auftragswesen	21
9. Innerstaatliche Regulierung und Anerkennung von Berufsqualifikationen	23
10. Befristete Arbeitsmigration	25
11. Handel und Arbeit	27
12. Sektoren	29
12.1. <i>Kraftfahrzeuge und Transportausrüstungen</i>	29
12.2. <i>Audiovisuelle Dienstleistungen</i>	31
12.3. <i>Wasserversorgung und Abfallwirtschaft</i>	32
12.4. <i>Bildung, Gesundheit und soziale Dienstleistungen</i>	33
12.5. <i>Strom- und Gasnetze und ihre Rekommunalisierung</i>	35
12.6. <i>Telekommunikation und E-Commerce</i>	36
12.7. <i>Seeverkehr</i>	37
12.8. <i>Luftverkehr</i>	40
12.9. <i>Finanzdienstleistungen</i>	40
13. Zusammenfassung	43

Literatur	47
Anhang	50
<i>Verfahren der Ratifizierung von Handelsabkommen in der EU</i>	50

1. Einführung

Die vorliegende Studie bietet eine Analyse und Bewertung des Freihandelsabkommens zwischen Kanada und der Europäischen Union CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) aus Arbeitnehmerperspektive. Die Untersuchung stützt sich auf den nunmehr konsolidierten Vertragstext, den die EU-Kommission am 26. September 2014 veröffentlichte.¹ Sie konzentriert sich auf die für Arbeitnehmer und Gewerkschaften besonders relevanten Bereiche des Abkommens. Die Studie enthält sowohl eine sektorübergreifende Analyse der allgemeinen Bestimmungen des Vertrags als auch eine Übersicht der potenziellen Betroffenheit verschiedener Branchen.

Ähnlich wie andere Handelsabkommen besteht auch CETA aus einem Rahmenabkommen über verschiedene Bereiche (wie Warenhandel, Dienstleistungen, Investitionen), das durch spezifische Verpflichtungslisten der EU und Kanadas ergänzt wird. Beide Elemente, Rahmenabkommen und Verpflichtungslisten, sind Grundlage der vorliegenden Analyse.

Im April 2009 erteilte der Rat der Europäischen Union der Kommission das Verhandlungsmandat für das Handelsabkommen mit Kanada.² Dieses sieht die schrittweise und reziproke Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels sowie handelsbezogener Normen vor, die über das in der Welthandelsorganisation WTO bereits eingegangene Verpflichtungsniveau hinausgeht. Die erste Verhandlungs runde fand im Oktober 2009 statt. Im September 2011 wurde das Verhandlungsmandat erweitert und ermächtigt die Kommission seither, auch über die Aufnahme von Investitionsschutzbestimmungen einschließlich eines Investor-Staat-Schiedsverfahrens in CETA zu verhandeln.³ Diese Möglichkeit wurde erst mit dem Lissabon-Vertrag geschaffen, der ausländische Direktinvestitionen grundsätzlich zur EU-Kompetenz erklärte.

Beim Kanada-EU-Gipfel am 26. September 2014 verkündeten die EU-Kommission und die kanadische Regierung den formellen Abschluss der CETA-Verhandlungen. Gleichwohl bleibt der Vertragstext noch veränderbar, denn das Ratifikationsverfahren hat noch nicht begonnen (siehe Anhang). Noch muss das Abkommen auf seine Rechtsfähigkeit überprüft werden, um es im Anschluss in alle Amtssprachen der EU übersetzen zu können. Die förmliche Zuleitung an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament für deren Zustimmung wird daher erst für die zweite Jahreshälfte 2015 erwartet.⁴ In der Zwischenzeit kann es noch zu Modifizierungen des Textes kommen.

Äußerungen von Handelskommissarin Malmström, wonach nur noch „geringfügige Klarstellungen und Anpassungen“ vorgenommen werden könnten, sind insofern eher

¹ Consolidated CETA Text, Published on 26 September 2014, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

² Consejo de la Unión Europea 2009: Recomendación de la Comisión al Consejo de autorizar a la Comisión a entablar negociaciones para un acuerdo de integración económica con Canadá. Brüssel, 22. April 2009, 591/09

³ <http://www.bilaterals.org/?eu-negotiating-mandates-on&lang=en>

⁴ Deutscher Bundestag, EU Verbindungsbüro, Diskussion über das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen der EU mit Kanada (CETA), Bericht aus Brüssel, 12/2014, 22. September 2014

politischen denn rechtlichen Erwägungen geschuldet.⁵ Frühestens mit dem Rats-Beschluss zu seiner Unterzeichnung und einer möglichen vorläufigen Anwendung des Abkommens könnten vertragliche Bindungen für die Union entstehen. Völkerrechtlich verbindlich wird das Abkommen erst mit dem Rats-Beschluss über dessen Abschluss.⁶

Hinzu kommt, dass der Rat – im Unterschied zur Kommission – dafür eintritt, CETA als „gemischtes Abkommen“ einzustufen, das sowohl durch die EU (Rat und EP) als auch durch die Parlamente der Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss. Der Rat betonte bereits, er werde dem Abschluss von CETA als reinem EU-Abkommen (*EU-only agreement*), welches lediglich einer Zustimmung durch Rat und EP bedürfte, nicht zustimmen.⁷ Ein Gutachten im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums bestätigt diesbezüglich die Auffassung der Bundesregierung. Danach enthält CETA mehrere Regelungsbereiche, die nicht in die ausschließliche EU-Kompetenz fallen, so dass nationale Ratifikationsverfahren in allen Mitgliedstaaten erforderlich seien. Die Materien, die CETA zu einem gemischten Abkommen machen, sind einzelne Bestimmungen zu Investitionen, zum Verkehr, zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, zum Arbeitsschutz und zur Herstellung von Pharmazeutika.⁸

Anders als bei früheren EU-Freihandelsabkommen will die Kommission bei CETA vor der Unterzeichnung durch Rat und EP keine Paraphierung durch die Unterhändler beider Seiten vornehmen. Diese sei rechtlich nicht erforderlich.⁹ Tatsächlich sieht Artikel 218 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) – dieser regelt die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkommen durch die EU – eine Paraphierung nicht vor, sondern lediglich Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss internationaler Abkommen.

2. Liberalisierungsverpflichtungen und allgemeine Ausnahmen

Wie auch andere Freihandelsverträge enthält CETA allgemeine Liberalisierungsverpflichtungen wie den Zollabbau, den Marktzugang, die Nichtdiskriminierungsprinzipien der Inländerbehandlung und Meistbegünstigung sowie – als Besonderheit – Investitionsschutzregeln wie die billige und gerechte Behandlung und das Verbot direkter und indirekter Enteignung. Beide Vertragsparteien haben sich jedoch Ausnahmen von diesen Liberalisierungsverpflichtungen vorbehalten. Diese Ausnahmen finden sich u.a. in spezifischen Verpflichtungslisten der EU und Kanadas, in

⁵ <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/malmstrom-only-minor-adjustments-isds-trade-deal-canada-309906>

⁶ Rathke, Hannes 2014: Fragen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten sowie zur Ratifikation des Abkommens über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, PE 6 – 3000 – 49/14, 19. März.

⁷ Council of the European Union 2014: 3311th Council Meeting, Foreign Affairs, Trade Issues. Press Release, Brüssel, 8. Mai 2014, 9541/14

⁸ Mayer, Franz C. 2014: Stellt das geplante Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement) ein gemischtes Abkommen dar?, Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 28. August 2014

⁹ Kabelbericht: HAPOL CETA 12.9.2014

sektorspezifischen Kapiteln des Vertrags sowie in dem allgemeinen Kapitel über Ausnahmen (Kapitel 32. *Exceptions*). Hinzu kommen institutionelle Regelungen wie über die Einrichtung verschiedener Ausschüsse, die die Umsetzung des Vertrags begleiten (Kapitel 30. *Administrative and Institutional Provisions*), sowie über die Durchführung des allgemeinen Streitschlichtungsverfahrens – ein sogenanntes Staat-Staat-Verfahren, da es nur von offiziellen Repräsentanten beider Seiten initiiert werden kann (Kapitel 33. *Dispute Settlement*). Kommt es im Zuge eines solchen Streitverfahrens nicht zu einer Einigung, hat die klagende Partei das Recht, eigene Liberalisierungsverpflichtungen auszusetzen oder von der beklagten Partei Entschädigungen zu fordern (Article 14.13: *Temporary remedies in case of non-compliance*).

Allgemeine Ausnahmen: Für die Beurteilung der generellen Möglichkeiten, staatliche Regulierungen im öffentlichen Interesse beizubehalten oder zu ergreifen (sei es im Arbeits- und Sozialrecht oder im Umwelt- und Verbraucherschutz), gibt das Kapitel über CETA's allgemeine Ausnahmen (Kapitel 32. *Exceptions*) den Rahmen vor, der ggfs. in sektorspezifischen Kapiteln noch näher spezifiziert sein kann. Dieses Kapitel integriert Artikel XX über allgemeine Ausnahmen des GATT-Abkommens der WTO von 1994 (Article X.02. *General Exceptions*, Absatz 1). Dieser erlaubt u.a. Maßnahmen, die notwendig sind zum Schutz der öffentlichen Moral, zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, zum Schutz der erschöpflichen natürlichen Ressourcen, oder Maßnahmen, die sich auf Produkte aus Gefängnisarbeit beziehen (GATT Article XX: *General Exceptions*). Mit Ausnahme des Bezugs auf die Gefängnisarbeit enthält dieser Artikel jedoch keinen Verweis auf Arbeits- und Sozialstandards. Lediglich Maßnahmen des Arbeitsschutzes ließen sich ggfs. unter Verweis auf ihre gesundheitlichen Zwecke rechtfertigen.

Zudem müssen alle Maßnahmen, die sich auf den GATT Artikel XX stützen, zusätzliche Bedingungen erfüllen: Sie dürfen keine „willkürliche oder nicht zu rechtfertigende Diskriminierung“ (*arbitrary or unjustifiable discrimination*) zwischen Ländern darstellen, in denen vergleichbare Bedingungen herrschen (*where same conditions prevail*). Auch dürfen sie keine „verdeckte Behinderung des internationalen Handels“ darstellen (*disguised restriction on international trade*). Ferner müssen sie „notwendig“ sein, um ihre jeweiligen Zwecke zu erfüllen (*necessary to protect human, animal or plant life or health*). All diese Bedingungen räumen einem Tribunal, das über einen Streitfall richten muss, erhebliche Interpretationsspielräume ein, während staatliche Instanzen mit der Unsicherheit leben, ob ihre Maßnahmen mit den Liberalisierungsverpflichtungen übereinstimmen.

Der importierte GATT Artikel XX gilt nur für einen Teil der CETA-Kapitel, darunter diejenigen über den Marktzugang für Güter, Herkunftsregeln und Teile des Investitionsschutzkapitels. Artikel X.02 Absatz 2 des CETA-Kapitels über allgemeine Ausnahmen enthält daneben weitere Vorbehalte, die sich auf die Kapitel über den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, Telekommunikation, temporäre Arbeitsmigration und ebenfalls Teile des Investitionsschutzkapitels beziehen. Dieser Artikel erlaubt u.a. Maßnahmen, die „notwendig“ sind für den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder für die Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften (Datenschutz, Sicherheit, Schutz vor Betrug). Neben einer Notwendigkeitsüberprüfung, die derartige Eingriffe bestehen müssten, dürfen die Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nur im Fall einer „ausreichend ernsten Bedrohung“ (*sufficiently serious threat*) der fundamentalen Interessen

der Gesellschaft ergriffen werden. Auch in diesem Absatz fehlen spezifische Arbeits- und Sozialstandards, mit Ausnahme des Schutzes der Gesundheit und des Datenschutzes.

Erschwerend kommt hinzu, dass die allgemeinen Ausnahmen des Artikels X.02 sich nur auf zwei Abschnitte des Investitionsschutzkapitels beziehen (*Sections 2 und 3*), nicht jedoch auf die Abschnitte 4 und 6. *Section 4* beinhaltet die materiellen Investitionsschutzstandards (billige und gerechte Behandlung, indirekte Enteignung), *Section 6* das Investor-Staat-Schiedsverfahren (siehe Kapitel 4). Staatliche Maßnahmen, die sich auf CETAs allgemeine Ausnahmeklauseln stützen, können aufgrund dieser Lücke zu Entschädigungsklagen vor internationalen Schiedsgerichten führen.

Arbeitnehmerdatenschutz: Artikel X.02.2(c)(ii) ermöglicht als allgemeine Ausnahmen auch Maßnahmen des Datenschutzes (den Schutz der Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten):

the protection of the privacy of individuals in relation to the processing and dissemination of personal data and the protection of confidentiality of individual records and accounts;

Da aber die Abschnitte 4 und 6 des Investitionsschutzkapitels auf die allgemeinen Ausnahmen anwendbar bleiben, könnten etwa die Datenschutzbestimmungen in der EU oder Deutschland bzw. Novellierungen diesbezüglicher Gesetze als Verstoß gegen die billige und gerechte Behandlung kanadischer Investoren oder als eine indirekte Form der Enteignung aufgefasst werden. Dies kann auch den bisher nur sehr schwach regulierten Arbeitnehmerdatenschutz betreffen. Obgleich seit einigen Jahren in der parlamentarischen Diskussion, gibt es in Deutschland derzeit kein eigenständiges Gesetz zum Arbeitnehmerdatenschutz. Diesbezügliche Regelungen sollen allerdings in die derzeit verhandelte EU-Datenschutzgrundverordnung aufgenommen werden. Ob diese aber einen Fortschritt für den Arbeitnehmerdatenschutz auf nationaler Ebene darstellen werden, ist noch nicht absehbar.¹⁰ In jedem Fall aber würden sie durch die derzeitige Fassung der CETA-Regeln potenziell angreifbar.

Kapitalverkehr: Daneben enthält das Kapitel über die allgemeinen Ausnahmen einige restriktive Vorbehalte für den Kapitalverkehr und Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Wenn Kapitalverkehrsbewegungen in „Ausnahmesituationen“ die Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, darf die EU Sicherheitsmaßnahmen ergreifen, die jedoch „strikt notwendig“ sein müssen und nicht länger als sechs Monate dauern dürfen (Article X.03: *Temporary safeguard measures with regard to capital movements and payments*). Erleiden EU-Mitgliedstaaten, die nicht der Währungsunion angehören, Zahlungsbilanzprobleme, dürfen sie den Kapitalverkehr ebenfalls einschränken. Auch dies gilt aber nur, wenn sie einen „unnötigen Schaden der kommerziellen, wirtschaftlichen und finanziellen Interessen“ des

¹⁰ <http://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Datenschutzreform-Arbeitnehmer-haben-das-Nachsehen-2390338.html>; http://www.deutschlandfunk.de/it-gipfel-arbeitnehmerdatenschutz-bleibt-auf-der-strecke.697.de.html?dram:article_id=300933; DGB-Stellungnahme zur EU-Datenschutzgrundverordnung, 12.9.2012: <http://www.dgb.de/themen/++co++b302e502-0ef7-11e2-823f-00188b4dc422>

anderen Vertragspartners vermeiden (Article X.04: *Restrictions in Case of Balance of Payments and External Financial Difficulties*).

Besteuerung: Als fragwürdig erscheinen daneben die allgemeinen Ausnahmen zur Besteuerung. Zwar erlaubt Artikel X.06 (*Taxation*) den Parteien grundsätzlich den Erlass von Steuerregeln, die Personen, Investoren oder Unternehmen mit Sitz im Ausland diskriminieren. Jedoch können bestimmte Änderungen der Besteuerung dem sogenannten *Ratchet-Mechanismus* unterliegen. Dieser besagt, dass eine Modifikation „nicht die Konformität mit den Bestimmungen dieses Abkommens vermindern“ darf. Dazu heißt es in Artikel X.06 Absatz 4:

Nothing in this Agreement or in any arrangement adopted under this Agreement shall apply: (...) to an existing non-conforming taxation measure not otherwise covered in paragraphs 1, 2, 4(a) to (e), to the continuation or prompt renewal of such a measure, or an amendment of such a measure, provided that the amendment does not decrease its conformity with the provisions of this Agreement as it existed immediately before the amendment.¹¹

Die praktische Folge ist, dass diesbezügliche Änderungen der Besteuerung nur in der Form stattfinden dürfen, dass ihre Konformität mit CETAs grundlegenden Liberalisierungsverpflichtungen zunimmt, nicht sinkt. Die Modifikationen dürfen insofern nur noch „liberaler“, nicht restriktiver oder diskriminierender ausfallen. Welche steuerlichen Maßnahmen vom *Ratchet-Mechanismus* konkret betroffen wären, geht jedoch nicht eindeutig aus der Formulierung des Artikels hervor.

Gleichwohl sind Investor-Staat-Verfahren gegen Besteuerungsmaßnahmen laut Artikel X.06 Absatz 7 grundsätzlich zulässig. In diesem Fall aber behalten sich CETAs Vertragsparteien (d.h. die EU und Kanada) die Möglichkeit vor, in bilateralen Konsultationen selbst zu bestimmen, ob eine Steuerregel gegen die Nichtdiskriminierungspflicht und den Investitionsschutz verstößt. Eine solche gemeinsame Bestimmung (*joint determination*) sollte für ein Investitionstribunal verbindlich sein (Article X.06.7(3)). Die bisherige Erfahrung mit der nachträglichen Interpretation einzelner Klauseln durch die Vertragsparteien zeigt jedoch, dass sich Investitionstribunale durch sie kaum gebunden fühlen. So blieb die 2001 beschlossene Interpretation des Standards der „billigen und gerechten Behandlung“ durch die NAFTA-Vertragsparteien wirkungslos (siehe Kapitel 4.2.). Offen ist insofern, wie die Verbindlichkeit derartiger Interpretationen gegenüber Investitionstribunalen durchgesetzt werden kann.

3. Güterhandel und Zollabbau

Bezogen auf den Gütertausch ist CETA für Kanada weit bedeutsamer als für die EU. Unter den wichtigsten Handelspartnern der EU rangiert Kanada erst auf dem 12. Platz, während die EU für Kanada den zweiten Platz der wichtigsten Handelspartner nach den USA einnimmt (Summe von Im- und Exporten). Im Jahr 2013 gingen 1,8 Prozent der EU-Güterexporte nach Kanada (Waren im Wert von 31,6 Milliarden €); der Anteil kanadischer

¹¹ Eigene Hervorhebung

Güter an den Gesamtimporten der EU betrug 1,6 Prozent (Waren im Wert von 27,3 Milliarden €). Über die vergangenen zehn Jahre erzielte Kanada meist ein Handelsdefizit mit der EU (einige Ausnahme 2011). 2013 erreichten sowohl Deutschland als auch die EU einen Handelsüberschuss mit Kanada von jeweils mehr als 4 Milliarden €.¹² Deutschland importierte 2013 Waren im Wert von 4,4 Milliarden € aus Kanada, während der Exportwert 8,8 Milliarden € erreichte.¹³

Die Zölle sind bereits recht niedrig: EU-Zölle auf kanadische Einfuhren betragen durchschnittlich rund 1 Prozent, kanadische Zölle auf EU-Waren durchschnittlich 2,56 Prozent. Deutschland exportiert nach Kanada hauptsächlich Produkte des Fahrzeug- und Maschinenbaus sowie chemische Erzeugnisse, wobei PKW den mit Abstand wichtigsten Posten darstellen. Bedeutende deutsche Exportprodukte, auf die Kanada noch Zölle erhebt, sind PKW (Zollsatz 6,1 Prozent) und KFZ-Teile (3,16 Prozent).

Deutschland importiert aus Kanada hauptsächlich Rohstoffe (Eisenerze, Steinkohle, Kupfer, Aluminium) sowie Produkte des Fahrzeug- und Maschinenbaus. Bei den Rohstoffen gilt in der EU zumeist schon Zollfreiheit. Wichtige kanadische Güter auf dem deutschen Markt, auf die noch Zölle erhoben werden, sind Triebwerke (durchschnittlicher Zollsatz 1,43 Prozent), andere Luftfahrzeuge (2,33 Prozent) und Getriebe (2,41 Prozent) (siehe Tabelle).¹⁴

Top 10 deutsche Einfuhren aus Kanada

Rang	Sektorcode (HS 1996)	Beschreibung	Branche	Handelsvolumen (in Mill. USD)	Zollsatz (in %)
1	2601	Eisenerze	Mineralien	394	0
2	8411	Turbostahltriebwerke	Fahrzeugbau	372	1,43
3	2701	Steinkohle	Mineralien	224	0
4	2603	Kupfererze	Mineralien	217	0
5	3004	Arzneiwaren	Chemie	157	0
6	8802	Andere Luftfahrzeuge	Fahrzeugbau	143	2,33
7	1201	Sojabohnen	Agri-Food	129	0
8	7118	Münzen	Verarb. Gew.	118	0
9	8483	Getriebe u.d.g.	Maschinenbau	116	2,41
10	8803	Luftfahrzeugteile	Fahrzeugbau	88	1

¹² European Commission, Directorate-General for Trade, Trade with Canada, 27.8.2014

¹³ Destatis, Außenhandel: Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2013, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2014

¹⁴ Aichele, Rahel/Felbermayr, Gabriel 2014: CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada Freihandelsabkommen auf Deutschland? IFO Schnelldienst 24/2014, Jg. 67, 22. Dezember 2014, S. 20-30

Quelle: Aichele/Felbermayer 2014: *CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada Freihandelsabkommen auf Deutschland?* IFO Schnelldienst 24/2014, Jg. 67, 22. Dezember 2014, S. 24

Mit Ausnahme einiger Agrarprodukte beseitigt CETA die Zölle auf sämtliche Waren (siehe Chapter X: *National Treatment and Market Access for Goods*). Der Großteil der Zölle wird bereits mit dem Inkrafttreten beseitigt, ein kleiner Teil drei, fünf oder sieben Jahre später (Annex X.5: *Tariff Elimination*). Die Zölle auf Industrieprodukte werden spätestens sieben Jahre nach CETAs Inkrafttreten zu 100 Prozent beseitigt; bereits mit dem Inkrafttreten betrifft dies 99,4 Prozent der EU-Zolllinien.¹⁵

4. Investitionen

Das CETA-Investitionskapitel erstreckt sich auf Investitionen, einschließlich jener im Dienstleistungssektor (was dem GATS Modus 3 entspricht). Es enthält eine sehr breite kapitalbasierte Definition von Investitionen (Art. X.3). Als Investition gilt demnach jede Form von Vermögensgegenstand, die ein Investor direkt oder indirekt kontrolliert und die den Charakter einer Investition aufweist (etwa Kapitaleinsatz, Gewinnerwartung, Risikoübernahme). Beispielhaft aufgelistet werden u.a. Unternehmen, Anteile, Aktien, Anleihen, Geschäftskredite, Konzessionen, Bau-, Produktions- und Umsatzbeteiligungsverträge sowie geistige Eigentumsrechte. Unter den Investitionsschutz können damit u.U. auch Dienstleistungskonzessionen fallen, die in der kommunalen Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle spielen. Dienstleistungskonzessionen wurden erst kürzlich in das EU-Richtlinienpaket zum Vergabewesen aufgenommen, dies aber mit wichtigen Ausnahmen für die Wasserversorgung, Rettungsdienste und Kommunalkredite.

Laut CETA-Definition kann ein Investor sowohl ein Unternehmen als auch eine natürliche Person sein. Zweigstellen und Repräsentanzen hingegen werden aus der Investoren-Definition ausgeschlossen. Eine weitere Bestimmung besagt, dass Unternehmen substanzelle Geschäftsaktivitäten („*substantial business activities*“) in der EU oder Kanada unterhalten müssen, um als Investoren zu gelten. Die EU meint, mit dieser Klausel würden Briefkastenfirmen ausgeschlossen. Was eine substanzelle Geschäftsaktivität sein soll, ist aber nicht weiter präzisiert und entsprechend interpretationsfähig. Aufgrund des breiten Investitionsbegriffs könnte es u.U. genügen, wenn ein kanadischer Investor einige Aktien eines EU-Unternehmens hält, um eine „substanzelle Geschäftsaktivität“ nachzuweisen und in den Genuss des CETA-Investitionsschutzes zu kommen.

Die weiteren Bestimmungen des Investitionskapitels beziehen sich auf die Niederlassung („*Establishment*“), die Nichtdiskriminierung, die Investitionsschutzstandards, das Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS) sowie öffentliche Schulden.

¹⁵ European Commission, CETA: Summary of the final negotiation results, December 2014

4.1. Niederlassung und Nichtdiskriminierung

Niederlassung (Marktzugang, Leistungsauflagen): Die Bestimmungen über den *Marktzugang* (Art. X.4) beziehen sich auf staatliche Maßnahmen aller Verwaltungsebenen (national, regional, lokal). Sie untersagen mehrere die Investition beeinträchtigende Marktzugangsauflagen, und zwar hinsichtlich der Zahl ausländischer Unternehmen (z.B. durch numerische Quoten, Monopole, wirtschaftliche Bedarfstests), des Werts der Investition, der Menge des Outputs, der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen oder der Zahl der in einem Sektor oder von einem Unternehmen angestellten Personen. Ferner untersagt sind Auflagen, die den Unternehmen die Wahl einer Rechtsform vorschreiben. *Leistungsauflagen* (Art. X.5) verbieten es, Investoren Mindestanteile inländischer Wertschöpfung oder den Erwerb inländischer Güter und Dienstleistungen vorzuschreiben.

Verschiedene staatliche Regulierungsmaßnahmen könnten in Konflikt mit den Marktzugangsverpflichtungen geraten, etwa die Verweigerung von Betriebsgenehmigungen, um Verdrängungskonkurrenz und Dumpingwettbewerb zu vermeiden. Derartige Maßnahmen könnten als unerlaubte „mengenmäßige Beschränkung“ interpretiert werden. Dies ist relevant etwa bei der Genehmigung von Einkaufszentren, Supermärkten, Verkehrsunternehmen, Praxen und Kanzleien.

Daneben könnten die Marktzugangsregeln den Privatisierungsdruck auf Sparkassen erhöhen. Einige Bundesländer erlauben es Sparkassen, Stammkapital zu bilden, was aufgrund der Handelbarkeit des Stammkapitals ein Privatisierungsrisiko birgt. Aus diesem Grunde haben die Bundesländer die Übertragbarkeit des Stammkapitals meist in der Höhe gedeckelt und den Erwerb auf öffentlich-rechtliche Institute beschränkt. Diese Maßnahmen könnten aber als CETA-Verstöße interpretiert werden, da mengenmäßige Beschränkungen von Kapitalbeteiligungen und Auflagen über die Rechtsform vorgenommen wurden (siehe dazu auch Kapitel 12.9.).¹⁶

Nichtdiskriminierung (Inländerbehandlung, Meistbegünstigung): Die *Inländerbehandlung* (Art. X.6) verlangt, dass die Vertragsparteien den Investoren der jeweils anderen Partei keine weniger günstige Behandlung zukommen lassen als den eigenen Investoren in gleichartigen Situationen. Sämtliche staatliche Maßnahmen, die inländische gegenüber ausländischen Unternehmen besserstellen, sind mit diesem Prinzip unvereinbar. Dies gilt grundsätzlich auch für Subventionen und andere Vergünstigungen, es sei denn, es gelten spezifische Ausnahmen (siehe Kapitel 7). Hinzu kommt, dass dieses Prinzip auch indirekte bzw. de-facto-Diskriminierungen erfasst. Formal neutrale staatliche Maßnahmen, die sich gleichermaßen auf in- und ausländische Anbieter beziehen, können als Verstoß gegen die

¹⁶ Seikel, Daniel 2011: Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt: Der Konflikt um das öffentlich-rechtliche Bankenwesen in Deutschland, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 11/16. Ver.di 2008: Gegen die Privatisierung von Sparkassen in Hessen: Dokumentation einer Kampagne, Berlin, März

Inländerbehandlung gelten, wenn nachgewiesen werden kann, dass ausländische Anbieter in besonderer oder ausschließlicher Weise betroffen sind.¹⁷

Die *Meistbegünstigung* (Art. X.7) schreibt vor, dass die Vertragsparteien den Investoren der jeweils anderen Partei keine weniger günstige Behandlung einräumen als den Investoren aller anderen Drittstaaten in gleichartigen Situationen. Ähnlich wie bei der Inländerbehandlung können formal neutrale staatliche Maßnahmen als de-facto-Diskriminierung aufgefasst werden, wenn sie die Anbieter einzelner Drittstaaten überproportional betreffen.

4.2. Investitionsschutzstandards

Dieser Abschnitt des Investitionskapitels beinhaltet materielle Schutzstandards wie die *billige und gerechte Behandlung* (fair and equitable treatment - FET) und den Enteignungsschutz. Der FET-Standard (Art. X.9) ist der meist genutzte Schutzstandard in ISDS-Verfahren. Manche Tribunale haben ihn so ausgelegt, dass er Investoren ein Recht auf ein „stabiles Regulierungsumfeld“ gewährt, das ihre „legitimen Erwartungen“ erfüllt. Gesetzesänderungen oder die Einführung neuer Regulierungsaufgaben werden dadurch potenziell angreifbar. Die Kommission macht allerdings geltend, dass die FET-Definition in CETA geeignet sei, den breiten Interpretationsspielraum von Investitionstribunalen einzuschränken. Dazu listet Artikel X.9 zum einen einige Tatbestände auf, die einen FET-Verstoß darstellen sollen, zum anderen koppelt er die „legitimen Erwartungen“ an eine „spezifische Darstellung“ (*specific representation*) von offizieller Seite gegenüber den Investoren.

Doch es ist zu bezweifeln, dass die aufgelisteten Tatbestände (etwa Verweigerung von Rechtsmitteln, Verstöße gegen Verfahrensgrundsätze, offensichtliche Willkür) die Tribunale von einer weiten Auslegung abhalten, da auch vergangene Präzisierungsversuche, wie sie etwa die NAFTA-Staaten vor einigen Jahren vornahmen, fruchtlos blieben.¹⁸ Zudem stützen Investoren ihre Klagen genau auf die in CETA aufgelisteten Tatbestände. So beklagt zum Beispiel das Unternehmen Lone Pine bei seiner Investitionsklage gegen Kanada, das Fracking-Moratorium der kanadischen Provinz Quebec sei „willkürlich, unberechenbar und illegal“ gewesen.¹⁹ In einem anderen Fall befand ein ICSID-Tribunal, dass die argentinische Provinz Santa Fe durch die Verweigerung von Gebührenerhöhungen die „legitimen Erwartungen“ des Wasserversorgers Suez missachtet und damit gegen das Gebot der „billigen und gerechten Behandlung“ verstoßen habe.²⁰

Zudem ist unklar, was unter einer „*specific representation*“ zu verstehen ist. Statt zu einer Eingrenzung des Anwendungsbereichs der FET-Klausel könnte diese Bestimmung auch zu

¹⁷ Krajewski, Markus/Kynast, Britta 2014: Auswirkungen des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP) auf den Rechtsrahmen für öffentliche Dienstleistungen in Europa, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Erlangen-Nürnberg, 1. Oktober 2014

¹⁸ Porterfield, Matthew C. 2013: A Distinction Without a Difference? The Interpretation of Fair and Equitable Treatment Under Customary International Law by Investment Tribunals. IISD, 22. März

¹⁹ Siehe: <http://www.canadians.org/media/lone-pine-resources-files-outrageous-nafta-lawsuit-against-fracking-ban>

²⁰ Suez vs. Argentine, ICSID Case No. ARB/03/17, Decision on Liability, 30.7.2010

einer bedenklichen Ausweitung führen. So wird befürchtet, dass die „*specific representation*“ auch die Funktion einer Schirmklausel („*umbrella clause*“) spielen könnte.²¹ Nach weiten Interpretationen internationaler Schiedsgerichte umfasst die Schirmklausel sämtliche Verpflichtungen, die Staaten oder staatliche Behörden gegenüber Investoren eingegangen sind, seien diese vertraglicher oder gesetzlicher Natur.²² Zu der „spezifischen Darstellung“ einer Regierung gegenüber Investoren könnten nun nicht nur mündliche Zusicherungen, sondern auch vertragliche Verpflichtungen gehören. In der Konsequenz ließe sich jegliche Verletzung eines Vertrags zwischen staatlichen Behörden in der EU und kanadischen Investoren als Verstoß gegen CETA interpretieren, der die Tür zu dessen Streitschlichtungsmechanismen öffnet.

Die Schirmklausel hebt insofern gewöhnliche Vertragsstreitigkeiten, die üblicherweise vom nationalen Vertragsrecht geregelt werden, auf die internationale Ebene eines Handelsabkommens. Dies gilt auch für Verträge, die gar keine internationale Streitschlichtung vorgesehen haben. Damit ermöglicht die Schirmklausel eine unübersehbare Zahl potenzieller Investitionstreitfälle, die nicht mehr vor nationalen Gerichten, sondern vor internationalen Tribunalen verhandelt werden.

Als weiteren bedeutsamen materiellen Schutzstandard enthält CETA die *direkte und indirekte Enteignung* (Artikel X.11), wobei Letztere heutzutage von größerer Relevanz ist. Die in einem speziellen Anhang (Annex X.11, S. 183) enthaltene Definition dieses Standards soll ebenfalls eine breite Auslegung verhindern. Doch auch sie ist kaum geeignet, den Interpretationsspielraum einzuzengen und das Recht zur Regulierung effektiv zu schützen. So wird die indirekte Enteignung als Maßnahme oder Serie von Maßnahmen definiert, deren Wirkung einer Enteignung gleichkommt, indem sie die Verfügungsrechte des Investors an seinem Eigentum substanzell beeinträchtigt. Als zulässig hingegen gelten nur solche Regierungsmaßnahmen, die nichtdiskriminierend sind und „legitimen öffentlichen Wohlfahrtszielen“ wie der Gesundheit, Sicherheit und Umwelt dienen. Dies Qualifizierung steht unter dem zusätzlichen Vorbehalt, dass solche Maßnahmen nicht „offensichtlich exzessiv“ bezogen auf den intendierten Zweck sein dürfen (Annex X.11.3). Doch was als „legitimes öffentliches Wohlfahrtsziel“ gelten soll und welche Maßnahmen als nicht „exzessiv“ anzusehen sind, bleibt nach wie vor offen für weite Interpretationen.

Aufgrund des breiten Interpretationsspielraums findet auch die indirekte Enteignung häufig Anwendung in Schiedsverfahren. So urteilte ein ICSID-Tribunal die Verweigerung einer Betriebsgenehmigung für eine Sondermülldeponie durch die mexikanische Gemeinde Guadalcávar als eine indirekte Enteignung.²³ Im Fall „Vivendi gegen Argentinien“ erkannte ein ICSID-Tribunal ebenfalls eine indirekte Enteignung (nebst einem Verstoß gegen das FET-Prinzip). Nach Streitigkeiten mit den lokalen Behörden der Provinz Tucumán, wo

²¹ Sinclair, Scott et al. 2014: Making Sense of CETA. An Analysis of the Final Text of the Comprehensive Economic and Trade Agreement, Canadian Centre for Policy Alternatives, September 2014

²² Marshall, Fiona 2011: Risks for Host States of the Entwining of Investment Treaty and Contract Claims: Dispute Resolution Clauses, Umbrella Clauses, and Fork-in-the-Road. IISD, Best Practices Series, Bulletin 4

²³ ICSID 2000: Metalclad versus Mexico, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1, Award, 30.8.2000

Vivendi eine Konzession für die Wasserversorgung erhalten hatte, beendete der französische Versorger den Konzessionsvertrag und klagte auf Entschädigung. Die Provinzbehörden verweigerten sich Gebührenerhöhungen und beklagten eine mangelhafte Wasserqualität.²⁴ Viele weitere Maßnahmen könnten mit diesem Schutzstandard kollidieren, so etwa die in Deutschland jüngst beschlossene Mietpreisbremse. Diese ließe sich als Eingriff in die Verfügungsrechte von Anlegern interpretieren, die in den deutschen Wohnungsbestand investierten.

Allgemeine Ausnahmen: Artikel X.14 über Allgemeine Ausnahmen nimmt öffentliche Beschaffungen und Subventionen von bestimmten Liberalisierungsverpflichtungen des Investitionskapitels aus. Laut Artikel X.14.5 finden die Marktzugangs- und Nichtdiskriminierungsprinzipien keine Anwendung auf öffentliche Beschaffungen und Subventionen. Allerdings werden diese Bereiche nicht von den spezifischen Investitionsschutzstandards der billigen und gerechten Behandlung und der indirekten Enteignung ausgeklammert. Die Folge ist, dass bestimmte Ausschreibungen oder Subventionen über diese beiden Schutzstandards als etwaige CETA-Verstöße angegriffen werden könnten.

4.3. Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS)

Das in CETA vorgesehene Investor-Staat-Verfahren bezieht sich auf die sogenannte „*Post-Establishment*“-Phase. Laut Artikel X.1.4 sind Investor-Klagen vor Schiedstribunalen, die sich auf die Niederlassung („*Establishment*“) beziehen, ausgenommen. Gleichwohl gelten die Nichtdiskriminierungsprinzipien und die spezifischen Schutzstandards des Kapitels. Die EU-Kommission verweist darauf, dass das Verfahren einige Reformen enthält wie zum Beispiel eine größere Transparenz (Anhörungen wären öffentlich, Dokumente zugänglich und Stellungnahmen Dritter möglich). Vertrauliche Dokumente aber blieben weiter in Verschluss (Artikel X.33 und X.34). Unverändert bliebe auch, dass beim Gang vor ein internationales Tribunal nicht zuvor der nationale Rechtsweg ausgeschöpft werden muss (Artikel X.21).

Auch parallele Klagen bleiben möglich, wie sie etwa Vattenfall nach dem deutschen Atomausstieg anstrengte. Nachdem die Bundesregierung die Novelle des Atomgesetzes beschloss, klagte das schwedische Unternehmen 2012 sowohl vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe als auch vor dem ICSID in Washington. Die Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe begründete Vattenfall damit, dass das novellierte Atomgesetz sein Eigentumsrecht verletze.²⁵ Kurz zuvor hatte der Konzern bereits das ICSID-Verfahren initiiert, um seine Entschädigungsforderung von 4,7 Milliarden € mittels des privaten Schiedsgerichts durchzusetzen.

²⁴ Im Fall Vivendi gegen Argentinien erkannte das Tribunal des Weltbank-Schiedsgerichts ICSID neben einem Verstoß gegen den FET-Standard auch eine indirekte Enteignung, nachdem Vivendi seine Konzession über die Wasserversorgung in der argentinischen Provinz Tucumán aufgrund von Streitigkeiten mit den lokalen Behörden über die Gebühren und die Wasserqualität beendete und auf Entschädigung klagte. Siehe: ICSID 2007: Vivendi vs Argentine, ICSID Case No. ARB/97/3, Award, 20. August 2007

²⁵ <http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2012-07/vattenfall-atomaustieg-klage>

Diesbezüglich untersagt es CETA nur, gleichzeitig vor einem Tribunal und einem nationalen Gericht in derselben Sache *auf Entschädigung* zu klagen (Artikel X.21.1). Nicht ausgeschlossen ist es aber, vor einem nationalen Gericht eine Klage *über die Rechtmäßigkeit* einer Maßnahme anzustrengen und gleichzeitig vor einem internationalen Tribunal *auf Entschädigung* zu klagen.²⁶ Genau dies war das Vorgehen Vattenfalls. Dank CETA können künftig also auch kanadische Investoren zweigleisig gegen deutsche Auflagen vorgehen: vor nationalen Gerichten und vor internationalen Tribunalen.

Einer der eklatantesten Mängel der Schiedstribunale – die fehlende Berufungsinstanz – bleibt ebenfalls erhalten. Hierzu sieht CETA lediglich vor, dass der unter dem Vertrag einzurichtende Ausschuss für Dienstleistungen und Investitionen Konsultationen führen soll (Art X.42). Deren Ergebnis ist aber offen. Da es bisher keine Einigung über die Einrichtung der Berufungsinstanz gab, ist fraglich, dass sich dies nach dem Inkrafttreten des Abkommens wesentlich ändert.

4.4. Anhang über öffentliche Schulden

Das Investment-Kapitel enthält daneben einen Anhang über öffentliche Schulden (Annex X: *Public Debt*), der Umschuldungen von Staatsanleihen und anderen Schuldtiteln betrifft. Dieser ist relevant für Situationen, wie sie etwa Griechenland mit seinem Schuldenschnitt im Jahr 2012 erlebte. Der Anhang regelt verhandelte Restrukturierungen von Schulden, zu denen laut Artikel 3 nicht nur ein umfassender Schuldentausch wie im Fall Griechenlands, sondern bereits die Modifikation von Anleiheverträgen und anderen Schuldinstrumenten zählt.

Nach Artikel 1 des Anhangs sind grundsätzlich keine Investor-Staat-Klagen zu Restrukturierungen zulässig, die einen Verstoß gegen die Nichtdiskriminierung und den Investitionsschutz geltend machen. Dieses grundsätzliche Verbot wird im letzten Halbsatz dieses Artikels jedoch teilweise wieder aufgehoben. Danach sind Klagen gegen Restrukturierungen zulässig, bei denen Anleger einen potenziellen Verstoß gegen die Inländerbehandlung (*National Treatment*) oder die Meistbegünstigung (*Most-Favoured Nation*) als Begründung anführen:

1. *No claim that a restructuring of debt issued by a Party breaches an obligation under Sections [Non-Discriminatory Treatment, Investment Protection] may be submitted to, or if already submitted continue in, arbitration under Section 6 [Investor-State Dispute Settlement] if the restructuring is a negotiated restructuring at the time of submission, or becomes a negotiated restructuring after such submission, except for a claim that the restructuring violates Article X.6 [National Treatment] or Article X.7 [Most-Favoured Nation].*²⁷

²⁶ Bernasconi-Osterwalder, Nathalie, 2014: Reply to the European Commission's Public Consultation on Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership. IISD Report, Juni 2014

²⁷ Eigene Hervorhebung

Aufgrund dieser Bestimmung könnten in Kanada domizilierte Finanzvestoren folglich auf Entschädigung klagen, wenn EU-Regierungen Staatsanleihen umschulden oder Anleiheverträge modifizieren und einzelne Gläubiger nicht den geänderten Konditionen zustimmen. Nach diesem Muster klagten bereits slowakische und zypriotische Anleihegläubiger, die sich dem griechischen Schuldenschnitt von 2012 verweigerten vor einem Tribunal der bei der Weltbank angesiedelten Schiedsinstanz ICSID. Ihre Klage stützt sich auf die bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) zwischen Griechenland einerseits und der Slowakischen Republik und Zypern andererseits.²⁸

5. Dienstleistungen

5.1. Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel

Das Kapitel über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel (*Cross-Border Trade in Services*) umfasst zwei Erbringungsarten von Dienstleistungen: a) vom Territorium eines Partners in das des anderen, was dem GATS Modus 1 entspricht; und b) im Territorium einer Partei gegenüber dem Konsumenten der anderen Partei, entsprechend GATS Modus 2 (Article X-08: *Definitions*).

Ausgenommen sind Dienstleistungen, die in hoheitlicher Gewalt erbracht werden (Article X-01.2a). Dies bezieht sich auf die sehr enge Definition des GATS Artikels I.3(c), nach denen hoheitliche Aufgaben weder zu kommerziellen Zwecken, noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Anbietern erbracht werden dürfen. In Artikel X-08: *Definitions* heißt es entsprechend:

services supplied in the exercise of governmental authority means any service that is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers.

Die zahlreichen Grenzbereiche, in denen sich öffentliche und private Dienstleistungserbringung berühren und Wettbewerbssituationen vorliegen, sind durch diese Klausel folglich nicht geschützt. Daneben nimmt die EU audiovisuelle Dienstleistungen und Kanada „cultural industries“ aus. Ausgeklammert sind ferner Finanzdienstleistungen und Luftverkehrsdienstleistungen, letztere aber mit mehreren bedeutsamen Ausnahmen wie der Bodenabfertigung (siehe Kapitel 12.8.). Öffentliche Beschaffungen, soweit sie nicht dem kommerziellen Weiterverkauf dienen, sind ebenso ausgenommen wie Subventionen und andere staatliche Unterstützungen (Article X-01.2). Hingegen enthält das Kapitel keine spezifischen Ausnahmeklauseln für Arbeits- oder Sozialstandards.

Dagegen finden sich abermals die einschlägigen Prinzipien der Inländerbehandlung (Article X-02: *National Treatment*) und der Meistbegünstigung (Article X-04: *Most-Favoured Nation-Treatment*). Artikel X.05 über den Marktzugang (*Market Access*) benennt die Verbote mengenmäßiger Beschränkungen hinsichtlich der Zahl der Dienstleister, des Werts der Dienstleistungen oder des Outputs.

²⁸ ICSID 2013: Poštová banka, a.s. and ISTROKAPITAL SE v. Hellenic Republic, ICSID Case No. ARB/13/8

5.2. Die Verpflichtungsliste: Anhänge, Standstill und Ratchet

Kanada und die EU haben sich Ausnahmen von den Liberalisierungsbestimmungen des Investitions- und Dienstleistungskapitels vorbehalten. Diese finden sich in umfangreichen spezifischen Verpflichtungslisten für beide Parteien. Im Fall der EU enthält die Verpflichtungsliste sowohl Ausnahmen der EU als auch der Mitgliedstaaten.²⁹ Im Unterschied zum WTO-Dienstleistungsabkommen GATS, das eine sogenannte Positivliste enthält, folgt CETA dabei einem Negativlistenansatz. Eine Positivliste führt nur jene Bereiche und Maßnahmen auf, in denen die Parteien zu Liberalisierungen bereit sind. In CETAs Negativliste hingegen unterliegen alle nicht aufgeführten Bereiche grundsätzlich der Liberalisierung, was auch neu entstehende Dienstleistungen betreffen kann, etwa im Bereich des Internethandels. Was nicht liberalisiert werden soll, ist in der Negativliste explizit aufzuführen, weswegen dieser Ansatz auch „*list it or lose it*“ genannt wird. Er ist sehr intransparent, da kaum erkennbar ist, welche Bereiche komplett liberalisiert wurden.

CETAs Negativliste enthält Beschränkungen der grundsätzlichen Liberalisierungsprinzipien der Niederlassung (Marktzugang, Leistungsanforderungen) und der Nichtdiskriminierung (Inländerbehandlung, Meistbegünstigung). Diese Beschränkungen finden sich in zwei Anhängen bzw. Annexen. **Annex I** enthält Vorbehalte, die sich aus aktuellen Regulierungsmaßnahmen ergeben, seien dies Gesetze oder andere Vorschriften (*Reservations for Existing Measures and Liberalisation Commitments*).³⁰ Diese Vorbehalte unterliegen dem *Standstill* und dem *Ratchet*. Während der *Standstill*-Mechanismus den Status quo der Regulierung fixiert, verlangt der *Ratchet*-Mechanismus (auch Sperrklinkeneffekt genannt), dass auch künftige Liberalisierungen automatisch zu CETA-Verpflichtungen werden.

Beide Klauseln finden sich sowohl im Investitionskapitel (Article X.14.1.(a) und (c)) als auch im Dienstleistungskapitel (Article X-06.1.(a) und (c)) – dies allerdings nicht explizit. Vielmehr ergeben sich der *Standstill*- und der *Ratchet*-Mechanismus aus spezifischen Formulierungen des Investitions- und Dienstleistungskapitels. So beziehen sich die in Annex I eingetragenen Ausnahmen zum einen nur auf bestehende mit CETA nicht konforme Maßnahmen (*any existing non-conforming measure*), was die Wirkung des *Standstill* entfaltet (Article X-06.1.(a)). Zum anderen dürfen Veränderungen solcher Maßnahmen nicht die Konformität mit den CETA-Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung und zum Marktzugang vermindern. Modifikationen sind laut Artikel X-06.1.(c) nur zulässig,

„to the extent that the amendment does not decrease the conformity of the measure, as it existed immediately before the amendment, with Articles X-02 (National Treatment), X-04 (Most-Favoured-Nation Treatment) and X-05 (Market Access).

Veränderungen der Investitions- und Dienstleistungsvorbehalte dürfen insofern nur noch „liberaler“ im Sinne der CETA-Regeln ausfallen, was mithin dem *Ratchet*-Mechanismus entspricht.

²⁹ Die EU-Verpflichtungsliste findet sich ab S. 1.200 im konsolidierten CETA-Text.

³⁰ Siehe konsolidierter CETA-Text, S. 1.200 ff.

Der **Annex II** dagegen enthält Beschränkungen für zukünftige Maßnahmen (*Reservations for Future Measures*), die es erlauben sollen, Regulierungen in der Zukunft auch wieder diskriminierender auszustalten oder einstige Deregulierungen wieder zu revidieren (daher mitunter auch „*policy space*“-Anhang genannt).³¹ Inwieweit die im Annex II eingetragenen Vorbehalte allerdings tatsächlich derartige Handlungsspielräume eröffnen, hängt wesentlich von deren spezifischer Formulierung ab. Eine Analyse von Annex II-Vorbehalten zeigt, dass hier durchaus Lücken bestehen, die den vermeintlichen Regulierungsspielraum wieder einengen (siehe Kapitel 5.4. sowie diverse Beispiele in Kapitel 12.). Beide Anhänge enthalten jeweils erst die EU-Vorbehalte, denen anschließend die Vorbehalte der Mitgliedstaaten folgen.

5.3. Annex I-Vorbehalte: Beispiele

Die EU hat in den Annex I ihrer Verpflichtungsliste einen sehr engen Marktzugangsvorbehalt für Postdienstleistungen eingetragen:

In the EU, the organisation of the siting of letter boxes on the public highway, the issuing of postage stamps, and the provision of the registered mail service used in the course of judicial or administrative procedures may be restricted in accordance with national legislation.

Daneben behält sich die EU vor, die Lizenzvergabe für die Erbringung von Postdiensten an Universaldienstverpflichtungen zu binden. Aufgrund der Stillstandsmechanismen (*Standstill, Ratchet*) könnte eine Ausweitung der Tätigkeit öffentlicher oder im öffentlichen Auftrag tätiger Postunternehmen, die über die hier genannten Bereiche hinausgeht (d.h. das Aufstellen von Briefkästen, die Herausgabe von Briefmarken, die Abwicklung von Gerichts- und Behördenpost), u.U. einen Verstoß gegen CETA-Regeln darstellen.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass trotz vergangener Liberalisierungen und Privatisierungen im Postsektor ein staatliches Umdenken nicht prinzipiell ausgeschlossen werden kann. Zu berücksichtigen ist dabei, dass – entgegen einem verbreiteten Eindruck – in der EU bisher nur Malta und die Niederlande ihre einst öffentlichen Postunternehmen vollständig privatisierten. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten wurden diese zwar in private Rechtsformen überführt, blieben jedoch meist zu 100 Prozent in staatlichem Besitz. In manch anderen Fällen besitzen Regierungen geringere Anteile.³² Auch an der Deutschen Post AG hält die Bundesregierung über die KFW noch einen Anteil von 21 Prozent.³³ Das staatliche Interesse an diesem Sektor ist also immer noch vorhanden und eine potenzielle Ausweitung der Staatstätigkeit in diesem Sektor in der Zukunft nicht kategorisch auszuschließen.

Ein weiterer Annex I-Vorbehalt der EU bezieht sich auf den Schienenverkehr:

The provision of rail transport services requires a licence, which can only be granted to railway undertakings established in a Member State.

³¹ Siehe konsolidierter CETA-Text, S. 1.497 ff.

³² WIK-Consult 2013: Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Service, Bad Honnef, August 2013, S. 16

³³ <http://www.dpdhl.com/de/investoren/aktie/aktionärsstruktur.html>

Lizenzen für den grenzüberschreitenden Schienentransport werden demnach nur Eisenbahnunternehmen, die in der EU niedergelassen sind, erteilt. Aufgrund der Stillstandsklauseln könnte eine Ausweitung von Auflagen, die über das Niederlassungserfordernis hinausgeht, etwa eine Auferlegung bestimmter Gemeinwohlverpflichtungen, ggfs. als CETA-Verstoß gelten.

Deutschlands Annex I-Liste enthält daneben verschiedene Beschränkungen über die Zulassung von Ärzten, Rettungsdiensten oder telemedizinischen Dienstleistungen. Werden diese Beschränkungen nach einem möglichen Inkrafttreten CETAs gelockert, etwa durch eine erleichterte Zulassung, würden diese Lockerungen aufgrund des *Ratchet*-Mechanismus zu einer bindenden Vertragsverpflichtung. Sie später wieder zu revidieren, wäre ein möglicher CETA-Verstoß.

5.4. Öffentliche Dienste und die Public Utilities-Ausnahme

Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sind grundsätzlich von CETA erfasst. Explizite Ausnahmen für Daseinsvorsorgeleistungen finden sich nur für hoheitliche Aufgaben und audiovisuelle Dienstleistungen. In beiden Fällen aber ist die Reichweite dieser Ausnahmen nicht präzise definiert (für audiovisuelle Dienstleistungen siehe Kapitel 12.7.).

Aktivitäten, die in hoheitlicher Gewalt (*governmental authority*) erbracht werden, sind von den Kapiteln über Investitionen und den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel ausgenommen. Die hoheitlichen Aktivitäten werden wie folgt näher definiert (Investitionskapitel: Artikel X.3):

activities carried out in the exercise of governmental authority means an activity carried out neither on a commercial basis nor in competition with one or more economic operators.³⁴

Da in weiten Bereichen der Daseinsvorsorge neben öffentlichen oder im öffentlichen Auftrag tätigen Anbietern auch private Unternehmen existieren (Ver- und Entsorgung, Verkehr, Bildung, Gesundheit, Kultur), können die in der Definition angesprochenen Wettbewerbssituationen auftreten, so dass diese Bereiche nicht als hoheitliche Aufgaben gelten und unter die CETA-Regeln fallen.

Aus diesem Grunde hat die EU im Annex II eine Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen eingetragen, den sogenannten *Public Utilities*-Vorbehalt, der sich ähnlich auch in anderen Freihandelsabkommen der EU findet:

Type of Reservation: Market Access

Description: Investment

In all EU Member States, services considered as public utilities at a national or local level may be subject to public monopolies or to exclusive rights granted to private operators. (...) Exclusive rights on such services are often granted to private operators, for instance operators with concessions from public authorities, subject to

³⁴ In der entsprechenden Definition in Artikel X-08 des Dienstleistungskapitels sind „activities“ durch „services“ ersetzt.

specific service obligations. Given that public utilities often also exist at the sub-central level, detailed and exhaustive sector-specific scheduling is not practical.

This reservation does not apply to telecommunications and to computer and related services.

Dieser Vorbehalt enthält ferner eine exemplarische Liste von Dienstleistungssektoren, in denen Monopole oder private Anbieter, die mit ausschließlichen Rechten öffentlicher Stellen beauftragt wurden, anzutreffen sind. Die *Public Utilities*-Ausnahme weist jedoch mehrere Lücken auf:

- Sie bezieht sich nur auf Investitionen, nicht auf den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel etwa über das Internet.
- Sie bezieht sich nur auf die CETA-Marktzugangsregeln, nicht auf die Inländerbehandlung, die Meistbegünstigung und die Investitionsschutzstandards.
- Der Großteil der öffentlichen Dienstleistungen wird weder als „öffentliches Monopol“ (*public monopoly*), noch als „ausschließliches“ Recht (*exclusive right*) privater Anbieter erbracht. Die von privaten Dritten im öffentlichen Auftrag erbrachten Dienstleistungen stehen häufig im Wettbewerb, etwa Pflegedienste oder Abfallentsorger, und genießen folglich kein „ausschließliches“ Recht.
- Der Ausschluss der Telekommunikation von dieser Ausnahme steht im Widerspruch zur EU-Universaldienstrichtlinie (Richtlinie 2002/22/EG), die es explizit erlaubt, Anbietern elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste eine Reihe von Universaldienstverpflichtungen aufzuerlegen, die mithin als eine Form der in der Ausnahme angesprochenen „*specific service obligations*“ betrachtet werden können. Zu den Universaldienstverpflichtungen gehört u.a. eine allen Endnutzern – unabhängig von ihrem geografischen Standort – zu gewährleistende Verfügbarkeit des Dienstes zu erschwinglichen Preisen.³⁵

6. Staatsunternehmen, Monopole, delegierte Rechte

Für verschiedene Formen staatlicher Wirtschaftstätigkeit bedeutsam ist auch das Kapitel über Staatsunternehmen, Monopole und Unternehmen, denen spezielle Rechte oder Privilegien übertragen wurden (*Chapter on State Enterprises, Monopolies and Enterprises granted Special Rights or Privileges*). Das Kapitel hat einen potenziell weitreichenden Anwendungsbereich. Zu den von ihm erfassten Entitäten gehören Monopole, Oligopole, Unternehmungen mit spezifischen den Wettbewerb beschränkenden Rechten sowie staatlich kontrollierte oder im staatlichen Eigentum befindliche Unternehmen (siehe Artikel 1). Das Kapitel enthält keine Einschränkungen hinsichtlich der Verwaltungsebenen oder des geografischen Gebiets, so dass auch kommunale Unternehmen und Aufgabenträger erfasst sind.

³⁵ Siehe: Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) in der durch Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 geänderten Verfassung.

Zwar erlaubt Artikel 3 grundsätzlich die Gründung staatlicher Unternehmen oder die Übertragung spezifischer Rechte, doch dürfen die so privilegierten Einrichtungen bei ihren Käufen und Verkäufen von Gütern oder Dienstleistungen kanadische Anbieter nicht diskriminieren (Article 4). Jenseits der Aktivitäten, die sie zur Erfüllung ihrer Gemeinwohlverpflichtungen durchführen, müssen die privilegierten Einrichtungen nach „kommerziellen“ Grundsätzen operieren, etwa bei der Festsetzung von Preisen und Qualitätsanforderungen für ihre Käufe und Verkäufe (Article 5). Die Artikel 4 und 5 sollen allerdings von bestimmten Abschnitten des Investitions- und Dienstleistungskapitels ausgenommen werden. Welche Abschnitte dies aber sein sollen, ist überraschenderweise noch offen (siehe Article 2.3).

Ergänzend zu diesem Kapitel ist jenes über die Wettbewerbspolitik (*Competition Policy*) zu lesen, in dem sich die Parteien verpflichten, angemessene Maßnahmen gegen wettbewerbswidrige Geschäftspraktiken zu ergreifen (Article X-01). Laut Artikel X-02 sind grundsätzlich auch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (*services of general economic interest*) – darunter werden wirtschaftliche Dienstleistungen mit Gemeinwohlverpflichtungen verstanden – vom EU-Wettbewerbsrecht erfasst. Dies jedoch nur soweit, wie die Wettbewerbsregeln nicht die Erfüllung der Gemeinwohlaufgaben beeinträchtigen. Allerdings findet gemäß Artikel X-03.1 kein in CETA vorgesehenes Streitschlichtungsverfahren auf das Wettbewerbskapitel Anwendung. Die Formulierung (*Nothing in this Chapter shall be subject to any form of dispute settlement under the Agreement*) lässt vermuten, dass dieser Ausschluss sich sowohl auf den allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus (d.h. das Staat-Staat-Verfahren) als auch auf das Investor-Staat-Verfahren des Investitionskapitels bezieht.

7. Subventionen

Verteilt über mehrere Kapitel enthält CETA unterschiedliche Regelungen zu staatlichen Beihilfen. Laut Artikel X.3.1 des Subventionskapitels (*Chapter on Subsidies*) kann eine Vertragspartei Konsultationen mit der anderen Partei einfordern, wenn eine Subvention ihre Interessen beeinträchtigt. Die angesprochene Partei soll sich darum bemühen, ihre Unterstützungsmaßnahmen entweder zu „eliminieren“ oder „jegliche negativen Effekte zu minimieren“. Wörtlich heißt es in Artikel X.3.3:

On the basis of the informal consultations, the responding Party shall endeavour to eliminate or minimise any adverse effects of the subsidy, or the particular instance of government support related to trade in services, on the requesting Party's interests.

Allerdings gäbe es hier keine weitere Sanktionsmöglichkeit, da dieser Artikel laut Artikel X.9 vom Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens ausgenommen wurde.

Das Kapitel über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel wiederum schließt Subventionen grundsätzlich von seinem Anwendungsbereich aus (Article X-01 (g)). Anders aber das Investitionskapitel: Dieses klammert Subventionen nur von den Marktzugangs- und Nichtdiskriminierungsregeln aus, nicht aber von dem Prinzip der billigen und gerechten Behandlung und dem Enteignungsschutz (Article X.14 (5b)).

Zwar kann auch von dem Konsultationsmechanismus Druck zur Beseitigung öffentlicher Zuwendungen ausgehen, besonders problematisch erscheint aber das Schlupfloch des Investitionskapitels. Private Wettbewerber könnten die Subventionierung ihrer im öffentlich Auftrag tätigen Konkurrenten für Umsatzeinbußen verantwortlich machen und als eine Form indirekter Enteignung darstellen. Ausgleichszahlungen etwa an Träger der freien Wohlfahrtspflege, Krankenhäuser oder gemeinnützige Wohnungsgesellschaften gerieten so womöglich durch Investitionstribunale unter Rechtfertigungsdruck.

Die Einführung neuer Förderinstrumente etwa im Bildungs-, Kultur- oder Medienbereich könnten bereits am Markt tätige private Anbieter, die Wettbewerbsnachteile fürchten, u.U. als Verstoß gegen die „billige und gerechte Behandlung“ betrachten, da ihre „legitimen Erwartungen“ enttäuscht wurden (siehe Kapitel 4).

8. Staatliches Auftragswesen

Das CETA-Kapitel über das staatliche Auftragswesen (*Government Procurement*) erfasst den Einkauf von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen durch Beschaffungsstellen der EU, des Bundes, der Bundesländer und der Gemeinden. Anhänge des Kapitels weisen die Schwellenwerte aus, ab denen die Beschaffungsstellen ihre Aufträge gegenüber kanadischen Bietern öffnen müssen. Die Schwellenwerte werden dabei in Sonderziehungsrechten, einem Währungskorb des IWF, angegeben. 1 SZR entspricht derzeit 1,1916 Euro (31.12.2014).

Laut Annex 1 des Beschaffungskapitels³⁶ müssen Bundesbehörden und –ministerien Waren und Dienstleistungen ab einem Wert von 130.000 SZR ausschreiben, Bundesländer und Gemeinden laut Annex 2 ab einem Wert von 200.000 SZR (dies gilt explizit auch für Krankenhäuser, Schulen, Universitäten und verschiedene soziale Dienste). Nach Annex 3 liegt der Schwellenwert für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen der netzgebundenen öffentlichen Versorger im Bereich Trinkwasser, Energie und Verkehr bei 400.000 SZR. Daneben gilt für alle Bauaufträge grundsätzlich eine Schwelle von 5 Millionen SZR (siehe Tabelle).

CETA: EU-Schwellenwerte bei Ausschreibungen (in Sonderziehungsrechten)			
	<u>Waren</u>	<u>Dienstleistungen</u>	<u>Bauaufträge</u>
<u>Annex 1 (zentrale Regierungsstellen)</u>	130.000	130.000	5 Millionen
<u>Annex 2 (subzentrale Beschaffungsstellen gemäß der NUTS-Verordnung)</u>	200.000	200.000	5 Millionen
<u>Annex 2 (subzentrale Beschaffungsstellen gemäß der Vergaberrichtlinie)</u>	Krankenhäuser, Schulen, Universitäten, soziale	Krankenhäuser, Schulen, Universitäten, soziale	5 Millionen

³⁶ Siehe konsolidierter CETA-Text, S. 658ff.

	Dienste: 200.000 Andere: 355.000	Dienste: 200.000 Andere: 355.000	
Annex 3 (Netzgebundene Versorger gemäß der Sektorenrichtlinie)	400.000	400.000	5 Millionen

Durch diese internationale Fixierung verliert die öffentliche Hand die Möglichkeit, die Schwellenwerte zu verändern. So verlangen etwa die kommunalen Spitzenverbände eine deutliche Anhebung der Schwellenwerte, um wieder größere Spielräume für eine ausschreibungsreie Vergabe kommunaler Aufträge zu erreichen.³⁷ Sollte die Politik die Schwellenwerte anheben wollen, würde es allerdings nicht genügen, nur in CETA Veränderungen vorzunehmen. Denn ähnliche Schwellenwerte hat die EU bereits im Rahmen des plurilateralen *Government Procurement Agreement* (GPA) übernommen, das bisher von 15 Parteien (darunter auch die USA und Kanada) unterzeichnet wurde.³⁸

Artikel IV.6 des Vergabekapitels geht über die Nichtdiskriminierung in- und ausländischer Bieter hinaus und untersagt u.a. sogenannte „*Offsets*“, das heißt die Kopplung der Vergabe an Bedingungen, die die lokale Entwicklung fördern, die Leistungsbilanz verbessern, lokale Vorprodukte vorschreiben oder ähnliche Anforderungen stellen. Artikel I (k) definiert *Offsets* wie folgt:

offset means any condition or undertaking that encourages local development or improves a Party's balance-of-payments accounts, such as the use of domestic content, the licensing of technology, investment, counter-trade and similar action or requirement;

Klauseln, die die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung sozialer Kriterien zu binden erlauben, sind jedoch kaum vorhanden. Artikel III über allgemeinen Ausnahmen (*Security and General Exceptions*) enthält die einschlägigen Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral, Ordnung und Sicherheit sowie der Gesundheit. Ebenfalls ausgenommen sind Maßnahmen, die sich auf Waren oder Dienstleistungen beziehen, die von Menschen mit Behinderungen, von mildtätigen Einrichtungen oder durch Gefangenearbeit produziert wurden. Doch dezidierte Sozial- und Arbeitsstandards fehlen abermals. Inwieweit Tariftreue als Teil der „öffentlichen Moral“ aufgefasst oder der Arbeitsschutz unter den Gesundheitsschutz fällt, bleibt damit Interpretationssache. Im Streitfall würde geprüft, ob soziale Beschaffungskriterien auch notwendig sind, d.h. keine ungerechtfertigte Diskriminierung und keine unnötige Handelsbeschränkung darstellen.

Die Voraussetzungen für die Beteiligung an Bieterverfahren enthalten einige Kriterien, auf Grund derer Bieter ausgeschlossen werden können, darunter Mängel bei der Erfüllung früherer Verträge, rechtskräftige Verurteilungen, berufliches Fehlverhalten, das die wirtschaftliche Integrität beinträchtigt, oder Steuervergehen (Article VII.4). Diese Kriterien

³⁷ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2014: Forderungen an das neu gewählte Europäische Parlament, 10.4.2014

³⁸ Die Schwellenwerte des *Government Procurement Agreement* sind unter folgendem Link einsehbar: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/thresh_e.htm

sind u.U. auch für soziale Anforderungen nutzbar. So könnten etwa frühere Verstöße gegen arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Vorschriften ggfs. den Ausschluss eines Bieters begründen.

Artikel IX.6 erlaubt es den Beschaffungsstellen, technische Spezifizierungen vorzuschreiben, die u.a. auch dem Schutz natürlicher Ressourcen oder der Umwelt dienen. Arbeits- und Sozialstandards sind aber auch hier nicht erwähnt. Artikel XIV.5 schließlich legt fest, dass als Zuschlagskriterien a) das vorteilhafteste Angebot gilt oder b), wenn der Preis einziges Kriterium ist, der niedrigste Preis den Ausschlag gibt. Umstritten ist aber, ob das „vorteilhafteste Angebot“ auch soziale Kriterien einbeziehen würde. Manche Experten bejahen dies, andere meinen, dass auch hier nur das wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot gemeint sei.³⁹

9. Innerstaatliche Regulierung und Anerkennung von Berufsqualifikationen

Innerstaatliche Regulierung und die damit eng verknüpfte Anerkennung von Berufsqualifikationen betreffen das Niederlassungs- und Berufsrecht der CETA-Parteien und können damit die Wettbewerbssituaton auf den Arbeitsmärkten beeinflussen.

Innerstaatliche Regulierung: Das Kapitel über innerstaatliche Regulierung (Kapitel 14: *Domestic Regulation*) soll sicherstellen, dass Lizenziertungsanforderungen und –verfahren sowie Qualifikationsanforderungen und –verfahren auf Kriterien beruhen, die „willkürliche“ Entscheidungen zuständiger Behörden verhindern (Article X.2.1.). Diese Kriterien sollen a) klar und transparent, b) objektiv und c) im Voraus fixiert und öffentlich zugänglich sein (Article X.2.2.). Die Vertragsparteien werden verpflichtet, Schiedsmechanismen anzubieten, die es Investoren oder Dienstleistern erlauben, Rechtsmittel gegen behördliche Entscheidungen einzulegen. Die Schiedsmechanismen sollen unabhängig von den Institutionen sein, die über Lizenziertungen und Qualifikationen entscheiden (Article X.2.6.).

Laut Artikel X.2.7 sollen Lizenziertungs- und Qualifikationsverfahren „so einfach wie möglich sein“ und die Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten „nicht über Gebühr komplizieren oder verzögern“:

Each Party shall ensure that licensing and qualification procedures are as simple as possible and do not unduly complicate or delay the supply of a service or the pursuit of any other economic activity.

Daneben sollen Zulassungsgebühren „angemessen“ und „verhältnismäßig“ bezogen auf die Kosten sein und nicht per se die Erbringung einer Dienstleistung oder andere wirtschaftliche Aktivitäten verhindern (Article X.2.8.). Im Streitfall würden aufgrund dieser Formulierungen Lizenziertungen und Qualifikationsanforderungen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterworfen, die bestehende Verfahren unter Rechtfertigungsdruck setzen kann.

³⁹ Krajewski, Markus/Krämer, Rike 2013: Die Auswirkungen des revidierten WTO-Übereinkommens über öffentliche Beschaffungen ("Government Procurement Agreement", GPA) von 2012 auf soziale und arbeitnehmerfreundliche Beschaffungsentscheidungen. Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Februar

Die EU und Kanada haben einzelne Sektoren vom Anwendungsbereich des Kapitels über die innerstaatliche Regulierung ausgenommen. Die EU klammert Gesundheit, Bildung, soziale Dienste, Glücksspiele und Wetten, audiovisuelle Dienstleistungen sowie die Sammlung, Reinigung und Verteilung von Wasser aus (siehe Article X.1.2b). Bei der Auswahl der ausgeklammerten Sektoren ist keine inhaltlich begründbare Systematik erkennbar. Weit mehr Branchen der öffentlichen und privaten Wirtschaft könnten durch die Disziplinierung von Lizenzierungs- und Qualifikationsanforderungen betroffen sein.

Anerkennung von Berufsqualifikationen: Das Anerkennungskapitel (*Mutual Recognition of Professional Qualifications*) bietet ein Rahmenwerk für die Anerkennung von Berufsqualifikationen und nennt Bedingungen für die Aushandlung gegenseitiger Anerkennungsabkommen (*Mutual Recognition Agreements* - MRAs). Laut Artikel 1.2 bezieht sich das Kapitel auf Berufe, die sowohl in Kanada als auch der EU reguliert sind, jedoch nicht notwendigerweise in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten oder kanadischen Provinzen:

This chapter applies to professions which are regulated in both Parties, including in all or some EU Member States and in all or some Provinces and Territories of Canada.

Da ein gegenseitiges Anerkennungsabkommen laut Artikel 1.4 aber für das gesamte Gebiet der EU und Kanadas gelten soll, würde dies auch Mitgliedstaaten betreffen, in denen es bisher keine spezifischen Regeln für die betroffenen Berufe gibt. Die Vertragsparteien verpflichten sich, zuständige Institutionen und Berufsvereinigungen dazu zu ermuntern, einem bilateralen Gemeinsamen Ausschuss (*Joint Committee*) Entwürfe für MRAs zu unterbreiten (Article 3a). Akzeptieren beide Vertragsparteien das MRA, würde es durch den Gemeinsamen Ausschuss angenommen.

Ergänzend enthält das Kapitel einen Annex mit nicht verbindlichen Richtlinien für MRAs (*Guidelines for Agreements on the Mutual Recognition of Professional Qualifications*). Neben Hinweisen über Form und Inhalt umfassen diese einen vierstufigen Prozess für die gegenseitige Anerkennung: 1.) die Verifizierung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen, 2.) die Auswertung substanzialer Differenzen der Anforderungen, 3.) Ausgleichsmaßnahmen (etwa ergänzende Prüfungen) und 4.) die Identifizierung der rechtlichen Anerkennungsbedingungen. Als kritisch erscheint hier u.a., dass ungeklärt ist, wie die „Gleichwertigkeit von Qualifikationen“ festgestellt werden soll. Könnte etwa praktische Berufserfahrung eine formale Qualifikation wie einen Berufsabschluss ersetzen? Hinzu kommt, dass laut Artikel 4b, eine Partei die gegenseitige Anerkennung nicht von Wohnsitzerfordernissen oder dem Erwerb von Qualifikationen oder Erfahrungen in ihrem Rechtsraum abhängig machen darf:

- (b) *Recognition under an MRA cannot be conditioned upon:*
 - (i) *a service supplier meeting a citizenship or any form of residency requirement, or*
 - (ii) *a service supplier's education, experience or training having been acquired in the Party's own jurisdiction.*

Im Zielland der Tätigkeit erworbene Zusatzqualifikationen oder Erfahrungen können m.E. jedoch sinnvolle und legitime Anforderungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen darstellen.

Nimmt der Gemeinsame Ausschuss ein MRA an, kommen kanadische Dienstleister in der EU (und vice versa) in den Genuss der Inländerbehandlung. Zuständige Behörden dürfen ihnen in vergleichbaren Situationen „keine ungünstigere Behandlung zukommen lassen“ als ihren eigenen vergleichbaren Dienstleistern (Article 4a). Das MRA unterfällt damit den allgemeinen CETA-Regeln, einschließlich des Zugangs zu den Streitschlichtungsverfahren.

Aus diesem Grunde aber ist grundsätzlich zu fragen, ob es überhaupt wünschenswert ist, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen in den Rahmen eines Freihandelsabkommens zu integrieren. Derartige Abkommen können auch außerhalb eines Freihandelsvertrags abgeschlossen werden, wie dies auch schon verbreite Praxis ist, etwa bei dem MRA zwischen der kanadischen Provinz Québec und Frankreich.⁴⁰

Nach Angaben der kanadischen Regierung haben Berufsvereinigungen der Architekten beider Seiten Diskussionen über ein gegenseitiges Anerkennungsabkommen aufgenommen. Andere Vereinigungen bekundeten ein Interesse an zukünftigen Abkommen, darunter Ingenieure und Förster.⁴¹

10. Befristete Arbeitsmigration

Das Kapitel über den „Befristeten Zugang und Aufenthalt natürlicher Personen für Geschäftszwecke“ regelt den temporären Aufenthalt in der EU und Kanada für verschiedene Kategorien von Arbeitskräften der beiden Vertragsparteien (*Temporary Entry and Stay of Natural Persons for Business Purposes*). Das Kapitel gilt laut Artikel 1.2 nicht für Personen, die Zugang zum Arbeitsmarkt oder einen dauerhaften Aufenthalt anstreben. Die konkreten Verpflichtungen aber zeigen, dass es sich bei CETA um ein Abkommen handelt, welches die zirkuläre Arbeitsmigration befördert und damit durchaus den Arbeitsmarkt beeinflussen kann. Durch die Verkettung der grundsätzlich zulässigen Kurzzeiteinsätze mit rotierenden Arbeitskräften kann es erfahrungsgemäß immer wieder zu unfairem Wettbewerb kommen.

Offiziell aber sollen die Regulierungen beider Parteien bezüglich des Arbeitsrechts, der Sozialversicherung, der Tarifverträge oder der Mindestlöhne unberührt bleiben (Article 1.5). Auch gelten die Verpflichtungen dieses Kapitels nicht in all jenen Fällen, in denen die befristete Arbeitsmigration absichtlich oder unabsichtlich in Arbeitskämpfe oder Tarifverhandlungen interveniert (Article 1.6).

Artikel 2 allerdings verlangt, dass der befristete Zugang auf die Weise zu gewähren ist, dass „ungebührliche Behinderungen oder Verzögerungen“ von Handels- und Investitionsaktivitäten vermieden werden:

*Each Party shall apply its measures relating to the provisions of this Chapter in accordance with Article 1(1), and, in particular, **shall apply those measures so as to avoid unduly impairing or delaying trade in goods or services or conduct of investment activities under this Agreement.***

⁴⁰ <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/reconnaissance-qualifications/entente-quebec-france>

⁴¹ Government of Canada 2013: Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement: Technical Summary of Final Negotiated Outcome, Agreement-in-principle

Daneben sollen Antragsgebühren angemessen und verhältnismäßig sein. Das Kapitel enthält ausdifferenzierte Kategorien von Arbeitskräften, denen unterschiedliche Rechte bezüglich der Dauer des Aufenthalts eingeräumt werden (siehe Tabelle). Die Kategorie der *Intra-Corporate Transferees* spiegelt dabei die Regelungen der kürzlich angenommenen EU-Richtlinie über die konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen wider (sogenannte ICT-Richtlinie).

CETA: Länge des Aufenthalts bei befristeter Arbeitsmigration			
<i>Kategorie</i>			Länge des Aufenthalts
<u>Key Personnel</u>			
	Intra-Corporate Transferees		
		<i>Senior Personnel</i>	Maximal 3 Jahre, mit Verlängerungsmöglichkeit bis zu 18 Monaten ⁴²
		<i>Specialists</i>	Maximal 3 Jahre, mit Verlängerungsmöglichkeit bis zu 18 Monaten
		<i>Graduate Trainees</i>	Maximal 1 Jahr
	Investors		1 Jahr, mit möglicher Verlängerung
	Business Visitors for Investment Purposes		90 Tage innerhalb einer jeden 6-monatigen Periode ⁴³
<u>Contractual Service Suppliers</u>			Kumulative Periode von maximal 12 Monaten, mit möglicher Verlängerung in jeder 24-monatigen Periode ⁴⁴
<u>Independent Professionals</u>			Kumulative Periode von maximal 12 Monaten, mit möglicher Verlängerung in jeder 24-monatigen Periode

⁴² Im Original: “the lesser of 3 years or the length of the contract, with a possible extension of up to 18 months at the discretion of the Party”.

⁴³ Im Original: “90 days within any six month period”.

⁴⁴ Im Original: “The length of stay of contractual services suppliers and independent professionals shall be for a cumulative period of not more than twelve months, with extensions possible at the discretion of the Party, in any twenty-four month period or for the duration of the contract, whichever is less.”

<u>Short-term Business Visitors</u>			Maximal drei Monate in jeder 6-monatigen Periode
-------------------------------------	--	--	--

Einige EU-Mitgliedstaaten haben in einer spezifischen Liste Vorbehalte (vor allem Arbeitserlaubnisse oder wirtschaftliche Bedarfstests) für die Kategorien des *Key Personnel* und die *Short-term Business Visitors* eingetragen (*Appendix B*). Deutschland allerdings hat in dieser Liste keine Eintragungen vorgenommen.

Eine weitere Liste enthält die sektoralen Verpflichtungen für die Kategorien der *Contractual Service Suppliers* (CSS) und der *Independent Professionals* (IP) (*Annex 1: Sectoral Commitments on Contractual Service Suppliers and Independent Professionals*). Deutschland hat in vielen Branchen den Zugang durch CSS und IP freigegeben (etwa für Buchhaltungs- und IT-Dienstleistungen oder die Unternehmensberatung). In manchen anderen Sektoren aber behält sich Deutschland wirtschaftliche Bedarfstests vor, und zwar für CSS bei den Architekten, Ingenieuren, Ärzten, Hebammen, Veterinären, Krankenpflegern, Umweltdienstleistern und Reiseleitern sowie bei der Reparatur und Wartung von Schiffen, Bahnen, Autos, Flugzeugen und Maschinen. In all diesen Sektoren blieben die IPs jeweils ungebunden, das heißt für diese Kategorie von Arbeitskräften bestehen keine diesbezüglichen Verpflichtungen.

11. Handel und Arbeit

Anders als viele andere EU-Handelsabkommen enthält CETA keine Menschenrechtsklausel, die die Achtung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien verlangt. Beim Verstoß gegen Menschenrechte wie die Kernarbeitsnormen ermöglichen es derartige Klauseln, ein Abkommen einseitig ganz oder teilweise auszusetzen.⁴⁵ Aufgrund dieser Lücke sind Normkonflikte zwischen der europäischen Grundrechtsordnung und CETA möglich, so dass die Beachtung des Unionsrechts zu einer Verletzung der CETA-Verpflichtungen führen würde. Ohne eine Menschenrechtsklausel „gibt es keine hinreichende Handhabe dafür, die unionsrechtlichen Pflichten zum Schutz von Menschenrechten und Allgemeinwohl als Geltungsschranke des CETA zu interpretieren“, so die Völkerrechtler Fischer-Lescano und Horst.⁴⁶ Durch Aufnahme einer solchen Klausel ließen sich diese Normkonflikte auflösen.

Regelungen über internationale Arbeitsnormen finden sich nur in dem Kapitel über Nachhaltige Entwicklung. Dieses enthält zwei Unterkapitel, eines über Handel und Arbeit, das andere über Handel und Umwelt. Im Kapitel über Handel und Arbeit (*Trade and Labour*) bekräftigen die Parteien ihre Verpflichtungen als Mitglieder der Internationalen

⁴⁵ Bartels, Lorand 2014: A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements. German Institute for Human Rights/Misereor, Berlin/Aachen, Februar 2014

⁴⁶ Fischer-Lescano, Andreas/Horst, Johan 2014: Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für das Comprehensive Economic and Trade Agreement der EU und Kanada (CETA). Juristisches Kurzgutachten im Auftrag von Attac/München, Bremen, Oktober 2014

Arbeitsorganisation (ILO),⁴⁷ unter besonderem Verweis auf die ILO-Erklärung über die „grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“, die in den acht ILO-Konventionen über Kernarbeitsnormen realisiert sind (Art 3).

Kanada aber hat nur sechs der acht Kernarbeitsnormen unterzeichnet, es fehlen die Konvention 98 über das Recht zu Kollektivverhandlungen und die Konvention 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung. Diesbezüglich heißt es in Artikel 3 Absatz 4, dass die Parteien „kontinuierliche und dauerhafte Anstrengungen unternehmen werden, die grundlegenden ILO-Konventionen zu ratifizieren, so weit sie dies noch nicht getan haben“. Aus dieser unverbindlichen Formulierung erwächst jedoch keine Verpflichtung für Kanada, die beiden fehlenden Kernarbeitsnormen zu ratifizieren.

Daneben sieht Artikel 3 Absatz 4 vor, dass beide Seiten sich über den Fortschritt bei der Ratifizierung der grundlegenden und der prioritären ILO-Konventionen informieren werden. Von den vier prioritären Konventionen hat Kanada lediglich zwei unterzeichnet, es fehlen die Konvention 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel sowie die Konvention 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft. Daneben sollen die Parteien laut Artikel 3 Absatz 2 auch Zielsetzungen der ILO-*Decent Work*-Agenda und der ILO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung befördern. In Artikel 4 des Kapitels verpflichten sich beide Seiten, Handel und Investitionen nicht über die Absenkung von Arbeitsstandards zu stimulieren.

Ein bilateraler Ausschuss für Handel und Nachhaltige Entwicklung (der Name ist noch nicht endgültig) berät über alle Fragen, die das gesamte Nachhaltigkeitskapitel betreffen (Artikel 8 Absatz 2). Zusätzlich sollen die Parteien zivilgesellschaftliche Beratungsgruppen für Arbeit oder Nachhaltige Entwicklung konsultieren, bzw. diese einrichten, falls sie nicht existieren (Artikel 8 Absatz 3). In den Beratungsgruppen sollen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter ausgewogen repräsentiert sein.

Ähnlich wie andere EU-Verträge sieht das Arbeitskapitel für Streitfälle einen eigenen Mechanismus vor, d.h. es gibt keinen Zugang zum allgemeinen CETA-Streitschlichtungsmechanismus. Verstöße gegen die Verpflichtungen aus diesem Kapitel können folglich nicht mit Handelssanktionen geahndet werden. Deziert heißt es dazu in Artikel 11, dass die Parteien im Streitfall „nur Zugang zu den in diesem Kapitel vorgesehenen Regeln und Prozeduren haben“. Im Konfliktfall sind zunächst bilaterale Regierungskonsultationen vorgesehen (Artikel 9). Führen diese zu keinem Ergebnis, kann eine Partei die Einrichtung eines dreiköpfigen Expertentribunals beantragen (Artikel 10: *Panel of Experts*). Dieses erstellt einen Bericht mit Empfehlungen, der veröffentlicht werden soll. Stellen die Experten einen Verstoß einer Seite fest, sollen sich die beiden Vertragsparteien auf Abhilfemaßnahmen oder einen Aktionsplan einigen. Was aber geschehen soll, wenn sich beide Seiten weder auf Abhilfemaßnahmen noch einen Aktionsplan einigen, lässt das Kapitel offen.

Dass das Arbeitskapitel kein sanktionsbewehrtes Schiedsverfahren enthält, geht auf den Druck der EU zurück. Anders als die Europäer hatte sich Kanada in den Verhandlungen für

⁴⁷ Zu berücksichtigen ist, dass die EU selbst kein Mitglied der ILO ist. Anders als für die EU-Mitgliedstaaten erwächst für sie aus dieser Bestimmung folglich keine direkte Verpflichtung.

die Möglichkeit von Sanktionen eingesetzt. Nach dem kanadischen Vorschlag hätte das Expertentribunal im Fall einer Nichteinigung auf Abhilfemaßnahmen erneut tagen und über die Verhängung von Entschädigungszahlungen entscheiden sollen. Deren Höhe hätte sich an dem Schaden durch den Verstoß bemessen sollen und maximal 15 Millionen US-Dollar pro Jahr betragen können. Die EU-Seite aber lehnte jegliche monetären Strafen bei Verstößen gegen das Arbeitskapitel ab. Diesen Sanktionsmechanismus sah Kanada allerdings nur für das Unterkapitel zu Handel und Arbeit vor, nicht für das Unterkapitel zu Handel und Umwelt.⁴⁸

Artikel 4 des Arbeitskapitels enthält eine einschlägige Klausel, die die Vertragsparteien davon abhalten soll, Arbeitsstandards zu senken, um den Handel zu stimulieren oder Investitionen anzulocken bzw. im Land zu halten. Handels- und Investitionsförderung sollen nicht durch Ausnahmen vom nationalen Arbeitsrecht erfolgen. Wäre das Arbeitskapitel sanktionsbewehrt, könnte diese Klausel eine wichtige Funktion übernehmen, um die Politik von Maßnahmen abzuhalten, die die nationale Wettbewerbsfähigkeit durch Eingriffe in Arbeits- und Gewerkschaftsrechte verbessern soll. Derartige Maßnahmen werden derzeit sowohl in Kanada als auch in der Europäischen Union ergriffen.

12. Sektoren

12.1. Kraftfahrzeuge und Transportausrüstungen

Kraftfahrzeuge gehören zu den einzigen Industriewaren, in denen CETA Übergangsfristen bei der Zollbeseitigung vorsieht. In der EU werden die Zölle auf Busse (Zollsatz 10 oder 16 Prozent) nach 5 Jahren auf Null gesetzt, diejenigen auf PKWs und Caravans (10 Prozent) nach fünf oder sieben Jahren und diejenigen auf LKW (10 oder 22 Prozent) bereits nach drei Jahren.⁴⁹

Daneben enthält CETA detaillierte Herkunftsregeln, die bestimmen, wie groß der Anteil der Wertschöpfung in Kanada (bzw. der EU) sein muss, um als ein kanadisches (bzw. EU-) Produkt zu gelten und in den Genuss der Handelspräferenzen zu kommen (*Rules of Origin and Origin Procedure Protocol*). Die Regelungen sind vor allem relevant für alle Waren, in deren Produktion Komponenten aus Drittstaaten verwendet werden. So gilt etwa nach der produktsspezifischen Liste von Herkunftsregeln (*Annex I: Product-specific Rules of Origin*), dass mindestens 50 Prozent des Produktionswerts von PKW kanadischen bzw. EU-

⁴⁸ Siehe: European Commission 2013b: CETA – Draft Texts as of 17 December 2013, Chapter X+1: Trade and Labour, Annex 2: Monetary Assessments

⁴⁹ Siehe EU Tariff Schedule: http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords_commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/texte-texte/03_02.aspx?lang=eng oder Consolidated CETA Text, S. 531ff.; Erläuterung der *Staging Categories*: Kategorie A: Zölle werden mit Inkrafttreten von CETA beseitigt; B: Beseitigung nach 3 Jahren; C: nach 5 Jahren; D: nach 7 Jahren; E: Ausnahmen von der Zollbeseitigung; AV0+EP: mit Inkrafttreten wird der Wertzoll beseitigt, während der spezifische Zoll erhalten bleibt. Vgl. CETA Consolidated Text, Trade in Goods, Annex X.5 Tariff Elimination

Ursprungs sein müssen, um die Handelspräferenzen zu genießen. Sieben Jahre nach Inkrafttreten CETAs steigt dieser Wert auf 55 Prozent.⁵⁰

Allerdings ist es für Autohersteller in den EU-Mitgliedstaaten leichter als für kanadische Fabriken, den Schwellenwert der Ursprungsregel zu erreichen, da Komponenten aus allen EU-Mitgliedstaaten zur innerstaatlichen Wertschöpfung zählen. In Kanada hingegen unterhalten US-amerikanische (General Motors, Ford, Chrysler) und japanische Hersteller (Toyota, Honda) Montagefabriken, die oftmals einen großen Teil ihrer Komponenten aus den USA oder Mexiko beziehen, die folglich nicht als kanadische Komponenten gelten. Aus diesem Grund räumt eine Sonderregelung Kanada eine Quote von 100.000 PKW ein, bei denen die nationale Wertschöpfung geringer ausfallen darf, nämlich 30 Prozent des Ab-Werk-Preises oder 20 Prozent der Nettokosten des Produkts (*Product-specific Rules of Origin: Section D – Vehicles*).

Kanada exportiert bisher nur sehr wenige PKW in die EU (die Angaben schwanken zwischen 5.000 und 10.000 Autos), während Kanadier 2013 rund 118.000 in der EU gefertigte Autos kauften, was 7 Prozent aller kanadischen Neuwagenkäufe entspricht. Kanadische Gewerkschafter der UNIFOR bezweifeln indes, dass die neue Quote zu einer merklichen Steigerung der kanadischen Exporte führen wird. Die in Kanada produzierten Marken seien in der EU wenig bekannt und kaum auf dem Markt präsent. Auch zeigten die in Kanada niedergelassenen Autobauer bisher wenig Interesse an einer Steigerung der Exporte in die EU. Die Quote sei daher eher symbolischer Natur.⁵¹

Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass es auf längere Frist zu einer Steigerung der kanadischen Automobilexporte in die EU kommt. Um das hohe kanadische Handelsdefizit mit der EU im Automobilsektor zu verringern, müsste es allerdings zu einer sehr starken Ausweitung kanadischer Exporte kommen. Im gesamten Handel mit Autos und Autoteilen importierte Kanada aus der EU 2013 Waren im Wert von 5,6 Milliarden Dollar, während sich Kanadas Exporte auf lediglich 262 Millionen Dollar beliefen.⁵²

Daneben sieht CETA die Möglichkeit der sogenannten Kumulation vor, welche die Verwendung von Komponenten erlaubt, die aus Ländern bezogen werden, mit denen Kanada und die EU Freihandelsabkommen mit vergleichbaren Regelungen unterzeichnet haben. Als Mitglied der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA hat Kanada bereits ein Freihandelsabkommen mit den USA. Die EU wiederum verhandelt derzeit mit den USA über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP, dessen Abschluss CETA bereits antizipiert. Sollte TTIP zustande kommen und vergleichbare Herkunftsregeln wie CETA beinhalten, würde die Kanada gewährte Quote von 100.000 Automobilen mit geringerer nationaler Wertschöpfung ein Jahr nach CETAs Inkrafttreten entfallen. An ihre Stelle würde eine gemeinsame, die US-amerikanische und kanadische Produktion

⁵⁰ Siehe Consolidated CETA Text, S. 601, Harmonized System Code 8703

⁵¹ Stanford, Jim 2014: CETA and Canada's Auto Industry: Making a Bad Situation Worse, Canadian Centre for Policy Alternatives, Mai 2014

⁵² Ebd., S. 10

integrierende Herkunftsregel treten. In diesem Fall müsste 60 Prozent der Wertschöpfung in den USA oder Kanada stattfinden, um PKW zollfrei in die EU exportieren zu können.⁵³

Da auch Kanada seine Zölle auf PKW und Autoteile beseitigt, dürften EU-Produzenten aufgrund ihrer deutlich höheren Marktanteile in Kanada stärker profitieren als kanadische Autobauer und Zulieferer. Ob dies sich aber in nennenswerte Beschäftigungseffekte in Deutschland übersetzt, ist angesichts der vergleichsweise geringen Bedeutung des kanadischen Marktes für die deutsche Automobilindustrie fraglich. Von den rund 4,2 Millionen PKW, die deutsche Autobauer 2013 exportierten, gingen lediglich 76.000 nach Kanada (d.h. rund 1,8 Prozent).⁵⁴

Die von der EU-Kommission in Auftrag gegebene offizielle Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung kommt zu dem Schluss, dass die gesamten Exporte der EU-Automobilindustrie langfristig (d.h. bis 2020) durch den Zollabbau zwischen 0,08 und 0,17 Prozent und die Beschäftigung um 0,03 bis 0,09 Prozent zunehmen könne. Beim Handel mit anderen Transportausrüstungen hingegen, wo Kanada auch in der EU recht wettbewerbsfähig ist, könnten die EU-Exporte leicht schrumpfen (zwischen 0,07 und 0,24 Prozent). Das gleiche gelte für die Beschäftigung in diesen Bereichen, die Einbußen zwischen 0,07 und 0,18 Prozent erleiden könne.⁵⁵

12.2. Audiovisuelle Dienstleistungen

Die EU nimmt audiovisuelle Dienstleistungen von den Kapiteln über grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel, innerstaatliche Regulierung und Subventionen aus. Doch die Reichweite dieser Ausnahme ist unklar, da CETA keine Definition audiovisueller Dienstleistungen enthält. Auch gibt es keinen Hinweis, welche Version der Zentralen Produktklassifikation der UN (*Central Product Classification – CPC*) zugrunde gelegt wird, so dass keine verlässliche Aussage über die sektorale Reichweite dieser Ausnahme möglich ist. So gehören nach der aktuellen CPC-Version 2.0 Film-, Fernseh-, Radio-, Video- und Soundproduktionen zu den audiovisuellen Dienstleistungen, die Übertragung der audiovisuellen Inhalte aber nicht. Anders als in früheren CPC-Versionen bilden die Übertragungsdienste (*Broadcasting, programming and programme distribution services*) nun einen Teil des Telekommunikationssektors (*Telecommunications, broadcasting and information supply services*).

In CETA wird die Übertragung von Radio- und Fernsehprogrammen zwar vom Telekommunikationskapitel ausgenommen (siehe Kapitel 12.6.), nicht aber von den übrigen Teilen des Abkommens. Hinzu kommt, dass audiovisuelle Dienstleistungen nur von Teilen des Investitionskapitels ausgeklammert werden, nämlich den Abschnitten über die

⁵³ Siehe Consolidated CETA Text, Annex 1: Product-specific Rules of Origin, S. 601, Fußnote 69 und 70, sowie Section D – Vehicles, Note 1, S. 630f.

⁵⁴ Siehe Verband der Automobilindustrie: <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/export.html>

⁵⁵ Kirkpatrick, Colin et al 2011: A Trade SIA Relating to the Negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between the EU and Canada, Final Report, June 2011, Trade 10/B3/B06, S. 183ff.

Niederlassung und die Nichtdiskriminierung (Section 2 und 3). In Artikel X.1.3 des Investitionskapitels heißt es:

For the EU, the Section on Establishment of Investments and Section on Non-Discriminatory Treatment do not apply to measures with respect to Audiovisual services.

Nicht ausgenommen sind die audiovisuellen Dienstleistungen folglich von den Abschnitten über den Investitionsschutz (Section 4) und über die Investor-Staat-Schiedsverfahren (Section 6). Section 4 des Investitionskapitels beinhaltet die weit interpretierbaren materiellen Schutzstandards der billigen und gerechten Behandlung sowie der indirekten Enteignung, auf die sich der Großteil der Investor-Staat-Klagen stützt. Daher ist nicht auszuschließen, dass einzelne Elemente der staatlichen Regulierung des audiovisuellen Sektors in den EU-Mitgliedstaaten als mögliche Verstöße gegen diese beiden Investitionsschutzstandards angreifbar werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die auf den EU-Markt drängende US-amerikanische Film- und Fernsehindustrie Kanada intensiv als kostengünstigen Produktionsstandort nutzt, da die kanadische Bundesregierung sowie verschiedene Provinzen diverse Steuervergünstigungen für die Filmindustrie gewähren.⁵⁶

12.3. Wasserversorgung und Abfallwirtschaft

Die EU hat eine Annex II-Ausnahme für die Sammlung, Reinigung und Verteilung von Wasser in ihre Verpflichtungsliste eingetragen:

Type of Reservation: Market Access, National Treatment

Description: Cross-Border Services and Investment

The EU reserves the right to adopt or maintain any measure with respect to the provision of services relating to the collection, purification and distribution of water to household, industrial, commercial or other users, including the provision of drinking water, and water management.

Die Ausnahme bezieht sich auf den Marktzugang und die Inländerbehandlung, nicht aber auf die Meistbegünstigung und die Investitionsschutzstandards. Sie erstreckt sich ebenfalls nicht auf die Abwasserbeseitigung. Aus diesem Grunde hat Deutschland eine Ausnahme für das Abfallmanagement in seine Annex-II-Liste eingetragen (*Waste Management: Sewage, refuse disposal, and sanitation services*), die neben der Abfallentsorgung (*refuse disposal*) und Straßenreinigung (*sanitation*) auch auf die Klärung von Abwasser (*sewage*) erfasst:

Type of Reservation: Market access

Description: Cross-Border Services and Investment

Germany reserves the right to maintain or adopt or maintain any measure prohibiting the cross-border provision of services and requiring establishment with respect to the supply of waste management services, other than advisory services. Germany reserves the right to adopt or maintain any measure relating to the designation,

⁵⁶ <http://inmedia.revues.org/123>; <https://canadiandimension.com/articles/view/waiting-for-hollywood-canadas-maquila-film-industry>

establishment, expansion, or operation of monopolies or exclusive services suppliers providing waste management services.

Die Ausnahme bezieht sich auf den Marktzugang, nicht auf die Inländerbehandlung, die Meistbegünstigung und die Investitionsschutzstandards. Ein Dienstleister im Bereich der Abfallwirtschaft, der in Deutschland einmal Marktzugang erhalten hat, kann folglich die CETA-Regeln zur Inländerbehandlung in Anspruch nehmen, wenn er sich diskriminiert fühlt. Die Kommission macht dies in einer Erläuterung auf ihrer Webseite über den Schutz öffentlicher Dienste in ihren Freihandelsabkommen deutlich:

Es gibt lediglich eine Bedingung, unter der die EU-Länder zur Gleichbehandlung von Unternehmen aus Nicht-EU-Ländern verpflichtet sind, nämlich wenn ein Land einem Unternehmen bereits einmal erlaubt hat, auf seinem Hoheitsgebiet Dienstleistungen zu erbringen. In diesem Fall muss die Regierung das betroffene Unternehmen genauso behandeln wie europäische.⁵⁷

Da sich die Ausnahme ebenfalls nicht auf die Investitionsschutzstandards bezieht, könnte ein in Kanada niedergelassenes oder domiziliertes Versorgungsunternehmen ggf. auch Verstöße gegen das Prinzip der billigen und gerechten Behandlung oder das Verbot indirekter Enteignung geltend machen. Diese Möglichkeit können sich auch multinationale Versorgungsunternehmen aus Europa zunutze machen, die auf dem kanadischen Markt niedergelassen sind. So verfügen etwa die auf dem deutschen Markt tätigen französischen Ver- und Entsorger Suez Environnement und Veolia über Niederlassungen in Kanada.⁵⁸

Daneben beschränkt sich die deutsche Ausnahme auf Monopole und „*exclusive service suppliers*“, was die im Wettbewerb stehenden Entsorger, die keine „*exklusiven*“ Dienstleistungsanbieter sind, u.U. von diesem Vorbehalt ausschließt.

12.4. Bildung, Gesundheit und soziale Dienstleistungen

Die EU hat im Annex II ihrer Verpflichtungsliste für den Bereich der Bildungs-, Gesundheits- und sozialen Dienstleistungen Vorbehalte eingetragen, die die CETA-Liberalisierungen auf „privat finanzierte“ Dienstleistungen beschränken. Für den Bildungsbereich etwa lautet dieser Vorbehalt:

Type of Reservation: *Market Access, National Treatment, Performance Requirements, Senior Management and Boards of Directors*

Description: *Cross-Border Services and Investment*

The EU reserves the right to adopt or maintain any measure with regard to the provision of all educational services which receive public funding or State support in any form, and are therefore not considered to be privately funded.

Diese Ausnahme gilt für die CETA-Regeln zu Marktzugang, Leistungsanforderungen und Inländerbehandlung, jedoch nicht für die Meistbegünstigung und die Investitionsschutzstandards. Ähnlich lautende Vorbehalte finden sich in der EU-Liste für die

⁵⁷ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1128&serie=793&langId=de>

⁵⁸ <http://www.veoliawaterstna.com/about/locations-north-america/>; <http://www.suez-environnement.com/group/international-presence/sites/>

Gesundheits- und die sozialen Dienstleistungen. Weitere Beschränkungen besagen, dass die Zulassung privater Dienstleister und privat finanzierte Angebote von staatlichen Konzessionen und von wirtschaftlichen Bedarfstests abhängig gemacht werden können.

Nicht eindeutig geklärt ist aber, inwieweit eine Dienstleistung mit Mischfinanzierung aus öffentlichen und privaten Quellen noch als öffentlich finanziert gilt und damit von den jeweiligen CETA-Regeln ausgenommen wäre. So lässt die Formulierung „*public funding or State support in any form*“ offen, wie hoch der Anteil öffentlicher Finanzierung mindestens sein müsste, um nicht als privat finanzierte Dienstleistung zu gelten.⁵⁹ Ähnlich unklar ist, was als „öffentliche Finanzierung“ gilt. So könnten Gebühren, die zwar staatlich verordnet, aber von Leistungsempfängern zu zahlen sind, als private Finanzierung betrachtet werden (Kursgebühren an Volkshochschulen, kostenpflichtige Master-Studiengänge an staatlichen Universitäten, Beiträge für eine gesetzliche Unfall-, Kranken- oder Pflegeversicherung).⁶⁰

Da die Ausnahme auch nicht für das Meistbegünstigungsprinzip gilt (dieses sieht eine Gleichbehandlung der Anbieter aus allen Drittstaaten vor), könnte z.B. ein kanadischer Bildungsdienstleister gegen eine angeblich schlechtere Behandlung im Vergleich mit Anbietern aus den USA oder Australien vorgehen.

Deutschland hat allerdings einen zusätzlichen Annex-II Vorbehalt für Gesundheits- und soziale Dienstleistungen eingetragen, der die Finanzierung der Sozialversicherung schützen soll:

Type of Reservation: Market Access, National Treatment, Most-Favoured Nation Treatment, Performance Requirements, Senior Management and Boards of Directors
Description: Investment

Germany reserves the right to adopt or maintain any measure with regard to the provision of the Social Security System of Germany, where services may be provided by different companies or entities involving competitive elements which are thus not "Services carried out exclusively in the exercise of governmental authority".

Die Ausnahme bezieht sich sowohl auf die Niederlassungs- als auch die Nichtdiskriminierungsregeln, nicht aber auf CETAs Investitionsschutzstandards. Ferner erfasst sie auch nicht den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel. Da aber viele Versicherungsprodukte über das Internet angeboten werden, könnte hier möglicherweise ein Schlupfloch für internationale Versicherungskonzerne mit kanadischen Niederlassungen bestehen. Daneben könnten sich Versicherer auch auf die Investitionsschutzstandards berufen.

⁵⁹ Die Formulierung „*in any form*“ dürfte sich dabei auf die verschiedenen Formen beziehen, die staatliche Unterstützung annehmen kann (etwa Zuschüsse, Zinsvergünstigungen, Steuererleichterungen, Garantien, bezuschusste Aus- und Weiterbildungen, begünstigte Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen oder die Gewährung ausschließlicher und spezieller Rechte).

⁶⁰ Siehe hierzu: Krajewski, Markus/Kynast, Britta, 2014: Auswirkungen des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP) auf den Rechtsrahmen für öffentliche Dienstleistungen in Europa, Erlangen-Nürnberg, 1.10.2014

12.5. Strom- und Gasnetze und ihre Rekommunalisierung

In der GATS-Verpflichtungsliste der EU von 1994 waren *Services Incidental to Energy Distribution* – diese umfassen auch die örtlichen Strom- und Gasverteilnetze – noch nicht enthalten. Diese tauchen erstmals in der konsolidierten GATS-Verpflichtungsliste (*Consolidated Schedule*) von 2006 auf, die aber noch nicht in Kraft getreten ist. Diese neue Liste verhandelte die EU mit den WTO-Mitgliedern, nachdem 10 neue Mitgliedstaaten 2004 der EU beigetreten waren. Doch haben auch dort die meisten Mitgliedstaaten die Erbringungsarten (*Modes*) 1, 2 und 3 mit „*unbound*“ gekennzeichnet, d.h. sie haben keine Verpflichtungen übernommen (Ausnahme sind vier osteuropäische Staaten).

In CETA nun findet sich ein Annex II-Vorbehalt der EU, der sich auf die Strom- und Gasübertragungssysteme sowie den Pipeline-Transport bezieht:

Sector: Energy

Sub-sector: Electricity and gas transmission systems, oil and gas pipeline transport

Industry classification: ISIC Rev 3.1 401, 402, CPC 7131, CPC 887 (except advisory and consultancy services)

Type of Reservation: National Treatment, Market Access, Performance requirements, Senior Management and Boards of Directors

Description: Investment

Where an EU Member State permits foreign ownership of a gas or electricity transmission system, or an oil and gas pipeline transport system, the EU reserves the right to adopt or maintain any measure with respect to Canadian enterprises controlled by natural persons or enterprises of a third country which accounts for more than 5% of the EU's oil or natural gas or electricity imports, in order to guarantee the security of the energy supply of the EU as a whole, or of an individual EU Member State.

Die Ausnahme bezieht sich auf *transmission*, d.h. auf Übertragungsnetze wie Hochspannungsleitungen, nicht auf *distribution*, die örtlichen Verteilnetze. Sie hebt daneben auf den spezifischen Fall ab, dass ein in Kanada domiziliertes Unternehmen die Kontrolle von mehr als 5% der EU-Öl- und Gasimporte übernimmt. In einem solchen Fall behält sich die EU regulierende Eingriffe vor, die der Energieversorgungssicherheit dienen sollen. Kommunale Strom- und Gasnetze, die derzeit in vielen Städten rekommunalisiert werden, sind damit nicht erfasst. Einzelne EU-Mitgliedstaaten haben jedoch spezifische Ausnahmen für die Energieverteilung aufgenommen, die auch die örtlichen Netze einschließen würden, so etwa Belgien im Annex II:

Description: Cross-border services and Investment

Belgium reserves the right to adopt or maintain any measure related to energy distribution services and services incidental to energy distribution.

Die Ausnahme bezieht sich auf den Marktzugang und die Inländerbehandlung und würde auch Rekommunalisierungen örtlicher Verteilnetze erlauben. Deutschland jedoch hat keine derartige Ausnahme reserviert. Insofern gibt es keine CETA-Klausel, die die Rekommunalisierung von Strom- und Gasnetzen schützen würde. Die *Public-Utilities*-Ausnahme der EU könnte auch keinen Schutz bieten, da sie sich auf den Marktzugang bezieht, nicht aber auf die Fälle, in denen Energieversorger bereits am Markt vertreten sind

und Netze betreiben. So ist etwa Veolia sowohl in Kanada (dort gemeinsam mit Electricité de France) als auch in Deutschland mit Niederlassungen in der örtlichen Energieversorgung präsent.⁶¹

12.6. Telekommunikation und E-Commerce

Die EU-Verpflichtungsliste enthält keinerlei Ausnahmen der EU oder Deutschlands die Telekommunikation betreffend. Zudem hat die EU die Telekommunikation aus der Public-Utility-Ausnahme ausgeklammert, obgleich dies im Widerspruch zur EU-Universaldienstrichtlinie steht (siehe Kapitel 5.4.). Dieser Sektor unterliegt damit vollständig den CETA-Vorschriften, die u.a. im sektorspezifischen Kapitel über Telekommunikation enthalten sind (Kapitel 17. *Telecommunications*). Dieses regelt Fragen des diskriminierungsfreien Netzzugangs, des grenzüberschreitenden Datentransfers, der Netzkopplung, des Wettbewerbs und der Aufsicht. Vom Anwendungsbereich ausgenommen ist die Übertragung von Radio- und Fernsehprogrammen, mit Ausnahme von Zuführverbindungen (*contribution links*) (Article X.1.2.):

This Chapter does not apply to any measure of a Party affecting the transmission by any means of telecommunications, including broadcast and cable distribution, of radio or television programming intended for reception by the public, but for greater certainty it would apply to a contribution link.

Wie bereits das Kapitel über die allgemeinen Ausnahmen (siehe Kapitel 2) enthält auch das Telekommunikationskapitel nur eine sehr eingeschränkte Klausel zum Datenschutz, was u.a. die derzeit diskutierten Maßnahmen für einen verbesserten Arbeitnehmerdatenschutz beeinträchtigen kann. Laut Artikel X.2.4 sollen die Vertragsparteien „angemessene Maßnahmen“ (*appropriate measures*) ergreifen, um die Persönlichkeitsrechte der Nutzer öffentlicher Telekommunikationsdienste zu schützen. Dies gilt jedoch nur unter der Voraussetzung, dass diese Maßnahmen keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung oder eine versteckte Handelsbeschränkung darstellen:

a Party shall take appropriate measures to protect: (...) the privacy of users of public telecommunications transport services, subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on trade.

Ein verbesserter Arbeitnehmerdatenschutz müsste also im Zweifel einen vierfachen Test bestehen. Er muss „angemessen“, nicht „willkürlich“, nicht „ungerechtfertigt“ und keine verkappte Handelsbeschränkung sein.

Daneben räumt das Kapitel den Vertragsparteien im Artikel X.7 (*Universal Service*) das Recht ein, Universaldienstverpflichtungen zu erlassen. Diese aber müssen „transparent, objektiv, nicht-diskriminierend und wettbewerbsneutral“ sein. Auch dürfen sie „nicht belastender als nötig sein“, um die Verpflichtungen zu erfüllen (Article X.7.2.):

Each Party shall ensure that any measure on universal service that it adopts or maintains is administered in a transparent, objective, non-discriminatory and

⁶¹ <http://www.dalkia.ca/en/about-us/>; <http://www.veoliawasser.de/content/stadtwerke>

competitively neutral manner. Each Party shall also ensure that any universal service obligation imposed by it is not more burdensome than necessary for the kind of universal service that the Party has defined.

Aufgrund dieser Formulierungen würden Universaldienstverpflichtungen im Streitfall einem anforderungsreichen Notwendigkeitstest unterworfen, was den Regulierungsspielraum einschränken kann. Dies kann sich negativ niederschlagen etwa bei Auflagen, einen universell zugänglichen, erschwinglichen Zugang zu schnellen Breitbandnetzen zu ermöglichen. Daneben sollen alle Anbieter die Möglichkeit haben, sich um Universaldienste zu bewerben. Die Auswahl muss auf effiziente, transparente und nicht-diskriminierende Weise erfolgen (Article X.7.3).

Das *E-Commerce*-Kapitel hat einen geringeren Regelungsumfang und weist weniger Verpflichtungen auf. Elektronische Lieferungen sollen nicht mit Zöllen oder anderen Gebühren belastet werden, es sei denn es handelt sich um interne Steuern oder Abgaben (Article X-02). Relativ schwach fällt abermals die Klausel über den Datenschutz aus. Die Parteien „sollten“ Maßnahmen zum Schutz der persönlichen Informationen der *E-Commerce*-Nutzer ergreifen oder aufrecht erhalten. Wenn sie dies tun, sind sie allerdings verpflichtet, sich an internationalen Datenschutzstandards relevanter internationaler Organisationen, den beiden Parteien angehören, zu orientieren (Article X-03: *Trust and Confidence in Electronic Commerce*):

Each Party should adopt or maintain laws, regulations or administrative measures for the protection of personal information of users engaged in electronic commerce and, when doing so, shall take into due consideration international standards for data protection of relevant international organisations of which both Parties are a member.

Da internationaler Datenschutz noch überaus unterentwickelt ist, stellt sich die naheliegende Frage, inwieweit höhere nationale Datenschutzstandards gegenüber schwächeren internationalen Bestand haben dürfen. Diese Frage wird derzeit schon innerhalb der EU im Zusammenhang mit dem Entwurf der Datenschutzgrundverordnung diskutiert; in CETA jedoch findet sich dazu kein Hinweis.

Daneben vereinbaren die beiden Parteien einen Dialog über *E-Commerce*. In der EU-Verpflichtungsliste finden sich keine spezifischen Ausnahmen zum elektronischen Handel. Auch hat kein EU-Mitgliedstaat in diesem ökonomisch sehr relevanten Bereich Vorbehalte geltend gemacht.

12.7. Seeverkehr

Im GATS-Abkommen von 1994 konnten sich die WTO-Mitglieder nicht auf Verpflichtungen zum internationalen Seeverkehr einigen. Auch anschließende Verhandlungen scheiterten. Entsprechend fehlt der Sektor der Seeverkehrsdiestleistungen (*Maritime Transport Services*) in der EU-GATS-Verpflichtungsliste von 1994. Der Sektor der Seeverkehrsdiestleistungen taucht erstmals in der konsolidierten GATS-Verpflichtungsliste von 2006 auf. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben hier jedoch keine Liberalisierungsverpflichtungen übernommen, d.h. den Sektor beim Marktzugang und der

Inländerbehandlung als „*unbound*“ markiert (Ausnahmen: Lettland, Estland, Litauen, Malta, Ungarn, Slowenien).

Mit CETA jedoch übernehmen EU und Kanada umfassendere Verpflichtungen, die im Kapitel über den internationalen Seeverkehr (*International Maritime Transport Services*) niedergelegt sind. Dieses erfasst den Seetransport von Personen und Gütern zwischen a) kanadischen und EU-Häfen, b) zwischen kanadischen oder EU-Häfen einerseits sowie Drittstaatshäfen andererseits sowie c) zwischen den Häfen verschiedener EU-Mitgliedstaaten (siehe Article 5: *Definitions*). Es verlangt die Nichtdiskriminierung von Schiffen und Seeverkehrsverdienstleistern der jeweils anderen Vertragspartei im Hinblick auf die Nutzung von Häfen, Schleppern, Lotsen und Containerlagern sowie den Zugang zu Liegeplätzen und Be- und Entlade-Terminals (Article 1: *Scope*). Ausgenommen sind allerdings Frachtdienstleistungen, die von den in Gesamthafenbetrieben beschäftigten Hafenarbeitern erbracht werden, solange diese Betriebe unabhängig von Stauerei- und Terminalgesellschaften sind.⁶²

Das Kapitel listet daneben fünf Verpflichtungen auf (Article 2: *Obligations*): 1.) Transportflotten der beiden Partner wird es erlaubt, ihre leeren Container frei zwischen den Häfen der Vertragsparteien zu verlagern; 2.) Flotten der Vertragsparteien dürfen Zubringerdienste zwischen allen Häfen der beiden Partner erbringen; 3.) die Parteien dürfen Vereinbarungen mit Drittstaaten über die Frachtaufteilung treffen oder aufrecht erhalten. 4.) Der Gütertransport darf nicht den jeweils im Inland registrierten Schiffen bzw. Inländern vorbehalten werden; und 5.) den Flottenbetreibern darf es nicht untersagt sein, Vertragsbeziehungen mit Transportfirmen des jeweils anderen Partners einzugehen, die multimodale Transporte anbieten. Diese grundsätzlichen Liberalisierungsverpflichtungen können jedoch Beschränkungen in den Verpflichtungslisten unterliegen.

So hat die EU mehrere Annex II-Ausnahmen reserviert, die den Marktzugang und die Inländerbehandlung im Seeverkehr einschränken. Diese beziehen sich auf Niederlassungspflichten bei der Schiffsregistrierung, mögliche Nationalitätsanforderungen für Schiffsbesatzungen, unionsinterne Kabotagerechte (mit Ausnahme von Leercontainer-Transporten) und die nationale Registrierung für Lotsen- und Anlegedienste. Ferner bleiben Schub- und Schleppdienste Schiffen unter EU-Flaggen vorbehalten. Diese Ausnahmen gelten allerdings nicht für die Meistbegünstigung und den Investitionsschutz.

Deutschland hat zusätzlich einen Annex I-Vorbehalt reserviert, der die Voraussetzungen für die Eintragung in das deutsche Schiffsregister darlegt. Ein weiterer deutscher Annex I-Vorbehalt beschreibt den Zugang zu den deutschen Binnengewässern. Danach benötigen Schiffe im Besitz von Drittstaatsangehörigen eine Genehmigung, Kabotagerechte sind deutschen und EU-Schiffen vorbehalten und Ausnahmen für Schiffe aus Drittstaaten werden nur auf Basis der Gegenseitigkeit gewährt. Ferner ist die Zulassung von Lotsen auf EU-Bürger und Schweizer beschränkt. Weitere Beschränkungen können unterliegen das

⁶² Siehe Article 5: Definitions: “maritime cargo handling services (...) does not include work performed by dock labour, when this workforce is organized independently of stevedoring or terminal operator companies.”

Mieten, Leasen oder Chartern von Frachtern sowie Transportverträge mit ausländischen Schiffen, die deutsche Binnengewässer nutzen wollen.⁶³

Da sich diese deutschen Vorbehalte auf die Binnenschifffahrt beziehen, bleiben die Schlupflöcher der EU-Vorbehalte beim Seeverkehr erhalten. Im maritimen Verkehr tätige Reedereien können sich daher auf die Meistbegünstigungs- und Investitionsschutzregeln berufen. Aus diesem Grunde könnten etwa Änderungen bei der Nutzung von Häfen und Hafendienstleistungen (etwa Novellierungen von Gebührenordnungen, strengerer Arbeits- und Umweltschutz) als Bruch „legitimer“ Investorenerwartungen interpretiert werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die in deutschen Häfen ansässigen Großreedereien in der Regel auch über Niederlassungen in Kanada verfügen (etwa Maersk, MSC, CGA CGM, Hapag Lloyd).

Von gewerkschaftlicher Seite geforderte Re-Regulierungen des Seeverkehrs können mit CETA in Konflikt geraten. Die Forderung der Internationalen Transportarbeiterföderation ITF und des europäischen Dachverbands ETF, die maritimen Kabotagerechte so weit wie möglich den Schiffen unter der jeweiligen Flagge der belieferten Länder vorzubehalten, würde gegen CETA verstößen, sobald die EU-Mitglieder Kanada auf Basis der Reziprozität die gleichen Kabotagerechte einräumen. ITF und ETF fordern daneben, dass auf den im zwischenstaatlichen Verkehr eingesetzten Schiffen die Arbeitsstandards jenes Landes angewandt werden sollen, die für die Besatzungen am vorteilhaftesten sind.⁶⁴ Doch CETAs Seeverkehrskapitel enthält keine Sozialklauseln, auf die sich eine solche Forderung stützen könnte.

Kanada erlaubt es den in der EU registrierten Flotten, nicht nur leere Container zu verschiffen, sondern auch Massengut- und Containertransporte zwischen den Häfen von Halifax und Montreal durchzuführen. Ferner dürfen sich EU-Schiffe mit einer befristeten Lizenz an Ausschreibungen für Ausbaggerungen beteiligen.⁶⁵ Von diesen Liberalisierungen können auch die in Deutschland registrierten Schiffe profitieren, die dank der niedrigen Löhne für ihre Mannschaften aus Drittstaaten Kostenvorteile gegenüber kanadischen Reedereien genießen können.⁶⁶ Zusätzliche Beschäftigung für deutsche oder EU-Seeleute auf deutschen Schiffen ist durch diese kanadischen Konzessionen jedoch kaum zu erwarten.

⁶³ Siehe Consolidated CETA Text, S. 1347f.

⁶⁴ Siehe: ETF 2014a: Solidarity Statement on Behalf of the European Seafarers' Trade Union Affiliated to the ETF, Brüssel, 3. September 2014; sowie ETF 2014b: ETF MTS position paper on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) negotiations, Brüssel, August 2014; ITF 2011: Mexico City Policy: ITF policy on minimum conditions on merchant ships, Second edition, November 2011

⁶⁵ Siehe: Consolidated CETA Text, S. 795 und 653

⁶⁶ Aufgrund der Möglichkeiten der befristeten Ausflaggung (sog *Bareboat-Charter*-Regelung) und der Eintragung im deutschen Zweitregister fahren von den derzeit 3.103 Schiffen im deutschen Handelsschiff-Register nur noch 158 mit deutscher Flagge und zu deutschen Konditionen. Siehe: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie 2014a: Statistik der deutschen Handelsflotte ab BRZ 100, 30.11.2014; Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie 2014b: Bestand der nach §7 FIRG ausgeflaggten Handelsschiffe ab BRZ 100 (*Bareboat-Charter*), 30.11.2014

12.8. Luftverkehr

Bestimmte Luftverkehrsdiensleistungen unterfallen sowohl den Bestimmungen des Investitions- als auch des Dienstleistungskapitels. Dazu gehören 1.) die Reparatur und Wartung von Flugzeugen, 2.) der Verkauf und das Marketing von Luftverkehrsdienssten, 3.) Computer-Reservierungssysteme, 4.) die Bodenabfertigung und 5.) die Flughafenbetriebsleistungen (bzw. das Flughafenmanagement) (siehe Investitionskapitel Article X.1.2, Dienstleistungskapitel Article X-02.1.(e)).

Die EU hat einen Vorbehalt für Hilfsdienste des Flugverkehrs und das Flugzeug-Leasing in den Annex I eingetragen, der damit dem *Ratchet* unterliegt (*Supporting services for air transport, Rental of aircraft*). Danach können EU-Luftfahrtunternehmen in bestimmten Ausnahmefällen Flugzeuge, die in Kanada registriert sind, von kanadischen Unternehmen leasen. Betriebslizenzen können nur Flugunternehmen erhalten, die in Mehrheitseigentümerschaft von EU-Staaten, EU-Bürgern oder von Bürgern solcher Länder sind, die reziproke Abkommen mit der EU unterzeichnet haben.

Für die Bodenabfertigungsdienste in der EU kann es laut dem Vorbehalt Niederlassungserfordernisse geben, während die Flughäfen die Menge der Anbieter begrenzen dürfen. Bei großen Flughäfen dürfen es „nicht weniger als zwei Anbieter“ sein:

*The number of providers in each airport may be limited. For "big airports", this limit may not be less than two suppliers.*⁶⁷

Das Ziel der EU-Kommission, im Rahmen ihres Flughafenpakets die Zahl der Bodenabfertigungsanbieter auf großen Flughäfen von zwei auf drei zu erhöhen⁶⁸ und dadurch den Wettbewerb zu verschärfen (mit der absehbaren Folge eines weiteren Drucks auf Löhne und Arbeitsbedingungen), wäre mit der hier vorgenommenen Formulierung allerdings vereinbar. Die Klausel „nicht weniger als zwei Anbieter“ lässt eine Erhöhung ausdrücklich zu. Da es sich um eine Annex I-Ausnahme handelt, die dem *Ratchet*-Mechanismus unterliegt, würde eine nach Inkrafttreten CETAs erfolgende Erhöhung auf drei Anbieter automatisch zu einer bindenden Vertragsverpflichtung.

Des Weiteren sieht der EU-Vorbehalt eine Niederlassungsaufage für das Flughafenmanagement sowie gegebenenfalls nationale Zulassungsauflagen vor. Der Zugang zu Computerreservierungssystemen kann von der Reziprozität abhängig gemacht werden. Daneben hat die EU eine Meistbegünstigungsausnahme im Annex II für die unterstützenden Flugverkehrsdiensleistungen eingetragen.

12.9. Finanzdienstleistungen

Das CETA-Finanzdienstleistungskapitel bezieht sich auf zwei Hauptbereiche (siehe Article 2: *Definitions*): 1.) Versicherungen und versicherungsnahe Dienstleistungen, 2.) Bank- und andere Finanzdienstleistungen. Die *Versicherungsdienstleistungen* umfassen u.a. Direktversicherer, Rückversicherer, Vertrieb, Beratung und Abwicklungsdienste. *Bank- und andere Finanzdienstleistungen* beinhalten das Spar- und Kreditgeschäft, Leasing,

⁶⁷ Siehe Consolidated CETA Text, S. 1211

⁶⁸ <http://www.reuters.com/article/2014/12/12/us-eu-aviation-idUSKBN0JQ1K220141212>

Kreditkarten, den börslichen und außerbörslichen Handel (einschließlich des Eigenhandels), diverse Geldmarkt-, Währungs- und Derivatgeschäfte, Vermögensverwaltung, Zahlungs- und Abwicklungsdienste, Datenverarbeitung, Beratung und Vermittlung. Aufgrund dieses breiten Spektrums fallen somit auch problematische Praktiken und Produkte unter die CETA-Bestimmungen, so etwa der Eigenhandel der Banken mit den Spareinlagen ihrer Kunden oder manche der nur schwach regulierten außerbörslichen Derivatgeschäfte.⁶⁹

Ausgenommen von diesem Kapitel sind öffentliche Rentenversicherungen, soziale Sicherungssysteme, Finanzaktivitäten der Regierungen sowie die Aktivitäten öffentlicher Einrichtungen (Article 1.5). Zu den öffentlichen Einrichtungen (*public entities*), die laut der Definition in Artikel 2(c) ausgenommen wären, zählen Regierungen, Zentralbanken sowie staatliche oder staatlich kontrollierte Einrichtungen, die hauptsächlich offizielle Zwecke erfüllen, allerdings nur solange sie nicht „hauptsächlich Finanzdienstleistungen auf kommerzieller Basis“ anbieten:

‘public entity’ means:

*1. a government, a central bank or a monetary authority of a Party or any entity owned or controlled by a Party, that is principally engaged in carrying out governmental functions or activities for governmental purposes, **not including an entity principally engaged in supplying financial services on commercial terms**;*⁷⁰

Diese Formulierung aber kann dazu geeignet sein, den wirtschaftlichen Handlungsspielraum öffentlicher Finanzinstitute einzuschränken.

Als Hindernisse für die Re-Regulierung des Finanzsektors könnten sich die einschlägigen Verbote mengenmäßiger Beschränkungen des Marktzugangs im Artikel 6 erweisen. Diese könnten u.U. in Konflikt geraten mit den jüngst in der EU ergriffenen Maßnahmen zur Einführung von Positionslimits bei Warentermingeschäften oder den Verboten ungedeckter Leerverkäufe von Aktien, Anleihen und Kreditausfallversicherungen. Zu den untersagten mengenmäßigen Beschränkungen gehört auch das Verbot, ausländische Beteiligungen an Finanzinstitutionen zu deckeln (Article 6(a)(iv)):

Neither party shall adopt or maintain (...) measures that: (a) impose limitations on: (...) the participation of foreign capital in terms of maximum percentage limit on foreign shareholding in financial institutions or the total value of individual or aggregate foreign investment in financial institutions;

Zu prüfen wäre, inwieweit dieses Verbot öffentliche Kreditinstitute betreffen könnte. So erlauben es einige Bundesländer den Sparkassen, Stammkapital zu bilden, was aufgrund der Handelbarkeit des Stammkapitals das Risiko der Privatisierung mit sich bringt. Die Bundesländer haben daher die Übertragbarkeit des Stammkapitals meist in der Höhe

⁶⁹ So enthält die Definition von “Banking and other financial services” explizit auch “ (...) trading for own account or for account of customers, whether on an exchange, in an over-the-counter market or otherwise, the following: (a) money market instruments (including cheques, bills, certificates of deposits); (b) foreign exchange; (c) derivative products including futures and options; (d) exchange rate and interest rate instruments, including products such as swaps, forward rate agreements; (...)”

⁷⁰ Eigene Hervorhebung

gedeckelt und den Erwerb auf öffentlich-rechtliche Institute beschränkt (d.h. auf Sparkassen, Landesbanken oder deren Verbände). Doch die Zulässigkeit dieser Beschränkungen ist schon europarechtlich umstritten. Finanzinstitute mit Niederlassungen in Kanada könnten nun auch mit Verweis auf CETA deren Rechtmäßigkeit anzweifeln. Das Abkommen würde Privatbanken dabei helfen, die Veräußerung des Stammkapitals an private Wettbewerber durchzusetzen.⁷¹

Fragwürdig ist daneben der Artikel 13 (*New Financial Services*), der von einer CETA-Vertragspartei die Zulassung aller neuen Finanzdienstleistungen verlangt, die auch die andere Partei zulassen würde.⁷² Unterschiedliche Aufsichtsstandards in Kanada und der EU könnten so ausgenutzt werden, was die Verbreitung riskanter Finanzprodukte begünstigen würde.

Das Kapitel enthält daneben eine Ausnahme für aufsichtliche Maßnahmen (Article 15: *Prudential Carve-Out*), die zum Schutz von Investoren und Anlegern oder für die Stabilität des Finanzsystems ergriffen werden dürfen. Derartige Maßnahmen müssen „sinnvoll“ sein (*reasonable measures*), was wiederum Interpretationsspielräume öffnet. Einen recht beschwerlichen Mechanismus enthält daneben der Annex zum Finanzdienstleistungskapitel über die Anwendung des „prudential carve-out“ bei Investor-Staat-Streitfällen (*Annex XX of the Financial Services Chapter*).⁷³

Ein zwischenstaatlicher Ausschuss, das *Financial Services Committee*, soll als Filter darüber entscheiden, ob eine Regierung mit Berufung auf diese Ausnahme eine ISDS-Klage abweisen darf. Bei der Beurteilung der Legitimität aufsichtlicher Eingriffe soll geprüft werden, ob diese nicht zu „schwerwiegend“ oder „offensichtlich unangemessen“ für die Erreichung ihres Zwecks sind. Ferner dürfen sie weder eine „verdeckte Beschränkung ausländischer Investitionen“, noch eine „willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung“ darstellen. Mit diesen Formulierungen legt der Filtermechanismus der Regulierung des Finanzsektors wieder einige Hürden in den Weg.

Eine aus den bilateralen Konsultationen des Filtermechanismus hervorgegangene Entscheidung über die Zulässigkeit ein ISDS-Klage soll schließlich für ein Schiedsgericht bindend sein. Dies aber wirft die Frage auf, wie die Verbindlichkeit derartiger Entscheidungen gegenüber privaten Schiedsgerichten durchsetzbar sein kann (siehe oben Kapitel 2. und 4.2.).

⁷¹ Seikel, Daniel 2011: Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt: Der Konflikt um das öffentlich-rechtliche Bankenwesen in Deutschland, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 11/16. Ver.di 2008: Gegen die Privatisierung von Sparkassen in Hessen: Dokumentation einer Kampagne, Berlin, März

⁷² Wörtlich heißt es: *“Each Party shall permit a financial institution of the other Party, on request or notification to the relevant regulator, where required, to supply any new financial service that the first Party would permit its own financial institutions to supply under its domestic law in like circumstances. (...)”*

⁷³ Annex XX of the Financial Services Chapter. Understanding between Canada and the EU. Guidance on the application of Article 15 (Prudential Carve-out) and Article 20 (Investment Disputes in Financial Services)

13. Zusammenfassung

- 1) Die in CETA enthaltenen allgemeinen Ausnahmen von den grundsätzlichen Liberalisierungsverpflichtungen sind zu eng und zu beschwerlich ausgestaltet, um staatliche Regulierungen im öffentlichen Interesse effektiv zu schützen. Dies gilt vor allem für Arbeits- und Sozialstandards, die als allgemeine Ausnahmen fehlen. Lediglich Maßnahmen des Arbeitsschutzes ließen sich ggfs. aufgrund ihrer gesundheitlichen Zwecke rechtfertigen.
- 2) Da die Investitionsschutzstandards und die Investor-Staat-Verfahren (ISDS) auf das Datenschutzrecht anwendbar sind, ist auch der Arbeitnehmerdatenschutz in Deutschland und der EU durch Investitionsklagen potenziell angreifbar. Dies gilt besonders für Novellierungen wie die derzeit verhandelte Datenschutzgrundverordnung der EU.
- 3) Die allgemeinen Ausnahmen bieten keinen effektiven Schutz für die Besteuerung, denn diesbezügliche Maßnahmen dürfen grundsätzlich Gegenstand von Investor-Staat-Verfahren werden. Hinzu kommt, dass manche Änderungen von Steuerregeln dem *Ratchet*-Mechanismus unterliegen, d.h. sie dürfen zukünftig nur noch „liberaler“ ausgestaltet werden, und nicht restriktiver.
- 4) Sowohl Deutschland als auch die EU erzielten in den letzten Jahren einen deutlichen Handelsüberschuss mit Kanada (Deutschland 2013 über 4,4 Milliarden €). Mit Ausnahme einiger Agrarprodukte beseitigt CETA die Zölle auf sämtliche Waren. Der Großteil der Zölle wird mit dem Inkrafttreten beseitigt, ein kleiner Teil drei, fünf oder sieben Jahre später.
- 5) Das Investitionskapitel enthält zahlreiche Defizite. Die Umgehung der nationalen Gerichtsbarkeit durch ISDS bleibt ebenso erhalten wie die zu breite Definition von Investitionen und die Möglichkeit der expansiven Auslegung materieller Schutzstandards. Parallel Klagen sind weiterhin erlaubt, während eine verbindliche Berufungsinstanz fehlt. Staatliche Regulierung wird beschwerlichen Auflagen unterworfen, verbindliche Sozial- und Arbeitsstandards aber fehlen.
- 6) Der Anhang des Investitionskapitels über öffentliche Schulden erlaubt Investor-Staat-Verfahren gegen Umschuldungen oder Modifikationen von Anleiheverträgen, wenn Anleger einen potenziellen Verstoß gegen die Inländerbehandlung oder die Meistbegünstigung als Begründung anführen. Damit entsteht ein weiteres Einfallstor für Entschädigungsverfahren bei etwaigen Schuldenschnitten oder Änderungen von Anleihekonditionen.
- 7) Die dem Negativlistenansatz folgenden Verpflichtungslisten, die Beschränkungen der Investitions- und Dienstleistungsregeln beinhalten, lassen nicht erkennen, welche Bereiche vollständig liberalisiert werden. Die Annex I-Vorbehalte unterliegen den *Standstill*- und *Ratchet*-Mechanismen, d.h. sie dürfen nur weiter dereguliert, nicht re-reguliert werden. Zukünftige Liberalisierungen werden zu bindenden Verpflichtungen. Die Annex II-Vorbehalte sollen zwar Regulierungsflexibilität erlauben, enthalten aber zahlreiche Schlupflöcher.
- 8) Der *Public-Utilities*-Vorbehalt, der öffentliche Dienstleistungen schützen soll, ist defizitär. Er bezieht sich nur auf die Marktzugangsregeln, nicht auf die Inländerbehandlung, Meistbegünstigung und die Investitionsschutzstandards. Ferner gilt er nur für Monopole und die wenigen Anbieter, denen staatlicherseits ein „ausschließliches“ Recht verliehen wurde.

Zudem schließt er die Telekommunikation zu Unrecht aus: Die durch den Vorbehalt zu schützenden Gemeinwohlverpflichtungen sind auch in dieser Branche zulässig.

9) Zwar bleiben Staatsunternehmen, öffentliche Monopole und Unternehmen mit staatlichen Sonderrechten grundsätzlich erlaubt, doch dürfen sie kanadische Anbieter bei ihren Käufen und Verkäufen nicht diskriminieren. Bei Aktivitäten jenseits der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags müssen sie nach „kommerziellen“ Grundsätzen operieren, etwa bei ihrer Preisgestaltung oder ihren Qualitätsanforderungen.

10) CETA enthält unterschiedliche Subventionsregelungen. Während das Dienstleistungskapitel Beihilfen von seinem Anwendungsbereich ausschließt, erlaubt das Subventionskapitel Konsultationen, wenn sich eine Partei geschädigt fühlt. Die Schutzstandards des Investitionskapitels (billige und gerechte Behandlung, indirekte Enteignung) sind auf Subventionen anwendbar, was etwa staatliche Ausgleichszahlungen für gemeinnützige Unternehmen angreifbar machen kann.

11) Das Kapitel über das öffentliche Beschaffungswesen fixiert Schwellenwerte für die transatlantische Ausschreibung, die Bund, Länder, Kommunen und netzgebundene Versorger betreffen. Zwar enthält das Kapitel einige Umweltklauseln, verbindliche Sozialklauseln fehlen jedoch weitgehend. Daher kann die Kopplung der Auftragsvergabe an die Einhaltung von Vergabe- und Tariftreuegesetzen u.U. mit CETA in Konflikt geraten.

12) Die Regeln des Kapitels über innerstaatliche Regulierung unterwerfen staatliche Lizenziierungs- und Qualifikationsanforderungen Kriterien wie „Angemessenheit“ und „Verhältnismäßigkeit“, die diese unter Deregulierungsdruck setzen können. Die EU hat nur sehr wenige Dienstleistungen von diesem Kapitel ausgenommen; eine Systematik ist dabei nicht erkennbar. Weit mehr Branchen könnten durch diese Disziplinen betroffen sein.

13) Das Anerkennungskapitel enthält Regeln für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und diesbezügliche Abkommen. Den Parteien ist es u.a. untersagt, die Anerkennung von dem Erwerb innerstaatlicher Zusatzqualifikationen abhängig zu machen. Offen bleibt, wie die Gleichwertigkeit von Qualifikationen festgestellt werden soll. Nicht einsichtig ist, warum die berufliche Anerkennung überhaupt Teil eines Handelsabkommens sein soll, da dies auch bisher schon unabhängig von Handelsverträgen möglich ist.

14) Zwar soll das Kapitel über die befristete Arbeitsmigration das nationale Arbeitsrecht unberührt lassen und keinen dauerhaften Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen, doch durch die Verkettung der erlaubten Kurzzeiteinsätze mit rotierenden Beschäftigten kommt es in der Praxis immer wieder zu unfairem Wettbewerb. Das Kapitel legt für verschiedene Kategorien von Beschäftigten Regeln für die maximale Aufenthaltsdauer fest. Bei deren Zulassung aber müssen die Parteien „ungebührliche Behinderungen“ von Geschäftsaktivitäten vermeiden.

15) Da CETA keine Menschenrechtsklausel enthält, können Normkonflikte auftreten, so dass die Beachtung des Unionsrechts zur Verletzung von CETA-Regeln führt. Kanada hat die ILO-Konventionen 98 und 138 nicht ratifiziert, wird durch CETA aber nicht verpflichtet, dies nachzuholen. Verstöße gegen das Kapitel über Handel und Arbeit sind nicht nach dem allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus verhandelbar. Die EU blockierte Kanadas Forderung nach einem sanktionsbewehrten Arbeitskapitel.

16) Spätestens sieben Jahre nach Inkrafttreten CETAs sollen auch die letzten Zölle auf Kraftfahrzeugimporte auf beiden Seiten fallen. EU-Produzenten dürften davon stärker

profitieren, da sie einen deutlich höheren Marktanteil in Kanada haben als kanadische Autobauer in der EU. Gleichwohl weisen Prognosen nur sehr geringe positive Beschäftigungseffekte in der EU aus. Beim Handel mit Transportausrüstungen hingegen, wo Kanada recht wettbewerbsfähig ist, könnten diese leicht negativ ausfallen.

- 17) Die EU nimmt audiovisuelle Dienstleistungen von den Kapiteln über Dienstleistungen, innerstaatliche Regulierung und Subventionen aus. Doch die Reichweite dieser Ausnahme ist unklar, da CETA keine Definition audiovisueller Dienstleistungen enthält. Zudem sind die Investitionsschutzstandards auf den Sektor anwendbar und ISDS-Verfahren möglich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die auf den EU-Markt drängende US-Film- und Fernsehindustrie Kanada intensiv als kostengünstigen Produktionsstandort nutzt.
- 18) Die Annex II-Ausnahme der EU für die Sammlung, Reinigung und Verteilung von Wasser bezieht sich nur auf den Marktzugang und die Inländerbehandlung, nicht auf die Meistbegünstigung, den Investitionsschutz sowie die Abwasserbeseitigung. Die deutsche Annex II-Ausnahme für das Abfallmanagement (schließt Abwasser ein) bezieht sich nicht auf die Inländerbehandlung, die Meistbegünstigung und den Investitionsschutz. Diese Lücken können auch die europäischen Versorger mit kanadischen Niederlassungen ausnutzen.
- 19) Die EU beschränkt im Annex II die CETA-Liberalisierungen bei Bildungs-, Gesundheits- und sozialen Diensten auf „privat finanzierte“ Dienstleistungen. Unklar ist aber, wie öffentlich-private Mischfinanzierungen behandelt werden und ob obligatorische Gebührenzahlungen öffentliche Dienstleistungen in private verwandeln würden. Zudem bezieht sich die Ausnahme nicht auf die Meistbegünstigung und den Investitionsschutz.
- 20) Deutschlands Annex II-Vorbehalt für Gesundheits- und soziale Dienstleistungen, der die Sozialversicherung schützen soll, bezieht sich nicht auf grenzüberschreitende Dienstleistungen – was u.U. dem Online-Vertrieb von Versicherungen ein Schlupfloch bieten könnte. Daneben bleiben auch die Schutzstandards der billigen und gerechten Behandlung sowie der indirekten Enteignung anwendbar.
- 21) Die Annex II-Ausnahme der EU für Energienetze bezieht sich nur auf Übertragungsnetze wie Hochspannungsleitungen, nicht auf örtliche Strom- und Gas-Verteilnetze, die in Deutschland häufig rekkommunalisiert werden. Diese Rekkommunalisierungen sind insofern nicht in CETA geschützt. Einzelne Mitgliedstaaten wie Belgien haben zusätzlich die Energieverteilnetze ausgeklammert, Deutschland jedoch nicht. Diese Lücke können sich u.a. die in Kanada niedergelassenen europäischen Energiekonzerne zunutze machen.
- 22) Die EU-Verpflichtungsliste enthält keinerlei Ausnahmen für die Telekommunikation, die damit uneingeschränkt den CETA-Bestimmungen unterfällt. Das Telekommunikationskapitel räumt zwar die Möglichkeit von Universalienverpflichtungen ein, unterwirft sie aber restriktiven Konditionen. So dürfen sie „nicht belastender als nötig sein“. Ähnliches gilt für den Datenschutz. Ein verbesserter Arbeitnehmerdatenschutz etwa dürfte weder „willkürlich“, „ungerechtfertigt“ noch eine „verkappte Handelsbeschränkung“ sein.
- 23) Das *E-Commerce*-Kapitel schreibt vor, dass elektronische Lieferungen nicht mit Zöllen und Gebühren belastet werden dürfen. Die EU-Verpflichtungsliste enthält keinerlei diesbezügliche Ausnahmen. Erlassen die Parteien Datenschutzauflagen, müssen sie sich an internationalen Standards orientieren. Da diese aber völlig unterentwickelt sind, bleibt die

Frage, inwieweit strengere nationale gegenüber schwächeren internationalen Standards Bestand haben.

- 24) Mit den Regeln zum internationalen Seeverkehr liberalisieren die Vertragsparteien den Zugang zu Häfen sowie die Kabotagerechte. Die Lücken der Ausnahmeklauseln erlauben es den Reedereien, sich auf die Meistbegünstigungs- und Investitionsschutzregeln zu berufen. Änderungen der Hafenregulierung (z.B. Nutzungsgebühren, Arbeits- und Umweltschutz) werden dadurch ebenso angreifbar wie weitergehende Re-Regulierungen (nationale Kabotagevorrechte, Anwendung der für Besatzungen jeweils günstigsten Arbeitsstandards).
- 25) Verschiedene Luftverkehrsdiestleistungen unterfallen den Bestimmungen des Investitions- und des Dienstleistungskapitels, darunter auch die Bodenabfertigung. Die EU hat diesbezüglich einen Annex I-Niederlassungsvorbehalt eingetragen. Bei großen Flughäfen müssen mindestens zwei Anbieter zugelassen werden. Das aktuelle Ziel der EU-Kommission, die Zahl der Abfertiger von zwei auf drei zu erhöhen, wäre damit vereinbar. Eine solche Erhöhung würde aufgrund des *Ratchet* zu einer bindenden Verpflichtung.
- 26) Das Kapitel über Finanzdienstleistungen erlaubt auch riskante Geschäftsmodelle und Produkte (Eigenhandel, Derivate), während der Finanzaufsicht ungebührliche Hürden in den Weg gelegt werden. Öffentliche Institute, die hauptsächlich Finanzgeschäfte auf kommerzieller Basis anbieten, sind von dem Kapitel erfasst. Das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen könnte mit Sparkassengesetzen kollidieren, die die Handelbarkeit des Stammkapitals einschränken, um Privatisierungen zu verhindern.

Literatur

- Aichele, Rahel/Felbermayr, Gabriel 2014: CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada Freihandelsabkommen auf Deutschland? IFO Schnelldienst 24/2014, Jg. 67, 22. Dezember 2014, S. 20-30
- Bartels, Lorand 2014: A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements. German Institute for Human Rights/Misereor, Berlin/Aachen, Februar 2014
- Bernasconi-Osterwalder, Nathalie, 2014: Reply to the European Commission's Public Consultation on Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership. IISD Report, Juni 2014
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie 2014a: Statistik der deutschen Handelsflotte ab BRZ 100, 30.11.2014;
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie 2014b: Bestand der nach §7 FIRG ausgeflaggten Handelsschiffe ab BRZ 100 (Bareboat-Charter), 30.11.2014
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2014: Forderungen an das neu gewählte Europäische Parlament, 10.4.2014
- Consejo de la Unión Europea 2009: Recomendación de la Comisión al Consejo de autorizar a la Comisión a entablar negociaciones para un acuerdo de integración económica con Canadá. Brüssel, 22. April 2009, 591/09
- Council of the European Union 2014: 3311th Council Meeting, Foreign Affairs, Trade Issues, Press Release, Brüssel, 8. Mai 2014, 9541/14
- DGB 2012, DGB-Stellungnahme zur EU-Datenschutzgrundverordnung, 12.9.2012: <http://www.dgb.de/themen/++co++b302e502-0ef7-11e2-823f-00188b4dc422>
- Deutscher Bundestag 2014: EU Verbindungsbüro, Diskussion über das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen der EU mit Kanada (CETA), Bericht aus Brüssel, 12/2014, 22. September 2014
- ETF 2014a: Solidarity Statement on Behalf of the European Seafarers' Trade Union Affiliated to the ETF, European Transport Workers' Federation, Brüssel, 3. September 2014
- ETF 2014b: ETF MTS position paper on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) negotiations, European Transport Workers' Federation, Brüssel, August 2014
- European Commission 2014a: Consolidated CETA Text, Published on 26 September 2014, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf
- 2014b: Directorate-General for Trade, Trade with Canada, 27.8.2014
- 2014c: CETA: Summary of the final negotiation results, December 2014
- 2013a: Trade negotiations step by step. DG Trade, September 2013
- 2013b: CETA – Draft Texts as of 17 December 2013

- Fischer-Lescano, Andreas/Horst, Johan 2014: Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für das Comprehensive Economic and Trade Agreement der EU und Kanada (CETA). Juristisches Kurzgutachten im Auftrag von Attac/München, Bremen, Oktober 2014
- Government of Canada 2013: Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement: Technical Summary of Final Negotiated Outcome, Agreement-in-principle
- ICSID 2013: Poštová banka, a.s. and ISTROKAPITAL SE v. Hellenic Republic, ICSID Case No. ARB/13/8
- 2010: Suez vs. Argentine, ICSID Case No. ARB/03/17, Decision on Liability, 30.7.2010
 - 2007: Vivendi vs Argentine, ICSID Case No. ARB/97/3, Award, 20. August 2007
 - 2000: Metalclad versus Mexico, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1, Award, 30.8.2000
- ITF 2011: Mexico City Policy: ITF policy on minimum conditions on merchant ships, Second edition, International Transport Workers' Federation, November 2011
- Kirkpatrick, Colin et al 2011: A Trade SIA Relating to the Negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between the EU and Canada, Final Report, June 2011, Trade 10/B3/B06, S. 183ff.
- Krajewski, Markus/Kynast, Britta 2014: Auswirkungen des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP) auf den Rechtsrahmen für öffentliche Dienstleistungen in Europa, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Erlangen-Nürnberg, 1. Oktober 2014
- Krajewski, Markus/Krämer, Rike 2013: Die Auswirkungen des revidierten WTO-Übereinkommens über öffentliche Beschaffungen ("Government Procurement Agreement", GPA) von 2012 auf soziale und arbeitnehmerfreundliche Beschaffungsentscheidungen. Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Februar
- Marshall, Fiona 2011: Risks for Host States of the Entwining of Investment Treaty and Contract Claims: Dispute Resolution Clauses, Umbrella Clauses, and Fork-in-the-Road. IISD, Best Practices Series, Bulletin 4
- Mayer, Franz C. 2014: Stellt das geplante Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement) ein gemischtes Abkommen dar?, Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 28. August 2014
- Porterfield, Matthew C. 2013: A Distinction Without a Difference? The Interpretation of Fair and Equitable Treatment Under Customary International Law by Investment Tribunals. IISD, 22. März
- Rathke, Hannes 2014: Fragen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten sowie zur Ratifikation des Abkommens über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, PE 6 – 3000 – 49/14, 19. März.
- Seikel, Daniel 2011: Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt: Der Konflikt um das öffentlich-rechtliche Bankenwesen in Deutschland, Max-Planck-Institut

für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 11/16. Ver.di 2008: Gegen die Privatisierung von Sparkassen in Hessen: Dokumentation einer Kampagne, Berlin, März

Sinclair, Scott et al. 2014: Making Sense of CETA. An Analysis of the Final Text of the Comprehensive Economic and Trade Agreement, Canadian Centre for Policy Alternatives, September 2014

Stanford, Jim 2014: CETA and Canada's Auto Industry: Making a Bad Situation Worse, Canadian Centre for Policy Alternatives, Mai 2014

Statistisches Bundesamt 2014: Destatis, Außenhandel: Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2013, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2014

WIK-Consult 2013: Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Service, Bad Honnef, August 2013, S. 16

Anhang

Verfahren der Ratifizierung von Handelsabkommen in der EU

Paraphierung (Initialling): Nach technischem Abschluss der Verhandlungen und juristischer Überarbeitung der Texte (*legal scrubbing*) können die Chefunterhändler beider Seiten den Vertragstext paraphieren. Die Paraphierung bedeutet eine vorläufige Fixierung des Textes mit der noch keine rechtliche Bindung entsteht. Der Text kann danach noch geändert werden. Die Kommission verweist allerdings darauf, dass die Paraphierung rechtlich nicht erforderlich sei und im Fall von CETA auch nicht erfolgen soll.⁷⁴

Unterzeichnung (Signature): Auf Vorschlag der Kommission entscheidet der Rat der EU über die Unterzeichnung des Abkommens. Der Abstimmungsmodus hängt vom Abkommensinhalt ab. In der Regel erfolgt die Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit. Unter bestimmten Voraussetzungen kann Einstimmigkeit erforderlich sein, etwa bei manchen Aspekten des geistigen Eigentums, der ausländischen Direktinvestitionen und des Dienstleistungshandels (vor allem bei audiovisuellen, kulturellen, sozialen, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen) (siehe Artikel 218 AEUV). Nach Unterzeichnung durch beide Vertragsparteien übermittelt der Rat das Abkommen an das Europäische Parlament für dessen Zustimmung.

Vorläufige Anwendung (Provisional Application): Mit der Unterzeichnung hat der Rat zusätzlich die Möglichkeit, einen Beschluss zur vorläufigen Anwendung des Abkommens zu treffen. Beschließt dies auch der Vertragspartner, entstehen völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen bereits vor dem Inkrafttreten des Abkommens.

Gemischtes Abkommen (Mixed Agreement): Betrifft das Abkommen Bereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen, ist zusätzlich eine Ratifizierung der EU-Mitgliedstaaten erforderlich. Um die Abgrenzung aber gibt es Auseinandersetzungen.

Abschluss (Conclusion): Nach der Zustimmung des Parlaments und, falls erforderlich, der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten, trifft der Rat einen Beschluss zum Abschluss des Abkommens. Erst danach wird es zu einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag.⁷⁵

⁷⁴ BMWi 2014: Kabelbericht: HAPOL CETA 12.9.2014

⁷⁵ Rathke, Hannes 2014: Fragen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten sowie zur Ratifikation des Abkommens über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, PE 6 – 3000 – 49/14, 19. März. Sowie: European Commission 2013: Trade negotiations step by step. DG Trade, September 2013