

**Umwelt und Freihandel:
TTIP umweltverträglich gestalten**

Stellungnahme

Danksagung

Der SRU dankt allen Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft, Forschung und Interessenverbänden, die zum Gelingen dieser Stellungnahme beigetragen haben. Dank gebührt auch dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) für den kritischen Review. Ihre Unterstützung im Rahmen der Anhörung, von Expertengesprächen und der Textkommentierung war von großer Bedeutung. In einem Rechtsgutachten zum Transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP hat Prof. Dr. Stoll zudem die geplante Regulierungszusammenarbeit und den Investitionsschutz insbesondere unter verfassungs- und europarechtlicher Perspektive untersucht.

Der SRU dankt insbesondere:

Henner Gött, Georg-August-Universität, Göttingen

Prof. Dr. Steffen Hindelang, Freie Universität Berlin

Gabriele Hoffmann, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

Dr. Till Patrik Holterhus, Georg-August-Universität, Göttingen

Prof. Dr. Markus Krajewski, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Gertrude Lübke-Wolff, Universität Bielefeld

Dr. Nils Meyer-Ohlendorf, Ecologic Institut, Berlin

Dr. Stormy-Annika Mildner, Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin

Dr. Bettina Rudloff, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll, Georg-August-Universität, Göttingen

Die volle Verantwortung für diese Stellungnahme übernehmen die Mitglieder des Sachverständigenrates für Umweltfragen.

(Redaktionsschluss: Dezember 2015)

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einleitung | 5 |
| 2 | Überblick über TTIP | 6 |
| 2.1 | Ökonomische Bewertungen von TTIP | 8 |
| 2.2 | Umweltrelevanz von TTIP | 13 |
| 2.3 | Verhältnis von TTIP zur WTO..... | 14 |
| 3 | Regulatorische Kooperation | 16 |
| 3.1 | Ziele der regulatorischen Kooperation in TTIP..... | 17 |
| 3.2 | Mechanismen der regulatorischen Kooperation..... | 17 |
| 3.3 | Institutionen und Umfang der Verrechtlichung der Regulierungskooperation | 19 |
| 3.4 | Mögliche Auswirkungen der Regulierungskooperation auf die Umwelt | 21 |
| 3.5 | Risikobewertung im Handelsrecht | 24 |
| 3.6 | Exkurs: Das Vorsorgeprinzip im US-amerikanischen Recht | 26 |
| 3.7 | Nachhaltigkeitskapitel..... | 27 |
| 3.8 | Demokratieprinzip..... | 28 |
| 3.9 | Beteiligung und Zivilgesellschaft..... | 30 |
| 3.10 | Zusammenfassung..... | 30 |
| 4 | Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung | 31 |
| 4.1 | Materielle Investitionsschutzregelungen | 34 |
| 4.1.1 | Gerechte und billige Behandlung und das Recht zu regulieren..... | 34 |
| 4.1.2 | Enteignung | 36 |
| 4.2 | Prozedurale Investitionsschutzregelungen | 36 |
| 4.2.1 | Der Vorschlag der Europäischen Kommission: Ein ständiger Gerichtshof mit Rechtsmittelinstanz | 37 |
| 4.2.2 | Vertragsausschuss | 38 |
| 4.2.3 | Transparenz und Zivilgesellschaft | 38 |
| 4.2.4 | Wahl des Rechtswegs und Kostentragung | 38 |
| 4.2.5 | Treaty Shopping | 39 |
| 4.3 | Zusammenfassung..... | 40 |
| 5 | Empfehlungen für eine umweltgerechte Ausgestaltung von TTIP | 40 |
| 5.1 | Empfehlungen im Hinblick auf die regulatorische Kooperation | 40 |
| 5.2 | Empfehlungen im Hinblick auf den Investitionsschutz und ISDS | 41 |
| 6 | Ausblick: Politische Perspektive von TTIP entfalten | 42 |
| | Literatur | 44 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 55 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Abbildung 1 | Nicht-tarifäre Handelshemmnisse im transatlantischen Handel | 7 |
| Abbildung 2 | Mechanismen der regulatorischen Kooperation | 18 |
| Abbildung 3 | Regulierungszusammenarbeit in TTIP | 20 |
| Abbildung 4 | Bestimmung von Handlungsbedarf und Vorsorgemaßnahmen | 24 |
| Abbildung 5 | Am Zustandekommen von TTIP beteiligte Institutionen | 29 |
| Abbildung 6 | Absolute Zahl der von ICSID registrierten Klagen nach Jahren | 32 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabelle 1 | Auswirkungen von TTIP auf das BIP der EU in ausgewählten Szenarien ökonomischer Studien | 9 |
| Tabelle 2 | TTIP-Effekte bei unterschiedlichen Berechnungen für Handelskosten von nicht-tarifären Handelshemmnissen..... | 10 |

1 Einleitung

1. Seit Juni 2013 verhandeln die EU und die USA über ein Freihandels- und Investitionsschutzabkommen. Die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (kurz TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership) hat von der Politik eher unerwartet (HUMMER 2015, S. 22) eine breite gesellschaftliche Diskussion angestoßen (vgl. das Positionspapier von 79 deutschen NGOs: Forum Umwelt und Entwicklung et al. 2014). Ähnlich verhält es sich in den USA (CIEL 2014), wo zusätzlich die Transpazifische Handelspartnerschaft (TPP), die Anfang Oktober 2015 abgeschlossen wurde, für öffentliche Diskussionen sorgt.

2. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) untersucht in dieser Stellungnahme (soweit dies auf Basis der bisher veröffentlichten Verhandlungspositionen möglich ist), welche Auswirkungen das geplante TTIP-Abkommen auf die deutschen und europäischen Umweltschutzstandards haben kann. Er hat dabei die Verhandlungspositionen, die bis Mitte Dezember 2015 veröffentlicht wurden, in sein Gutachten einbezogen. Die gegenwärtige Diskussion über TTIP zeigt, dass das in Fachkreisen seit langem erörterte Spannungsfeld zwischen Handelsliberalisierung und Umweltschutz inzwischen auch von der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

3. TTIP stellt eine Fortentwicklung der Regierungszusammenarbeit zwischen der EU und den USA in den letzten 25 Jahren dar. Die Zusammenarbeit der Vertragsparteien in Regulierungsfragen (im Abkommen als regulatorische Kooperation bezeichnet) ist somit keine Neuerung, die durch TTIP eingeführt wird. Die Empfehlung, ein Freihandelsabkommen zu verhandeln, gab das High-Level Forum for Regulatory Cooperation im Rahmen des seit 2007 bestehenden Transatlantic Economic Councils (TEC). Dabei handelt es sich um ein jährlich tagendes Gremium hochrangiger Regierungsvertreter der USA und der EU unter Vorsitz des Handelskommissars und eines Sicherheitsbeauftragten der USA (Überblick bei ALEMANN 2014, S. 25–40; MEUWESE 2009; AHEARN 2009, S. 15–19 und 20–23).

Die beiden Vertragspartner streben mit dem Abkommen vor allem eine „tiefe Integration“ an, neben allgemeinen Zielen wie dem Abbau von Tarifen und administrativen Hürden bei der Zollabwicklung und der öffentlichen Beschaffung. Sie soll deutlich über die Abschaffung von Zöllen hinausgehen und sogenannte nicht-tarifäre Handelshemmnisse abbauen (STOLL et al. 2014, S. 388). Unter diesen Handelshemmnissen versteht man höchst unterschiedliche Anforderungen an Waren und Dienstleistungen, die unter anderem den Produktionsprozess, die Zusammensetzung, die Eigenschaften, die Qualität, den zugelassenen Gebrauch und die Handhabung betreffen können. Dazu zählen auch Gesetze und untergesetzliches Regelwerk sowie nicht-staatliche Normierungen und technische Normen. Oft dienen solche Regeln

dem Schutz von Gesundheit, Umwelt und Verbrauchern. Im Rahmen von TTIP soll der Handel auch durch die gegenseitige Anerkennung oder Angleichung solcher Regulierungen erleichtert werden.

Das Abkommen soll zudem Regelungen zum Schutz von Investitionen sowie einen Streitschlichtungsmechanismus zwischen Staat und Investor bei Verletzung dieser Bestimmungen enthalten. Die USA streben an, die Verhandlungen noch vor Ende der Amtszeit von Präsident Obama abzuschließen, das heißt bis zum 1. Januar 2017 (USTR 2013). Ob dies gelingt, ist jedoch noch offen. An die Verhandlungen wird sich die Ratifizierung durch das Europäische Parlament und – soweit vorgesehen – die nationalen Parlamente anschließen (vgl. Abb. 5).

4. Befürworter des Abkommens heben seine erwarteten wirtschaftlichen Vorteile hervor (BDI 2014b; DIHK 2015; TREIER und WERNICKE 2015). In TTIP würden die beiden größten Volkswirtschaften der Welt enger kooperieren (MILDNER und SCHMUCKER 2013, S. 2). Die EU und die USA erwirtschaften fast 50 % des Weltsozialproduktes (BIP 2014, vorläufiges Ergebnis) und ihr Handel umfasst gemittelt ein Drittel des weltweiten Handels mit Waren und Dienstleistungen (UNCTAD 2015; WTO 2015b). Gut 60 % der globalen ausländischen Direktinvestitionen (OUTWARD, 2014) erfolgten durch EU und USA (UNCTAD 2015). Zudem hielten die EU-Mitgliedstaaten Ende 2011 knapp 1,6 Mrd. USD an Investitionsbeständen in den USA, die US-Direktinvestitionen in der EU betragen knapp 2,1 Mrd. USD (Auswärtiges Amt 2014).

Aus diesen Gründen werden mit dem Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse durch regulatorische Kooperation positive Effekte auf Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt erwartet. Dabei sollen 80 % der Wohlfahrtsgewinne von TTIP durch den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen erzielt werden (BARKER und WORKMAN 2013). Befürworter heben hervor, dass es auch darum geht, hohe Schutzstandards für den globalen Handel zu etablieren. Insoweit soll TTIP weltweit Vorbildcharakter zukommen (TREIER und WERNICKE 2015).

5. Kritiker befürchten dagegen, dass das Abkommen den Weg zu einem reduzierten Schutz von Umwelt, Gesundheit und Arbeitsbedingungen bereitet, und zwar sowohl in der EU als auch in den USA (AKHTAR und JONES 2014, S. 10). Sie nehmen an, dass das Schutzniveau im Umwelt- und Gesundheitsbereich sinken könne oder sich geplante Regulierungen in diesem Bereich nicht mehr oder schwerer durchsetzen lassen. Sie hegen auch Bedenken, dass die Streitschlichtung von Unternehmen genutzt werden kann, um gegen solche gemeinwohlorientierte Gesetze vorzugehen.

6. Diesen Bedenken soll in diesem Gutachten nachgegangen werden. Kapitel 2 gibt nachfolgend zunächst einen einleitenden Überblick über das geplante Abkommen. Darin werden die ökonomischen

Studien vorgestellt, die die wirtschaftlichen Effekte von TTIP abschätzen (Kap. 2.1). Dann wird erläutert, unter welchen Aspekten das geplante Abkommen für die Umwelt relevant sein könnte (Kap. 2.2). Anschließend wird kurz dargestellt, wie sich das bilaterale Handelsabkommen in die internationale Architektur des Welthandels einfügt (Kap. 2.3). Danach werden zwei besonders kontroverse Verhandlungsbereiche des Abkommens unter Umweltgesichtspunkten genauer betrachtet: die regulatorische Kooperation (Kap. 3) und die Investitionsschutzbestimmungen mit dem darauf beruhenden Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus (Kap. 4). Kapitel 5 gibt Empfehlungen für eine Ausgestaltung von TTIP, die den Umweltbesorgnissen Rechnung tragen. Kapitel 6 richtet das Augenmerk schließlich auf die politischen Perspektiven von TTIP, die es nach Auffassung des SRU zu entfalten gilt. Der Stellungnahme liegen die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Verhandlungspositionen zugrunde. Die USA stützen die Verhandlungen auf ihre bestehenden Freihandelsabkommen (USTR o. J.) bzw. das Modell-Investitionsschutzabkommen (U.S. Department of State 2012), die öffentlich verfügbar sind. Die US-Verhandlungspositionen werden dagegen nicht veröffentlicht. Auch auf der anderen Seite des Atlantiks wird über TTIP eine kritische Diskussion geführt, die hier vor allem aus Platzgründen nur cursorisch erwähnt werden kann.

2 Überblick über TTIP

7. Freihandelsabkommen dienen dazu, den Handel zwischen Ländern zu erleichtern. Während zu Beginn der Liberalisierung des internationalen Handels durch das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) zunächst der Abbau von Zöllen im Mittelpunkt stand, rückte im Laufe der Jahre zunehmend der Abbau anderer Handelshemmnisse in den Fokus.

Das zwischen den USA und der EU geplante Freihandelsabkommen soll drei Schwerpunktbereiche behandeln: Marktzugang (market access), Regulierungszusammenarbeit (regulatory cooperation) und allgemeine Regeln (rules).

Der erste Bereich „Marktzugang“ umfasst vor allem Zoll- und Handelserleichterungen (customs and trade facilitation), die Regelungen zu Dienstleistungen (z. B. Finanzdienstleistungen) und die öffentliche Auftragsvergabe. Die Zölle zwischen den USA und der EU sind in vielen Bereichen bereits sehr niedrig: Der gewichtete Durchschnittszoll zwischen den Ländern betrug im Jahr 2007 nur noch 2,8 % (FELBERMAYR et al. 2013b, S. 3). Eine Ausnahme ist der Agrarbereich, der auf beiden Seiten nach wie vor teilweise stark abgeschottet ist. Für Einfuhren von Agrarprodukten in die EU gilt ein durchschnittlicher

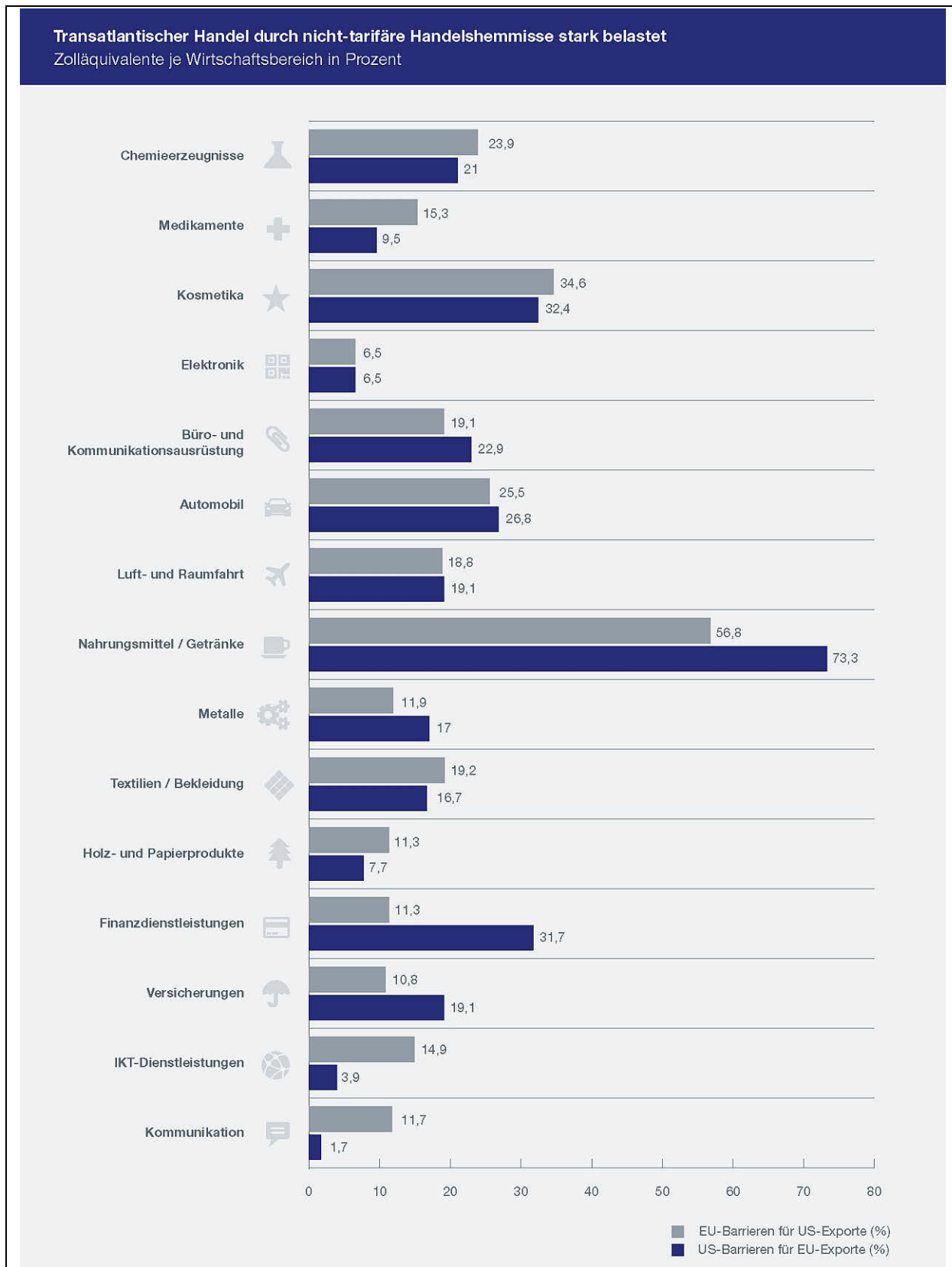
Zoll von 13 %, mit Spitzenzöllen für einzelne Produktgruppen wie Milchprodukte mit durchschnittlich über 50 % (RUDLOFF 2014, S. 1). Auch in einzelnen anderen Sektoren wird der Markt noch durch Spitzenzölle geschützt. Dies gilt für Fahrzeuge, Textilien, Bekleidung sowie Leder und Schuhe.

Der zweite Teil des Abkommens soll sich mit der Regulierungskooperation beschäftigen und sieht gegenwärtig zwölf Unterkapitel vor. In diesem Bereich liegt der Schwerpunkt der Verhandlungen, denn der transatlantische Handel soll vor allem durch den Abbau von nicht-tarifären Maßnahmen erleichtert werden (FELBERMAYR et al. 2013b; BARKER und WORKMAN 2013).

Neben dem übergeordneten Kapitel zur Regulierungskooperation wird über technische Handelshemmnisse, sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (solche, die die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen betreffen) sowie über einzelne Industriezweige (Chemikalien, Kosmetika, Maschinenbau, Medizintechnik, Pestizide, Informations- und Kommunikationstechnik, Arzneimittel, Textilien, Automobile) verhandelt. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung unterscheidet 115 Kategorien von nicht-tarifären Maßnahmen (UNCTAD 2013a). Dazu zählen zum Beispiel Grenzwerte, Kennzeichnungs- und Verpackungsvorschriften, Hygieneanforderungen, Bestimmungen über die Herstellung, Prüfung und Verarbeitung von Produkten sowie Genehmigungen und Zertifizierungen. Somit handelt es sich oftmals um Anforderungen, die Inhalt gesetzlicher Regelungen sind (Beispiele aus der Praxis bei: LESTER und BARBEE 2013). Aus den unterschiedlich ausgestalteten Regulierungen in einzelnen Bereichen ergeben sich Belastungen des Handels (s. Abb. 1). Die Schätzungen von BERDEN et al. (2009b) beruhen auf einer Befragung von Handelsexperten. Hohe Handelskosten spiegeln aus Sicht der Wirtschaft hohe nicht-tarifäre Handelshemmnisse wider. Diese können (wenn auch nicht notwendig und ausschließlich) daraus resultieren, dass die Bereiche unterschiedlich reguliert sind. Damit stellt die Abbildung indirekt auch dar, in welchen Bereichen eine Annäherung der Regulierungen einerseits aus Wirtschaftssicht besonders gewinnbringend sein kann, andererseits aus Sicht des Umwelt- und Verbraucherschutzes auch problematisch. Ein Beispiel dafür bietet der Chemikaliensektor, in dem die Regulierungen sehr stark voneinander abweichen. Anders als in vielen anderen Abkommen soll die Regulierungszusammenarbeit zusätzlich durch Ausschüsse unterstützt werden, insbesondere durch einen institutionalisierten Regulierungsrat (Regulatory Cooperation Body). Dieser dient dem umfassenden Austausch über geplante Regulierungen (s. Kap. 2.3) und stellt eine Fortentwicklung des Transatlantic Economic Council dar.

Abbildung 1

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse im transatlantischen Handel



Quelle: BDI 2015c, S. 41; basierend auf BERDEN et al. 2009b

Der dritte Teil des geplanten Abkommens soll „Regeln“ enthalten. Vorgesehen sind unter anderem Kapitel über Energie und Rohstoffe, Wettbewerbskontrolle, geistiges Eigentum und Herkunftsbezeichnungen. Dieser Teil soll auch ein Kapitel zur zwischenstaatlichen Streitschlichtung (Government-Government Dispute Settlement) enthalten sowie zum Schutz von Investitionen und zur hochumstrittenen Investor-Staat-Streitschlichtung (s. Kap. 3). In diesem Teil des Abkommens ist auch ein Kapitel über nachhaltige Entwicklung vorgesehen (s. vertieft Kap. 3.7). Die in den letzten zwanzig Jahren abgeschlossenen Freihandelsabkommen enthalten ganz überwiegend solche Umwelt- oder Nachhaltigkeitskapitel (STOLL et al. 2014). Regelmäßig wurden darin drei Aussagen verankert: erstens, dass die Vertragsparteien das Recht haben, ihr Umweltschutzniveau und die Prioritäten ihrer Entwicklung jeweils selbst festzulegen; zweitens, dass ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und eine Verbesserung der entsprechenden Vorschriften angestrebt wird und drittens, dass das Umweltrecht effektiv durchgesetzt werden soll (Nachweise für die einzelnen Abkommen STOLL et al. 2014, Fn. 32–34; BOURGEOIS et al. 2007, S. 59–94). Auch der Entwurf des TTIP-Nachhaltigkeitskapitels sieht entsprechende Bestimmungen vor. Darüber hinaus gibt es zahlreiche andere, die sich auf multilaterale Umweltabkommen beziehen (Europäische Kommission 2015f; vgl. auch Europäische Kommission 2014a; LEAL-ARCAS und WILMARTH 2016).

2.1 Ökonomische Bewertungen von TTIP

8. In der Diskussion über TTIP spielen die wirtschaftlichen Vorteile, die mit dem Abkommen verbunden werden, eine wichtige Rolle. Nachfolgend sollen deshalb die wenigen wissenschaftlichen Studien dargestellt werden, die solche potenziellen ökonomischen Auswirkungen eines liberalisierten Handels zwischen der EU und den USA untersuchen. Die Studien berechnen unter anderem mögliche Effekte auf den Handel, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und den Arbeitsmarkt.

Zwei häufig zitierte Studien, FRANCOIS et al. (2013, nachfolgend: CEPR-Studie) und BERDEN et al. (2009b, nachfolgend: ECORYS-Studie) wurden im Auftrag der EU-Kommission durchgeführt. Wie auch die Studie von FONTAGNÉ et al. (2013, nachfolgend: CEPPII-Studie) prognostizieren sie in der Tendenz positive, wenn auch teilweise sehr moderate ökonomische Wirkungen. Die Berechnung der Handelseffekte durch die geplante Liberalisierung erfolgt hier basierend auf sogenannten allgemeinen Gleichgewichtsmodellen (kurz CGE-Modelle). Die Ifo-BMWI-Studie (FELBERMAYR et al. 2013b), die für das Bundeswirtschaftsministerium durchgeführt wurde, verfolgt teilweise einen anderen methodischen Ansatz. Im Vergleich zu den oben genannten Studien kommt sie zu stark nach oben abweichenden Ergebnissen. Das Ifo-Institut hat noch zahlreiche weitere Studien zu TTIP vorgelegt, auf die teilweise später Bezug ge-

nommen wird. Zu erwähnen ist außerdem eine Studie der Tufts Universität (CAPALDO 2014), die einige Beachtung erfahren hat, aber auch erheblich kritisiert wird (PERSSON 2015; RODRIK 2015; BAUER und ERIXON 2015). Sie kommt im Gegensatz zu den oben genannten Studien zu deutlich negativen Ergebnissen hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen von TTIP (CAPALDO 2014, S. 14). Dies lässt sich durch die Wahl eines gänzlich anderen Modelltyps mit abweichenden Annahmen über die ökonomischen Reaktionsmuster erklären (BAUER und ERIXON 2015).

9. Die in den Studien verwendeten Untersuchungsansätze sowie die Deutung und Darstellung der Ergebnisse haben Anlass für Kontroversen gegeben. Das ist zunächst nicht verwunderlich, stellen ökonomische Modelle doch immer eine Abstraktion und damit eine starke Vereinfachung der Wirklichkeit dar. Das gilt besonders für solche Untersuchungen, die globale, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge abbilden, wie sie bei der Handelsliberalisierung im Rahmen von TTIP relevant sind. Die Autoren der ökonomischen Studien grenzen deshalb die Aussagekraft ihrer Ergebnisse von vornherein stark ein (z. B. FELBERMAYR et al. 2013b, S. 14 f.). Nichtsdestotrotz werden ökonomische Analysen dieser Art zur Vorhersage grober Tendenzen und zum Vergleich der Effekte unterschiedlicher Politiken verwendet. Die Ergebnisse werden dann im politischen Diskurs zur wissenschaftlichen Legitimierung unterschiedlicher Positionen zu TTIP angeführt.

Ergebnisse der Liberalisierungsszenarien

10. Im Hinblick auf die Methodik gilt: Das Modell und damit die Annahmen über zugrundeliegende ökonomische Zusammenhänge und Verhaltensannahmen beeinflussen die berechneten Ergebnisse maßgeblich. Gleiches gilt für die Wahl der Indikatoren und ihre Berechnungsweisen. Dadurch lassen sich auch die Unterschiede zwischen den Studien erklären. Auf methodische Einzelfragen kann allerdings an dieser Stelle nicht vertieft eingegangen werden. Für eine kritische Würdigung der Analysen und methodischen Details siehe RAZA et al. (2014), MYANT und O'BRIEN (2015, S. 17) und STEPHAN (2014).

11. Im Ergebnis zeigen alle Untersuchungen, dass langfristig gesehen, das heißt nach einer Übergangszeit von mindestens zehn Jahren, der bilaterale Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen zu einer Ausweitung des Handels und zu Wohlfahrtsgewinnen für die EU als Ganzes führen würde. Die Ifo/BMWI-Studie und die CEPPII-Studie weisen für Deutschland gesondert Ergebnisse aus und kommen auch auf dieser Ebene zu positiven Effekten. Alle Studien verwenden verschiedene Szenarien, die unterschiedliche Liberalisierungstiefen abbilden. Wie zu erwarten, weichen die Ergebnisse zwischen den verschiedenen Szenarien voneinander ab (Tab. 1).

Die Auswirkungen auf das BIP sind bei den Liberalisierungsszenarien, die sich auf den Zollabbau beschränken, sehr gering. Das CEPR errechnet hier keinerlei BIP-Zugewinne. Das CEPII kommt zu einer Steigerung von nur 0,1 % im Jahr 2025 im Vergleich zu einem Entwicklungspfad ohne bilateralen Zollabbau. Auch die Ifo/BMWi-Studie errechnet nur einen sehr moderaten Zuwachs. Nach vollständiger Entfaltung der Wirkung wäre das reale BIP pro Kopf um 0,3 % höher als ohne diese Liberalisierungsmaßnahme.

Die Maximalszenarien umfassen den vollständigen Zollabbau in Kombination mit einer je nach Szenario unterschiedlichen, teilweise erheblichen Absenkung der nicht-tarifären Handelshemmnisse. Das CEPII geht in seinem „Harmonization Spill-over“-Szenario außerdem von positiven Effekten für Drittländer aus (vgl. Tz. 17), was auch den Abkommenspartnern zugutekommt. Die Ergebnisse der Maximalszenarien unterscheiden sich deutlich. Sie variieren zwischen 0,5 % in den Maximalszenarien der CEPR-Studie und der CEPII-Studie einerseits und 6,2 % im Binnenmarkt-

szenario der Ifo/BMWi-Studie. Allerdings sehen selbst die Autoren das Binnenmarktszenario als unrealistisch an. Aber auch das Hauptszenario der Ifo/BMWi-Studie (Non-Tariff-Barrier-Szenario) kommt zu einem deutlich höheren Zugewinn als die anderen genannten Studien. Die Spannweite der Ergebnisse zeigt somit auch, wie entscheidend die Frage ist, ob mit TTIP nicht-tarifäre Handelshemmnisse substanziell abgebaut werden.

Wie stark die Modellergebnisse von der Annahme der Handelskostenhöhe für nicht-tarifäre Handelshemmnisse abhängen, zeigt der Vergleich zweier Szenarien der CEPII-Studie (Tab. 2). Beiden Berechnungen liegt das Referenzszenario der Studie zugrunde. Sie unterscheiden sich darin, dass das CEPII in seinen eigenen Berechnungen die durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse implizierten Handelskosten höher einschätzt als ECORYS (FONTAGNÉ et al. 2013, S. 8). In der Folge führt ihr Abbau auch zu deutlich höheren Exportzunahmen und stärkeren Effekten auf das Realeinkommen.

Tabelle 1

**Auswirkungen von TTIP auf das BIP der EU
in ausgewählten Szenarien ökonomischer Studien**

| | Zoll-Szenario | Mittleres Szenario | Maximal-Szenario |
|---|----------------------|---------------------------|-------------------------|
| CEPR (%-Unterschied des BIP im Zieljahr 2027, im Vergleich zum Entwicklungspfad ohne TTIP) | 0,10 ¹ | 0,27 ² | 0,48 ³ |
| CEPII (%-Unterschied des Realeinkommens im Zieljahr 2025, im Vergleich zum Entwicklungspfad ohne TTIP) | 0,00 ⁴ | 0,30 ⁵ | 0,50 ⁶ |
| ECORYS 2009 (%-Unterschied des Realeinkommens nach 10 Jahren Umsetzungszeit, im Vergleich zum Entwicklungspfad ohne TTIP) | | 0,32 ⁷ | 0,72 ⁸ |
| Ifo/BMWi (%-Unterschied des real BIP/Kopf wenn TTIP volle Wirkung entfaltet im Vergleich zum Entwicklungspfad ohne TTIP) | 0,13 ⁹ | 1,67 ¹⁰ | 6,18 ¹¹ |
| <p>CEPR: ¹Tariffs only: 98 % Zollabbau; ²Less ambitious: 98 % Zollabbau, 10 % der nicht-tarifären Maßnahmen (NTMs) für Güter und Dienstleistungen, 25 % der NTMs für Beschaffung; ³Ambitious: 100 % der Zölle, 25 % der NTMs für Güter und Dienstleistungen; 50 % der NTMs für Beschaffung CEPII: ⁴Tariffs only: 100 % Zollabbau; ⁵Reference Scenario: 100 % Zollabbau; 25 % Abbau NTMs für Produkte und Dienstleistungen, ausgenommen öffentliche Beschaffung und audiovisuelle Dienstleistungen; ⁶Harmonization-Spill-over: d. h. Referenzszenario ergänzt um. Rückgang der Handelskosten durch NTMs für Drittländer um 5 % ECORYS 2009: ⁷Limited Scenario (long run): kein Zollabbau, ca. 50 % Abbau aller „actionable“ NTMs in allen Sektoren; ⁸Ambitious Scenario (long run): kein Zollabbau, vollständiger Abbau aller „actionable“ NTMs in allen Sektoren Ifo/BMWi: ⁹Zollscenario: 100 % Zollabbau; ¹⁰Non-Tariff-Barriers-Szenario: 100 % Zollabbau, Reduktion der effektiven gesamten variablen Handelsbarrieren auf das Durchschnittsniveau in beobachteten Freihandelsabkommen; langfristige Handelsschaffungsgewinne von mind. 67 %; ¹¹Binnenmarktszenario: 100 % Zollabbau, Reduktion der effektiven variablen Handelsbarrieren auf das imputierte Niveau zwischen Deutschland und der EU.</p> | | | |
| SRU/SG 2016/Tab. 1; Datenquellen: FONTAGNÉ et al. 2013, S. 11; FRANCOIS et al. 2013, S. 45; BERDEN et al. 2009b, S. 26; FELBERMAYR et al. 2013b, S. 97 | | | |

Tabelle 2

**TTIP-Effekte bei unterschiedlichen Berechnungen für Handelskosten
von nicht-tarifären Handelshemmnissen**

| | Referenzszenario* | |
|--|--|---|
| EU | Handelskosten für NTMs ¹ durch CEPII berechnet | Handelskosten für NTMs ¹ aus ECORYS 2009-Studie übernommen |
| Exporte (in Volumen) | 2,3 | 1,3 |
| Realeinkommen (%-Unterschied des BIP im Zieljahr 2025, im Vergleich zum Entwicklungs- pfad ohne TTIP) | 0,3 | 0,1 |
| * 100 % Zollabbau und 25 % Abbau nicht-tarifärer Maßnahmen (NTMs ¹) für Produkte und Dienstleistungen, ausgenommen öffentliche Beschaffung und audiovisuelle Dienstleistungen. | | |
| SRU/SG 2016/Tab. 2; Datenquelle: FONTAGNÉ et al. 2013, S. 11 | | |

12. Die Studie von CAPALDO (2014) kommt zu deutlich negativen Effekten für Deutschland, wenn der Handel zwischen der EU und den USA umfassend liberalisiert wird. So werden für Deutschland im Jahr 2025 unter anderem ein niedrigeres BIP (- 0,29 %), ein Rückgang der Arbeitsplätze (- 134.000) und geringere Arbeitseinkommen (- 3.400 Euro je Arbeitnehmer), im Vergleich zu einem Entwicklungspfad ohne TTIP, berechnet (ebd., S. 14). Der Autor erläutert aber, dass mit dem von ihm verwendeten Modell nicht die Absenkung der Handelskosten berechnet werden kann. Die Schätzungen für die Handelskosten übernimmt er aus Studien zu TTIP von anderen Autoren. Er verweist auch auf die in der vorliegenden Stellungnahme referierten Arbeiten (ebd., S. 12), erläutert aber nicht, welches konkrete Szenario aus welcher Studie er für seine Berechnungen zugrunde legt.

Unsicherheiten

13. Die Ergebnisse der ökonomischen Studien zu den Auswirkungen von TTIP sind mit hohen Unsicherheiten behaftet. Eine besondere methodische Herausforderung stellt die Berechnung der Handelskosten von nicht-tarifären Handelshemmnissen dar. Die Untersuchungen klassifizieren unterschiedliche Maßnahmen als nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Aufgrund der Vielzahl, Vielfältigkeit und Natur der Maßnahmen (s. Tz. 7 und Abb. 1) sind die damit verbundenen Handelskosten nur sehr begrenzt objektiv messbar, womit die Studien unterschiedlich umgehen. Alle Autoren betonen diese Schwierigkeiten (u. a. FELBERMAYR et al. 2013b, S. 42; FRANCOIS et al. 2013, S. 16).

14. BUREAU et al. (2014) erläutern am Beispiel der Landwirtschaft die Schwierigkeit beziehungsweise die methodischen Grenzen, nicht-tarifäre Handelshemmnisse adäquat in Handelsmodellen abzubilden. In der Regel werden diese Handelshemmnisse in Zolläquivalente umgerechnet (nur in der Ifo/BMWI-Studie wird anders vorgegangen). Dieses methodische Verfahren führt dazu, dass ausschließlich die ökonomischen

Ziele einer handelshemmenden Maßnahme in den Modellen berücksichtigt werden können. Anders als Zölle haben solche Handelshemmnisse oft andere Ziele als den Schutz der inländischen Wirtschaft durch Begrenzung des Marktzugangs und die Generierung von öffentlichen Geldern. Regulierungen, um die es in der TTIP-Debatte geht, haben häufig das Ziel, gewisse Qualitätsstandards für Produkte oder Prozesse sicherzustellen. Die Handelsmodelle bilden auch nicht alle Arten von Produktdifferenzierungen ab, die durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse adressiert werden. Als Beispiel wird Hormonfleisch genannt (Tz. 27). Besonders komplexe Politiken, zum Beispiel im Bereich Zucker und Biokraftstoffe, können ebenfalls in diesen Handelsmodellen nicht akkurat modelliert werden. Die gesellschaftlichen Kosten, die beim Abbau solcher Maßnahmen entstehen, können mit der Methode der Zolläquivalente nicht in den Modellen abgebildet werden. (vgl. Tz. 14). BUREAU et al. weisen deshalb ausdrücklich darauf hin, dass diese Begrenzungen bei der Interpretation der Modellergebnisse zu berücksichtigen sind (2014, S. 33).

Die ökonomischen Studien gehen implizit davon aus, dass die Harmonisierung der Regulierung (regulatory harmonisation) nicht zu einer Verschlechterung der Regelungsqualität (regulatory quality) führt. Diese Annahme kann jedoch bezweifelt werden (s. Kap. 3; s. a. RAZA et al. 2014, S. 11 und 19 f; ebenso MYANT und O'BRIEN 2015, S. 14). Kritiker gehen davon aus, dass sich die Regelungsqualität durchaus verschlechtern könnte, insbesondere bei einer großen Liberalisierungstiefe. In diesem Fall müsste eine Absenkung des Schutzniveaus in Form von gesellschaftlichen Kosten in die Modellrechnungen eingehen. Die Ausführungen von JOSLING und TANGERMANN (2014, S. 20 ff.) zur Komplexität des Abbaus nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Agrar- und Lebensmittelbereich verdeutlichen die Problematik. In Bereichen, in denen das Schutzniveau unterschiedlich ist, bringt jeder Abbau gesellschaftliche Kosten mit sich. Diese können einerseits indirekt sein, wenn gesell-

schaftliche Präferenzen hinsichtlich Gesundheits- oder Umweltschutzniveaus nicht mehr erfüllt werden oder wenn der Staat mit Steuergeldern finanzierte Gegenmaßnahmen ergreift, um das gewünschte Schutzniveau dennoch zu halten. Andererseits können Kosten durch Strafzahlungen bzw. das Freikaufen von Liberalisierungsverpflichtungen oder alternative handelsbezogene Zugeständnisse entstehen (s. Tz. 27). Dies muss bedacht werden, wenn in der Diskussion über die anzustrebende Tiefe der regulatorischen Kooperation auf die ökonomischen Studien Bezug genommen wird.

15. Zudem werden variierende Annahmen darüber getroffen, inwieweit die Hemmnisse im Rahmen von TTIP abgebaut werden können. Zum Beispiel geht das „Binnenmarktszenario“ der Ifo/BMWI-Studie von einer Handelsschaffung durch TTIP aus, die mit den Effekten des EU-Binnenmarktes vergleichbar ist. Dieses Verständnis reicht deutlich weiter als die Maximalszenarien der anderen Studien und wird von den Autoren selbst als problematisch bewertet.

Dass die Verhandlungen wirklich zu einem umfassenden Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse führen, wird angezweifelt (MYANT und O'BRIEN 2015, S. 12 f.; RAZA et al. 2014; STEPHAN 2014). Nichtsdestotrotz werden gerade die Ergebnisse, die auf der Annahme einer sehr umfassenden Liberalisierung beruhen, regelmäßig in der Diskussion verwandt. Zudem ist festzustellen, dass die mit hohen Unsicherheiten behafteten Prognosen im politischen Diskurs eher als Fakten präsentiert werden. Beides kann zu überzogenen Erwartungen führen.

Heterogene Auswirkungen auf die Sektoren und EU-Mitgliedstaaten

16. Ein differenzierter Blick zeigt, dass die Auswirkungen sowohl auf Ebene der Sektoren als auch auf der der EU-Mitgliedstaaten heterogen sind. Wettbewerbsfähigere Sektoren profitieren grundsätzlich stärker von der Liberalisierung. Das Reference-Szenario der CEPII-Studie nimmt einen vollständigen Zollabbau und einen Abbau von 25 % der nicht-tarifären Handelshemmnisse an. Dieses Szenario ergibt für den Landwirtschaftssektor der EU-27 insgesamt (also nach vollständiger Umsetzung dieser Liberalisierung) einen leichten mengenmäßigen und wertmäßigen Anstieg der Exporte (+ 1 % bzw. + 2,3 Mrd. USD). Gleichzeitig sinkt in den Berechnungen aber der Beitrag des Sektors zum BIP um 0,8 % beziehungsweise 5,8 Mrd. USD. Gewinner wären nach diesem Szenario in der EU der Maschinenbausektor und der Sektor Transportzubehör, während der Chemiesektor negative Effekte zu verzeichnen hätte (FONTAGNÉ et al. 2013, S. 10 ff. und Anhang S. A.5 und A.7).

In einer Studie für das Europäische Parlament wurden potenzielle Auswirkungen verschiedener Szenarien der bilateralen Handelsliberalisierung auf den Agrarsektor untersucht. Im Hauptszenario, das dem Referenzszenario der CEPII-Studie ähnlich ist, wird relativ

gesehen eine erhebliche Zunahme des Handels prognostiziert. Der absolute Beitrag zum BIP ist aber aufgrund des geringen Handels mit Agrarprodukten vernachlässigbar. Der Effekt für die Bruttowertschöpfung des gesamten Agrarsektors der EU sinkt in diesem Szenario, ähnlich wie in der CEPII-Studie (minus 0,5 %). Der Zuwachs an Importen aus den USA ist deutlich größer als die Exportsteigerung der EU in die USA (BUREAU et al. 2014, S. 36–47). Die Effekte variieren aber je nach Produktgruppen. Erwähnenswert sind insbesondere die prognostizierten Auswirkungen auf den Rindfleischsektor und damit auf die Mutterkuhhaltung. Hier sehen die Autoren ein großes Risiko, da im Vergleich zur Produktion in den USA diese in der EU vielerorts nicht wettbewerbsfähig ist (kleine Herden, hohe Landpreise usw.). Vor dem Hintergrund, dass von der extensiven Grünlandnutzung in der Rinderhaltung positive ökologische Externalitäten ausgehen, werden hier auch nachteilige Effekte auf das Gemeinwohl, insbesondere den Naturschutz, gesehen (ebd., S. 54–56).

Zwischen den EU-Mitgliedstaaten variieren die Effekte auf den gesamten Handel und das BIP entsprechend den Handelsverflechtungen mit den USA und der Relevanz der verschiedenen Sektoren. So berechnen FONTAGNÉ et al. (2013, S. 8), dass die britischen Exporte im Referenzszenario mit 4 % deutlich stärker ansteigen als der Durchschnitt der Mitgliedstaaten, während Deutschland in dem Szenario mit 2 % im Mittelfeld liegt. Auch laut FELBERMAYR (2013b) liegt Deutschland ungefähr im Mittelfeld der BIP-Effekte. Für Schweden und vor allem Großbritannien sind deutlich stärkere Effekte, in Frankreich sowie Österreich dagegen klar geringere Anstiege zu erwarten. Auch die CEPII-Studie berechnet Vorteile bei Exporten und BIP-Zuwächse vor allem für Länder, die bereits sehr wettbewerbsfähige Exportsektoren haben. Für Süd- und Osteuropa werden vergleichsweise geringere Effekte berechnet (FONTAGNÉ et al. 2013, Anhang S. A.7–A.8).

Wirkungen auf Drittländer

17. Alle Studien weisen darauf hin, dass durch TTIP der bilaterale Handel zwischen den USA und der EU steigt. Die Folge ist, dass der Intra-EU-Handel abnimmt: im Szenario „tiefgehende Liberalisierung“ der Ifo/BMWI-Studie um 900 Mrd. USD (2013a). Hinsichtlich der Effekte auf Drittländer variieren die Ergebnisse zwischen den Studien. Zentral ist die Frage, ob sogenannte Spill-over-Effekte der bilateralen Liberalisierung für Drittländer auftreten, das heißt, deren Handelskosten ebenfalls sinken. Die Autoren der CEPR-Studie argumentieren, dass eine Verbesserung bzw. Vereinfachung der Regulierungen in der EU und den USA auch den Marktzugang für Exporteure aus Drittländern erleichtert. Falls aus TTIP globale Maßstäbe erwachsen, würde dies auch zu einer Absenkung der nicht-tarifären Handelshemmnisse von Drittländern führen. Davon profitierten die EU und die USA. Aber auch zwischen den Drittländern wird von einem Anstieg des Handels ausge-

gangen (FRANCOIS et al. 2013, S. 28 f.). In einer neueren Studie zeigt das Ifo-Institut außerdem, dass die Höhe der berechneten Handels- und Wohlfahrtseffekte auch dadurch beeinflusst wird, auf welcher räumlichen Aggregationsebene die in das Modell eingehenden Daten liegen. Wird die EU aggregiert mit nur einem Datensatz berücksichtigt, fallen die negativen Effekte für Drittländer geringer aus als wenn für alle EU-Mitgliedstaaten einzelne Datensätze eingehen (FELBERMAYR et al. 2014, S. 37 f.). In diesen zwei Punkten liegen denn auch die großen Unterschiede zwischen den Studien des Ifo-Instituts einerseits und der CEPR-Studie und der CEP II-Studie andererseits. Die beiden letztgenannten berechnen Drittländereffekte auf Basis aggregierter räumlicher Daten für die EU. In der CEPR-Studie wird außerdem grundsätzlich von den genannten Spill-over-Effekten ausgegangen. Die CEP II-Studie enthält auch ein Szenario, in dem Spill-over-Effekte zugrunde gelegt werden. In diesem Szenario ergeben sich, wie auch in der CEPR-Studie positive Effekte von TTIP auf die Exporte und das Realeinkommen bzw. das BIP des „Rests der Welt“ sowie für ausgewählte Drittländer oder Weltregionen (FONTAGNÉ et al. 2013, S. 10; FRANCOIS et al. 2013, S. 81–83).

Das Ifo-Institut kommt in verschiedenen Studien zu anderen Ergebnissen, die aber ihrerseits heterogen sind: In der Ifo/BMWI-Studie und in FELBERMAYR et al. (2014, S. 37 f.) wird, mit Berufung auf fehlende empirische Nachweise, nicht von nennenswerten Spill-over-Effekten ausgegangen. Außerdem werden räumlich disaggregierte Daten zugrunde gelegt. Die Studien ergeben, dass das Real-BIP in vielen Drittländern in Folge von TTIP sinken würde. Dies gilt insbesondere für solche Länder, die derzeit starke Handelsverflechtungen mit den USA und der EU aufweisen und die durch bestehende Abkommen einen privilegierten Marktzugang haben. Negative Wohlfahrtseffekte werden mithin zum Beispiel für Kanada, Norwegen, Mexiko und Russland berechnet. Beide Studien kommen vor allem auch für viele Entwicklungs- und Schwellenländern zu negativen Effekten (FELBERMAYR et al. 2014, S. 38; 2013b, S. 76).

Zwei weitere Ifo-Studien befassen sich spezifisch mit den Effekten für Entwicklungs- und Schwellenländern. Sie zeichnen ein etwas positiveres Bild und sehen für einige dieser Länder auch mögliche Vorteile. Von besonderer Relevanz ist hier die Einbindung in transatlantische Wertschöpfungsketten (FELBERMAYR et al. 2015; AICHELE et al. 2014).

Grundsätzlich betonen die Ifo-Autoren, dass zunächst nachteilige Auswirkungen auf den Handel und das BIP von Drittländern langfristig auch einen Anreiz für die betreffenden Ländergruppen darstellen, die eigenen Standards den TTIP-Standards anzupassen oder selber verstärkt bilaterale Freihandelsabkommen einzugehen (FELBERMAYR et al. 2013b, S. 29; FELBERMAYR und LARCH 2013).

Verteilungseffekte innerhalb der EU
beziehungsweise Deutschlands

18. In den verschiedenen Studien werden Durchschnittseffekte genannt, zum Beispiel „in Preisen des Jahres 2011 [...] bedeutet dies einen durchschnittlichen jährlichen Einkommenszuwachs von etwa 500 Euro pro Kopf“ genannt (ebd., S. 99). Ähnliches gilt für die Studie von ECORYS, die ein Plus von 12.300 Euro pro Haushalt für die gesamte Lebensarbeitszeit prognostizieren (Maximalszenario) (BERDEN et al. 2009b, S. xiv). Auch das CEPR berechnet im Szenario „ambitious experiment“ einen jährlichen Einkommenszuwachs pro Vierpersonenhaushalt in Höhe von 545 Euro, wenn TTIP im Jahr 2027 seine volle Wirkung entfaltet hat. Gleichzeitig bleibt die Frage der Verteilungseffekte in allen Studien unbeantwortet. FELBERMAYR et al. (2013b, S. 14 f.) weisen denn auch ausdrücklich darauf hin, dass diese aufgrund der kurzen Zeitfrist nicht beantwortet werden konnte.

In der Argumentation für TTIP werden diese Durchschnittszahlen dann jedoch beispielsweise durch die Politik und Wirtschaft angeführt. Die breite Teilhabe der Gesellschaft an den prognostizierten Wachstumseffekten, die damit suggeriert wird, erscheint allerdings sehr fraglich. MYANT und O'BRIEN (2015, S. 13) kritisieren in diesem Zusammenhang die implizite Annahme der CEPR-Studie, dass Lohnsteigerungen zukünftig im gleichen Takt wie die Produktivitäts- und BIP-Steigerung erfolgen würden. Das würde voraussetzen, dass die Verteilung der Produktivitätssteigerungen auf Löhne und Renditen in Zukunft konstant bleibt, was in den vergangenen dreißig Jahren regelmäßig nicht der Fall war. Tatsächlich ist der Lohnanteil am BIP deutlich gesunken (ebd.). Wahrscheinlicher ist, dass eine bilaterale Handelsliberalisierung mit nennenswertem Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen auch in Deutschland Gewinner und Verlierer zur Folge haben wird. Das legen schon die Ausführungen zu den differenzierten Effekten für die verschiedenen Sektoren nahe (Tz. 16).

Effekte auf die Arbeitsmärkte sind auch ein Indikator für eine potenzielle Verteilungswirkung. Die CEP II-Studie betrachtet dies nicht. Die CEPR-Studie und die ECORYS-Studie nehmen ein konstantes Arbeitsangebot an, Effekte der Handelspolitik auf den Umfang der Beschäftigung werden in diesen Modellen daher nicht berechnet. Die dahinter stehende Annahme sehr hoher Mobilität der Arbeit wird unter anderem von RAZA et al (2014; mit Verweis auf EuroMemo Group 2013) stark kritisiert. In der Ifo/BMWI-Studie werden die langfristigen positiven Gesamteffekte für den Arbeitsmarkt hervorgehoben (FELBERMAYR et al. 2013b, S. 17). Gleichwohl sehen sie kurzfristig potenziell negative Beschäftigungseffekte, da der Abbau von Arbeitsplätzen in schrumpfenden und ausscheidenden Firmen deutlich schneller vor sich geht, als der Ausbau der Beschäftigung in exportorientierten Firmen. Auch kann mit dem Modell keine Aussage

über die Lohnspreizung zwischen den Beschäftigten getroffen werden (ebd. 2013b, S. 86 f.).

In der Gesamtheit sind moderate positive Wohlfahrts-effekte eines vertieften transatlantischen Handels durchaus plausibel, für einige Sektoren auch in relevanter Höhe. Die dargestellten Studienergebnisse sind jedoch in hohem Maße durch die Wahl der Modelle und die Annahmen, beispielsweise über den Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse bedingt. Darüber, welche Liberalisierungstiefe in den verschiedenen Bereichen erreichbar ist, besteht noch große Unklarheit. Insgesamt ist die Größenordnung der Effekte daher höchst unsicher. Die potenziellen Verteilungseffekte sind noch unzureichend untersucht. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass eine bilaterale Liberalisierung sowohl innerhalb der Partnerländer als auch in Drittländern durchaus Gewinner und Verlierer haben würde.

2.2 Umweltrelevanz von TTIP

19. Der Begriff „Umwelt“ soll im geplanten Abkommen nach Auffassung der Europäischen Kommission in verschiedenen Artikeln eine Rolle spielen: in erster Linie im vorgesehenen Nachhaltigkeitskapitel, in dem ökologische und soziale Fragen ausführlich angesprochen werden (Europäische Kommission 2013a; 2015f). In den Entwürfen der EU findet sich der Begriff Umwelt zudem in den Artikeln, in denen die regulatorische Kooperation in bestimmten Sektoren oder das staatliche Recht auf Regulierung erwähnt wird. Darüber hinaus wird die Umwelt in den Artikeln genannt, die die Ziele der jeweiligen Verhandlungskapitel darlegen (z. B. Abschn. I Art. 1 Nr. 1 lit. a des EU-Verhandlungsentwurfs für die regulatorische Kooperation).

Zum anderen spielt Umweltschutz in TTIP aber auch dann eine Rolle, wenn der Begriff nicht ausdrücklich im Vertragstext erwähnt wird. Das ist der Fall, wenn durch die geplante Angleichung auch Umwelt- oder Gesundheitsschutzbestimmungen betroffen sind. Zwar ist eine abschließende Bewertung der Umweltrelevanz des Freihandelsabkommens noch nicht möglich, aber es können durchaus bereits Regelungsbereiche identifiziert werden, in denen TTIP große Auswirkungen haben kann, weil die betroffenen Regulierungen sehr unterschiedlich sind.

Das Ziel der regulatorischen Kooperation ist ausweislich des Verhandlungsentwurfs der Kommission vom Mai 2015: „promoting the compatibility of envisaged and existing EU and US regulatory acts“ (Europäische Kommission 2015f, S. 2). Angestrebt wird mithin eine Kompatibilität der Regulierungen auch im Bereich der Umwelt. Diese Kooperation würde in ihrer Reichweite deutlich über die seit den 1980er-Jahren geführte Diskussion zu Welthandel und Umwelt hinausgehen (HORVATHY 2014). Denn während es bislang im internationalen Handelsrecht vor allem um die Zulässigkeit nationaler Umweltregulierungen ging, wird

nunmehr eine Annäherung dieser Regulierungen angestrebt.

20. Studien – unter anderem für den Umweltausschuss des Europäischen Parlaments – identifizieren Bereiche, in denen das Schutzniveau in der EU und in den USA unterschiedlich ist (detaillierter Überblick bei BERDEN et al. 2009a, Annex IX). Dabei wird von Kritikern der Verdacht geäußert, dass in einigen dieser Bereiche durch eine Annäherung der Regulierung auch das im Umweltbereich bestehende Schutzniveau infrage gestellt werden könnte. Befürchtet wird auch, dass sich die Rechtssetzung neuer anspruchsvoller Regulierungen verzögert oder dass sie ganz unterbleibt. Auch wird angenommen, dass Gesetzesverschärfungen dazu führen können, dass Investoren Schadensersatzklagen erheben können, weil sich ihr Investitionsumfeld verschlechtert hat. Dadurch kann der Gesetzgeber abgehalten werden, ein höheres Umweltschutzniveau anzustreben (sog. regulatory chill). Einige dieser Bereiche sollen nachfolgend kurz angerissen werden.

21. *Kosmetika* unterliegen in der EU einer obligatorischen Anzeige- und Zulassungspflicht, während in den USA teilweise keine Registrierungs-pflichten bestehen und Sicherheitstests freiwillig erfolgen (MUDGAL et al. 2014, S. 77). Andererseits gelten einzelne Produktgruppen wie beispielsweise Sonnenmilch in den USA als Medikament. Die Unterschiede zwischen Regelungen im *Lebensmittelbereich* sind ebenfalls groß. Dies gilt einerseits bei den Verfahren, andererseits auch bei der Einschätzung von Risiken, die teilweise grundsätzlich voneinander abweicht (Überblick bei RUDLOFF 2014, S. 6). Die EU plant beispielsweise Rechtsakte, durch die der Einsatz der Klontechnik bei landwirtschaftlichen Nutztieren verboten werden soll. Das Verbot soll auch die Einfuhr von Klonen betreffen (Europäische Kommission 2013d) sowie das Inverkehrbringen von Lebensmitteln aus Klontieren (Europäische Kommission 2013c). In den USA gibt es dagegen kein Verbot auf Bundesebene.

Gentechnisch veränderte Organismen (GVO) unterliegen in der EU einer Zulassungspflicht. Bevor sie in Lebens- oder Futtermitteln auf den Markt kommen, durchlaufen sie verschiedene Zulassungsverfahren auf nationaler und europäischer Ebene (BfN 2015). In der EU sind zurzeit 58 GVO für die Verwendung in Lebens- bzw. Futtermitteln zugelassen, die in einem öffentlich zugänglichen Register erfasst sind (Europäische Kommission 2015e). Neben dem eigenen Anbau importiert die EU erhebliche Mengen an GVO-Futtermitteln (Europäische Kommission 2015g). Sowohl Lebensmittel als auch Futtermittel müssen gekennzeichnet sein, wenn sie mehr als 0,9 % GVO enthalten, aus solchen bestehen oder aus solchen hergestellt sind und deren Anteil nicht zufällig vorliegt oder technisch zu vermeiden ist (Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel). Durch Einführen der Opt-out-Regelung auf EU-Ebene im Jahr 2015 können nun-

mehr die Mitgliedstaaten den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) auf ihrem Territorium gänzlich untersagen (Richtlinie 2015/412/EU zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von GMO in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen). In den USA werden gentechnisch veränderte Lebensmittel dagegen regelmäßig nicht gekennzeichnet (dazu HANSEN-KUHN und SUPPAN 2013). HOFFMEISTER (2015, S. 49), der ehemalige stellvertretende Kabinettschef des damaligen EU-Handelskommissars Karel de Gucht vertritt die Auffassung, dass TTIP an der bestehenden „materiellen“ Rechtslage nichts ändern würde. Dagegen hat der US-amerikanische Landwirtschaftsminister in einem Interview mit der Financial Times deutlich zum Ausdruck gebracht, dass eine Verabschiedung der Opt-out-Regelung aus seiner Sicht die TTIP-Verhandlungen ernsthaft in Frage stellt (Financial Times vom 7. Mai 2015).

Große Unterschiede bestehen generell bei Regulierungen, die unter dem Oberbegriff *sanitäre* und *phytosanitäre Maßnahmen* zusammengefasst werden (sanitary and phytosanitary measures – SPS). Darunter fallen Maßnahmen, die die Lebensmittelsicherheit und die Tier- und Pflanzengesundheit betreffen und damit zahlreiche Aspekte, die unter Umweltgesichtspunkten relevant sind (MUDGAL et al. 2014; GERSTETTER et al. 2013; RUDLOFF 2014, S. 6; JOSLING und TANGERMANN 2014, S. 20 ff.; DIELS und THORUN 2014). In der EU sind Pflanzenschutzmittel und Biozide, die persistente, bioakkumulierbare und toxische Stoffe (PBT-Stoffe) oder krebserregende, erbgutverändernde und fortpflanzungsschädigende Stoffe (CMR-Stoffe) enthalten – anders als in den USA – nicht zulassungsfähig (UBA 2015b, S. 4).

Sehr unterschiedlich stellt sich auch die Regulierung im Bereich *Chemikalien* dar (KARLSSON 2015). Die EU besitzt mit der REACH-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 eines der strengsten Chemikaliengesetze der Welt, das die Registrierung, Bewertung Zulassung und gegebenenfalls Beschränkung von Chemikalien regelt und dem das Vorsorgeprinzip zugrundeliegt (SRU 2011, S. 201). Die deutsche chemische Industrie hebt hervor, dass der Schutzstandard von REACH und der des Toxic Substances Control Act der USA (TSCA) nicht vergleichbar sind. Sie geht davon aus, dass sich die Regelungen nicht für eine Angleichung eignen (VCI 2014, S. 5). Demgegenüber warnen insbesondere US-amerikanische Nichtregierungsorganisationen (CIEL 2014), aber auch das BMUB (FLYNN 2015) davor, dass die Weiterentwicklung der Chemikalienregulierung durch TTIP gefährdet werden kann.

In allen diesen Beispielen besteht nach Auffassung von Kritikern die Gefahr, dass eine Angleichung des Schutzniveaus „nach unten“ erfolgen kann oder dass Produkte des Vertragspartners importiert werden, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen.

22. Berichte des Trade Representative dokumentieren den wiederholten Einspruch der US-Industrie

und die Vorbehalte des US-amerikanischen Handelsbeauftragten gegen zahlreiche geplante bzw. bestehende Regulierungen der Europäischen Kommission (zuletzt USTR 2014). Erwähnt werden darin zum Beispiel Vorhaben zur Regulierung von fluoridierten Treibhausgasen in Kühlschränken und von hormonaktiven Stoffen, die REACH-, die Erneuerbare-Energie-Richtlinie 2009/28/EG, die EU-Richtlinien über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren (Fuel Quality Directives) und Kennzeichnungspflichten für Lebensmittel (USTR 2014, S. 66 ff.). Die Vermutung liegt nahe, dass die USA auch in Zukunft versuchen werden, dass diese umweltrelevanten Regulierungen oder Regulierungsvorhaben auch Gegenstand zukünftiger Bemühungen der USA zur regulatorischen Angleichung bzw. dem Verhindern von neuen ambitionierten Regelungen im Rahmen von TTIP sein werden.

2.3 Verhältnis von TTIP zur WTO

23. Das geplante Freihandelsabkommen muss sich in das bestehende Welthandelssystem mit seinen zahlreichen multi- und bilateralen handelsrechtlichen Verträgen einfügen. Dazu zählt vor allem die Welthandelsorganisation (WTO) mit dem allgemeinen Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) und den dazugehörigen Nebenabkommen, insbesondere dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) und dem Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen). Hinzu kommt eine Reihe bilateraler Abkommen und bereits bestehender Mechanismen zwischen den USA und der EU. Beispiele sind das US-EU-Veterinärabkommen sowie die multi- und bilateralen Verträge, die die USA bzw. die EU geschlossen haben, etwa zur wechselseitigen Anerkennung von Konformitätsprüfungen (vgl. GERSTETTER et al. 2014, S. 16–20; zur Einbettung von TTIP in das internationale Handelsregime MEUNIER und MORIN 2015).

24. Eine generelle Darstellung des Welthandelsrechts und seines Verhältnisses zum Umweltschutz kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Die Diskussion geht zurück in die 1990er-Jahre (s. nur ESTY 1994) und ist seitdem zunehmend komplexer geworden. Das GATT – später zur WTO fortentwickelt – legt fest, dass Zölle, Abgaben und andere Hemmnisse im internationalen Handel abgebaut werden müssen. Dies erfolgt vor allem durch zwei Prinzipien: Erstens durch die Meistbegünstigungsklausel (Gleichbehandlungsgebot), nach der ein Land allen GATT-Vertragspartnern die gleichen Zollvergünstigungen gewähren muss. Zweitens durch das Verbot der Diskriminierung. Werden Ausnahmen vom Verbot mengenmäßiger Beschränkungen erlassen, müssen diese für alle gelten. Daneben enthält das GATT in Art. XX Ausnahmen, unter anderem für Maßnahmen, die zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind (Art. XX b GATT). Ausnahmen von

den GATT-Prinzipien sind möglich. Dies gilt zum Beispiel für das Meistbegünstigungsprinzip, von dem mit der Rechtfertigung des Bestehens einer Zollunion oder Freihandelszone – wie etwa der Europäischen Union – abgewichen werden kann. Auch Nachbarländern und Entwicklungsländern können besondere Handelsvorteile eingeräumt werden.

25. TTIP reiht sich in einen Trend zu sogenannten Mega-Regionals ein. Das sind Abkommen, die Länder und Regionen mit einem großen Anteil am Welthandel und den globalen Investitionen umfassen (SCHMUCKER 2014, S. 18). Das Abkommen soll zum einen Verpflichtungen fortentwickeln, die sich aus der WTO ergeben (sog. WTO+). Das betrifft die Bereiche Handel mit Waren und Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte und öffentliche Beschaffung. Zum anderen soll es Bereiche betreffen, die bislang nicht Gegenstand der WTO waren (sog. WTO X), zum Beispiel Investitionsschutz, Wettbewerbsschutz sowie regulatorische Kohärenz (KRAJEWSKI 2014a).

26. Die für den Umweltbereich bedeutenden TBT- und SPS-Übereinkommen der WTO enthalten bereits strenge Anforderungen an Regulierungen, die den Handel beeinträchtigen können (STOLL et al. 2014, S. 392). Das TBT-Übereinkommen behandelt hoheitliche, zwingende und freiwillige technische Standards und berührt damit den produktbezogenen Umweltschutz. Das SPS-Übereinkommen setzt die Regeln fest, denen WTO-Mitglieder folgen müssen, wenn sie Vorschriften im Hinblick auf Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit erlassen (s. Tz. 54). Beide Abkommen sind auch relevant für prozessbezogene Regelungen. Dies sind Anforderungen, die sich nicht unmittelbar im Produkt niederschlagen wie die Produktion von Strom aus erneuer-

baren Energien, der dadurch zu „grünem Strom“ wird. Auch in diesen Vertragswerken sind Klauseln zur gegenseitigen Anerkennung und Harmonisierung von technischen bzw. sanitären und phytosanitären Maßnahmen enthalten. In vielen Freihandelsabkommen wird ausdrücklich auf die WTO-Abkommen Bezug genommen. Dies ist auch in den Kommissionsentwürfen zu TTIP (wie es auch allgemein in Freihandelsverträgen nach Art. XXIV GATT üblich ist) vorgesehen. Das in TTIP vorgesehene TBT-Kapitel erklärt das entsprechenden WTO-Abkommen zu TBT zum integralen Bestandteil des Vertragstextes (Art. 2 Abs. 1 EU-Vorschlag zu TBT, Europäische Kommission 2015j). Im SPS-Kapitel ist vorgesehen, dass TTIP die Umsetzung des WTO-SPS-Abkommens fördern soll (Art. 2 Nr. 3 des EU-Vorschlags zum SPS-Kapitel, Europäische Kommission 2015i). Wie auch das GATT führten die WTO-Unterabkommen bereits zu einer Reihe von wichtigen Entscheidungen zur Zulässigkeit von Handelsbeschränkungen, die ihrer Begründung nach dem Umweltschutz dienen sollen (WTO-Entscheidungen, die die EU betreffen: DE VILLE 2014, S. 278).

Das GATT und die beiden Nebenabkommen SPS und TBT enthalten Beschränkungen für die nationale Gesetzgebung der Vertragsstaaten. Dies betrifft Gesetze, die den internationalen Handel beschränken, zum Beispiel indem sie die Einfuhr von Produkten verbieten, die bestimmten Anforderungen nicht genügen (ausf. Tz. 49 ff.). Gerade im sensiblen und öffentlich diskutierten Bereich der Lebensmittel gilt bereits jetzt in weiten Teilen, dass eine Regulierung nur auf der Basis von wissenschaftlichen Erkenntnissen erfolgen darf, die eine Gesundheitsgefahr eindeutig belegen.

Der EU-US-Hormonfleischfall

27. Streit über die Harmonisierung und Angleichung von Produktionsstandards für Lebensmittel gibt es nicht erst seit den Verhandlungen zu TTIP. Ein Beispiel dafür bietet die Auseinandersetzung über die Verwendung von Wachstumshormonen in der Rinderzucht zwischen der EU und den USA. Die Auseinandersetzung darüber reicht in die 1980er-Jahre zurück. Die EU erließ 1981 die erste Richtlinie, die den Einsatz von Anabolika in der Viehzucht verbot. Die Richtlinie untersagte den Einsatz synthetischer Hormone und beschränkte die Anwendung von natürlichen Wachstumsstoffen auf medizinische Ausnahmefälle. Der Import von Tieren und Fleisch, die mit Hilfe von Masthormonen gezüchtet worden waren, wurde vollständig verboten. Hintergrund waren sowohl Besorgnisse hinsichtlich der schädlichen Gesundheitswirkung als auch die Tatsache, dass europäische Konsumenten das „Hormonfleisch“ ablehnten. Die USA – als Großproduzent von Rindfleisch – erreichte durch Proteste zwar, dass sich das endgültige Inkrafttreten des Einfuhrverbotes bis zum 1. Januar 1989 verzögerte, konnte dieses aber nicht verhindern.

Begründet wurde das Einfuhrverbot mit dem Vorsorgeprinzip: Die natürlichen Wachstumshormone (17 β -Oestradiol, Testosteron und Progesteron) sowie deren synthetischen Äquivalente (Zeranol, Trenbolonacetat und Melengestrolacetat) stünden auf der Basis erster Studien im Verdacht, eine gesundheitsschädigende Wirkung auf den Verbraucher zu haben.

Die USA reagierten auf das Importverbot, indem sie einen 100 %igen Wertzoll in Höhe von jährlich 93 Mio. USD auf europäische Agrarexportgüter erhoben. Der Strafzoll blieb bis zum Mai 1996 in Kraft. Der *Codex Alimentarius*, auf den das zusammen mit dem GATT 1995 in Kraft getretene SPS-Abkommen verweist, verzichtete auf die Festlegung einer Maximalgrenze für natürliche Hormone. Beim *Codex Alimentarius* handelt es sich um eine Sammlung von Normen für die Lebensmittelsicherheit und -produktqualität, die seit 1963 von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation der Vereinten

Nationen (WHO) herausgegeben werden. Die Normen bestimmen, welche Maßnahmen nicht als Handelshemmnis verstanden werden dürfen.

Die USA begründen ihre Gegenmaßnahmen damit, dass diese Hormone sowohl im menschlichen als auch tierischen Körper ohnehin vorhanden seien. Für synthetische Anabolika definieren sie zudem eine Maximalgrenze. Dies bot den USA – unterstützt durch Kanada und Neuseeland – einen rechtlichen Ausgangspunkt für eine Klage gegen die EU vor der WTO. Die USA klagten, weil die EU durch die Aufrechterhaltung des Importverbots WTO-Verpflichtungen verletzt habe. Das WTO-Schlichtungspanel gab der Klage 1997 statt und erlegte der EU auf, die streitige Richtlinie in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen aus dem SPS-Abkommen zu bringen (WTO 2009, Rn. 9.2). Gerügt wurde insbesondere der Verstoß gegen Art. 3.1, 5.1 und 5.5 des SPS-Abkommens, da die EU es unterlassen habe, wissenschaftliche Gutachten vorzulegen, die das Gesundheitsrisiko ausreichend belegen.

Das WTO-Berufungsgericht hielt die Bewertung im Kern aufrecht. Obwohl die Berufungsinstanz die ernsthaften Besorgnisse über die Gesundheitsschädlichkeit der Hormone anerkannte, hielt es die vorgelegten Studien nicht für ausreichend, um den Verdacht zu stützen. Ein vorsorgliches Verbot wäre nach dem SPS-Abkommen lediglich vorübergehend möglich gewesen (WTO 1998).

Nachdem die EU dieser Entscheidung nicht nachkam, erließ der US Trade Representative Strafzölle gegen europäische Importgüter der EU-15 (mit der Ausnahme Großbritanniens) im Umfang von jährlich 116,8 Mio. USD. Kanada folgte mit Sanktionen in Höhe von rund 8,5 Mio. USD pro Jahr. 2009 wurden die Wertzölle abermals erhöht und auf die neuen Mitgliedstaaten der EU ausgedehnt. Ein vorläufiger Kompromiss in dem seit fast drei Jahrzehnten andauernden Streit fand sich erst 2009: Die europäische Importquote für US-amerikanisches Rindfleisch aus nichthormoneller Produktion wurde erhöht. Im Gegenzug hoben die USA alle Strafzölle auf. Ein endgültiger Konsens auf politischer Ebene ist bisher allerdings nicht absehbar. Die EU hält an ihren Regelungen fest, obwohl diese durch die WTO-Rechtsprechung als unzulässig bewertet worden waren und verteidigt so ihre Regulierungsphilosophie.

28. Die steigende Anzahl von Freihandelsabkommen stellt auch eine Reaktion auf die Stagnation in der aktuellen Verhandlungsrunde der WTO, der Doha-Runde dar (VIJU et al. 2010, S. 6; ZAGEL 2015, S. 108). Freihandelsabkommen, die von der EU und den USA mit Drittstaaten geschlossen werden, beziehen zunehmend regulatorische Fragen ein (HORN et al. 2010, S. 1587). Ziel ist es dabei auch, in den Abkommen regionsübergreifend Regeln zu setzen, die wegen der stockenden Verhandlungen in der WTO nicht zur Sprache kommen. Vor allem die Europäer führen ausdrücklich das Argument an, durch TTIP könnten auch Regeln für den globalen Handel gesetzt werden (SCHMUCKER 2014, S. 20). Die EU und die USA hatten zuvor versucht, diese Regulierungsfragen in WTO-Regelungen einfließen zu lassen, waren damit aber am Widerstand von Schwellen- und Entwicklungsländern gescheitert (HORN et al. 2010). Dementsprechend befürchten China, Indien und andere Schwellenländer als Folge der regionalen Freihandelsabkommen und insbesondere als Folge von TTIP, künftig Standards akzeptieren zu müssen, ohne ein Mitspracherecht bei deren Entstehung zu haben (PERTHES 2014).

3 Regulatorische Kooperation

29. Regulatorische Kooperation hat das Ziel, Regulierungen so zu gestalten, dass sie besser aufeinander abgestimmt sind, um damit den Handel zu fördern. Sie findet in erster Linie zwischen Regierungen statt. Es sind ganz unterschiedliche Formen von Regulierungen betroffenen, was durch die häufig ver-

wendete Formulierung, es würden „Standards“ angeglichen, nicht wiedergegeben wird.

Die Regulierungszusammenarbeit kann erstens Regelungen betreffen, die der Gesetzgeber erlässt, also Gesetze bzw. auf EU-Ebene Richtlinien und EU-Verordnungen. Zweitens erstreckt sie sich auf Regulierungen, die auf Seiten der EU bzw. der Mitgliedstaaten durch die Exekutive erlassen werden. Dabei handelt es sich in Deutschland um Rechtsverordnungen und in der EU um delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte, die die Kommission erlässt. Vielfach geht es drittens nicht um Recht im materiellen Sinne, sondern um technische Normen und Standards. Diese werden oftmals von Normungsorganisationen wie dem Deutschen Institut für Normung (DIN) entwickelt (GABLER 2014), in der EU durch das European Committee for Standardization (CEN) und das European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC). Alle diese unterschiedlichen „Regelwerke“ enthalten „Standards“ im Sinne von Schutzstandards (zu Definitionen und der Gesetzgebung sowie privater Normsetzung in der EU und den USA vgl. BDI 2015b, S. 7–17).

Die Möglichkeiten der Kooperation reichen grundsätzlich von einem Austausch von Informationen über die gegenseitige Anerkennung bis hin zur Harmonisierung (AHEARN 2009; vgl. Abb. 2). Für TTIP nennt die Europäische Kommission als Ziel der regulatorischen Kooperation ausdrücklich, dass abweichende Anforderungen an Handel und Investitionen verringert werden sollen, indem die Vereinbarkeit geplanter und bestehender Rechtsakte der EU und der USA gefördert wird (Europäische Kommission 2014a, S. 2). Sie

schätzt, dass bestehende regulative Handelshürden einem Zoll von zehn bis zwanzig Prozent entsprechen (Europäische Kommission 2014b, S. 1). Die Europäische Kommission beschreibt TTIP als ein auf Fortentwicklung angelegtes Abkommen (living agreement), das einen eigenen Auftrag (inbuilt agenda) hat und es ermöglichen soll, im Laufe der Jahre auch neue Themen einzubeziehen (Europäische Kommission 2013b, S. 4).

3.1 Ziele der regulatorischen Kooperation in TTIP

30. Zur Annäherung der Regulierungen werden Kapitel zu einzelnen Branchen, nämlich Chemikalien, Kosmetika, Maschinenbau, Medizintechnik, Pestizide, Informations- und Kommunikationstechnik, Arzneimittel, Textilien und Fahrzeuge verhandelt. Neben diesen branchenspezifischen Kapiteln sind drei übergreifende Kapitel geplant: eines zu technischen Handelsbarrieren (TBT), eines zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS) und ein allgemeines über die regulatorische Zusammenarbeit. Die Regelungen zur Kooperation in den speziellen Kapiteln sowie dem TBT- und dem SPS-Kapitel sollen gegenüber dem „allgemeinen Teil“ vorrangig gelten.

31. Anfang Mai 2015 hat die Europäische Kommission einen überarbeiteten Textvorschlag für das Kapitel zur regulatorischen Zusammenarbeit in TTIP veröffentlicht (Europäische Kommission 2015l, nachfolgend Regulierungskapitel) sowie Erläuterungen zu diesem Kapitel (Europäische Kommission 2015d). Der Entwurf stellt die allgemeinen Ziele einer regulatorischen Zusammenarbeit aus europäischer Sicht dar. Dabei hebt er die Bedeutung von Regulierung zur Erreichung legitimer gesamtgesellschaftlicher Ziele (public policy objectives) hervor. Er betont das Recht auf Regulierung (right to regulate). Aus diesem Entwurf, den Texten für die Präambel und zahlreichen Vorschriften der WTO, auf die in TTIP Bezug genommen wird, lassen sich der Regulierungskooperation übergeordnete Ziele ableiten, die ein hohes Schutzniveau anerkennen und den Versuch einer Balance zwischen (Umwelt-)Schutzzielen und Handelszielen erkennen lassen:

- Wachstum und Beschäftigung stärken, indem Handel und Investitionen durch regulative Zusammenarbeit erleichtert werden (Art. 1 Abs. 1 lit. a Regulierungskapitel);
- unnötig belastende, doppelte oder abweichende regulative Anforderungen, die den Handel oder Investitionen betreffen, reduzieren, indem die Kompatibilität von geplanten oder bestehenden Rechtsakten gefördert wird (Art. 1 Abs. 1 lit. a Regulierungskapitel);
- Effektivität und Effizienz von Regulierungen erhöhen, indem pro-wettbewerbliche regulatorische Rahmenbedingungen gefördert werden, die transparent und vorhersehbar für Bürger und Wirt-

schaftsteilnehmer sind (Art. 1 Abs. 1 lit. c Regulierungskapitel);

- ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und weitere Schutzgüter verfolgen (Art. 1 Abs. 1 lit. a Regulierungskapitel). Recht auf Regulierung (right to regulate) anerkennen und Bedeutung von Regulierung zur Verfolgung von Gemeinwohlzielen hervorheben (Präambel);
- die Entwicklung, Verabschiedung und Stärkung von internationalen Abkommen fördern ebenso wie ihre zeitnahe Umsetzung und Anwendung, um so die Zusammenarbeit auch mit Drittstaaten zu stärken und kohärente regulatorische Ergebnisse zu erzielen;
- außerdem sollen „gute regulative Prinzipien und Praktiken“ verwendet und gefördert werden (Art. 1 Abs. 1 lit. d 4. Regulierungskapitel).

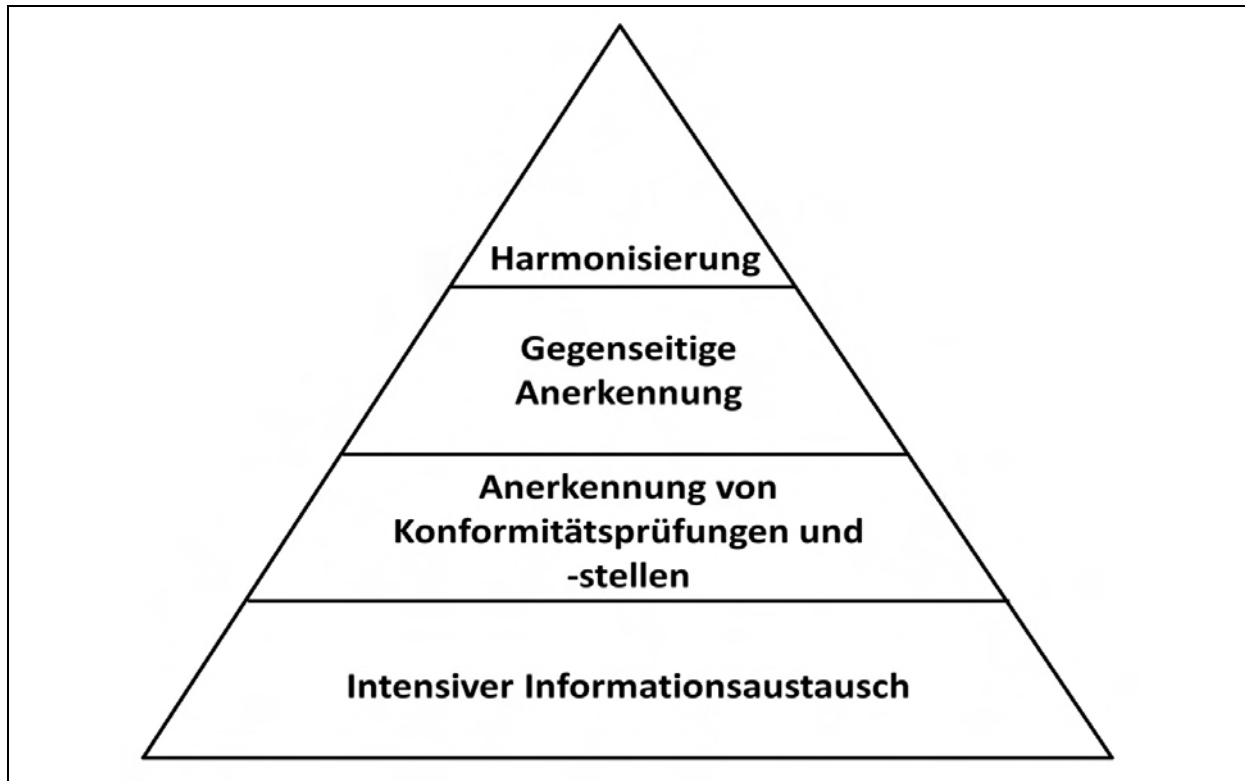
3.2 Mechanismen der regulatorischen Kooperation

32. Die Regulierungszusammenarbeit ist breit angelegt und betrifft handelsbezogene Regulierungen von Waren und Dienstleistungen. Nach Art. 3 des EU-Textvorschlags gilt der Abschnitt II (good regulatory practices) für Regulierungen auf Ebene der EU bzw. der US-Bundesebene, die produkt- und dienstleistungsbezogen sind (Art. 3 Abs. 1 lit. a und b), wenn diese nicht generell vom Anwendungsbereich des Kapitels ausgenommen sind. Der Abschnitt III gilt zusätzlich auch für Regulierung auf „dezentraler Ebene“, also auch auf der der Mitgliedstaaten und der US-Bundestaaten. Die betroffenen Regulierungen müssen zusätzlich die Kriterien des Art. 1 des Vorschlags erfüllen (vgl. common interest nach Art. 1 Abs. 2) und bereits oder in der Zukunft Auswirkungen auf den gemeinsamen Handel haben (Europäische Kommission 2015l). Der Begriff des „common interest“ macht deutlich, dass die Kooperation erfolgen soll, wenn sie im beiderseitigen Interesse liegt. Eine Ablehnung des Austausches ist daher möglich, muss aber der anderen Seite begründet werden.

In die Regulierungskooperation sollen sowohl Rechtsakte auf „zentraler Ebene“ als auch teilweise auf „dezentraler Ebene“ einbezogen werden. Das umfasst zunächst Rechtsakte der EU und der US-Regierung. Eingeschlossen sind aber auch Bestimmungen von EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene (also nicht Gesetze von deutschen Bundesländern) sowie Gesetze und Verordnungen von US-Bundestaaten. Nur wenige Bereiche wie audiovisuelle Dienstleistungen sind ausdrücklich ausgenommen. Die Regulierungszusammenarbeit kann auf verschiedene Arten erfolgen, die auch auf internationaler Ebene (insbesondere in der WTO sowie in internationalen Normungsorganisationen) bekannt sind. Die Ansätze sind nach dem (abnehmenden) Grad der Tiefe der Kooperation dargestellt (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2

Mechanismen der regulatorischen Kooperation



Quelle: DIELS und THORUN 2014, S. 14, verändert

Harmonisierung

33. Die weitreichendste Methode der Regulierungszusammenarbeit ist die Schaffung gemeinsamer Regelungen bzw. Standards, die in beiden Wirtschaftsräumen gelten und unter Umständen bestehende nationale Regelungen ablösen. Eine solche Harmonisierung ist anspruchsvoll und auf internationaler Ebene eher die Ausnahme. Eine Harmonisierung findet am ehesten durch die Ausrichtung nationaler Regulierungen an zuvor durch internationale Organisationen festgelegten Standards statt (Art. 10 Abs. 2 lit. b i. Regulierungskapitel). Harmonisierungen dieser

Art finden sich vor allem im Bereich technischer Normen durch die Internationale Organisation für Normung (ISO) oder andere Organisationen, die Teile der internationalen Normungsstruktur sind (CEN, IEC, ITU, CENELEC, ETSI). Während ungefähr 31 % der europäischen Normen ISO-Normen sind (im Bereich Elektrotechnik sogar 75 %), werden in den USA ISO-Normen nicht in einem vergleichbaren Umfang verwendet (GABLER 2014). Für das Welthandelsrecht ist im Bereich der Standards für sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen vor allem der Codex Alimentarius entscheidend.

Beispiel für die bisherige Kooperation im Bereich Chemikalien

34. Im Bereich der Testung und Prüfung von Chemikalien gibt es im Rahmen der OECD bereits eine Reihe von Kooperationen zwischen Deutschland bzw. Europa und den USA. Dabei werden gemeinsame Methoden zur Prüfung von Chemikalien (sog. Test-Guidelines) entwickelt. Eine formelle Kooperation gibt es auch im Bereich Sicherheitsforschung von Nanomaterialien. Diese technische Zusammenarbeit erfolgt nach Aussage des Umweltbundesamtes (UBA) in aller Regel konstruktiv.

Die Zusammenarbeit wird aber nach Auffassung des Umweltbundesamtes (UBA 2015a) dann schwierig, wenn es um die Bewertung von Chemikalien geht. Zum Beispiel bestand im Hinblick auf Pflanzenschutzmittel eine Kooperation zwischen den Staaten der OECD. In diesem Rahmen sollten die verschiedenen Bewertungen, die zu einem Wirkstoff vorliegen, jeweils von unterschiedlichen OECD-Staaten angefertigt werden und dann in ein gemeinsames Dossier einfließen. Was als Arbeitsteilung gedacht war, gestaltete sich aber in der Praxis sehr zeitintensiv, unter anderem durch aufwendige Abstimmungs- und Kommunikationswege. Die Kooperation führte auch zu keiner nennenswerten Harmonisierung der Bewertung und wurde nach Auswertung der Erfahrungen schließlich eingestellt (gekürzt übernommen aus UBA 2015a).

Gegenseitige Anerkennung

35. Häufiger als die Harmonisierung ist die gegenseitige Anerkennung von Produkthanforderungen und technischen Standards sowie Verfahren. Beide Vertragspartner behalten dabei ihre Regulierungen bei, erklären aber, dass die Anforderungen der anderen Vertragspartei das gewünschte Regulierungsziel ebenfalls erreichen. Die betroffenen Produkte oder Dienstleistungen dürfen deshalb importiert werden, ohne ein weiteres Zulassungsverfahren zu durchlaufen. Das TTIP-Regulierungskapitel behandelt die gegenseitige Anerkennung in Art. 10 Abs. 2 lit. a. Dieser Artikel betrifft die vollständige oder teilweise gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit von Rechtsakten auf der Grundlage des Nachweises, dass sie die von den Parteien verfolgten öffentlichen Ziele gleichwertig erfüllen. Er lautet: „Mutual recognition of equivalence of regulatory acts, in full or in part, based on evidence that the relevant regulatory acts achieve equivalent outcomes as regards the fulfilment of the public goals pursued by both Parties.“ Ein Produkt darf dann auch importiert werden, wenn es die Vorschriften des Importstaats nicht im Einzelnen einhält. Ein Beispiel dafür ist das Abkommen zwischen den USA und der EU über die gegenseitige Anerkennung von Bio-Produkten von 2012. Danach gelten Produkte aus ökologischer Produktion, die nach der EU-Öko-Verordnung bzw. dem National Organic Program zertifiziert sind, als „bio“ und können als solche verkauft und gekennzeichnet werden. Eine Ausnahme besteht für in den USA zertifizierte Produkte, die Antibiotika enthalten.

Konformitätsprüfungen und Konformitätsbewertungsstellen

36. Betroffen sind hier zwei unterschiedliche Verfahren: die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsprüfungsstellen und die gegenseitige Anerkennung von Prüfkriterien. Bei ersterer werden Stellen in dem einen Land (in Deutschland z. B. TÜV oder Dekra) als Konformitätsprüfungsstellen von der anderen Seite anerkannt, sodass sie Konformitätsbewertungen vornehmen können, die akzeptiert werden.

Konformitätsbewertungen erbringen den Nachweis, dass ein Prozess oder Produkt bestimmte Anforderungen erfüllt, die sich durch Gesetze, Regulierungen oder Normen ergeben. Sie dienen der Qualitätsprüfung und Sicherheit. In der EU wird der Konformitätsnachweis oftmals durch eine Herstellererklärung (supplier's declaration) erbracht. Manchmal muss die Prüfung durch Dritte erfolgen. Der Hersteller kann zur Prüfung, ob die geltenden Anforderungen eingehalten werden, harmonisierte Normen heranziehen. Die Herstellererklärung wird durch die CE-Kennzeichnung nachgewiesen (BDI 2015b, S. 15).

In den USA müssen Hersteller zum Nachweis, dass ein Produkt die Vorgaben einer Norm erfüllt, oftmals Prüfzeichen eines unabhängigen Testlabors erwerben,

die wiederum von der US-Behörde für Arbeitsplatzsicherheit (Occupational Safety & Health Administration, OSHA) anerkannt werden. Die Testlabore prüfen und zertifizieren ausschließlich nach nationalen US-amerikanischen Normen. Es besteht keine Verpflichtung der Testlabore, ihre Prüfergebnisse gegenseitig anzuerkennen (BDI 2015b, S. 16).

Die gegenseitige Anerkennung von Prüfkriterien führt dazu, dass die Ergebnisse von ausländischen Konformitätsprüfungen als gleichwertig akzeptiert werden. Das 1999 zwischen der EU und den USA abgeschlossene Mutual Recognition Agreement betrifft zum Beispiel die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsprüfungen in den Bereichen Telekommunikation, medizinische Geräte und Freizeitgeräte (Agreement on mutual recognition between the European Community and the United States of America, OJ L 31/3 v. 4. Februar 1999).

Informationsaustausch

37. Die Kooperation im Rahmen von TTIP soll vor allem aber auch geplante Regulierungsvorhaben umfassen. Sie sollen jährlich der anderen Seite bekannt gegeben werden (Art. 5 Regulierungskapitel). Der anderen Seite wird dann die Möglichkeit gegeben, die geplanten Vorhaben zu kommentieren. Dabei soll eine Verzögerung der Gesetzgebung ausdrücklich vermieden werden (ausf. Tz. 45).

Vereinfachung

38. Die Vereinfachung von Regulierungen ist eine weitere Form der Regulierungszusammenarbeit, die das Regulierungskapitel als Unterfall der Harmonisierung anführt (Art. 10 Abs. 2 lit. c Regulierungskapitel). Dieser Begriff stammt eher aus dem Zusammenhang Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau. Dementsprechend wird in dem Kapitel in Art. 1 Abs. 4 auch ausdrücklich auf die Empfehlungen des OECD-Ausschusses über Regulierungspolitik und Governance vom 22. März 2012 verwiesen (OECD 2012). Angestrebt wird hier wohl die beidseitige Änderung von Regulierungen mit dem Ziel der Vereinfachung beispielsweise durch Abbau von Formalitäten, Nachweisverpflichtungen und Genehmigungsanforderungen.

3.3 Institutionen und Umfang der Verrechtlichung der Regulierungskooperation

Institutionen

39. Die regulatorische Kooperation soll im Kern durch verschiedene Ausschüsse erfolgen, die mit Regierungsvertretern beider Seiten besetzt werden. Dabei soll die EU durch die Europäische Kommission und Vertreter des „non-central level“, also der Mitgliedstaaten repräsentiert werden (Art. 16 Abs. 1 Regulierungskapitel). In TTIP ist ein Hauptausschuss vorgesehen (Joint Ministerial Body), dem Minister bzw. Kommissare angehören sollen und der die ge-

samte Verwaltung und Umsetzung des Freihandelsabkommens koordiniert. Für die Regulierungszusammenarbeit soll ein gesonderter Regulierungsrat zuständig sein (Regulatory Cooperation Body), der seinerseits weitere Unterausschüsse einrichten kann (Art. 14; s. Abb. 3).

Ein Modell für den in TTIP vorgesehenen Regulierungsrat ist der US-kanadische Regulatory Cooperation Council, den LESTER und BARBEE (2013) als pragmatischen Ansatz bewerteten, die „low hanging fruits“ zu ernten. Er zeichne sich insbesondere durch eine breite und frühzeitige Einbeziehung aller Stakeholder aus, sodass eine Vereinnahmung durch Industrieinteressen vermieden würde (ebd., S. 860 ff.). Auch bei dem Comprehensive Trade and Economic Agreement (CETA), das zwischen Kanada und der EU verhandelt wurde, und von den am Vertrag beteiligten Staaten noch nicht ratifiziert worden ist, ist umstritten, ob die einzurichtenden Ausschüsse verbindliche

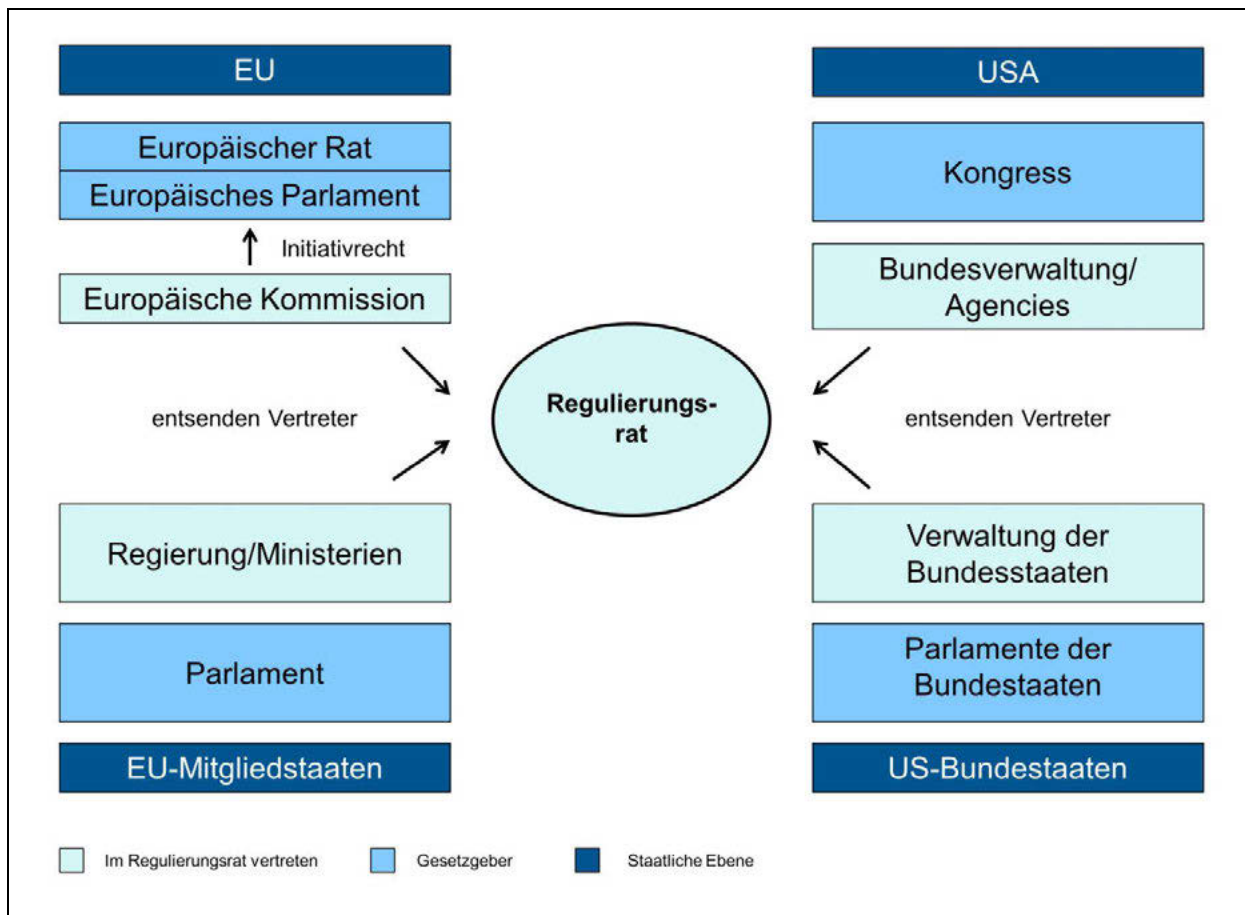
Beschlüsse fassen können. Der TTIP-Regulierungsrat soll jedenfalls nach derzeitigem Stand keine solchen Befugnisse erhalten. Ebenfalls unklar ist bislang, ob der TTIP-Hauptausschuss entsprechende Kompetenzen haben wird.

Verrechtlichung

40. Da bislang lediglich Verhandlungsentwürfe vorliegen, steht noch nicht fest, in welchem Ausmaß die Regulierungskooperation in TTIP verrechtlicht wird. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann noch nicht mit Sicherheit gesagt werden, inwieweit die regulatorische Kooperation möglicherweise zu bindenden, durchsetzbaren Beschlüssen führen könnte, die Einfluss auf europäische Gesetze und Standards nehmen (oder nehmen können). Hinweise lassen sich jedoch dem Verhandlungsstand entnehmen (Stand: Mitte Dezember 2015).

Abbildung 3

Regulierungszusammenarbeit in TTIP



SRU/SG 2016/Abb. 3

41. Der Entwurf des Regulierungskapitels der Europäischen Kommission enthält in eckigen Klammern den Hinweis, dass der Regulierungsrat keine

Befugnis besitzen wird, Rechtsakte zu verabschieden (Art. 14 Abs. 2 lit. c Platzhalter, so auch ausdrücklich die Erläuterungen der Europäischen Kommission

2015d, S. 12; HOFFMEISTER 2015, S. 46). Überdies geht die Kommission gegenwärtig davon aus, dass die Regeln über die Regulierungszusammenarbeit nicht den Streitschlichtungsmechanismen unterfallen werden (General Notes 4. Regulierungskapitel). Auch Art. 1 Abs. 2 des Regulierungskapitels betont, dass keine Verpflichtung der Vertragsparteien besteht, ein bestimmtes regulatorisches Ergebnis zu erzielen. Schließlich ist die bilaterale Regulierungszusammenarbeit generell darauf angewiesen, dass beide Seiten einem Vorschlag zustimmen. Somit ist wohl davon auszugehen, dass zukünftig keine bindenden einzelnen Beschlüsse durch TTIP-Organe gefasst werden können.

Andererseits enthält das Regulierungskapitel durchaus (weichere) verpflichtende Bestimmungen. Dazu zählt die Verpflichtung, mindestens einmal jährlich eine Liste geplanter Gesetzesvorhaben zu veröffentlichen, wie dies in der EU bereits jetzt geschieht. Dabei soll auch mitgeteilt werden, ob für diese Vorhaben eine Gesetzesfolgenabschätzung geplant ist (Art. 5 Regulierungskapitel). Soweit eine Seite dieses wünscht, soll ein Austausch über die geplanten Vorhaben geführt werden, bei dem die darum gebetene Vertragspartei auf jeden substanziellen Kritikpunkt antworten muss. Wird ein Austausch abgelehnt, muss dies begründet werden. Führen die Vertragsparteien eine Gesetzesfolgenabschätzung durch, so sollen unter anderem die Regulierungsansätze der anderen Vertragspartei einbezogen und die Auswirkungen auf Handel und Investitionen untersucht werden (Art. 7 Regulierungskapitel).

Einerseits wird darauf hingewiesen, dass die genannten Verfahrensschritte auf EU-Seite zum Teil bereits geltende Praxis sind (Veröffentlichung geplanter Vorhaben, sowie das durch die Better Regulation Agenda der Europäischen Kommission umfangreich ausgestaltete Impact Assessment). Andererseits wird eingewandt, dass es bislang nicht Praxis ist, sich schriftlich und dezidiert mit der Kritik der USA bzw. der EU an geplanten Regulierungsvorhaben zu befassen. In den USA sieht das Verwaltungsverfahren vor, dass auch Regulierungsentwürfe auf der untergesetzlichen Ebene umfassend von Vertretern der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft kommentiert werden (sog. notice and comment-Prozess). Behörden sollen der Öffentlichkeit ermöglichen, jede vorgeschlagene Regulierung zu kommentieren und dafür einen Zeitraum von nicht weniger als 60 Tagen vorsehen (vgl. BDI 2015b mit Nachweisen). Dies bietet Verzögerungsmöglichkeiten im Vorfeld von rechtlich verbindlichen Verfahrensschritten und -fristen. Da dies vor einem Gesetzgebungsprozess geschieht, eröffnen sich damit Möglichkeiten, ein Gesetzgebungsvorhaben der Vertragspartei zu beeinflussen. Auch die Zusammenarbeit an sich kann politischen Druck aufbauen, im Rahmen von Regulierungen die Wünsche der Vertragspartei einzubeziehen. Die Aussicht, dass sich geplante Regulierungen zusätzlich durch den bilateralen Austausch verzögern oder erschweren, kann zudem abschreckende Wirkung auf die Regulierer haben

oder dazu führen, dass von vornherein die weniger anspruchsvolle Lösung gewählt wird. Dies kann vor allem dort der Fall sein, wo die öffentliche Aufmerksamkeit gering ist.

Besondere Regelungen gelten im Bereich der SPS-Maßnahmen. Art. 9 Abs. 1 des EU-Entwurfs des SPS-Kapitels in TTIP sieht vor, dass das Importland die SPS-Maßnahmen des Exportlandes als gleichwertig anerkennen soll, wenn letzteres „objektiv nachweist“, dass seine Maßnahmen einen gleichwertigen Schutz erreichen. Diese Anforderung ist nicht spezifiziert.

3.4 Mögliche Auswirkungen der Regulierungskooperation auf die Umwelt

42. Der vorgesehene Regulierungsrat wird nach derzeitigem Stand keine Kompetenzen besitzen, unmittelbar und direkt das gesetzliche Schutzniveau im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherbereich zu senken, also bestehendes Recht zu ändern (s. Tz. 41). Denn gegenwärtig gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass TTIP die bestehenden gesetzlichen Entscheidungsmechanismen verändern kann. Soweit es nach EU- oder US-Recht der Beteiligung des Gesetzgebers bedarf, ist deshalb davon auszugehen, dass dies auch mit TTIP so bleibt. Dafür spricht neben dem Vertragstext auch, dass weder die vorgesehenen gemeinsamen Gremien noch die darin vertretenen staatlichen Institutionen – die Europäische Kommission und US-amerikanische Bundesbehörden – berechtigt sind, solche Änderungen eigenständig vorzunehmen (für die Bereiche Kosmetika und Chemikalien exemplarisch GERSTETTER et al. 2014, S. 28–31; s. auch Abb. 3).

Grundsätzlich besteht aber ein Problem der regulatorischen Kooperation darin, dass in zahlreichen relevanten Regelungsbereichen in der EU und in den USA sehr unterschiedliche Regulierungsphilosophien herrschen (s. Abschn. 3.6). Außerdem sind die Mandate der beteiligten Institutionen (US-amerikanische Bundesbehörden, Europäische Kommission, Vertreter der Mitgliedstaaten) sehr unterschiedlich. Oft ist nicht ersichtlich, wie diese Regulierungsphilosophien einander angenähert werden könnten, ohne Errungenschaften beispielsweise des Umwelt- oder Verbraucherschutzes aufzugeben. Durch den Harmonisierungsdruck könnten somit Regelungstraditionen gebrochen werden (GODT 2014, S. 411).

Außerdem unterliegen EU-Richtlinien und -Verordnungen regelmäßigen Revisionsprozessen und sind auch Gegenstand des von der Kommission initiierten Regulatory Fitness and Performance Programmes (REFIT). Dort werden sie mit dem Ziel überprüft, „regulatorische Belastungen zu reduzieren und bestehende Gesetze zu vereinfachen“ (Europäische Kommission 2015a; vgl. SRU 2016, Kap. 1). Es ist denkbar, dass in REFIT die vom Handelspartner geltend gemachten Handelshemmnisse vorrangig thematisiert und evaluiert werden.

Zudem gibt es Bereiche, in denen ohne unmittelbare Beteiligung des Gesetzgebers Regeln aufgestellt werden (sog. untergesetzliches Regelwerk). In manchen Bereichen hat die EU-Kommission bereits heute weitreichende Kompetenzen, die es ihr erlauben, ohne Einbeziehung des Parlaments geltendes EU-Recht umzusetzen (sog. delegierte Rechtsakte oder Durchführungrechtsakte). Überdies werden technische Standards schon heute ohne Beteiligung des Gesetzgebers auf der Ebene von Normungsorganisationen wie DIN, CEN oder ISO unter Einbeziehung von Experten, insbesondere aus der Industrie, entwickelt.

43. Es besteht jedoch faktisch die Möglichkeit, dass die Schutzstandards einer Vertragspartei geschwächt und unterlaufen werden. So kann Waren mit anderen Produkt- und Prozessstandards als den heimischen der Marktzugang im Zuge einer gegenseitigen Anerkennung gewährt werden (s. Tz. 35 f; GODT 2014, S. 411). Die Kompromissfindung über diese Anerkennung erfolgt in kleinen Gruppen von administrativen Fachvertretern. Eine Einigung wird erleichtert, da beide Seiten formal ihre Standards beibehalten können, ohne über deren Berechtigung einen ausdrücklichen Diskurs führen zu müssen (STOLL und KRÜGER 2014, S. 11).

Die gegenseitige Anerkennung ist somit in bestimmten Feldern kritisch zu bewerten. Auch wenn die Arbeit des Regulierungsrates transparent und offen erfolgen soll, ist es möglich, dass dies nicht in allen Unterausschüssen so konsequent erfolgt. Insbesondere dort, wo sich Fachleute mit scheinbar rein technischen Fragen wie der Überprüfung der Vergleichbarkeit von nicht gesetzlich geregelten Produkthanforderungen befassen, besteht die Gefahr, dass mit einem eher technokratischen Ansatz geprüft wird. Dann können unter Umständen die der Regulierung zugrundeliegenden sozio-ökonomischen Faktoren und kulturellen und ökologischen Präferenzen ausgeblendet werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass diese Bewertung stark von der betroffenen Branche und dem konkreten Inhalt abhängig ist.

Ein höheres Schutzniveau kann mit höheren Produktionskosten verbunden sein. Importierte Waren können dann günstiger angeboten werden als die im Inland produzierten. Möglich ist, dass nationale Hersteller dann aus Wettbewerbsgründen politischen Druck ausüben, um eine Senkung von Schutzstandards zu erreichen (DIELS und THORUN 2014, S. 16). So weisen BUREAU et al. (2014, S. 49) darauf hin, dass Produzenten im EU-Landwirtschaftssektor Angst vor Wettbewerbsverzerrungen haben. Diese können entstehen, wenn Zölle gesenkt werden, obwohl die Produzenten strengeren Anforderungen (z. B. im Hinblick auf Biotechnologie, Chemikalien sowie Umwelt- und Tierwohlregeln) genügen müssen als ihre Konkurrenten in den USA. Dies kann zu Forderungen nach einem „level playing field“ führen. In der EU wird diese Gefahr durchaus gesehen, sodass ihr durch eine Bestimmung im Verhandlungsmandat vorgebeugt werden soll (Rat der Europäischen Union 2013). Auch

das Europäische Parlament hat eigens gefordert, dass keine Angleichung nach unten stattfinden darf (Europäisches Parlament 2014).

44. Gestützt werden solche Befürchtungen durch die Vorstellungen, die Teile der amerikanischen Industrie von der gegenseitigen Anerkennung unter TTIP haben. Vertreter der amerikanischen Industrie und die amerikanische Handelskammer schlagen vor, dass Regulierer und Stakeholder (in diesem Fall vor allem die Industrie) berechtigt sein sollen, ganze Sektoren und Rechtsakte für die gegenseitige Anerkennung vorzuschlagen. Diese sollen dann daraufhin evaluiert werden, ob sie pauschal für kompatibel erklärt werden können (U.S. Chamber of Commerce und BUSINESSEUROPE 2012, S. 3). Dagegen sind die großen deutschen Wirtschaftsverbände der Auffassung, dass im Einzelfall geprüft werden muss, ob die Regelungen vergleichbar sind (BDI 2015b).

Verzögerungspotenzial

45. Großen Einfluss können Kooperationsmechanismen vor allem auf *zukünftige* Regulierungen haben. So könnte die regulatorische Kooperation genutzt werden, um Handelshemmnisse, die durch zukünftige Rechtsakte entstehen, zu problematisieren. Auch wenn im Verhandlungsentwurf der EU ausdrücklich festgeschrieben wird, dass durch die Konsultationen keine Verzögerungen in Rechtssetzungsprozessen entstehen sollen, wird genau dies von US-amerikanischen und europäischen Umweltverbänden befürchtet (sog. chilling oder freezing effect). Durch die Kooperation kann sich die Seite, die eine neue Regelung plant, unter Druck gesetzt fühlen, die Regelung zu unterlassen oder zumindest zunächst die Einwände des Vertragspartners auszuräumen (CIEL 2014; GERSTETTER 2014, S. 39). Eine – wie in dem Entwurf vorgesehen – sehr frühe Diskussion von geplanten Rechtsakten zwischen den Handelspartnern kann Druck in den frühen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses ausüben (MEUWESE 2009). Auch die US-amerikanische Verbraucherschutzbehörde (CPSC) und die US-Umweltbehörde (US-EPA) äußerten im Juni 2014 öffentlich, dass die Regulierungskooperation, insbesondere wenn sie mit der Einrichtung eines Regulierungsrates verbunden ist, den Erlass von Regulierungen zum Schutz von Verbrauchern erschweren und verzögern kann (STAMOULIS 2014). Auch das UBA identifiziert in einer nicht veröffentlichten Untersuchung einzelne Umweltbereiche, in denen Regulierungen weltweit oder in den USA durch den Einfluss der US-amerikanischen Industrie verzögert wurden (Tz. 46).

Dass die Befürchtung, Regulierungen könnten verzögert werden, durchaus berechtigt ist, belegen die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Erlass der europäischen REACH-Verordnung. Die US-Regierung hatte – teils wörtlich die Forderungen der US-amerikanischen Chemieindustrie übernehmend – massiven Druck gegen den Erlass der Verordnung ausgeübt (ausführlich beschrieben in: WAXMAN

2004; s. a. Trans Atlantic Consumer Dialog 2004; MEUWESE 2009). Der Druck auf die EU, REACH zu ändern, hat seitdem nicht nachgelassen, wie der Bericht über technische Handelshemmnisse des Handels-

beauftragten der USA (USTR) von 2014 belegt. Der Bericht führt aus, dass die USA bei jedem Treffen des TBT-Ausschusses der WTO seit 2003 Einwände gegen REACH vorgebracht haben (USTR 2014, S. 70)

Umweltschädliches Kältemittel in Klimaanlage von Pkw

46. Fluorierte Treibhausgase wirken stark klimaschädlich und ihre Emissionen müssen daher verringert werden (UBA 2010a). Diese Gase werden vor allem als Kältemittel eingesetzt. Eines der ersten Verbote fluorierter Treibhausgase erließ die EU im Jahr 2006 für Kältemittel in Pkw-Klimaanlagen. In Europa wurde seit 2003 vorrangig an der Entwicklung von Anlagen gearbeitet, die CO₂ statt fluorierter Treibhausgase als Kältemittel verwenden. CO₂ ist nicht brennbar, preisgünstig und weltweit verfügbar – im Gegensatz zu einem neuen fluorierten Produkt von US-Chemiefirmen, das stark umweltschädlich wirkt.

In den USA ist, anders als in Europa, für Kältemittel eine gesonderte Zulassung erforderlich. Die US-amerikanische Umweltbehörde EPA hatte der Europäischen Kommission im Jahr 2003 die schnelle Zulassung von CO₂ als Kältemittel für Pkw in Aussicht gestellt, veröffentlichte diese jedoch erst Mitte 2012. Noch vor der CO₂-Zulassung erfolgte nach nur drei Jahren im März 2011 die EPA-Zulassung für das fluorierter brennbare US-Kältemittel mit eher moderaten Anforderungen.

Die Zulassung des Kältemittels CO₂ für Pkw-Klimaanlagen wurde von der EPA um fast ein Jahrzehnt hinausgezögert, womit wirtschaftliche Interessen von US-Unternehmen geschützt wurden. Gleichzeitig wurde die Verwendung treibhausgasintensiver Kältemittel deutlich verlängert. Die europäischen Produzenten sahen es nicht als wirtschaftlich an, die innovative CO₂-Technik in Pkw einzuführen, solange dieses nicht auch in den USA als wichtigem Pkw-Leitmarkt zulässig war. Die über viele Jahre unklaren US-Anforderungen an den CO₂-Einsatz stellten ein erhebliches Entwicklungsrisiko dar. Die im Jahr 2012 verabschiedeten Regeln legen nun unnötig strenge Grenzwerte für den CO₂-Einsatz fest. Zur Erfüllung ist ein erhöhter technischer Aufwand nötig und dies verteuert die CO₂-Klimatechnik weiter. Die Serieneinführung in Pkw steht bis heute aus – zu Gunsten eines brennbaren US-amerikanischen Produktes, bei dem massive Sicherheitsbedenken bestehen (UBA 2010b; 2014; 2015a). Ein großer Fahrzeughersteller hat nunmehr angekündigt, die mit großem Aufwand entwickelten CO₂-Klimaanlagen in ihrem Luxussegment einzuführen („Sichere Erfüllung von Klimaschutzziele: Mercedes-Benz wird erste Fahrzeugmodelle mit CO₂-Klimaanlage ausrüsten“, Pressemitteilung der Daimler AG vom 20. Oktober 2015). Das Beispiel zeigt die massiven Umweltauswirkungen, die von einer verzögerten Regulierung ausgehen können.

Impact Assessment

47. Durchaus vergleichbare Befürchtungen werden mit der prominenten Rolle verbunden, die der Folgenabschätzung (Impact Assessment) im Vorschlag der Europäischen Kommission für das Regulierungskapitel zugewiesen wird. Das Impact Assessment soll sich insbesondere mit den Auswirkungen auf den Handel und Investitionen beschäftigen und den jeweiligen regulatorischen Ansatz der Vertragspartei einbeziehen. Zwar ist der Einfluss eines zukünftigen Rechtsaktes auf den internationalen Handel und grenzüberschreitende Investitionen schon jetzt ein Aspekt des Impact Assessment. Dort wird untersucht, ob das Gesetzesvorhaben Unterschiede im Rechtsrahmen zwischen EU-Unternehmen und Wettbewerbern in Nicht-EU-Ländern verstärkt oder verringert (Europäische Kommission 2009, S. 38).

Nach dem EU-Entwurf sollen Handelsinteressen bei der Erarbeitung jedes Rechtsaktes in die Überlegungen einbezogen werden. Sie können dann auch Gegenstand von Diskussionen mit dem Handelspartner sein. Dies kann dazu führen, dass zukünftige und verschärfte Standards einem verstärkten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sind (KRAJEWSKI 2014a, S. 5). Insbesondere gilt dies unter dem Gesichtspunkt der

Kosten-Nutzen-Bewertung, die bereits jetzt in den USA eine zentrale Rolle im Impact Assessment einnimmt (s. Tz. 58 sowie The White House – Office of Management and Budget 2011).

Aus einem kürzlich ergangenen EuG-Urteil kann gefolgert werden, dass der Folgenabschätzung nach Auffassung des EuG kein Wert an sich zukommt, um den Erlass oder nicht-Erlass von Rechtsakten zu rechtfertigen. Im Dezember 2015 urteilte der EuG in einem Verfahren Schwedens gegen die Europäische Kommission wegen des Nichterlasses eines delegierten Rechtsaktes, mit dem die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 über Biozidprodukte umgesetzt werden sollte. Der Gerichtshof weist darauf hin, dass in der Verordnung über Biozidprodukte kein Impact Assessment vorgesehen ist und dass die Kommission die verspätete Umsetzung der Verordnung nicht damit begründen kann, dass eine Folgenabschätzung erforderlich gewesen sei (EuG, Urteil vom 16. Dezember 2015 – T-521/14).

48. Die Forschung hat gezeigt, dass die Folgenabschätzung ein inhaltlich sehr offenes Instrument ist, dessen Funktion und Ergebnisse stark vom jeweiligen Kontext (Methoden, Analyseprozess, politische Prioritäten etc.) abhängen (RADAELLI 2005; HERTIN et al. 2009). Ein starker Fokus auf quantitative Abschätzungen – insbesondere Kosten-Nutzen-Analyse und Erfüllungsaufwand – führt tendenziell dazu, dass kurzfristige Kosten gegenüber langfristigen und schwer quantifizierbaren Umweltaspekten an Gewicht gewinnen (HERTIN et al. 2009). Insofern besteht das Risiko einer Verzerrung, womit das Ziel einer umfassenden Rationalisierung der Diskussion durch Folgenabschätzungen verfehlt würde. Damit könnte sich „das diskursive Feld der Auseinandersetzung um künftige Politiken zu Gunsten von Handel“ verschieben (GERSTETTER 2014, S. 39).

3.5 Risikobewertung im Handelsrecht

49. Regulierungen dienen nicht zuletzt dem Zweck, Gefahren und Risiken von Umwelt und Verbrauchern abzuwenden. Für diese Schutzgüter kommt es bei der regulatorischen Zusammenarbeit entscheidend darauf an, welcher Maßstab an die Risikobewertung angelegt und wie mit wissenschaftlichen Ungewissheiten umgegangen wird.

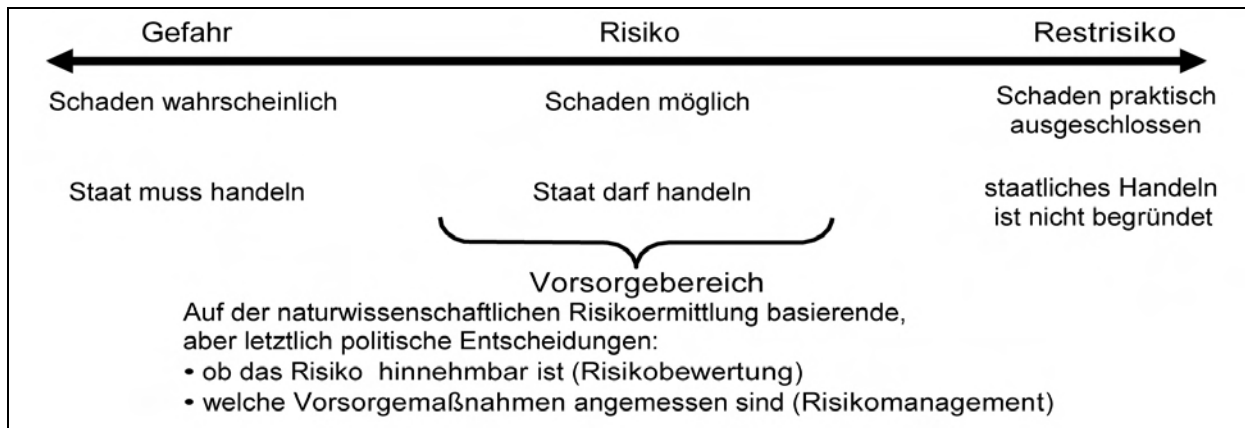
50. Das europäische Umweltrecht ist vom Vorsorgeprinzip geprägt, das staatliches Handeln zur Abwehr von Umweltrisiken auch bei unsicherer Erkenntnislage legitimiert (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Dadurch kann der Staat Schutzmaßnahmen und Restriktionen bereits dann vorsehen, wenn der wissenschaftliche Nachweis der Umweltschädlichkeit (noch) nicht erbracht ist, jedoch aufgrund einer vorläufigen und objektiven wissenschaftlichen Risikobewertung Anlass zur abstrakten Besorgnis besteht (CALLIESS in: CALLIESS/RUFFERT

2011, Art. 191 AEUV). Das Vorsorgeprinzip erlaubt es also aus Gründen der Vorsicht mehr zu tun, als es die zu einem bestimmten Zeitpunkt bereits nachgewiesenen Gefahren verlangen (Abb. 4). Bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips sind die Gesichtspunkte der Umweltvorsorge mit anderen Belangen abzuwägen, etwa mit der ökonomischen Zweckmäßigkeit. Zudem müssen die getroffenen Maßnahmen verhältnismäßig und diskriminierungsfrei sein (Europäische Kommission 2000).

Als Gegenmodell zum Vorsorgeprinzip gilt der sogenannte wissenschaftsbasierte Ansatz (science-based approach), der eine eher beweisorientierte Sichtweise einnimmt (z. B. SUNSTEIN 2005; MARCHANT 2001). Diese international übliche Bezeichnung darf nicht dahingehend missverstanden werden, dass dieses Modell für eine wissenschaftliche Herangehensweise steht, während das Vorsorgeprinzip einen nicht-wissenschaftlichen Charakter aufweist. Vielmehr verlangt auch die Anwendung des Vorsorgeprinzips, dass „aufgrund einer objektiven wissenschaftlichen Bewertung berechtigter Grund für die Besorgnis besteht, dass die möglichen Gefahren für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen nicht hinnehmbar oder mit dem hohen Schutzniveau der Gemeinschaft unvereinbar sein könnten“ (Europäische Kommission 2000). Der Unterschied zwischen beiden Modellen besteht darin, wie mit Wissenslücken umgegangen wird und welche Anforderungen an den Beweis eines Umweltrisikos gestellt werden. Tendenziell lässt der wissenschaftsbasierte Ansatz weniger Spielraum für umweltschutzorientierte Regulierungsentscheidungen als das Vorsorgeprinzip, solange ein Umweltrisiko wissenschaftlich nicht oder nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nachgewiesen ist.

Abbildung 4

Bestimmung von Handlungsbedarf und Vorsorgemaßnahmen



Quelle: SRU 2011, Abb. 5-1

51. Im Welthandelsrecht hat das Vorsorgeprinzip keine besondere Bedeutung erlangt. Dies ist zunächst dem Umstand zuzuschreiben, dass Handelsverträge naturgemäß die Förderung des internationalen Handels zum Gegenstand haben, nicht aber den Schutz der Umwelt und andere Gemeinwohlinteressen. Diese werden aus der Perspektive des Welthandelsrechts lediglich als Rechtfertigungsmöglichkeit für Ausnahmetatbestände betrachtet. Ob dem Vorsorgegrundsatz Rechnung getragen wird, richtet sich danach, inwieweit diese Ausnahmetatbestände die Ergreifung vorsorgeorientierter Schutzmaßnahmen, auch wenn sie den Handel einschränken, gestatten. Auch in den Entwürfen der Europäischen Kommission für TTIP wird das Vorsorgeprinzip bislang nicht erwähnt.

52. Allerdings lässt sich – zumindest im internationalen Handelsrecht – weder für das Vorsorgeprinzip noch für den wissenschaftsbasierten Ansatz ein einheitliches Verständnis feststellen (WEISS 2003). Im WTO-Recht machen die Einzelübereinkommen unterschiedliche Vorgaben. Das GATT enthält Ausnahmetatbestände unter anderem für Maßnahmen zur Bewirtschaftung erschöpfbarer natürlicher Ressourcen, zum Schutz von Leben und Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie der öffentlichen Moral (Art. XX lit. a, b und g). Diese Ausnahmemöglichkeiten sind im Vergleich zu den anderen GATT-Abkommen relativ offen formuliert (ZANDER 2010), in Streitschlichtungsverfahren allerdings unterschiedlich bewertet worden (vgl. nur die Facetten des Tuna/Dolphin-Falls zwischen Mexiko und den USA: WTO 2015a).

53. Enger ist demgegenüber die Regelung im TBT-Übereinkommen, das über einen Verweis unmittelbar Vertragsbestandteil von TTIP werden soll (vgl. Art. 2 des Textvorschlags der Kommission zum TBT-Kapitel, Europäische Kommission 2015j). Laut TBT-Übereinkommen dürfen technische Vorschriften nicht handelsbeschränkender sein als notwendig, um das berechtigte Ziel unter Berücksichtigung der Risiken, die eine Nichterfüllung schaffen würde, zu erreichen (Verhältnismäßigkeitsprinzip). Als berechtigte Ziele werden der Schutz der Gesundheit oder Sicherheit der Menschen, des Lebens oder Gesundheit von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt genannt. Die technischen Vorschriften sollen aber „unter anderem auf verfügbare wissenschaftliche und technische Informationen gestützt“ werden (Art. 2.2 TBT-Übereinkommen). Diese Formulierung ist für die Anwendung des Vorsorgeprinzips deshalb relevant, weil dieses nach europäischem Verständnis auch Maßnahmen in solchen Fällen legitimieren soll, in denen ein wissenschaftlicher Beweis für eine Gefahr (noch) nicht geführt werden kann, aber begründete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefahr bestehen. Das TBT-Übereinkommen ist im Vergleich zum Vorsorgeprinzip enger gefasst, auch wenn die Norm nach allgemeiner Ansicht Spielräume für Vorsorgemaßnahmen lässt (ZANDER 2010).

54. Noch weitaus restriktiver sind dagegen die Regelungen im SPS-Übereinkommen, das die Zulässigkeit von Maßnahmen im Bereich von Agrargütern und Lebensmitteln regelt und daher den Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz unmittelbar berührt. Das SPS-Abkommen soll laut Verweis in Art. 3 des Textvorschlags der Kommission zum SPS-Kapitel in TTIP „bestätigt“ werden (Europäische Kommission 2015i). Dies ist wohl so aufzufassen, dass für TTIP die Vorschriften des SPS-Abkommens maßgeblich sein sollen. Laut SPS-Abkommen sollen sich handelbeschränkende Maßnahmen vor allem auf die verfügbaren internationalen Normen, Richtlinien und Empfehlungen stützen, etwa die Arbeiten der Codex-Alimentarius-Kommission der FAO/WHO und des Internationalen Tierseuchenamts. Soweit diese Gremien keine konkreten Empfehlungen erarbeitet haben, müssen Maßnahmen nach Art. 2 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 1-3 des SPS-Übereinkommens auf einer wissenschaftlichen Grundlage beruhen. Sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse noch unzureichend, erlaubt Art. 5.7 SPS-Abkommen es lediglich, vorübergehende Maßnahmen zu ergreifen. Man könnte daher die Regelung im SPS-Abkommen als schwächste Ausprägung des Vorsorgegedankens bezeichnen.

Die Anforderungen des SPS-Abkommens haben in der Vergangenheit zu Konflikten zwischen der EU einerseits und Kanada bzw. den USA andererseits geführt, in denen es um die Anwendung des Vorsorgeprinzips ging. Im Falle der Hormonmast von Kälbern sind die entsprechenden Verbote der EU bezüglich einiger Hormonsubstanzen als ungerechtfertigt angesehen worden, weil diese nach Ansicht des WTO-Schlichtungspanels wissenschaftlich nicht ausreichend substantiiert werden konnten (vgl. Tz. 27). Die EU hat auf eine nach dem SPS-Übereinkommen mögliche Rechtfertigung als provisorische Maßnahme verzichtet und stattdessen – allerdings erfolglos – versucht, ihre Maßnahmen mit einem internationalen Prinzip der Vorsorge zu rechtfertigen (WTO 2009). Auch in der WTO-Entscheidung über die europäische Gentechnikregelung spielte das Vorsorgeprinzip eine Rolle. Die EU ist mit dem Versuch gescheitert, sich auf die Vorsorgevorschrift aus dem Cartagena-Protokoll zur biologischen Sicherheit zu berufen (WTO 2008), um über die vorübergehend zulässigen Maßnahmen des Art. 5.7 SPS-Abkommens hinaus Schritte ergreifen zu können.

Der Textvorschlag der Kommission zum SPS-Kapitel besagt in Art. 2, dass durch die SPS-Vorschriften im Rahmen von TTIP die Regulierungssysteme der Vertragsparteien einschließlich der Risikobewertung und des Risikomanagements „respektiert“ werden sollen (Art. 2 Nr. 1 SPS-Kapitel). Es ist allerdings unklar, wie eine derartige Generalklausel ein effektives Gegengewicht zu den Spezialvorschriften zur Risikobewertung nach dem Muster des WTO-SPS-Abkommens bilden können soll.

55. Im Kommissionsentwurf des Kapitels über regulatorische Kooperation wird der Begriff der Vorsorge ebenfalls nicht erwähnt. Dort wird lediglich darauf verwiesen, dass die Vertragsparteien ein hohes Schutzniveau für Umwelt, Gesundheit, Sicherheit sowie für Tiere und Pflanzen verfolgen (Art. 1 Abs. 1 lit. a). Eine Anmerkung zu Art. 1 besagt zudem, dass die Bestimmungen des Regulierungskapitels nicht so ausgelegt oder angewendet werden dürfen, dass eine Vertragspartei dazu verpflichtet wäre, ihre grundlegenden Regulierungsprinzipien zu ändern. Sie benennt dabei explizit die Risikobewertung und das Risikomanagement (Fn. 2 zu Art. 1 des Entwurfs). Gleichzeitig weist der europäische Entwurf an vielen Stellen aber eine eher wissenschaftsbasierte Herangehensweise auf. So nimmt er Bezug auf die Empfehlungen der OECD zur Regulierungspolitik (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance in Art. 1 Abs. 4 Regulierungskapitel). In diesen wird der Fokus sehr stark auf die Effektivität von Regulierungsmaßnahmen, Kosten-Nutzen-Bewertungen und Risikobewertung gelegt (vgl. Empfehlungen 1, 4, 5 und 9 in OECD 2012). Im Rahmen der Bewertung von Regulierungen nach Art. 7 des Regulierungskapitels werden für die geforderte Gesetzesfolgenabschätzung vor allem die Auswirkungen auf Handel und Investitionen sowie der Austausch von Informationen über Beweismittel und Daten in den Vordergrund gestellt. Es sollen dabei auch Informationen über die Methoden und ökonomischen Annahmen ausgetauscht werden (Art. 7 Abs. 3 lit. b). Die Aussage der Kommission, dass das Vorsorgeprinzip durch das Regulierungskapitel nicht betroffen ist, läßt sich textlich im Vorschlag der EU nicht abstützen (Europäische Kommission 2015d).

56. Der im November 2015 in die Verhandlung eingebrachte, überarbeitete Vorschlag der EU-Kommission zum Nachhaltigkeitskapitel verwendet den Begriff „Vorsorgeansätze“ (precautionary approaches) gleichwertig neben dem des risikobasierten Ansatzes im Kontext des Arbeitsschutzes (Art. 4 Abs. 2 lit. a: „[...] and promotion of a preventative safety and health culture and the adoption of risk-based and precautionary approaches“) (Europäische Kommission 2015f). Vergleichbar wird im Entwurf das Begriffspaar nebeneinander in Art. 18 über Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung erwähnt („take account of relevant scientific and technical information and international standards, guidelines or recommendations if they exist, including on risk management and precautionary approaches“). Damit soll offensichtlich vermieden werden, dass ein Ansatz vorrangig gilt.

3.6 Exkurs: Das Vorsorgeprinzip im US-amerikanischen Recht

57. Obwohl TTIP keineswegs dazu führt, dass die Normen des US-amerikanischen Rechts generell und ohne weiteres in der EU anzuwenden oder auch

nur anzuerkennen wären, spielen die vorgeblich niedrigeren „US-Standards“ in der öffentlichen Debatte eine zentrale Rolle. Die tatsächliche Rechtslage ist jedoch weniger eindeutig als es die oft vereinfachte Darstellung vermuten lässt. Das US-Recht kennt im Gegensatz zum europäischen Recht (Tz. 50) kein übergeordnetes Vorsorgeprinzip im Umweltrecht. Sein Fehlen mag darauf zurückzuführen sein, dass die USA über ein strenges Schadensersatzrecht mit sehr hohen Strafen verfügen, sodass dort eher erwartet wird, dass Firmen schon aus Eigeninteresse keine riskanten Produkte auf den Markt bringen (RENN und ELLIOTT 2011). Des Weiteren gibt es im amerikanischen Recht generell weniger übergeordnete Rechtsprinzipien als im europäischen. Daher könnte ein vertraglich festzuschreibendes Vorsorgeprinzip in den USA auch anders aufgefasst werden als in Europa – als geschriebenes und strikt anzuwendendes Recht, während es in Europa eher eine Zielsetzung darstellt, die mit anderen Aspekten abzuwägen ist (WIENER und ROGERS 2002).

58. Auch wenn das Vorsorgeprinzip nicht kodifiziert ist, kommen die darin verkörperten Wertungen aber auch bei der Rechtsetzung in den USA zum Tragen. Tatsächlich wird in der Literatur häufig die Ansicht vertreten, dass der Vorsorgeansatz in den 1970er-Jahren zuerst in den USA aufkam und dort bis in die 1980er-Jahre hinein auch anspruchsvoller als in Europa angewandt wurde (LÖFSTEDT 2003; ASHFORD 2007; VOGEL 2012). In der Folgezeit engten jedoch die Rechtsprechung und das veränderte politische Umfeld den Spielraum für Vorsorgeerwägungen erheblich ein. Hatte es bis dahin oft keine oder nur ungenaue Vorgaben zur Bewertung eines potenziellen Umweltrisikos gegeben, wurde der Prozess der Risikoabschätzung durch detaillierte Regelwerke formalisiert und systematisiert (ZANDER 2010). Dies betrifft neben der wissenschaftlichen Risikoeinschätzung auch das Risikomanagement sowie Kosten-Nutzen-Analysen. Diesen Verfahrensvorschriften kommt bei Regulierungsentscheidungen in den USA großes Gewicht zu. Viele Beobachter halten dem zugute, dass das formalisierte Bewertungsverfahren den Entscheidungsprozess rationalisiert und vorhersehbar macht sowie eine gleichmäßige Rechtsanwendung ermöglicht (ZANDER 2010; MARCHANT 2001). Allerdings wird kritisiert, dass das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse zu Bewertungsverzerrungen führe und daher unzuverlässige Ergebnisse erziele (ASHFORD 2007, S. 41; SATERSON 2011; de SADELEER 2007). Die monetäre Erfassung sowohl des Nutzens als auch des Schadens einer möglichen Regulierungsentscheidung hängt von vielen Annahmen und Parametern ab. Dies gilt insbesondere für Umweltschäden, deren Art und Ausmaß noch ungewiss sind und die oft über einen langen Zeithorizont auftreten. Kritiker sehen die Gefahr, dass der Langzeitnutzen einer intakten Umwelt nicht angemessen gewichtet und mit den erwarteten wirtschaftlichen Gewinnen „verrechnet“ wird (ASHFORD 2007).

59. Im Ergebnis entspricht das US-amerikanische Vorgehen nach Ansicht der Literatur eher dem sogenannten wissenschaftsbasierten Ansatz, wie er auch das Welthandelsrecht dominiert (z. B. SUNSTEIN 2005; MARCHANT 2001). Ein prägnantes Beispiel für diese Regulierungsphilosophie bildet das amerikanische Chemikalienrecht, insbesondere dessen Umgang mit bereits auf dem Markt befindlichen Chemikalien. Bei diesen trägt nach dem Toxic Substances Control Act (TSCA) die amerikanische Umweltbehörde die Beweislast dafür, dass eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt besteht und eine bestimmte Chemikalie daher zu verbieten ist. Diese Verfahrensanforderung, die von der Rechtsprechung eher streng ausgelegt wird (RENN und ELLIOTT 2011), stellt in der Praxis auch deshalb eine sehr hohe Hürde dar, weil der Umweltbehörde die für den wissenschaftlichen Nachweis notwendigen Daten oft nicht vorliegen. Sie kann die Unternehmen auch nur schwerlich zur Erhebung der entsprechenden Daten verpflichten. Der TSCA wird aus diesen Gründen in der Literatur ganz überwiegend als unzureichend kritisiert (U.S. Government Accountability Office 2007; KASS 2014; RENN und ELLIOTT 2011). Demgegenüber muss nach der auf dem Vorsorgeprinzip basierenden Chemikalienverordnung REACH (EG) Nr. 1907/2006 dem Grundsatz nach der Hersteller bzw. das importierende Unternehmen die Unbedenklichkeit des Stoffes nachweisen, damit dieser in Verkehr gebracht werden darf. Die Unternehmen sind viel weitgehender als nach dem TSCA dazu verpflichtet, die hierzu erforderlichen Daten zu erheben und gegebenenfalls nachträglich zu ergänzen (U.S. Government Accountability Office 2007).

60. Ob diese unterschiedliche Bedeutung des Vorsorgeansatzes allgemein zur Folge hat, dass in den USA weniger strenge Umweltschutzvorschriften gelten als in Europa, wird in der Literatur jedoch unterschiedlich bewertet. Teilweise wird in der Tat die Ansicht vertreten, dass Vorsorge und Risikominimierung in der EU heute mehr Gewicht besitzen als in den USA (VOGEL 2012; ASHFORD 2007; LÖFSTEDT 2003). Als Beispiel kann der unterschiedliche Umgang mit genmanipulierten Pflanzen genannt werden (CANTLEY und LEX 2011), die in den USA teilweise fehlende behördliche Prüfung von Lebensmittelzusätzen (MAGNUSON et al. 2013) oder die in Europa eher restriktive Zulassung leistungssteigernder Hormone in der tierischen Erzeugung (GRAY et al. 2011; s. Tz. 27). Andere Autoren bestreiten dies (ZANDER 2010; WIENER 2011, der allerdings einen sehr weiten Vorsorgebegriff anwendet und zum Beispiel auch Terrorabwehr und Anti-Tabak-Gesetzgebung einschließt).

Unstrittig dürfte auch sein, dass die EU das Vorsorgeprinzip nicht kohärent auf alle Umweltrisiken mit der gleichen Stringenz anwendet (sehr kritisch LÖFSTEDT 2014; „willkürliche Anwendung“: ZANDER 2010, S. 146–148). Dieser Ansicht nach stellen sich unterschiedliche Regulierungsentscheidungen als primär situationsbedingt dar und weniger als Folge

unterschiedlicher Rechtssysteme. Ausschlaggebend seien vor allem die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Entscheidung, die Verfügbarkeit von Alternativen sowie gesellschaftliche Sensibilitäten. So beschreibt FREESTONE (2001), wie die USA bei internationalen Fischereiabkommen den Vorsorgeansatz deutlich ambitionierter verfolgten als die EU, die hier Rücksicht auf ihre Fischereiflotte und die wirtschaftliche Bedeutung der Hochseefischerei nahm. Als Beispiel dafür, wie sich unterschiedliche gesellschaftliche Risikowahrnehmungen in unterschiedlichen Schutzstandards niederschlagen, nennt WALSH (2011) die Regulierung von Autoabgasen. So richtete sich die öffentliche Aufmerksamkeit in den USA früher als in Europa auf die gesundheitlichen Risiken durch Straßenverkehrsemissionen (Blei, Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickstoffoxide und Feinstaub). Gegen diese wurden früher und – teils bis heute – strengere Emissionsgrenzwerte als in der EU erlassen. Umgekehrt thematisierten die europäische Öffentlichkeit und die EU ab den 1990er-Jahren verstärkt die Bedrohung durch den Klimawandel, was zu weitaus strengeren technischen Standards bezüglich der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen führte (ebd.).

61. Im Ergebnis lässt sich daher nicht sagen, dass die USA keine Vorsorgeerwägungen bei der Risikoregulierung anstellen würden oder dass die EU generell strengere Umweltstandards erließe. In einigen Regelungsbereichen handelt aber die eine Seite durchaus vorsorgeorientierter als die andere. Auf beiden Seiten des Atlantiks kann es passieren, dass sogar wissenschaftlich belegte Risiken regulativ nicht adressiert werden.

3.7 Nachhaltigkeitskapitel

62. Die in den letzten zwanzig Jahren ausgehandelten Freihandelsabkommen enthalten in der Regel ein Nachhaltigkeits- oder Umweltschutzkapitel. Dies gilt für die US-Freihandelsabkommen seit dem Nebenabkommen zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA). Die EU hat ein entsprechendes Kapitel erstmals im Abkommen mit Tunesien aufgenommen, das 1995 in Kraft trat (abgelöst durch das Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen mit Tunesien).

Die Europäische Kommission hat am 6. November 2015 einen Textvorschlag für das Nachhaltigkeitskapitel veröffentlicht (Europäische Kommission 2015f), der Gegenstand der Verhandlungsrunde mit den USA im Oktober 2015 war. Bereits im Oktober 2015 wurde auch eine neue europäische Handelsstrategie vorgelegt (Europäische Kommission 2015k), die Bezug auf die 2030 Agenda for Sustainable Development nimmt (United Nations – General Assembly 2015).

Das Nachhaltigkeitskapitel betrifft vor allem den Arbeits- und Umweltschutz. Das Kapitel verweist eingangs auf übergreifende Prinzipien. Die in Art. 2

des EU-Entwurfs dargestellten Ziele des Nachhaltigkeitskapitels sind weitreichend und umfassen unter anderem:

- den positiven Beitrag des Nachhaltigkeitskapitels zu TTIP zu stärken,
- die Umwelt- und Arbeitsschutzziele der Vertragsparteien im Rahmen von stärker liberalisierten, offeneren und transparenten Handels- und Investitionsbeziehungen zu bestätigen,
- Politiken zu formulieren und umzusetzen, die zur Erreichung der im Oktober 2015 von der UN verabschiedeten globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals) beitragen und
- den Dialog und die Kooperation zwischen den Vertragspartnern im Hinblick auf Umwelt- und Arbeitsschutzfragen, die relevant für Handel und Investitionsschutz sind auch im Hinblick auf dritte Staaten zu fördern.

Art. 3 hebt das Recht der Vertragspartner hervor, ihre Nachhaltigkeitsziele zu bestimmen und zu verfolgen. Das Recht der Vertragsparteien, das Niveau ihres Umwelt- und Arbeitsschutzes zu regulieren, soll durch TTIP nicht eingeschränkt werden. Es soll aber in Übereinstimmung mit den relevanten internationalen Arbeitsschutz- und Umweltschutzabkommen ausgeübt werden.

Der Vorsorgeansatz (precautionary approach) wird an zwei Stellen im Text erwähnt, allerdings nicht ausdrücklich im Zusammenhang mit dem Umweltschutz. Von einem Vorsorgeprinzip ist nicht die Rede. Art. 10 hebt die Bedeutung von multilateralen Umweltabkommen hervor. Die Vertragsparteien sollen sich überdies verpflichten, ihre nationalen Umweltschutzbestimmungen effektiv umzusetzen. Art. 11 betrifft die biologische Vielfalt, Art. 12 CITES und Art. 13 die nachhaltige Holzproduktion. Eigene Artikel sind auch der nachhaltigen Fischereipolitik sowie Chemikalien und Abfall gewidmet. Art. 16 widmet sich allgemein dem Zusammenspiel von Umwelt und Handel. In Art. 20 wird die Bedeutung der Unternehmensverantwortung unterstrichen. Im Gegensatz zum vorherigen Entwurf werden aber die Themen Klimawandel, Montreal-Protokoll und erneuerbare Energien nicht mehr erwähnt. Zudem nimmt der EU-Entwurf zu den kritischen Fragen des Verhältnisses von Welt- und Umweltschutz nicht Stellung (z. B. Zulässigkeit von Handelsbeschränkungen für nicht-zertifiziertes Tropenholz oder Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel).

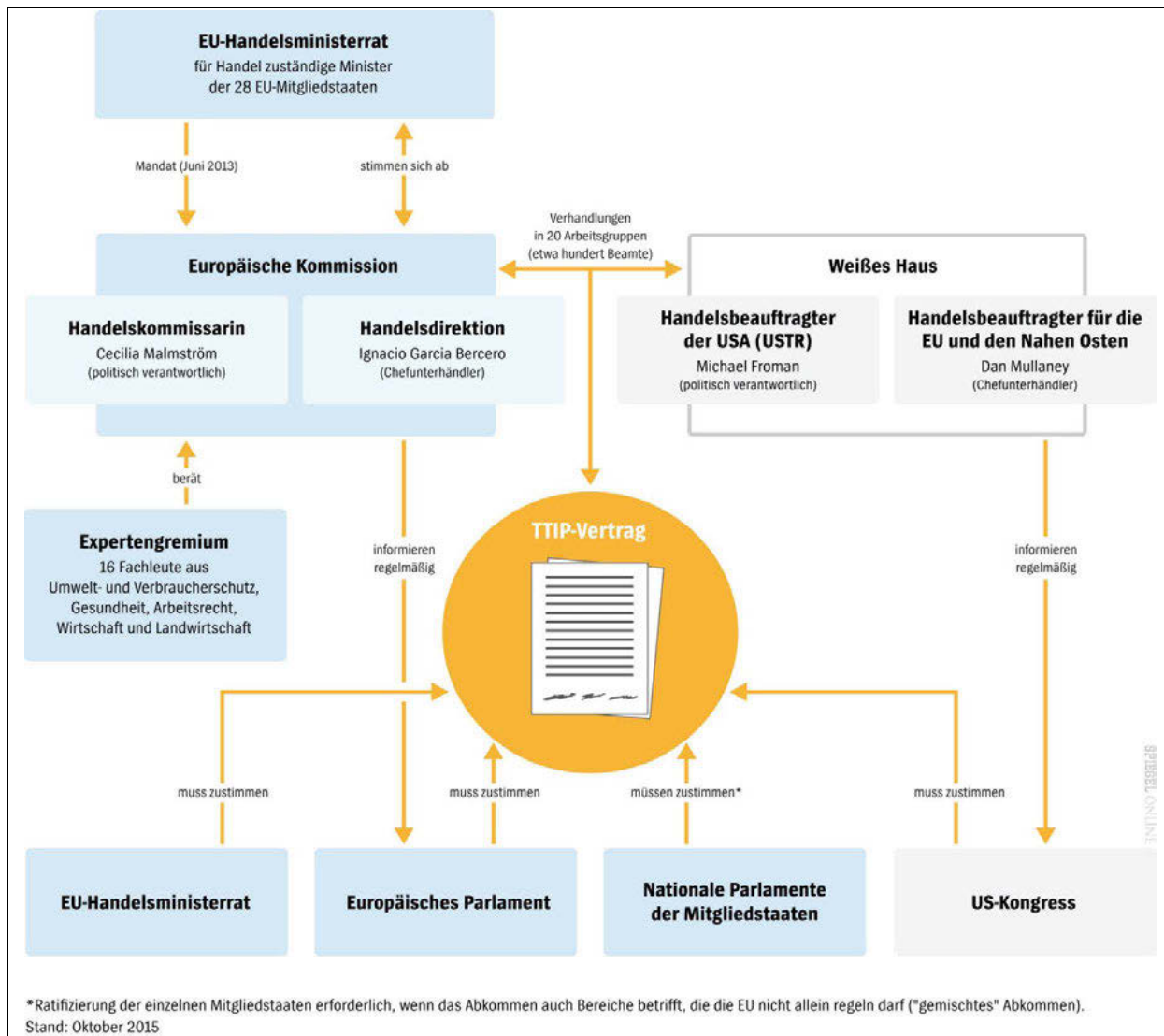
Offen ist, ob der bilaterale Austausch über Nachhaltigkeitsfragen integraler Bestandteil der Regulierungszusammenarbeit wird, weil er nach Wunsch der EU nicht dem regulären zwischenstaatlichen Streitbeilegungsmechanismus unterworfen wird und die Integration in die Regulierungszusammenarbeit nicht ausdrücklich geregelt ist. Der EU-Entwurf des Nachhaltigkeitskapitels enthält gegenwärtig ausdrücklich keine Regelung zur Streitbeilegung (state-to-state-dispute settlement) (Europäische Kommission 2015f). Die USA und die EU verfolgen traditionell unterschiedliche Herangehensweisen bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel. Während die USA einen sanktionsbewehrten Ansatz verfolgen, setzt die EU auf einen eigenständigen Schlichtungsmechanismus. Ein solcher Ansatz ist geeignet, die qualitativen Fragen der Umsetzung von Arbeits- und Umweltschutzvorschriften spezifisch aufzugreifen. Die EU glaubt, dass ein Dialog – abgesichert durch einen Ad-hoc-Schlichtungsmechanismus und verbunden mit einer öffentlichen Überprüfung – dem Vorankommen bei Sozial- und Umweltfragen förderlicher ist. Die USA sind dagegen der Auffassung, dass auch diese Verpflichtungen sanktionsbewehrt sein sollen. Dagegen spricht, dass der Entwurf des Nachhaltigkeitskapitels kaum Bestimmungen enthält, die einer Klage zugänglich sein könnten. Dafür spricht allerdings, dass nur so die in Art. 2 und 3 angelegte Verzahnung der Umweltschutzbestimmungen mit den Handels- und Arbeitsschutzprinzipien auch durchgesetzt werden kann.

3.8 Demokratieprinzip

63. Bei TTIP wird es sich nach mittlerweile überwiegender Meinung um ein sogenanntes gemischtes Abkommen handeln (Deutscher Bundestag 2014a, S. 8; DE GUCHT 2014; TREIER und WERNICKE 2015; RATHKE 2014; ebenso für CETA: MAYER 2014; FISCHER-LESCANO und HORST 2014; a. A. HOFFMEISTER 2015, S. 54 ff.; s. zu TTIP auch vertieft STOLL et al. 2016). Dies bedeutet, dass das Abkommen auch Materien betrifft, für die die EU keine oder keine ausschließliche Zuständigkeit besitzt (vgl. Prüfung für CETA bei MAYER 2014). Insofern würde TTIP in die Kompetenz der Mitgliedstaaten eingreifen (MAYER und ERMES 2014). Aus diesem Grund ist es für das Inkrafttreten von TTIP voraussichtlich erforderlich, dass außer dem Europäischen Parlament auch fast alle nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten (außer Malta) dem Abkommen zustimmen, soweit dies nach nationalem Verfassungsrecht vorgesehen ist (s. Abb. 5).

Abbildung 5

Am Zustandekommen von TTIP beteiligte Institutionen



Quelle: Spiegel Online 2015

Davon getrennt zu betrachten ist die Frage, wie sich die künftige Regulierungszusammenarbeit nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens in das institutionelle Gefüge der EU einpasst und ob bzw. wann eine Rückbindung an das Europäische Parlament als demokratisch gewählte Volksvertretung hergestellt werden soll. Ebenso ist unklar, wie die Mitgliedstaaten angemessen eingebunden werden können, soweit Fragen betroffen sind, die in ihre Zuständigkeit fallen. Diese Fragen sind nicht Gegenstand des TTIP-Abkommens selbst, da sie den Ablauf der Willensbildung innerhalb der EU betreffen.

Demokratische Legitimation auf der EU-Ebene

64. Das Demokratieprinzip schließt es nicht von vornherein aus, im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Entscheidungsbefugnisse auf internationale Gremien zu übertragen. Das zum auswärtigen Handeln legitimierte Organ erhält zum Zwecke einer effektiven Außenpolitik einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der weiteren Anwendung des abgeschlossenen Vertrages (CALLIESS 2006, Rn. 48).

So sieht auch das EU-Recht für das auswärtige Handeln in völkervertraglichen Gremien nach Abschluss des jeweiligen Vertrages, abgesehen von Informationspflichten, keine Beteiligung des EU-Parlamentes vor (vgl. Art. 218 Abs. 9 und 10 AEUV). Vielmehr legt allein der Ministerrat die Standpunkte und das Stimmverhalten der EU in den völkerrechtlichen Gremien fest.

Kritisch zu bewerten ist das geplante Abkommen jedoch unter zwei Gesichtspunkten: erstens im Hinblick auf die demokratische Willensbildung bei seinem Zustandekommen, zweitens bezüglich seiner im Vertrag angelegten Fortentwicklungsmöglichkeiten.

Zum ersten müssen im Rahmen der Ratifizierung von TTIP zwar das Europäische Parlament und auch fast alle nationalen Parlamente zustimmen. Jedoch können die Parlamente das Abkommen nur noch als Ganzes billigen oder ablehnen (vgl. dazu grundsätzlich CALLIESS 2006, Rn. 30). Darüber hinaus liegt ein Demokratieproblem darin, dass die Parlamente nur äußerst eingeschränkten Informationszugang zum Gang der Vertragsverhandlungen haben (LÜBBE-WOLFF 2016). Dies betrifft insbesondere die Verhandlungspositionen der US-Regierung. Die Kommission veröffentlicht inzwischen eigene Verhandlungsziele und Textvorschläge. Im Übrigen werden Verhandlungsdokumente aber den Parlamenten nur unter restriktiven, eine umfassende und detaillierte Beurteilung ausschließenden Bedingungen und nur vertraulich zugänglich gemacht. Sie können infolgedessen nicht zum Gegenstand öffentlicher Diskussion gemacht werden. Parlamente und Öffentlichkeit haben keine Möglichkeit, sich rechtzeitig ein umfassendes Bild von den komplexen Zusammenhängen des äußerst umfangreichen Abkommens zu machen und damit verbundene Risiken einigermaßen verlässlich einzuschätzen. Diese Intransparenz sei – so wird kritisiert – „nicht demokratieverträglich“ (LÜBBE-WOLFF 2016).

Die begrenzte Beteiligung des Europäischen Parlaments ist zum zweiten auch im Hinblick darauf kritisch zu beurteilen, dass TTIP als *living agreement* angelegt ist und als solches durch zusätzliche Beschlüsse erweitert werden kann. Fraglich ist, ob die einmalige Abstimmung im Europäischen Parlament insoweit eine hinreichende demokratische Legitimation vermitteln kann. Dies hängt von der Ausgestaltung der künftigen regulatorischen Kooperation ab sowie von den konkret betroffenen Regelungsmaterien und der Reichweite der Entscheidungen (vgl. vertieft STOLL et al. 2016). Grundsätzlich ist nicht vorgesehen, durch das TTIP-Abkommen die Gesetzgebungsverfahren, einschließlich der darin vorgesehenen Beteiligungs- und Zustimmungserfordernisse des EU-Parlaments, zu verändern. Anders wäre es lediglich, wenn die von TTIP vorgesehenen Gremien Beschlüsse zu Regulierungsfragen fassen könnten, die für die Vertragsparteien verbindlich wären. Dasselbe gilt für denkbare Befugnisse, die Anhänge, Anlagen, Protokolle und Anmerkungen zum Abkommen nachträglich zu ändern.

3.9 Beteiligung und Zivilgesellschaft

65. Nach Vorstellung der Europäischen Kommission sollen im Rahmen der Regulierungszusammenarbeit auch nicht-staatliche Akteure beteiligt werden. In Art. 15 des Regulierungskapitels ist die Beteiligung von Stakeholdern an der Arbeit des Regulierungsrates geregelt. Vorgesehen ist, dass Stakeholder mindestens einmal im Jahr die Möglichkeit haben, an einer Sitzung teilzunehmen. An der Vorbereitung dieses Treffens soll die bislang in den Entwürfen lediglich cursorisch erwähnte Civil Society Contact Group

beteiligt werden. Damit soll eine ausgewogene Beteiligung von Vertretern von Wirtschaft, Verbrauchern, Gesundheitswesen, Gewerkschaften, Umweltverbänden und anderen öffentlichen Interessensgruppen sichergestellt werden. Das Positionspapier der Kommission zu dem Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung enthält ebenfalls einige sehr allgemein gehaltene Aussagen zur Beteiligung der Zivilgesellschaft. Stakeholder sollen die Möglichkeit erhalten, Eingaben in den Regulierungsrat bzw. in die relevanten sektoralen Unterarbeitsgruppen zu machen. Die Vertragsparteien müssen sich mit konkreten Vorschlägen schriftlich auseinandersetzen und die Antworten veröffentlichen.

66. Positiv im Vergleich zu CETA ist, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht auf das Nachhaltigkeitskapitel beschränkt wird, sondern zentral an der Regulierungszusammenarbeit anknüpft. Eine lediglich jährliche Beteiligung kann allerdings nicht ausreichen, um eine kontinuierliche Einbeziehung von Gemeinwohlinteressen sicherzustellen. Hinzuweisen ist auch darauf, dass die formell gleichgewichtige Repräsentation von Stakeholdern auch zu einer ungleichgewichtigen Vertretung von Interessen führen kann, wenn zum Beispiel die Wirtschaftsvertreter über wesentlich mehr Ressourcen verfügen, um ihre Eingaben und Anliegen vorzubereiten und zu vertreten. Eine wirksame Einbeziehung von Gemeinwohlinteressen setzt voraus, dass die Vertreter dieser Interessen die notwendigen Kapazitäten haben, sich in die sektorspezifischen Fragestellungen einzuarbeiten und einen Überblick über die Gremien und Prozesse behalten können. Sonst könnte sich das schon auf EU-Ebene relevante Problem einer möglichen „Übermacht“ ressourcenstarker Lobbygruppen auch in den weiterentwickelten Beteiligungsmodellen in Freihandelsabkommen verfestigen (GÖTT 2015).

67. Das Regulierungskapitel betrifft ebenfalls die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren in die Gesetzgebungstätigkeit der Vertragsparteien, die in der EU wie in den USA ohnehin vorgesehen ist. Art. 6 des Regulierungskapitels sieht vor, dass jede interessierte natürliche und juristische Person (also auch eine im Land des Vertragspartners ansässige) die Möglichkeit haben muss, sich im Rahmen von Konsultationsprozessen zu geplanten Regulierungen zu äußern. Die Äußerungen sollen von den Vertragsparteien berücksichtigt werden. Eine Fußnote erläutert, dass dies nicht bedeutet, dass Vorschläge auch umgesetzt werden müssen. Für die Beteiligung sollen – wo möglich – elektronische Kommunikationsformen genutzt werden. Die vorgesehene Beteiligung ist zunächst vom Ansatz her positiv zu bewerten, insbesondere das Erfordernis, die Eingaben der Stakeholder schriftlich zu beantworten.

3.10 Zusammenfassung

68. TTIP soll die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA in Regulierungsfragen vertiefen. Während sich die Befürworter von TTIP davon erheb-

liche ökonomische Vorteile erhoffen, gehen Kritiker des Abkommens davon aus, dass der wirtschaftliche Nutzen gering ist. Studien kommen zu dem Ergebnis, dass zwar insgesamt moderate positive Wohlfahrts-effekte eines vertieften transatlantischen Handels zu erwarten sind. Die Studienergebnisse sind jedoch in hohem Maße von der Wahl der Modelle und der Grundannahmen abhängig. Da unklar ist, welche Liberalisierungstiefe in den verschiedenen Sektoren erreicht werden kann, ist die Größe der Effekte höchst unsicher. Verteilungseffekte wurden noch nicht hinreichend untersucht. Es gibt Anzeichen dafür, dass eine bilaterale Liberalisierung sowohl innerhalb der USA und der EU als auch in Drittländern sowohl Gewinner als auch Verlierer hätte.

Es ist noch offen, inwieweit aus TTIP faktisch eine Angleichung von Regulierungen resultieren wird. Umweltrelevante Sektoren (z. B. Lebensmittel, Chemikalien und Kosmetika) sind in den USA und der EU unterschiedlich anspruchsvoll reguliert. Negative Umweltauswirkungen können deshalb nur vermieden werden, wenn eine Angleichung auf hohem Niveau gelingt. Dies gilt insbesondere, wenn zukünftig neue Gesetze oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt ergriffen werden sollen, die wirtschaftlichen Einzelinteressen entgegenlaufen. Auch das untergesetzliche Regelwerk und private Normierungen können erhebliche Umweltrelevanz haben. Das Beispiel der manipulierten Stickstoffoxidemissionen von Fahrzeugen zeigt, wie wichtig selbst die scheinbar technische Frage der effektiven Überprüfung von Abgasemissionen für den Umweltschutz ist.

Unter Umweltgesichtspunkten ist zudem relevant, mit welchem Maßstab Risiken bewertet werden, und wie mit wissenschaftlicher Unsicherheit umgegangen wird. Das im deutschen und europäischen Recht verankerte Vorsorgeprinzip findet sich in dieser Form weder im US-amerikanischen noch im internationalen Handelsrecht, wo Maßnahmen aus Vorsorgegründen nur eingeschränkt zulässig sind. Das Vorsorgeprinzip sollte deshalb ausdrücklich in TTIP verankert werden.

Das geplante Nachhaltigkeitskapitel blendet wichtige Bereiche wie den Klimaschutz aus. Zudem sollen die Bestimmungen dieses Kapitels nach Ansicht der Europäischen Kommission nicht wie der restliche Vertrag der zwischenstaatlichen Streitschlichtung unterliegen, womit sie nicht rechtlich durchsetzbar wären.

Da davon ausgegangen wird, dass es sich bei TTIP um ein sogenanntes gemischtes Abkommen handelt, werden neben dem Europäischen Parlament auch die nationalen Parlamente ganz überwiegend dem Vertrag zustimmen müssen. Parlamente und Öffentlichkeit aber haben keine Möglichkeit, sich rechtzeitig ein umfassendes Bild von den komplexen Zusammenhängen des äußerst umfangreichen Abkommens zu machen und damit verbundene Risiken einigermaßen verlässlich einzuschätzen. Diese Intransparenz ist nicht demokratieverträglich.

4 Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung

69. Zu den kontrovers diskutierten Aspekten von TTIP zählen auch die im Vertrag geplanten Regelungen zum Investitionsschutz und die Durchsetzung dieser Regeln im Rahmen der Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS). Während es bei der regulatorischen Kooperation darum geht, Regulierungen kompatibler zu gestalten, wird im Hinblick auf die ISDS kritisiert, dass, auch wenn keine Harmonisierung stattfindet, Investoren klagen könnten, soweit ihre Investitionen durch eine staatliche Regulierung nachteilig betroffen sind. Unter Umweltgesichtspunkten wurde der Investitionsschutz vor allem unter dem Aspekt problematisiert, er könne dazu führen, dass staatliche Regulierung durch hohe Entschädigungszahlungen sanktioniert bzw. umweltschützende Maßnahmen nicht erlassen werden (regulatory chill). In Ausnahmefällen könnten Entscheidungen, die dem Umweltschutz dienen, auch rückgängig gemacht werden (z. B. im Rahmen eines Vergleichs; s. Tz. 82). Wegen der öffentlichen Kritik führte die Europäische Kommission im Sommer 2014 zunächst eine öffentliche Konsultation zum Investitionsschutz in TTIP durch (Europäische Kommission 2015c). Mitte September 2015 entschloss sie sich „Neuland zu betreten“ und legte einen Vorschlag für die Einrichtung eines TTIP-Investitionsgerichtshofs vor (Europäische Kommission 2015b, nachfolgend: Kommissionsentwurf). Der Vorschlag, der zunächst innerhalb der EU erörtert wurde, betrifft sowohl die materiellen Regelungen des Investitionsschutzes als auch das Verfahren (Diskriminierungsverbote sind in einem gesonderten Dokument enthalten).

Funktion des Investitionsschutzes

70. Dass völkerrechtliche Verträge mit dem Ziel abgeschlossen werden, ausländische Investitionen zu schützen, ist nicht neu. So sollen stabile Investitionsbedingungen gewährleistet und damit ausländische Investitionen angezogen werden. Das erste Abkommen dieser Art kam im Jahr 1959 zwischen Deutschland und Pakistan zustande. Im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung ist die Anzahl der sogenannten bilateralen Investitionsschutzabkommen stark gestiegen (ELKINS et al. 2006, S. 843). Außer Irland haben alle EU-Staaten solche Verträge geschlossen, Deutschland allein 129 (BMWi 2014), insgesamt existieren über 1.300 (Europäische Kommission 2014b, S. 10). Klassischerweise wurden Investitionsschutzabkommen zwischen kapitalexportierenden Industrie- und kapitalimportierenden Entwicklungsländern abgeschlossen. Dementsprechend haben die USA in der EU bisher nur mit den osteuropäischen Staaten derartige Abkommen getroffen. Deutschland hat 14 Investitionsförder- und Schutzverträge mit anderen Mitgliedstaaten der EU abgeschlossen (sog. Intra-EU-BITs). EU-weit bestehen 190 solcher Investitionsschutzabkommen zwischen Mitgliedstaaten (TIETJE 2011, S. 6). Inzwischen ist die Europäische

Kommission der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten untereinander keine Investitionsschutzverträge mehr abschließen sollen und dass die bestehenden zu kündigen sind. Diese Auffassung hat sie auch in ihrem Beitritt als *Amicus Curiae* zum Vattenfall I-Verfahren ARB 12/12 zum Ausdruck gebracht (Deutscher Bundestag 2014b, S. 1).

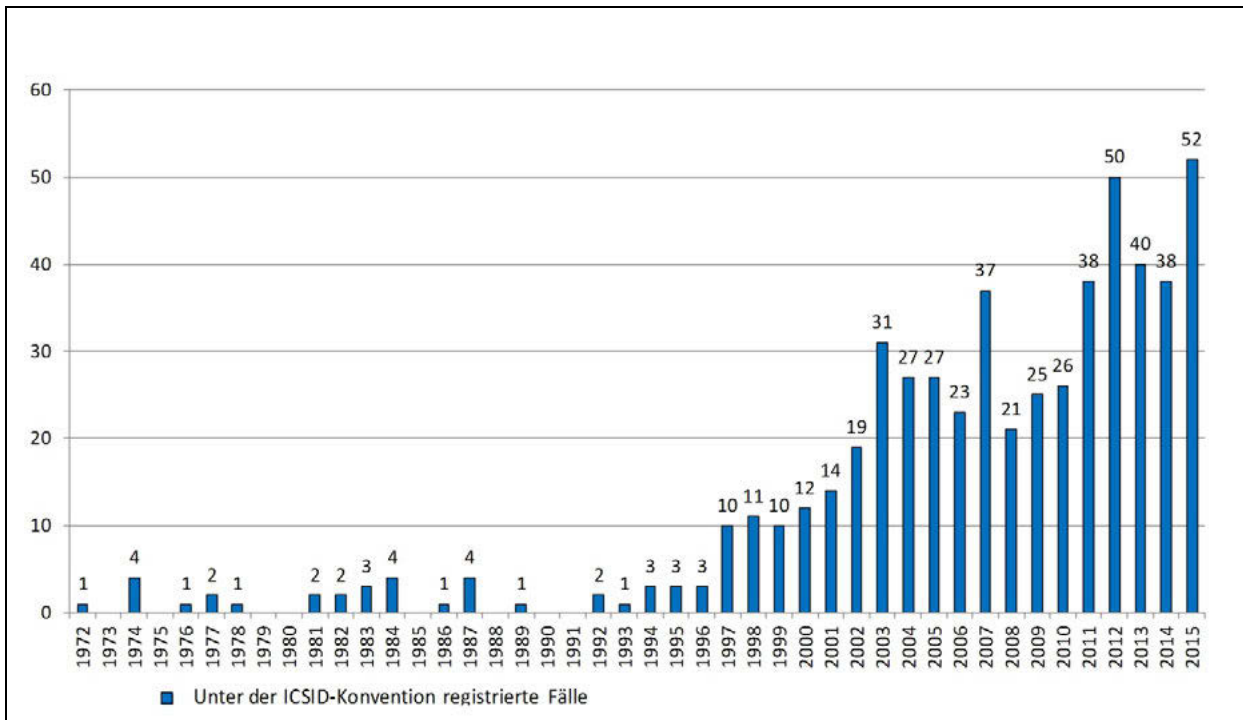
71. Die Investor-Staat-Streitbeilegung stellt neben der klassischen Streitschlichtung zwischen den (staatlichen) Vertragsparteien eine zusätzliche, private Klagemöglichkeit dar. Der ausländische Investor erhält die Möglichkeit, ein Schiedsgericht anzurufen, wenn er der Auffassung ist, dass der Gaststaat die im Investitionsschutzvertrag festgelegten materiellen Schutzstandards verletzt hat. Damit steht dem Investor ein (in der Regel) zusätzlicher Rechtsschutzmechanismus zur Verfügung, der ihn gegenüber inländischen Investoren privilegiert (KRAJEWSKI 2015b, S. 1). Dies ist im Völkerrecht ungewöhnlich, in dem im Allgemeinen keine Klagemöglichkeiten von Privatpersonen gegen Staaten bestehen (mit der Ausnahme der Klagen auf Einhaltung von Menschenrechten, z. B. Individualklage nach Art. 34 EMRK vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte). Privatpersonen sind üblicherweise bei Rechtsverletzungen durch fremde Staaten auf die innerstaatlichen Klagemöglichkeiten bzw. auf den diplomatischen

Schutz ihres Heimatlandes angewiesen. Die Investor-Staat-Streitbeilegung wurde ursprünglich geschaffen, um Investitionsstreitigkeiten zu entpolitisieren und dem Investor ein unabhängiges und neutrales Forum in einem Verfahren zur Verfügung zu stellen, über das die Vertragsparteien durch die Ernennung von Schiedsrichtern erhebliche Kontrolle haben (UNCTAD 2013b, S. 2). Während früher der Schutz vor willkürlicher Enteignung von Investoren im Fokus stand, sind nun mehr und mehr Fälle zu verzeichnen, bei denen es um die Änderung von gesetzlichen Rahmenbedingungen geht.

72. Anders als in Verfahren vor den nationalen Gerichten kann der Investor in der Regel lediglich Schadensersatz einklagen. Er kann aber nicht verlangen, dass die beanstandete staatliche Maßnahme rückgängig gemacht wird. Die Schiedsverfahren werden bislang von Ad-hoc-Schiedsgerichten entschieden, für die in der Regel drei fachkundige Experten berufen werden. Diese entscheiden erst- und letztinstanzlich, weil in diesen Verfahren keine Berufungsinstanz besteht. Die Zahl der Investor-Staats-Schiedsverfahren hat in den letzten Jahren stark zugenommen und überhaupt erst in den letzten 15 Jahren erhebliche Bedeutung erlangt (ICSID 2014; s. Abb. 6).

Abbildung 6

Absolute Zahl der von ICSID registrierten Klagen nach Jahren



Quelle: ICSID 2016

Positionen zum Investitionsschutz

73. Die Befürworter des Investitionsschutzes in TTIP vertreten die Auffassung, dass ein Freihandelsabkommen ohne effektiven Streitbeilegungsmechanismus speziell im Hinblick auf den Investitionsschutz ohne Wert ist, weil die materiellen Regelungen sonst in der Praxis nicht durchsetzbar seien (BDI 2014a; GRIEBEL 2014; Pro- und Contra-Argumente: ZHAN 2015). Dies gelte umso mehr, als die Vertragsbestimmungen (als Völkerrecht) nicht in jedem Land direkt anwendbar sind. Sie weisen überdies darauf hin, dass die Schiedsgerichtsbarkeit nur so gut sein kann wie die Vertragsbestimmungen (also das materielle Recht), die es anzuwenden gilt (GRIEBEL 2014). Es komme daher vor allem darauf an, die general-klauselartigen Investitionsschutzbestimmungen präziser zu fassen, um das Problem der sehr weiten Interpretationsspielräume zu vermeiden.

Weiterhin wird zugunsten des Investitionsschutzes argumentiert, auch rechtsstaatliche Systeme wie die USA wären nicht vor einer Diskriminierung von Investoren gefeit (MALMSTRÖM 2015; KUIJPER 2014). Die Klagemöglichkeit diene insbesondere der Absicherung des europäischen Mittelstands, zumal bereits heute vor allem europäische Unternehmen Klagen anstrengten (VCI 2014).

74. Dennoch heben auch Befürworter von Investitionsschutzregelungen die Schwächen des bestehenden Systems hervor. Ihrer Ansicht nach bietet eine moderne Investitionsschutzregelung in TTIP gerade deshalb eine Chance für die Reform der internationalen Investor-Staat-Schiedsgerichtsklauseln (GRIEBEL 2014; VOß 2014). Sie können damit weltweit bessere Standards etablieren (BUNGENBERG 2012; HOFFMEISTER 2015). Dazu haben BDI und DIHK auch konkrete Vorschläge vorgelegt (BDI 2014a; HINDELANG und WERNICKE 2015a). Strategisch sei zu bedenken, dass bei der Verhandlung von Investitionsschutzverträgen mit rechtsstaatlich nicht entwickelten Staaten (wie z. B. China) zukünftig nicht glaubwürdig ein ISDS gefordert werden kann, wenn im Abkommen zwischen den USA und EU keine entsprechende Regelung enthalten ist (Global Politics vom 7. Juni 2015). Daneben wird darauf hingewiesen, dass neue investitionsschutzrechtliche Regelungen in TTIP auch aus politischen Gründen gewünscht werden, da mehrere osteuropäische Mitgliedstaaten andernfalls an den Status quo gebunden blieben, der gegenüber TTIP ungünstiger ist (VOß 2014, S. 4).

75. Dagegen halten Kritiker die Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit in Verträgen zwischen Staaten mit einem entwickelten und unparteiischen Rechtssystem für überflüssig (MEUNIER und MORIN 2015). Die Kritik lautet, dass Klagen sich zunehmend auch gegen Gesetze richten, die demokratisch, im öffentlichen Interesse und im Einklang mit nationalem Recht verfasst worden sind (EBERHARDT 2014). Gefährlich sind dieser Auffassung zufolge nicht unbe-

dingt die Klagen an sich, sondern ihr erhebliches finanzielles Drohpotenzial (s. o. die ähnliche Diskussion zur Regulierungskooperation, Tz. 41). Dieses Potenzial kann Staaten davon abhalten, gemeinwohlorientierte Regulierungen zu treffen, sofern diese den Wert einer Investition mindern und daher einen Investor möglicherweise zu einer Klage veranlassen können (KRAJEWSKI 2014d). Die Klagemöglichkeit stellt sich so gesehen als ein Eingriff in die Regulierungsautonomie der Staaten dar (GERSTETTER und MEYER-OHLENDORF 2013).

76. Kritiker monieren überdies, dass Investitionsschutzregeln die öffentlichen Finanzen durch sehr hohe drohende Schadensersatzklagen gefährden können. Vielzitiertes Beispiel ist die Vattenfall-II-Klage, die der schwedische Energiekonzern Vattenfall AB gegen die Bundesregierung wegen der zurückgenommenen Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke erhoben hat. In dem Verfahren, das noch nicht entschieden ist, soll sich die geforderte Summe auf 4,7 Mrd. Euro belaufen (zur Geheimhaltung des Verfahrens vgl. Deutscher Bundestag 2015). Die Kosten des Verfahrens für den Bundeshaushalt beliefen sich Anfang März 2015 bereits auf ungefähr 4,1 Mio. Euro, überwiegend für Anwaltskosten (BMW 2015a). Eine qualitative Studie für die britische Regierung ergab, dass ein EU-US-Investitionsschutzvertrag mit ISDS für Großbritannien ökonomisch und politisch kaum Vorteile, aber erhebliche ökonomische und politische Kosten mit sich bringen würde (POULSEN et al. 2013). Anders als die Dachverbände BDI, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH) lehnt ein Teil des deutschen Mittelstands den geplanten Investitionsschutz ab, weil kleine und mittlere Unternehmen weder die finanziellen Ressourcen noch die Zeit hätten, langwierige Schiedsverfahren zu führen (BVMW 2014). Dem System der Schiedsgerichtsklagen wird zudem vorgeworfen, die nationale Rechtsordnung zu umgehen, ohne dabei selbst rechtsstaatliche Verfahren zur Verfügung zu stellen. Hierfür werden insbesondere die nicht ausreichend demokratisch legitimierte Auswahl der Richter, die fehlende Rechtsmittelinstanz und das nicht-öffentliche Verfahren angeführt (Abschn. 4.2).

77. Selbst Befürworter tendieren teilweise eher zu einem multilateralen Ansatz und schlagen vor, das Investitionsschutzkapitel aus TTIP zu streichen (GRIEBEL 2014). Die Tatsache, dass auch die USA und Australien in ihrem Freihandelsabkommen von 2004 auf die Verankerung einer Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit verzichtet haben (KLEINHEISTERKAMP 2014), zeigt, dass ein bilaterales Freihandelsabkommen ohne ISDS durchaus nicht ungewöhnlich ist, auch wenn die Transpazifischen Handelspartnerschaft (TPP), in der unter anderem die USA und Australien Vertragsparteien sind, ein ISDS vorsieht.

4.1 Materielle Investitionsschutzregelungen

78. Materiell-rechtliche Bestimmungen in von Deutschland abgeschlossenen Investitionsschutzabkommen wurden in der Vergangenheit sehr offen und allgemein formuliert und sind von Schiedsgerichten weit ausgelegt worden (KRAJEWSKI 2014b, S. 7). Anders war dies in US-amerikanischen Investitionsschutzverträgen (vgl. den Modell-Investitionsschutzvertrag der USA: U.S. Department of State 2012). Investitionsschutzverträge enthalten regelmäßig Standardklauseln, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Investitionen eines ausländischen Investors ausreichend geschützt werden. Materiell-rechtlich wird der Investitionsschutz durch verschiedene Faktoren bestimmt. Dazu zählen: Der Umfang des Investitionsschutzes (der vor allem durch die Definition der Begriffe „Investition“ und „Investor“ bestimmt wird), die Ausgestaltung der Klauseln über Meistbegünstigung (most-favoured-nation treatment) und über die gerechte und billige Behandlung (fair and equitable treatment), die Definition der direkten und indirekten Enteignung und schließlich das Recht zu regulieren (right to regulate). Nachfolgend sollen drei der Klauseln, die aus Umweltsicht besonders relevant sind, cursorisch diskutiert werden: die Klausel über die gerechte und billige Behandlung, die Enteignungsklausel sowie das (völkerrechtlich selbstverständliche) Recht zu regulieren. Experten sind sich weitgehend darüber einig, dass Schiedsgerichte bisher öffentliche Interessen nicht immer ausreichend einbezogen haben, wenn sie Bestimmungen in Investitionsschutzverträgen auszulegen hatten (HINDELANG 2014, S. 73 mit umfangreichen Nachweisen).

4.1.1 Gerechte und billige Behandlung und das Recht zu regulieren

79. Die Anforderung, dass ein Investor gerecht und billig, also fair behandelt werden soll, scheint zunächst selbstverständlich und findet sich in praktisch allen Investitionsschutzverträgen. Die Klausel wird in der Mehrzahl der Schiedsgerichtsfälle geltend gemacht. Unter Umweltschutzgesichtspunkten ist sie vor allem deshalb problematisch, weil Schiedsgerichte diese Bestimmung in der Vergangenheit oft sehr weit ausgelegt haben (BRONFMAN 2006, S. 678) und ein weites Spektrum an legitimen Erwartungen des Investors davon umfasst sahen (HIRSCH 2011). Diese Erwartungen können sich auf das rechtliche Umfeld oder bestimmte Zusagen von Amtsträgern beziehen.

80. Ein Beispiel für eine Definition des Begriffs der gerechten und billigen Behandlung durch ein Schiedsgericht stellt der Fall Tecmed versus Mexico dar, in dem es um den Betrieb einer Sondermülldeponie ging. Das Schiedsgericht befand, dass der Gaststaat dem Investor gegenüber konsistent, frei von Mehrdeutigkeit und vollständig transparent handeln muss, sodass diesem von Anfang an alle Regeln und Regulierungen bekannt sind, die seine Investitionen betreffen (Tecmed v. Mexico, ICSID Case No. ARB(AF)/00/02, 29. Mai 2003, Abs. 154, ähnlich LG&E Energy v. Argentina, ICSID Case No. ARB/02/1, 3. Oktober 2006, Abs. 131). Eine spätere Rücknahme einer Genehmigung aus Umweltschutzgründen wurde in diesem Fall als eine Verletzung des Investitionsschutzabkommens gewertet. Die Klausel kann daher nicht nur im Hinblick auf eine Verschärfung von Regulierungen zum Schutz der Umwelt problematisch sein, sondern auch dann, wenn eine Zusage, die einem Investor im Hinblick auf eine Genehmigung gemacht worden ist, aus umweltrechtlichen Gründen zurückgenommen wird.

Auch wenn es präzisere Auslegungen der Klausel gibt und Schiedsgerichte das staatliche Recht auf Regulierung in manchen Fällen auch gestärkt haben (Überblick über Entscheidungen in Investor-Staat-Schiedsverfahren z. B. bei DOUGLAS 2009, m. w. N.; Überblick über die Fälle unter deutscher Beteiligung bei: International Investment Law Centre Cologne 2015), ist gerade diese Entscheidung häufig als Präzedenzfall herangezogen worden (DOUGLAS 2006, S. 27 f.).

81. Das Beispiel zeigt zudem das Spannungsfeld der Interessen auf, die bei allen Entscheidungen berücksichtigt werden müssen. Auf der einen Seite steht ein aus ökonomischer Sicht berechtigtes Interesse des Investors, der sich auf staatliche Zusagen verlassen können möchte. Auf der anderen Seite steht das Interesse einer demokratisch legitimierten Institution (z. B. der Regierung), die politische Entscheidungen auch revidieren können will. Die Frage, wie ein angemessener Ausgleich zwischen diesen Interessen geschaffen werden kann, darf nicht einseitig zulasten des staatlichen (und damit regelmäßig Gemeinwohl-) Interesses entschieden werden. So ist es dem Investor zum Beispiel zumutbar, dass er sich vergewissert, dass die staatliche Institution, die ihm eine Zusage macht, auch im Rahmen ihrer Zuständigkeit handelt und dass die Zusage im Einklang mit dem nationalen Recht steht.

Moorburg – Schwächung des Umweltschutzes zugunsten des Investors?

82. Der Vattenfall I-Fall, in dem es um die Genehmigung eines von Vattenfall in Hamburg-Moorburg beantragten Kohlekraftwerks ging, verdeutlicht ein Problem der Schiedsgerichtsbarkeit: Das materielle Investitionsschutzrecht erlaubt es Unternehmen unter Umständen, sich auf Zusagen zu berufen, auf die nach dem nationalen Recht gar nicht vertraut werden darf.

In diesem Fall wandte sich das schwedische Unternehmen dagegen, dass die endgültige Genehmigung für ein in Hamburg-Moorburg beantragtes Kohlekraftwerk unter zahlreichen Beschränkungen und Auflagen im Hinblick auf die Entnahme und Wiedereinleitung von Wasser aus der Elbe zur Kühlung erteilt wurde. Damit wurde von der Vattenfall erteilten Zulassung des vorzeitigen Beginns nach § 8a BImSchG abgewichen. Bei der Zulassung des vorzeitigen Beginns handelt es sich (anders als der Wortlaut vermuten lässt) nicht um eine Art vorläufiger Genehmigung. Nach § 8a Abs. 2 BImSchG kann die Zulassung jederzeit widerrufen werden, sie kann mit Auflagen verbunden oder unter dem Vorbehalt nachträglicher Auflagen erteilt werden. In dem Bescheid war außerdem ausdrücklich vermerkt, dass die Zulassung vorbehaltlich der – immer in einem gesonderten Verfahren ergehenden – wasserrechtlichen Erlaubnis erteilt wurde. Im Hinblick auf die wasserrechtliche Bewertung der Situation hätte der Bescheid daher beim Investor kein Vertrauen erwecken dürfen.

Das Unternehmen ging vor dem Verwaltungsgericht gegen die Genehmigung vor und rief zusätzlich ein Schiedsgericht nach ICSID-Regeln auf der Grundlage der Energiecharta an (Vattenfall AB u. a. v. Federal Republic of Germany, ICSID Case No. ARB/09/6). Vor dem Oberverwaltungsgericht Hamburg wurde ein nicht-öffentlicher Vergleich geschlossen. Dieser nahm einen Teil der erteilten wasserrechtlichen Auflagen zurück. Das ebenfalls nicht-öffentliche Schiedsgerichtsverfahren wurde dann unter Bezugnahme auf den Vergleich beendet. Nach Auffassung von Beobachtern erhöhte das Schiedsgerichtsverfahren den Druck auf die Hamburger Behörden, einem Vergleich zuzustimmen. Selbst wenn es aber bei dem Streit vor dem Schiedsgericht um „legitime Erwartungen“ ging, so hätten solche nach dem deutschen Recht nicht bestanden. Der Fall offenbart also, dass auch solche Zusagen von Investitionsschutz umfasst sein können, die nach dem nationalen Recht problematisch waren.

2015 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein, weil sie die wasserrechtliche Genehmigung wegen Verletzung der FFH-Richtlinie 92/43/EWG als einen Verstoß gegen das Europarecht betrachtete. Die vorgesehene Entnahme und Wiedereinleitung von Kühlwasser kann nach Auffassung der Kommission unter Schutz stehende Fischarten gefährden (KRAJEWSKI 2014c, S. 398 f.; BERNASCONI-OSTERWALDER und HOFFMANN 2012, S. 4; VERHEYEN 2012; Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt o. J.; Europäische Kommission 2015m).

83. Der Kommissionsentwurf von Mitte September 2015 schlägt eine abgeschlossene Aufzählung von Tatbeständen vor, die eine Verletzung der gerechten und billigen Behandlung darstellen können. Dazu zählt unter anderem die Rechtsverweigerung in Gerichtsverfahren, offensichtliche Willkür, gezielte Diskriminierung, sowie die missbräuchliche Behandlung von Investoren durch Zwang, Belästigung und Nötigung (Abschn. 2 Art. 3 Abs. 3 des Vorschlags). Ein solcher Ansatz wird für sinnvoll erachtet, um die Klausel einzuengen und darauf hinzuwirken, dass sie gemeinwohlorientierte Regulierungen nicht zu stark hemmt (KRAJEWSKI 2014b, S. 12). Allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass in der Regel die gewählten Tatbestände weiterhin offen formuliert sind und von Schiedsgerichten wiederum weit ausgelegt werden können (SCHEPEL et al. 2014). Zudem bringen neue Rechtsbegriffe auch immer die Unsicherheit mit sich, dass es keine bestehende Auslegung dazu gibt. Im Hinblick auf staatliche Zusagen sieht Art. 7 des Vorschlags vor, dass schriftliche vertragliche Zusagen einzuhalten sind, wenn diese rechtlich bindend sind. Dies löst allerdings nicht das Problem rechtswidrig zustande gekommener Zusagen oder solcher, die gegen das nationale Recht verstoßen.

Vor allem hält auch der Kommissionsvorschlag an dem diffusen Begriff der legitimen Erwartungen (legitimate expectations) fest. Der Investitionsschiedsgerichtshof soll bei der Auslegung der abschließend aufgeführten Tatbestände in seine Erwägungen einbeziehen, ob der Gaststaat dem ausländischen Investor besondere Zusagen gemacht hat, die er ausschließlich enttäuscht hat (Abschn. 2 Art. 3 Abs. 4 des Vorschlags, s. a. Europäische Kommission 2015h). Diese Bestimmung würde jedoch den Haftungstatbestand wieder ausweiten (s. Tz. 82). Der für das Bundeswirtschaftsministerium erarbeitete Modell-Investitionsschutzvertrag schlägt deshalb vor, auf den Begriff der legitimen Erwartungen ganz zu verzichten (KRAJEWSKI 2015a, S. 11).

Das Recht zu regulieren ist Ausdruck staatlicher Souveränität und völkerrechtlich selbstverständlich. Gleichwohl dienen Investitionsschutzabkommen dazu, eben dieses Recht zugunsten des Investors einzuschränken. Trotzdem kann als Novum gelten, dass die Kommission in Abschn. 2 Art. 2 Abs. 1 des Vorschlags das Recht der Vertragsstaaten, ihre Gemeinwohlintressen durch wirksame Regulierung zu erreichen, ausdrücklich festgeschrieben hat. Danach soll TTIP so verstanden werden, dass die Vertragsparteien den rechtlichen und regulatorischen Rahmen ändern

können, auch wenn dies die Investitionen eines Investors negativ betrifft. Die nicht abschließende Liste der in Abschn. 2 Art. 2 Abs. 1 genannten Gemeinwohlüter umfasst unter anderem öffentliche Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz.

Soweit für die investitionsschutzrechtliche Bewertung einer hoheitlichen Maßnahme der konkrete Inhalt einer bestimmten Vorschrift des nationalen oder europäischen Rechts relevant ist, muss der Gerichtshof sich außerdem ausschließlich auf die Auslegung der nationalen und europäischen Gerichte stützen (Abschn. 3 Art. 13 Abs. 2-4).

84. Schon bevor ein Schiedsspruch ergeht, kann er bereits faktisch Auswirkungen auf das Recht zu regulieren haben. Ein Beispiel für eine solche Wirkung war die von der neuseeländischen Regierung geplante „plain packaging regulation“. Diese sollte vorschreiben, dass Tabakprodukte ohne Logos in neutralen Verpackungen verkauft werden müssen. Die neuseeländische Regierung stellte das In-Kraft-Treten der Regulierung zurück, um abzuwarten, wie das anhängige Schiedsgerichtsverfahren zwischen Philip Morris und Australien über eine vergleichbare Regelung ausfallen würde (HINDELANG 2014, S. 74). Bereits durch drohende Investorenklagen kann zudem auf die betroffenen Regierungen bzw. die EU indirekt Druck ausgeübt werden, eine möglicherweise für ein Schiedsverfahren anfällige Regulierungsentscheidung oder einen Verwaltungsakt nicht zu erlassen. Auch wenn es an empirischen Untersuchungen dieses Phänomens mangelt (zumal sie naturgemäß schwer zu erfassen sind), geht eine solche Wirkung nicht von einer einzelnen Klausel in Investitionsschutzverträgen aus. Sie wird vielmehr durch das Zusammenspiel verschiedener Klauseln hervorgerufen, insbesondere der Fair-and-equitable-treatment-Klausel und der Bestimmung über Enteignung sowie durch die Unvorhersehbarkeit der auf diesen Klauseln beruhenden Schiedssprüche (umfassend TIETJE und BAETENS 2014).

4.1.2 Enteignung

85. In allen Investitionsschutzverträgen finden sich Klauseln über Enteignung, die bereits in zahlreichen Schiedsverfahren eine Rolle gespielt haben. Unter Umweltschutzgesichtspunkten ist insbesondere der Begriff der indirekten Enteignung problematisch, weil er dahingehend ausgelegt worden ist, dass er auch Änderungen des geltenden Rechts erfasst. Besonders bedeutsam für den Investor ist daher die Stabilität des Investitionsumfelds, zumal wenn dem Investor bestimmte Zusicherungen gemacht worden sind (JOHNSON und VOLKOV 2013, S. 362; NEWCOMBE 2005). Zur Auslegung des Begriffs der indirekten Enteignung sind der Umfang, die Dauer, die Auswirkung und die Natur der Maßnahme herangezogen worden, aber auch die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme und ob sie einen legitimen Zweck verfolgte (OECD 2004; GERSTETTER und MEYER-OHLENDORF 2013).

86. Die Europäische Kommission spezifiziert den Enteignungsbegriff in einem Annex I des Vorschlags. Art. 3 Abs. 3 des Annex führt aus, dass alle nicht-diskriminierenden Maßnahmen zum Schutz von Gemeinwohlinteressen wie dem Umweltschutz nicht vom Enteignungsbegriff erfasst sein sollen. Nur wenn die Auswirkungen einer Maßnahme so schwer sind, dass die Maßnahme offensichtlich unverhältnismäßig (manifestly excessive) zu sein scheint, kann ausnahmsweise auch die Einstufung einer nicht-diskriminierenden Maßnahme als Enteignung in Betracht kommen. Der Annex I sieht zudem in Art. 2 und 3 eine Art Verhältnismäßigkeitsprüfung vor.

4.2 Prozedurale Investitionsschutzregelungen

87. Neben den materiellen Regelungen, die den Inhalt einer Schiedsgerichtsentscheidung bestimmen, sind unter Umweltschutzgesichtspunkten auch die prozeduralen Aspekte von großer Bedeutung.

88. Die bislang übliche Auswahl der Schiedsrichter und die Zusammensetzung der Schiedsgerichte wird kritisiert (SMIT 2010; EBERHARDT und OLIVET 2014; PUIG 2014). Da es sich bisher um Ad-hoc-Gerichte handelt, werden die Richter nur für die Entscheidung des jeweiligen Falls berufen. Die Schiedsgerichte bestehen traditionell aus drei Schiedsrichtern, von denen je einer von den Parteien und der dritte von den beiden Vertragsparteien gemeinsam ernannt werden. Die Schiedsrichter arbeiten nicht hauptberuflich als Richter, sondern sind in der Regel hochspezialisierte Fachleute im Investitionsschutzrecht. Es werden neben Professoren und ehemaligen Regierungsbeamten oftmals Anwälte aus wenigen großen Anwaltskanzleien als Schiedsrichter berufen, die daneben regelmäßig auch Unternehmen in entsprechenden Verfahren vertreten. Dadurch können sie Gefahr laufen, sich übermäßig mit den in Frage stehenden Wirtschaftsinteressen zu identifizieren (VAN HARTEN 2014, S. 40 f.). Zudem haben sie unter Umständen ein Interesse daran, dass Klagen zugunsten der Investoren entschieden werden, weil damit die Erhebung vergleichbarer Klagen angeregt wird und sich damit weitere Fälle auftun (GAUKRODGER und GORDON 2012, S. 47). Juristen, die sich lediglich mit internationalem Investitionsschutzrecht beschäftigen, haben regelmäßig keine Expertise hinsichtlich der nationalen Gesetze, über die sie (implizit) urteilen (BASEDOW 2015). International handelt es sich nur um eine kleine Anzahl von Schiedsrichtern, die den überwiegenden Teil der Verfahren entscheidet. Zwischen den Schiedsrichtern und den mit solchen Fällen befassten Anwälten besteht eine erhebliche Überschneidung (PUIG 2014, S. 402). Eine Studie weist nach, dass nur 15 Schiedsrichter 247 der 450 bis Ende 2011 bekannten Fälle (55 %) entschieden haben und dass diese Personen sowohl als Schiedsrichter in Schiedsverfahren als auch teilweise in anderen Fällen als Anwälte für (die gleichen) Unternehmen tätig waren oder sind (EBERHARDT und OLIVET 2014).

89. Kritisiert wird auch die bisher mangelhafte Beteiligung Dritter und der Öffentlichkeit und die mangelnde Konsistenz der Rechtsprechung (vgl. dazu HINDELANG 2014) sowie ihre fehlende Überprüfungsmöglichkeit. Fraglich ist, ob Verfahrensregeln verhindern können, dass Schiedsgerichte missbräuchlich angerufen werden, obwohl die Voraussetzungen für eine Klage eigentlich nicht bestehen. In prozeduraler Hinsicht sind somit unter Umweltgesichtspunkten verschiedene Aspekte relevant, die nachfolgend diskutiert werden sollen. Gegen die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit werden zudem erhebliche verfassungs- und europarechtliche Bedenken vorgebracht. Diese haben STOLL et al. (2016) in einem Gutachten für den SRU vertieft untersucht. Dazu gehört insbesondere die Tatsache, dass inländische gegenüber ausländischen Investoren durch den Abschluss eines investitionsschutzrechtlichen Abkommens benachteiligt werden, weil sie keine zusätzlichen Rechtsschutzmöglichkeiten durch Schiedsgerichtsverfahren haben (DOLZER und SCHREUER 2012, S. 44). Damit verbunden ist die Frage, ob dies nach Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und Art. 81 AEUV bzw. Art. 21 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellt. Dies bedarf der weiteren Diskussion. Anderer Auffassung – mit Verweis auf die Klagemöglichkeit von EU-Unternehmen in den USA ohne Entsprechung für US-Unternehmen (Reziprozität) – ist HOFFMEISTER (2015, S. 51).

4.2.1 Der Vorschlag der Europäischen Kommission: Ein ständiger Gerichtshof mit Rechtsmittelinstanz

90. In Reaktion auf die starke Kritik am bisherigen System der Schiedsgerichtsbarkeit hat die Europäische Kommission im September 2015 einen Vorschlag für einen ständigen europäisch-amerikanischen Handelsgerichtshof veröffentlicht. Dieser Vorschlag wurde zunächst innerhalb der EU diskutiert (Europäische Kommission 2015b) und im November 2015 als EU-Position in die Verhandlungen mit den USA eingebracht (erste Bewertungen: HOLTERHUS 2015; BDI 2015a; HINDELANG und WERNICKE 2015b).

Die Europäische Kommission schlägt darin ein ständiges Gericht mit zwei Instanzen vor, das ausschließlich für die aus TTIP entstehenden Streitigkeiten zuständig sein soll (vgl. dazu grundsätzlich KRAJEWSKI 2014b). Dieses soll als dauerhaftes bilaterales Gericht eingerichtet werden, das jedoch nicht ständig tagen soll, sondern nur, wenn ein Fall anhängig gemacht wird (vergleichbar dem Internationalen Seegerichtshof). Das sogenannte Tribunal of First Instance soll erstinstanzlich zuständig sein. Eine Rechtsmittelinstanz (Appeal Tribunal) kann Entscheidungen überprüfen.

91. Durch TTIP wird mit der Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit zunächst eine zusätzliche

Klagemöglichkeit für Unternehmen geschaffen. Ein TTIP-Gerichtshof kann je nach seiner Rechtsprechungspraxis für Unternehmen oder Regierungen vorteilhaft sein. Dies hängt, wie oben dargestellt, auch von der Ausgestaltung der materiellen Investitionsschutzregelungen ab. Ein Vorteil für Unternehmen und Staaten könnte die bessere Vorhersehbarkeit der Entscheidungen sein, die aus den Entscheidungen einer Berufungsinstanz sowie der Möglichkeit der Vertragsparteien den Vertrag bindend auszulegen, folgt. Allerdings bestehen für Unternehmen in den USA und der EU aufgrund von existierenden Investitionsschutzverträgen, wie zum Beispiel der Energiecharta, weit vorteilhaftere Klagemöglichkeiten, die nicht entfallen. Daher wird auch vertreten, die bilaterale Lösung müsste langfristig zu einem multilateralen internationalen Investitionssgerichtshof weiterentwickelt werden (GRIEBEL 2014).

Der Kommissionsentwurf sieht vor, dass regierungsnah oder als Anwalt in Investitionsschutzstreitigkeiten tätige Personen von der Ernennung zu Schiedsrichtern ausgeschlossen sein sollen (Abschn. 3 Art. 11 Abs. 1). Bestehen bleibt allerdings die Möglichkeit, dass Schiedsrichter außerhalb von TTIP in anderen Fällen berufen werden (vgl. HINDELANG und WERNICKE 2015b). Das könnte dazu führen, dass eine bestimmte Auslegung als „Quasi-Präzedenzfall“ in TTIP übernommen wird. Es entstünde damit die Gefahr, dass sich eine Rechtsauslegung, die Gemeinwohlaspekte besser einbezieht, auch unter TTIP nicht durchsetzen kann.

Die Richter sollen überdies nicht mehr durch die Streitparteien benannt, sondern durch Rotation aus einem bestehenden Pool ermittelt werden (Abschn. 3 Art. 9 Abs. 7, Art. 10 Abs. 9). In erster Linie soll damit dem Vorwurf begegnet werden, einige Schiedsrichter, die unter Umständen als Anwälte in anderen Fällen auch Investoren vertreten, würden zugunsten von Investoren entscheiden. Durch die Berufung für eine feste Dauer von sechs Jahren (bzw. einmalig neun Jahren für die Hälfte der Richter) und Bezahlung könne zudem die Unabhängigkeit der Schiedsrichter besser gewahrt werden (zu einzelnen Aspekten vgl. HINDELANG und WERNICKE 2015a).

Der Vorschlag wirft allerdings berechnete Fragen auf. Fraglich ist, ob er sich gegenüber den USA durchsetzen lässt, wie das Verhältnis zur ISDS in anderen Investitionsschutzabkommen zu gestalten ist (z. B. Energiecharta und CETA) und ob die bestehenden 1.400 bilateralen Investitionsschutzabkommen entsprechend angeglichen werden können (s. CARTA 2015).

92. Mit dem Vorschlag der Kommission für eine Rechtsmittelinstanz (Appeal Tribunal) wird vor allem die Kritik aufgegriffen, dass es für einmal getroffene Schiedsgerichtsentscheidungen in Investor-Staat-Schiedsverfahren üblicherweise keine grundsätzliche Korrekturmöglichkeiten gibt. Zwar stellt ICSID ein Annullierungsverfahren für Entscheidungen vor (Art. 52 ICSID-Konvention), dieses steht aber nur bei

extrem fehlerhaften Entscheidungen zur Verfügung. Vorbild für eine solche zweite Instanz ist der Appellate Body der WTO. Dieser stellt eine weithin akzeptierte Institution dar, die nach Auffassung von Experten maßgeblich zur Einheitlichkeit der Auslegung des WTO-Rechts beigetragen hat (STOLL und SCHORKOPF 2006, Rn. 226; deutlich kritischer unter Einbeziehung der Konstitutionalisierungsdiskussion: von BOGDANDY 2002). Ein ständiges Gericht kann zur Vorhersehbarkeit, gleichmäßigen Rechtsanwendung und Glaubwürdigkeit der Entscheidungen innerhalb eines Abkommens beitragen (HINDELANG 2014, S. 62). Das sechsköpfige Appeal Tribunal soll ebenfalls mit unabhängigen Richtern auf Zeit besetzt werden. Auch international wird die Idee einer Berufungsinstanz für Investor-Staat-Streitigkeiten bereits seit einiger Zeit intensiv diskutiert (UNCTAD 2013b, S. 8; ANDELIC 2015; LEGUM 2015; PARK 2015; BOTTINI 2015; LEE 2015; STEGER 2012).

93. Gegen eine Berufungsinstanz wird allerdings eingewandt, dass einem solchen Gericht eine bedeutende Machtposition zukommen würde, die ein einzelnes Schiedsgericht nicht für sich beanspruchen kann. So waren die Mitgliedstaaten der WTO über die Wirkmächtigkeit überrascht, die die Berufungsinstanz der WTO entwickelte (TIETJE 2015, S. 8).

Die Vorteile eines institutionalisierten Gerichts sind allerdings erheblich. Die bislang oftmals in Frage stehende Unabhängigkeit der Richter in Schiedsgerichtsverfahren kann besser gewährleistet werden, die Auslegung von Bestimmungen (von TTIP) kann konsistent und kohärent erfolgen. Eine Berufungsinstanz kann fehlerhafte Entscheidungen korrigieren. Gleichzeitig erhöht eine zweite Instanz den Druck auf die Richter, eine Entscheidung zu fällen, die einer Überprüfung stand hält.

4.2.2 Vertragsausschuss

94. Der Kommissionsentwurf sieht die Möglichkeit vor, die Auslegung des Begriffs der billigen und gerechten Behandlung für die Schiedsgerichte bindend fortzuentwickeln (Abschn. 2 Art. 3 Abs. 3). Ein Unterausschuss soll seine Vorschläge für die Auslegung bei einem Trade Committee einreichen, das empfehlen kann, den Vertrag entsprechend zu ändern. Dies gibt den Vertragsparteien die Möglichkeit, die Rechtsprechung der Schiedsgerichte und des Appeal Tribunal zu korrigieren. Dies soll Entscheidungen konsistenter und vorhersagbarer machen. Allerdings bedeutet es nicht zwingend, dass sich damit die umweltfreundlichste Auslegung durchsetzen wird.

4.2.3 Transparenz und Zivilgesellschaft

95. Auch wenn die Regelungen in Investitionsschutzverträgen unterschiedlich ausgestaltet sind und US-amerikanische Investitionsschutzverträge bereits bislang deutlich transparenter als die deutschen bzw. die der meisten EU-Mitgliedstaaten (vgl. Muster-Investitionsschutzvertrag unter U.S. Department of

State 2012) waren, wurden doch Schiedsgerichtsverfahren weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt (MAUPIN 2013). Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn in den Verfahren Regulierungsmaßnahmen beurteilt werden, denen Gemeinwohlinteressen zugrunde liegen (HAFNER-BURTON et al. 2015; BASEDOW 2015). Exemplarisch zeigt sich dies am Vattenfall II-Fall, in dem Vattenfall wegen des Atomausstiegs gegen die Bundesrepublik Deutschland klagt und in dem das gesamte Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet. International gibt es bereits einen Trend zu mehr Transparenz in Schiedsgerichtsverfahren, zum Beispiel hinsichtlich der Zulassung von Stellungnahmen dritter Personen, die nicht am Streit beteiligt sind (sog. Amicus Curiae Briefs) (KNAHR 2007; BASTIN 2014; zum Beitritt der Europäischen Kommission als Amicus Curiae im genannten Verfahren vgl. Deutscher Bundestag 2014b).

Nach dem Entwurf des Verhandlungstextes der Europäischen Kommission in Abschn. 3 Art. 18 sollen die Transparency Rules der UN-Kommission für internationales Handelsrecht von 2014 in modifizierter Form zum Vertragsbestandteil gemacht werden (UNCITRAL 2014). Diese Regeln sehen gegenüber der gegenwärtigen Praxis sehr weitgehende Transparenz der Verfahren vor. Alle wichtigen Verfahrensunterlagen sollen öffentlich gemacht werden (Art. 3 UNCITRAL-Regeln), Verhandlungen sollen öffentlich sein (Art. 4 und Art. 6 UNCITRAL-Regeln) und Stellungnahmen dritter Personen, die nicht am Streit beteiligt sind, sollen zugelassen werden können (Art. 5 UNCITRAL-Regeln). Die Europäische Kommission will hinsichtlich der Veröffentlichung von Dokumenten sogar noch über die Regeln der UNCITRAL hinausgehen. Alle dem Appeal Tribunal vorgelegten Dokumente, einschließlich einer Vereinbarung, eine Mediation durchzuführen, sollen veröffentlicht werden. Auch die Zulassung von Stellungnahmen vor Gericht von am Streitfall unbeteiligten Dritten sieht der Kommissionsentwurf in Abschn. 3 Art. 23 vor (sog. Amicus Curiae Briefs). Von der Öffentlichkeit des Verfahrens kann das Schiedsgericht allerdings Ausnahmen zulassen, wenn Geschäftsinformationen geschützt werden sollen. Die UNCITRAL-Regeln werden als die am weitesten gehenden Transparenzvorschriften bewertet, die im Investitionsschutzrecht existieren. Sie gehen deutlich über das hinaus, was im deutschen Recht vor Gerichten zulässig und üblich ist. Ihre Einbeziehung in TTIP würde deshalb das Investitionsschutzregime der EU erheblich verbessern.

4.2.4 Wahl des Rechtswegs und Kostentragung

96. Anders als in anderen Bereichen des Völkerrechts ist im Investitionsschutzrecht die Erschöpfung des nationalen Rechtswegs regelmäßig keine Voraussetzung für die Anrufung eines Schiedsgerichts (HINDELANG 2014, S. 43; GODT 2014, S. 411). Ebenso verhält es sich in dem Vertragsentwurf der Kommission. Er sieht in Abschn. 3 Art. 14 vor, dass

der Investor, bevor er eine Klage vor dem Schiedsgericht erheben kann, entweder den nationalen Rechtsweg zuvor ausgeschöpft oder aber auf sein Recht auf Rechtsschutz vor nationalen Gerichten dauerhaft verzichtet hat (sog. No-U-Turn-Klausel) (HOLTERHUS 2015). Der Investor muss sich also nicht für einen Rechtsweg entscheiden, sondern kann auch noch beschließen, ein Schiedsgericht anzurufen, wenn er vor dem nationalen Gericht gescheitert ist. Er kann sich aber auch auf die Anrufung des TTIP-Gerichtshofs beschränken.

97. Das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung hat Vor- und Nachteile. Nachteilig ist, dass, wenn der Investor nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs weiterklagt, dies zwangsläufig zur Folge hat, dass das Schiedsgericht damit implizit auch das letztinstanzliche innerstaatliche Urteil überprüft. Es stellt damit gleichsam eine völkerrechtliche Berufungs- bzw. Revisionsinstanz dar (TIETJE 2015, S. 8 f.). Damit kann es zu politisch brisanten Justizkonflikten im Mehrebenensystem kommen.

Dass völkerrechtliche Entscheidungen grundsätzlich eine solche Wirkung haben, ist aber zunächst nicht ungewöhnlich und die Grundlage dafür, dass es Institutionen wie den Internationalen Gerichtshof, den Internationalen Strafgerichtshof, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder den Seegerichtshof überhaupt gibt. Das Spannungsfeld zwischen dem deutschen und dem europäischen Recht wird seit Jahren zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Gerichtshof der EU thematisiert (Solange I-, Solange II-, Maastricht- und Lissabon-Urteil).

Für das Erfordernis einer Rechtswegerschöpfungsklausel in TTIP spricht vor allem, dass es sich bei den USA und der EU um rechtsstaatliche, hochentwickelte Rechtssysteme handelt, die einen Schutz von Investitionen bereits vorsehen. Es ist dem Investor daher zuzumuten, dass er sich zunächst auf den Schutz beschränkt, den ein innerstaatlicher Investor erhalten würde. Für eine darüber hinausgehende Privilegierung besteht nur dann ein Grund, wenn der innerstaatliche Rechtsschutz ausnahmsweise unzureichend ist (HINDELANG und WERNICKE 2015a).

Kostentragung durch die unterlegene Partei

98. Nach Abschn. 3 Art. 28 Abs. 4 S. 1 des Kommissionsentwurfs soll in TTIP-Verfahren zukünftig die unterliegende Partei die Kosten tragen. Bislang mussten in der überwiegenden Zahl der Fälle – wie im allgemeinen Völkerrecht üblich – die Parteien ihre Kosten selbst tragen, was nicht nur für die Unternehmen, sondern auch für den beklagten Staat zu einer erheblichen finanziellen Belastung führen kann. Die dadurch drohende Kostenbelastung, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens, kann dazu beitragen, dass staatlicherseits Anstrengungen unternommen werden, ein Schiedsverfahren durch Rücknahme von Verwaltungsakten oder gesetzlichen Bestimmungen zu vermeiden. Untersuchungen der OECD haben ge-

zeigt, dass die Kosten der Beteiligten in einem ISDS-Verfahren durchschnittlich 8 Mio. USD betragen, wobei die Kosten einzelner Verfahren 30 Mio. USD überstiegen. Von diesen Kosten entfielen durchschnittlich 82 % auf die Experten- und Anwaltskosten (GAUKRODGER und GORDON 2012, S. 19). Die Kommission will mit ihrem Entwurf damit das Risiko verringern, dass aussichtslose Fälle vor ein Schiedsgericht gebracht werden, um damit gegen die beklagte Seite Druck zu erzeugen. Die Wirkung einer solchen Kostenverteilung auf die Regelungsautonomie von Staaten wird allerdings skeptisch beurteilt (KRAJEWSKI 2014b, S. 19).

4.2.5 Treaty Shopping

99. Treaty Shopping bezeichnet den Tatbestand, dass sich Unternehmen einen bestimmten Investitionsschutzvertrag aussuchen, um in den Genuss von günstigen materiellen bzw. prozeduralen Bestimmungen zu kommen. Im Fokus steht die Klageerhebung über Tochtergesellschaften des Unternehmens, die eigentlich gar nicht geschädigt sind, die aber in einem Land residieren, das mit dem beklagten Land einen – oder einen weitergehenden – Investitionsschutzvertrag mit ISDS-Klausel abgeschlossen hat. Das kanadische Öl- und Gasförderunternehmen Lone Pine nutzte zum Beispiel den NAFTA-Vertrag gegen die eigene Regierung, die in Quebec ein Fracking-Moratorium erlassen hatte, für eine Klage seiner US-Tochter (NEWCOMBE 2015). Teilweise haben Unternehmen eigens Tochterfirmen in bestimmten Ländern zu diesem Zweck benutzt. So ging das Unternehmen Philip Morris über seine Niederlassung in Hongkong gegen die australischen Plain-Packaging-Bestimmungen vor (Australian Government – Attorney-General's Department 2015). Eine Analyse zahlreicher abgeschlossener Fälle ergab, dass Unternehmen ihr Treaty Shopping oftmals erfolgreich vor dem angerufenen Schiedsgericht durchsetzen konnten (KLODT und LANG 2015, S. 485). Um diesem Problem zu begegnen, ist vor allem von Bedeutung, wie der Begriff des Investors definiert wird (vgl. die Definition von „Investor“, die dem Kommissionsvorschlag vorangestellt ist).

Treaty Shopping und Welthandelsrecht

100. Aus der Umweltperspektive weist der Vorschlag der Kommission zu den ISDS-Regeln im Vergleich zum bisher üblichen Investitionsschutzrecht Verbesserungen auf. Umgekehrt würde der Vorschlag für Unternehmen bedeuten, dass sie sich mit einer Klage eher schlechter stellen würden, als unter einem der bestehenden Investitionsschutzverträge (z. B. der Energiecharta). Durch Treaty Shopping können die Unternehmen diesem engeren Investitionsschutzrecht ausweichen.

Diesem Problem lässt sich nicht allein durch die Ausgestaltung von TTIP begegnen, weil Investoren in der Regel aus einer Vielzahl von Investitionsschutzverträgen „auswählen“ können. So sind gegenwärtig

in der EU 129 (überwiegend) bilaterale Investitionsschutzverträge in Kraft, von denen die Mehrzahl eine ISDS-Regelung enthält (Stand 23. September 2015, Überblick bei BMWi 2015b). Noch weitergehend muss konstatiert werden, dass auch CETA Klagemöglichkeiten für Unternehmen eröffnet, wenn auch eingeschränkt durch das nicht näher spezifizierte Erfordernis der substantial business activity. Jedes große US-Unternehmen, das eine Niederlassung in Kanada besitzt, kann daher auch unter CETA klagen.

4.3 Zusammenfassung

101. Die Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit stellt privaten Personen im Rahmen eines Investitionsschutzabkommens ein im Völkerrecht eher unübliches Klageverfahren zur Verfügung, das ausländische gegenüber den inländischen Investoren privilegiert. Investoren nutzten diese Klageverfahren in den letzten 15 Jahren zunehmend, um gegen Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch nationale Gesetzgeber vorzugehen. Dies betrifft auch Umweltregulierungen. Experten sind sich weitgehend darüber einig, dass Schiedsgerichte bisher öffentliche Interessen nicht immer ausreichend einbezogen haben, wenn sie Bestimmungen in Investitionsschutzverträgen auszulegen hatten (HINDELANG 2014, S. 73 mit umfangreichen Nachweisen).

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission in den Verhandlungen mit den USA einen innovativen Vorschlag für einen TTIP-Gerichtshof vorgelegt. Ein solcher Gerichtshof würde einen Teil der Bedenken, die aus Gemeinwohlsicht gegen die Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit vorgebracht werden, ausräumen. Er könnte darüber hinaus als Vorbild für vergleichbare Abkommen dienen und sollte insbesondere Eingang in das europäisch-kanadische Abkommen CETA finden. Ganz grundsätzlich bleibt freilich die Frage bestehen, ob solche privaten Schiedsgerichte zwischen rechtsstaatlichen Industrienationen überhaupt erforderlich sind.

5 Empfehlungen für eine umweltgerechte Ausgestaltung von TTIP

102. Seinem umweltpolitischen Auftrag gemäß hat der SRU das geplante Transatlantische Trade and Investment Partnership Abkommen (TTIP) aus Umweltsicht betrachtet. Er hat dabei die geplante regulatorische Kooperation und die Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit untersucht, soweit der Verhandlungsstand dies bereits erlaubte (Stand vom 31. Dezember 2015). Dabei hat er seinen Blick insbesondere auf die Vorschläge der Europäischen Kommission gerichtet, wohl wissend, dass diese nicht notwendig das endgültige Ergebnis der Verhandlungen wiedergeben. Die nachfolgenden Empfehlungen beanspruchen deshalb keinesfalls allen Fragen nachzugehen, die sich bei den Verhandlungen eines Freihandelsabkommens stellen.

5.1 Empfehlungen im Hinblick auf die regulatorische Kooperation

103. Die regulatorische Kooperation in TTIP stellt in der Tiefe, in der sie von der Europäischen Kommission in ihrem Entwurf vom Mai 2015 vorgeschlagen wird, eine Neuheit dar. In der Öffentlichkeit hat dieser Vorschlag Bedenken und Ängste hervorgerufen, die teilweise überzogen, teilweise aber auch nicht von der Hand zu weisen sind. Die Verhandlungspartner sollten Einwände nicht leichtfertig übergehen, sondern die Bedenken aufgreifen und ihnen durch ausgewogene Regelungen entgegenreten.

Gemeinwohlintressen

104. Konkret empfiehlt der SRU im Hinblick auf die Wahrung von Gemeinwohlintressen bei der Ausgestaltung der Bestimmungen der Regulierungskooperation:

- Das Vorsorgeprinzip sollte in den Vertragstexten explizit verankert und konkretisiert werden (zu Möglichkeiten der Konkretisierung s. SRU 2011, S. 49 ff.). Die im Vorschlag der Kommission zum Regulierungskapitel vorgesehene allgemein formulierte Ausnahme, die Maßnahmen zum Schutz bestimmter Gemeinwohlintressen für zulässig erklärt, sollte dahingehend ausgestaltet werden, dass Regulierungen, die auf dem Vorsorgeprinzip beruhen, als Schranken der Handelsliberalisierung bzw. des Investorenschutzes gelten.
- Das Recht zu regulieren (right to regulate) sollte, wie im Kommissionsentwurf vorgesehen, an geeigneter Stelle und nicht nur in der Präambel hervorgehoben werden.
- Die vom Kommissionsentwurf vorgesehene explizite Möglichkeit einer einseitigen Schutzverstärkung im Gemeinwohlinteresse im Kontext der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung sollte Eingang in den Vertragstext finden.

Demokratische Legitimation

105. Um sicherzustellen, dass die Regulierungskooperation ausreichend demokratisch legitimiert ist, empfiehlt der SRU:

- Das Europäische Parlament sollte einer Ratifikation von TTIP nur unter der Bedingung zustimmen, dass wesentliche Maßnahmen der Regulierungszusammenarbeit, die in die Zuständigkeit der EU fallen und für deren Umsetzung ein förmliches Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene vorgesehen ist, nicht allein von einem Beschluss im Ministerrat, sondern auch von der Zustimmung des Europäischen Parlamentes abhängig sind.
- Die Art und Weise der Gremientätigkeit der Europäischen Kommission in mitgliedstaatlichen Kompetenzbereichen der Regulierungszusammenarbeit sollte durch eine gesonderte Vereinbarung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten ausdrücklich geregelt werden. Eine solche

Vereinbarung sollte zum einen der geschlossenen EU-Außenvertretung, zum anderen aber auch den gerechtfertigten Interessen der Mitgliedstaaten hinreichend Rechnung tragen.

Beteiligung der Zivilgesellschaft

106. Vor dem Hintergrund, dass TTIP die Regulierungskooperation zwischen den USA und der EU auf eine neue Stufe stellen will, gewinnt die Beteiligung der Zivilgesellschaft eine besondere Bedeutung. Der SRU empfiehlt deshalb:

- Die Beteiligung der Zivilgesellschaft sollte sich inhaltlich auf die gesamte Regulierungszusammenarbeit erstrecken und sich nicht von vornherein auf das allgemeine Kapitel zur Regulierungskooperation beschränken. Für die Einbindung der Zivilgesellschaft sollte deshalb auch in den Bereichen ein kontinuierlicher organisatorischer Rahmen geschaffen werden, in denen das noch nicht vorgesehen ist. Ein regelmäßiger (nicht nur jährlicher) Austausch zwischen den Ausschüssen und der Zivilgesellschaft sollte sichergestellt sein.
- Es sollte das Ziel einer ausgewogenen und repräsentativen Besetzung der zivilgesellschaftlichen Gremien vorgegeben werden. Dabei sollten vertragliche Vorgaben die Begriffe „ausgewogen“ und „repräsentativ“ genauer bestimmen, zum Beispiel in Form von nicht-abschließenden Kriterien oder Regelbeispielen. Eine abschließende Konkretisierung sollte vermieden werden, um Flexibilität zu bewahren. Es sollte sichergestellt werden, dass auch ressourcenschwache Akteure die Möglichkeit haben, ihre Position hinreichend einzubringen.

Nachhaltigkeitskapitel

107. In den letzten zwanzig Jahren sind Nachhaltigkeitskapitel in neu verhandelte Freihandelsabkommen aufgenommen worden. TTIP sollte deshalb die Gelegenheit nutzen, eine anspruchsvolle Regelung zu schaffen. Der SRU empfiehlt deshalb im Hinblick auf das Nachhaltigkeitskapitel:

- In dem Nachhaltigkeitskapitel sollten sich die Parteien deutlich auf das Ziel hoher Schutzniveaus verpflichten und sich nicht auf den Verweis auf bestehende multilaterale und internationale Abkommen im Bereich Umwelt und Soziales beschränken.
- Die Durchsetzungsmöglichkeiten des Nachhaltigkeitskapitels sollten verbessert und seine Bestimmungen nicht vom allgemeinen Streitbelegungsmechanismus ausgeschlossen werden. Zudem sollte die Möglichkeit bestehen, bei der Verletzung des Nachhaltigkeitskapitels, wie in US-Abkommen üblich, Handelssanktionen zu verhängen.

5.2 Empfehlungen im Hinblick auf den Investitionsschutz und ISDS

108. Der Vorschlag der Europäischen Kommission zum Investitionsschutz ist innovativ und in weiten Teilen zu begrüßen. Vor allem die Präzisierung des materiellen Investitionsschutzes, um das Recht auf Regulierung wirksam zu verankern, ist sinnvoll. Mit dem Vorschlag eines TTIP-Gerichtshofs mit Rechtsmittelinstanz betritt die Europäische Kommission tatsächlich Neuland. Erweist sich der Kommissionsvorschlag als nicht durchsetzbar, so entspräche der vollständige Verzicht auf eine Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit in TTIP dem Mandat des Europäischen Rates. Dieser hat die Einbeziehung des Investitionsschutzes und der Streitbeilegung zwischen Investor und Staat ausdrücklich davon abhängig gemacht, dass die Bestimmungen des Abkommens sicherstellen, dass das Recht der EU und der Mitgliedstaaten unberührt bleibt, Maßnahmen zugunsten (u. a.) der Umwelt zu ergreifen (Rat der Europäischen Union 2013, Abs. 22 und 23).

Materielle Investitionsschutzregelungen

109. Auch wenn die Verfahrensaspekte – insbesondere der Vorschlag für einen Investitionsschiedsgerichtshof mit Berufungsinstanz – für TTIP von großer Bedeutung sind, bleiben die materiellen Investitionsschutzregelungen maßgeblich für die Entscheidungen, die zukünftig von einem solchen Gericht getroffen werden. Der SRU empfiehlt im Hinblick auf die materiellen Investitionsschutzregelungen deshalb:

- Der Vorschlag der Kommission zur gerechten und billigen Behandlung von Investoren ist sehr differenziert. Auch der Enteignungsbegriff und das Recht auf Regulierung sind in dem Entwurf sehr umfangreich und anspruchsvoll ausgestaltet. Der Begriff der legitimen Erwartungen sollte aber dahingehend präzisiert werden, dass der Investor sich nur auf solche Zusagen verlassen können darf, die auch im nationalen Recht des Staates, in dem investiert wird, rechtlich bindend vorgesehen sind.

Prozedurale Investitionsschutzregelungen

110. Ein ständiger TTIP-Gerichtshof und ein Berufungsgericht vergleichbar der WTO-Streitbeilegung stellen eine weitreichende Neuerung dar, die der SRU begrüßt. Seine Entwicklung sollte konstruktiv begleitet werden. Der SRU empfiehlt darüber hinaus:

- Wenngleich dies nach dem Vorbild der WTO nicht zwingend erscheint, sprechen doch aus rechtsstaatlicher Perspektive gute Gründe dafür, dass – anders als von der Europäischen Kommission vorgesehen – der Zugang zum TTIP-Gerichtshof erst eröffnet sein sollte, wenn der jeweilige nationale Rechtsweg erschöpft ist.
- Erweist sich ein ständiges TTIP-Gericht als politisch nicht durchsetzbar, sollte der Bereich des Investitionsschutzes aus TTIP ausgeklammert werden. Denn insoweit ist schon in grundsätzlicher

Hinsicht fraglich, ob eine, den privaten ausländischen Investor gegenüber inländischen Unternehmen privilegierende Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit hier überhaupt notwendig ist. Denn es handelt sich bei der EU und den USA um demokratische Verfassungsstaaten, die zugleich der Herrschaft des Rechts verpflichtet sind und – wirtschaftlich betrachtet – kapitalexportierende Industrienationen darstellen.

6 Ausblick: Politische Perspektive von TTIP entfalten

111. TTIP stellt das erste Abkommen dar, bei dem die EU mit einem in wirtschaftlicher Hinsicht gleichgewichtigen Partner verhandelt. Die EU drängt schon länger auf eine stärkere transatlantische Integration. Wirtschaftspolitisch steht dahinter der europäische Wille, global wettbewerbsfähig zu bleiben. TTIP muss daher auch im Kontext der globalen Liberalisierungsbemühungen vor allem im Asien-Pazifik-Raum gesehen werden (SCHMUCKER 2014, S. 21 und 23). Da die Zölle weltweit bereits weitgehend reduziert worden sind, sind für die weitere Liberalisierung des Handels die nicht-tarifären Maßnahmen in den Fokus gerückt. Bei diesen handelt es sich oftmals um Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen, die dem Schutz von öffentlichen Interessen, also zum Beispiel dem Schutz der Umwelt, der menschlichen Gesundheit oder des Verbrauchers dienen. In diesen Gemeinwohlbelangen kulminiert jedoch ein latentes Spannungsverhältnis zwischen Freihandel und (demokratischer) Gestaltungsfähigkeit der staatlichen Gesetzgeber.

Spätestens seit der resignativen Rede des französischen Politologen und Diplomaten GUÉHENNO vom „Ende der Demokratie“ (1996; s. a. die Beiträge in BRUNKHORST 2009) ist das Spannungsverhältnis zwischen Globalisierung und Demokratie ein Thema (nicht nur) der Demokratiedebatte. Dieses Spannungsverhältnis hat seinen Ursprung in der Koppelung von Markt und Demokratie im Staat: Mit der auf freiem Wettbewerb basierenden Industriegesellschaft entwickelte sich der moderne Staat mit seiner Fähigkeit, den im Markt konkurrierenden Unternehmen im Interesse des Gemeinwohls Mindestbedingungen der sozial- und umweltverträglichen Produktion vorzuschreiben.

Jene historische Symbiose von marktwirtschaftlichem Wettbewerb und staatlicher Regulierung war im Nationalstaat trotz aller Konflikte und Defizite grundsätzlich funktionsfähig, solange es gelang, die den Unternehmen auferlegten Anforderungen in gleicher Weise gegenüber allen Konkurrenten im Markt durchzusetzen und damit den Wettbewerb einheitlich zu flankieren. Jedoch wurde und wird die Möglichkeit nationaler Maßnahmen zur Behebung von Konflikten und Defiziten der Marktwirtschaft in dem Maße eingeschränkt, wie die ökonomischen Zusammenhänge sich internationalisieren und miteinander verflechten. Die

damit einhergehende Entgrenzung des Staates führt solchermaßen zu einem Spannungsverhältnis zwischen Markt und Demokratie.

In der EU ließ sich dieser Prozess wie in einem Brennglas in besonderer Weise beobachten. Mit der Öffnung der Grenzen für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmer wurden individuelle Freiheitsgewinne, die mobile Individuen und Unternehmen begünstigen, geschaffen, ohne dass diese zunächst durch demokratische Gegenprozesse aufgefangen werden konnten. Denn die Entgrenzung beschränkte die staatlichen Möglichkeiten zur ordnungspolitischen Flankierung des Marktes, etwa im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes. Von nationalen Parlamenten beschlossene Gesetze stehen in der Folge als potenzielle Wettbewerbsverzerrung „unter Generalverdacht“.

Hinzu kommt eine problematische Form des Regulierungswettbewerbs, die auch in globalisierten Märkten auftritt: Wenn nationale Unternehmen im europäischen Binnenmarkt oder aber auch in einer (weniger integrierten) Freihandelszone auf Konkurrenten treffen, die – zusätzlich zu vielfach niedrigeren Arbeitskosten – nicht den gleichen Produktions- oder Produktanforderungen unterworfen sind, können die im nationalen Markt (unter gleichen Wettbewerbsbedingungen) noch verkraftbaren Belastungen zum existenzbedrohenden Wettbewerbsnachteil werden (SCHARPF 1989, S. 13 ff. m. w. N.).

Vor allem Vorrang und Sperrwirkung des Rechts der EU erzeugen im Verbund mit den zugunsten der Bürger unmittelbar anwendbaren Marktfreiheiten eine Dynamik, im Zuge derer der nationale Gesetzgeber die heimischen Produzenten nicht mehr ohne Weiteres vor dem Wettbewerb ausländischer Anbieter schützen kann.

SCHARPF (1989, S. 16 m. w. N.) beschrieb dies als einen Zustand, den „[...] man je nach Standpunkt entweder als neoliberalen Wunschtraum oder als ordnungspolitischen Alptraum charakterisieren könnte: Die ungehinderte Konkurrenz zwischen den Unternehmen zieht dann einen Wettbewerb der Standortbedingungen der Produktion und somit auch zwischen den dort jeweils geltenden Ordnungssystemen nach sich, bei dem am Ende der Markt und nicht mehr die Politik darüber entscheidet, welche Regelungen durchgesetzt bzw. weiter durchgehalten werden können.“

Bereits auf europäischer Ebene, zwischen den Mitgliedstaaten der EU, können die national gewählten Lösungen zwischen den Ländern aus historischen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gründen erheblich voneinander abweichen. Will man darüber hinaus den Welthandel weiter liberalisieren, dann geht es auch darum, mit der weitaus größeren Heterogenität in der Staatengemeinschaft umzugehen. Dabei handelt es sich um eine inhärent politische Fragestellung.

112. Demgegenüber ist das Welthandelsrecht stark auf eine entpolitisierte Liberalisierung des Handels

ausgerichtet. Eine systematische Einbeziehung und Angleichung von Schutzpolitiken ist darin nicht vorgesehen. Für eine entsprechende Gesetzgebung fehlt es beispielsweise im WTO-Übereinkommen oder in einem der anderen Abkommen an einer Ermächtigung (von BOGDANDY 2002). Zudem besteht keine demokratische Legitimation von Institutionen des Welthandels (wie der WTO) für eine solche Aufgabe (KRAJEWSKI 2001). Auch die bestehenden handelsrechtlichen Vorgaben – insbesondere im SPS- und TBT-Abkommen – erlauben es nur in begrenztem Umfang, Schutzinteressen zu berücksichtigen (Abschn. 3.5). Die internationalen Organisationen, die sich wie die WHO mit dem Schutz von Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltinteressen beschäftigen, haben wiederum keine Kompetenzen im Hinblick auf den Handel (vgl. zu der Diskussion um democratic global governance: ZENGERLING 2013, S. 11 ff. und 327 ff. m. w. N.).

Dieser Befund lässt sich auch auf TTIP übertragen: Als Freihandelsabkommen ist TTIP darauf ausgelegt, Regulierungsfragen primär unter dem Gesichtspunkt der Erleichterung des Handels zu betrachten, nicht aber mit Blick auf die damit verfolgten Schutzzwecke. Zudem lässt TTIP eine Verengung zugunsten einer sogenannten wissensbasierten, auf Kosten-Nutzen-Aspekte fokussierten Betrachtung befürchten, die vorsorgeorientierte Schutzansätze eher zurückstellt. In der globalisierten Wirtschaft, die durch Freihandelszonen und -verträge sowie Investitionsschutzabkommen zunehmend verrechtlichte Ansprüche auf den freien Marktzugang aufweist, wiederholt sich das für die EU skizzierte und dort Schritt für Schritt im Laufe der Zeit gelöste Spannungsverhältnis zwischen Markt und Staat. Hier wuchs die Erkenntnis, dass der Wettbewerb von Normen im Bereich der technischen Standards und Verfahren im Wege der gegenseitigen Anerkennung bei entsprechender Verbraucherinformation noch einen vertretbaren Weg zur indirekten Vereinheitlichung darstellen kann. Dieser wird aber schon im Bereich der produktbezogenen Gesundheits-, der Umwelt- und Verbraucherschutznormen fragwürdig und droht gegenüber den Schutzzwecken von Umwelt- oder Arbeitssicherheitsnormen gänzlich zu versagen. Denn der Markt ist zumindest im Hinblick auf diese Schutzzwecke eher unsensibel, da sie sich nicht auf das Produkt selbst, sondern ausschließlich auf das Produktionsverfahren beziehen. In der Folge birgt ein Wettbewerb der Systeme die Gefahr, dass die teurere durch die kostengünstigere Norm verdrängt wird. Die unterschiedliche „Sensibilität des Marktes“ (SCHARPF 1989, S. 17) erlaubt daher allenfalls teilweise einen Wettbewerb der Normen.

Vor diesem Hintergrund ergab sich für die EU aus der wirtschaftlichen Integration zum Binnenmarkt ein zentrales Regelungs- und Harmonisierungsbedürfnis in den flankierenden Politikbereichen. Bestimmte Aufgaben zur Sicherung des Gemeinwohls mussten durch die EU geregelt werden. Damit der europäische Binnenmarkt nicht an unterschiedlichen nationalen Standards im Bereich des Umwelt-, Gesundheits- oder Verbraucherschutzes scheiterte, war seine entsprechende Flankierung zwingend erforderlich. Diese Politikbereiche wurden folgerichtig im Interesse des durch sie definierten Gemeinwohls auf die europäische Ebene „hochgezogen“ (zur Diskussion: JOERGES 1991). Der europäische Binnenmarkt war dementsprechend niemals ein Selbstzweck oder ein Vertragsziel, das gegenüber den anderen Zielen rechtlichen Vorrang genießt. Die Ziele und Vorgaben des Binnenmarktes sind im Sinne praktischer Konkordanz mit den sonstigen, insbesondere den sozialen und ökologischen Vertragszielen in Ausgleich zu bringen (KAHL in: CALLIESS/RUFFERT, EUV/AEUV 2011, Art. 26 AEUV Rn. 30). Dies geschieht in einem Gesetzgebungsprozess, in dem das von den Bürgern direkt gewählte Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union auf Initiative der Europäischen Kommission in einem demokratischen Verfahren unter Beteiligung von Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft entscheiden.

Auch im Rahmen von TTIP als Freihandelsabkommen, so lehrt uns die Erfahrung mit dem Binnenmarkt der EU, werden Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzinteressen nur dann gleichwertig neben Handelsinteressen verwirklicht werden können, wenn Schutzinteressen einen vergleichbaren Status genießen und die in TTIP angelegten Harmonisierungsbestrebungen auch auf eine Angleichung von Schutzpolitiken auf einem hohen Schutzniveau ausgedehnt werden. Im zunehmend entgrenzten Marktraum des globalen Freihandels fehlt es aber an grenzüberschreitenden Mechanismen der Demokratie.

Wenn die EU das Spannungsverhältnis zwischen Freihandel und Demokratie somit dahingehend beantwortet hat, dass sie sich für ein „Mehr“ an Demokratie entschieden hat und dafür, den Markt politisch zu flankieren, so ließe sich dies langfristig auch für TTIP fordern: Einer ökonomischen Integration muss eine den Markt flankierende politische Integration folgen. In diesem Sinne sollte TTIP, vor allem dann, wenn sich die regulatorische Kooperation vertiefen sollte, um einen demokratisch legitimierten institutionellen politischen Rahmen ergänzt werden, der geeignet ist, die den Markt flankierenden Schutzpolitiken abzusichern und solchermaßen einem transatlantischen „Markt ohne Staat“ entgegenzuwirken.

Literatur

Ahearn, R. J. (2009): Transatlantic Regulatory Cooperation: Background and Analysis. Washington, DC: Congressional Research Service. CRS Report RL34717.

Aichele, R., Felbermayr, G., Heiland, I. (2014): Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP. München: Center for Economic Studies und Ifo Institut. CESIFO WORKING PAPER 5150.

Akhtar, S. I., Jones, V. C. (2014): Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In Brief. Washington, DC: Congressional Research Service. CRS Report R43158.

Alemanno, A. (2014): The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the parliamentary dimension of regulatory cooperation. Brüssel: Europäisches Parlament.

Andelic, K. (2015): Why ICSID Doesn't Need an Appellate Procedure, and What to do Instead. In: Kalicki, J., Joubin-Brett, A. (Hrsg.): Reshaping the Investor-State Dispute Settlement System. Leiden: Brill Nijhoff, S. 496–506.

Ashford, N. A. (2007): The Legacy of the Precautionary Principle in US Law: The Rise of Cost-Benefit Analysis. In: Sadeleer, N. de (Hrsg.): Implementing the Precautionary Principle. Approaches from the Nordic Countries, EU and USA London: Earthscan, S. 352–378.

Australian Government – Attorney-General's Department (2015): Tobacco plain packaging – investor-state arbitration. Barton Act: Australian Government, Attorney-General's Department. <http://www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging> (25.06.2015).

Auswärtiges Amt (2014): EU und USA. Berlin: Auswärtiges Amt. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/USA/EU-USA_node.html (02.10.2015).

Barker, T., Workman, G. (2013): The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable. A Stakeholder Survey and Three Scenarios. Washington, DC: Bertelsmann Foundation, Atlantic Council.

Basedow, R. (2015): Eine Reform von Investitionsschutz und Schiedsgerichtsbarkeit unter CETA und TTIP. Diskussionspapier verfasst für die Sitzung des TTIP-Beirates des Bundeswirtschaftsministeriums am 14. Januar 2015, Berlin. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. <http://m.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/ttip-investitionsschutz-basedow,property=pdf,bereich=bmwimobile2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (25.06.2015).

Bastin, L. (2014): Amici Curiae in Investor-State Arbitration: Eight Recent Trends. *Arbitration International* 30 (1), S. 125–143.

Bauer, M., Erixon, F. (2015): „Splendid Isolation“ as Trade Policy: Mercantilism and Crude Keynesianism in „the Capaldo Study“ of TTIP. Brussels: European Centre for International Political Economy. ECIPE Occasional Paper 03/2015.

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2015a): Investitionsschutz in TTIP. Vorschlag der EU-Kommission zu einem reformierten Investitionsschutz in TTIP. Bewertung. Berlin: BDI. http://bdi.eu/media/presse/publikationen/globalisierung-g-maerkte-und-handel/20151030_Positionspapier_Bewertung_Kom_Vorschlag_ISDS_in_TTIP.pdf (11.12.2015).

BDI (2015b): Regulatorische Zusammenarbeit in der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Fokus Industriegüterhandel. Positionspapier. Berlin: BDI. BDI-Publikation 0035.

BDI (2015c): Wir wollen TTIP. Klare Regeln – echte Chancen: Ein starkes TTIP für Deutschland. Berlin: BDI. BDI-Publikation 0027.

BDI (2014a): The „I“ in TTIP. Why the Transatlantic Trade and Investment Partnership Needs an Investment Chapter. Position Paper. Berlin: BDI. BDI Document 0009.

BDI (2014b): Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Mythen, Fakten, Argumente. Berlin: BDI. BDI-Hintergrundpapier 3.

Berden, K., Francois, J., Tamminen, S., Thelle, M., Wymenga, P. (2009a): Annexes – Non-tariff measures in EU-US trade and investment – An economic analysis. Final Report. Rotterdam: ECORYS Nederland BV. OJ 2007/S 180-219493.

Berden, K., Francois, J., Thelle, M., Wymenga, P., Tamminen, S. (2009b): Non-tariff measures in EU-US trade and investment – An economic analysis. Final Report. Rotterdam: ECORYS Nederland BV. OJ 2007/S 180-219493.

Bernasconi-Osterwalder, N., Hoffmann, R. T. (2012): The German Nuclear Phase-Out Put to the Test in International Investment Arbitration? Background to the new dispute *Vattenfall v. Germany* (II). Washington, DC: International Institute for Sustainable Development.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2015): Gesetzliche Bestimmungen zur Agro-Gentechnik und Verfahrensfragen. Bonn: BfN. https://www.bfn.de/0301_rechtgrund.html (03.11.2015).

- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2015a): Antwort von Brigitte Zypries MdB vom 6. März 2015 auf die Schriftlichen Fragen an die Bundesregierung im Monat Februar 2015, Frage Nr. 266 von Klaus Ernst MdB. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- BMWi (2015b): Investitionsschutzverträge. Berlin: BMWi. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Investitionsschutz/investitionsschutzvertraege.html> (02.10.2015).
- BMWi (2014): Übersicht über die bilateralen Investitionsförderungs- und -schutzverträge (IFV) der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: BMWi.
- Bogdandy, A. von (2002): Chancen und Gefahren einer Konstitutionalisierung der WTO. Verfassungsrechtliche Dimensionen der WTO im Vergleich mit der EU. Vortrag, Forum Constitutionis Europae, 26.06.2002, Berlin.
- Bottini, G. (2015): Reform of the Investor-State Arbitration Regime: The Appeal Proposal. In: Kalicki, J., Joubin-Brett, A. (Hrsg.): Reshaping the Investor-State Dispute Settlement System. Leiden: Brill Nijhoff, S. 455–474.
- Bourgeois, J., Dawar, K., Evenett, S. J. (2007): A Comparative Analysis of Selected Provisions in Free Trade Agreements. Commissioned by the European Commission, DG Trade. St. Gallen: University of St. Gallen, Department of Economics and Swiss Institute of International Economics and Applied Economic Research.
- Bronfman, M. K. (2006): Fair and Equitable Treatment: An Evolving Standard. Max Planck Yearbook of United Nations Law 10, S. 609–680.
- Brunkhorst, H. (Hrsg.) (2009): Demokratie in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos. Soziale Welt, Sonderband 18.
- Bungenberg, M. (2012): Preferential Trade and Investment Agreements and Regionalism. Siegen: Forschungskolleg Siegen, Universität Siegen. Working Paper 2012/03.
- Bureau, J.-C., Disdier, A.-C., Emlinger, C., Fouré, J., Felbermayr, G., Fontagné, L., Jean, S. (2014): Risks and opportunities for the EU agri-food sector in a possible EU-US trade agreement. Study. Brüssel: Europäisches Parlament, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/514007/AGRI_IPOL_STU\(2014\)514007_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/514007/AGRI_IPOL_STU(2014)514007_EN.pdf) (03.12.2015).
- BVMW (Bundesverband mittelständische Wirtschaft) (2014): TTIP – Chancen und Risiken für den Mittelstand. Berlin: BVMW. Politik kompakt.
- Calliess, C. (2006): Auswärtige Gewalt. In: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 4: Aufgaben des Staates. 3., völlig neubearb. und erw. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller S. 589–632.
- Calliess, C., Ruffert, M. (Hrsg.) (2011): EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar. 4. Aufl. München: Beck.
- Cantley, M., Lex, M. (2011): Genetically Modified Foods and Crops. In: Wiener, J. B., Rogers, M. D., Hammitt, J. K., Sand, P. H. (Hrsg.): The Reality of Precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe. Washington, DC, London: RFF Press, S. 39–64.
- Capaldo, J. (2014): The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability. Medford, Mass.: Tufts University. Global Development and Environment Institute Working Paper 14-03.
- Carta, A. (2015): Investor-to-state dispute settlement mechanisms: The Commission's „new EU approach“, the European Parliament's „new system“, five new questions and one old problem. elni Review 2015 (1–2), S. 30–31.
- CIEL (Center for International Environmental Law) (2014): Letter to Ambassador Michael Froman and Commissioner Karel de Gucht. Washington, DC: CIEL. http://ciel.org/Publications/TTIP_REGCO_12_May2014.pdf (25.06.2015).
- De Gucht, K. (2014): The Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Real Debate. Vortrag, European Affairs Committee of the Bundesrat, 22.05.2014, Berlin.
- De Ville, F. (2014): How the EU defends its non-trade objectives before the WTO: An analysis of SPS/TBT disputes. Croatian Yearbook of European Law and Policy 10, S. 269–289.
- Deutscher Bundestag (2015): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Hubertus Zdebel, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/3434. Vattenfall-Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 18/3721.

- Deutscher Bundestag (2014a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Dr. Diether Dehm, Alexander Ulrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/258. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 18/351.
- Deutscher Bundestag (2014b): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. September 2014 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 18/6020.
- Diels, J., Thorun, C. (2014): Chancen und Risiken der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) für die Verbraucherwohlfaht. Expertise. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) (2015): 10 gute Gründe für die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft. Berlin: DIHK. <http://www.dihk.de/themenfelder/international/aussenwirtschaftspolitik-recht/handelspolitik/ttip/10-gruende> (02.10.2015).
- Dolzer, R., Schreuer, C. (2012): Principles of International Investment Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Douglas, Z. (2009): The International Law of Investment Claims. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Dubai, Tokyo: Cambridge University Press.
- Douglas, Z. (2006): Nothing if not critical for investment treaty arbitration: Occidental, Eureko and Methanex. *Arbitration International* 22 (1), S. 27–51.
- Eberhardt, P. (2014): Investitionsschutz am Scheideweg. TTIP und die Zukunft des globalen Investitionsrechts. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Eberhardt, P., Olivet, C. (2014): Profit durch Un-Recht. Wie Kanzleien, SchiedsrichterInnen und Prozessfinanzierer das Geschäft mit dem Investitionsschutz befeuern. Brüssel, Amsterdam, Berlin: Corporate Europe Observatory.
- Elkins, Z., Guzman, A. T., Simmons, B. A. (2006): Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960 – 2000. *International Organization* 60 (4), S. 811–846.
- Esty, D. C. (1994): Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future. Washington, DC: Institute for International Economics.
- EuroMemo Group (2013): The deepening divisions in Europe and the need for a radical alternative to EU policies. EuroMemorandum 2014. Berlin: EuroMemo Group. http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2014.pdf (09.11.2015).
- Europäische Kommission (2015a): Better regulation. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm (25.06.2015).
- Europäische Kommission (2015b): Commission draft text TTIP – Investment Transatlantic Trade and Investment Partnership. Trade in Services, Investment and e-commerce. Chapter II - Investment. Brüssel: Europäische Kommission. tradoc 153807.
- Europäische Kommission (2015c): Commission Staff Working Document. Report. Online public consultation on investment protection and investor-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP). SWD (2015) 3 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2015d): Detailed Explanation on the EU proposal for a Chapter on Regulatory Cooperation (as per revised version made public on 4 May 2015). Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2015e): EU Register of authorised GMOs. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/index_en.cfm (03.11.2015).
- Europäische Kommission (2015f): EU Textual Proposal. Trade and Sustainable Development. Brüssel: Europäische Kommission. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/153923.htm> (10.11.2015).
- Europäische Kommission (2015g): Factsheet: Fragen und Antworten zur GVO-Politik der EU. Brüssel: Europäische Kommission. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4778_de.htm (03.11.2015).
- Europäische Kommission (2015h): Reading Guide to the Draft text on Investment Protection and Investment Court System in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Brüssel: Europäische Kommission. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1365> (04.11.2015).
- Europäische Kommission (2015i): Textual Proposal. Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS). Brüssel: Europäische Kommission. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/153026.htm> (10.06.2015).
- Europäische Kommission (2015j): Textual proposal. Technical Barriers to Trade (TBT). Brüssel: Europäische Kommission. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153025.pdf (25.06.2015).
- Europäische Kommission (2015k): Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf (04.11.2015).

- Europäische Kommission (2015l): TTIP – Initial Provisions for CHAPTER [] – Regulatory Cooperation. Brüssel: Europäische Kommission. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153403.pdf (25.06.2015).
- Europäische Kommission (2015m): Vertragsverletzungsverfahren im März: wichtigste Beschlüsse. Stand: 26.03.2015. Brüssel: Europäische Kommission. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4666_de.htm (25.06.2015).
- Europäische Kommission (2014a): EU Position Paper. Trade and Sustainable Development Chapter/Labour and Environment: EU Paper outlining key issues and elements for provisions in the TTIP. Made public 7 January 2015. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2014b): Stellungnahme Europäische Kommission (Ulrich Weigl) für die 15. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft zur öffentlichen Anhörung „Geplantes Freihandels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP)“. Berlin: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Landwirtschaft und Ernährung. Ausschussdrucksache 18(10)120-F.
- Europäische Kommission (2013a): EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership. Trade and sustainable development. Brüssel: Europäische Kommission. Initial EU position paper. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151626.pdf (10.06.2015).
- Europäische Kommission (2013b): Trade Cross-cutting disciplines and Institutional provisions. EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership. Initial EU Position Paper. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2013c): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren. COM(2013) 893 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2013d): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Klonen von Rindern, Schweinen, Schafen, Ziegen und Equiden, die für landwirtschaftliche Zwecke gehalten und reproduziert werden. COM (2013) 892 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2009): Leitlinien zur Folgenabschätzung. SEK(2009) 92. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission. Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips. KOM(2000) 1 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäisches Parlament (2014): Texts adopted. Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). European Parliament resolution of 8 July 2015 containing the European Parliament’s recommendations to the European Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) (2014/2228(INI)). Strasbourg: Europäisches Parlament. P8_TA-PROV(2015)0252.
- Felbermayer, G., Kohler, W., Aichele, R., Klee, G., Yalcin, E. (2015): Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer. München: ifo Institut. ifo Forschungsberichte 67.
- Felbermayr, G. J., Heid, B., Larch, M., Yalcin, E. (2014): Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World. Munich: CESifo. CESifo Working Paper 5019.
- Felbermayr, G. J., Heid, B., Lehwald, S. (2013a): Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP). Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Felbermayr, G. J., Larch, M. (2013): Transatlantic Free Trade: Questions and Answers from the Vantage Point of Trade Theory. CESifo Forum 14 (4), S. 3–17.
- Felbermayr, G. J., Larch, M., Flach, L., Yalcin, E., Benz, S. (2013b): Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA. Endbericht. München: ifo-Institut.
- Financial Times (07.05.2015): Donnan, S.: US accuses EU of undermining global food security. <https://next.ft.com/content/bdf3f582-f487-11e4-9a58-00144feab7de> (04.11.2015).
- Fischer-Lescano, A., Horst, J. (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: Zentrum für europäische Rechtspolitik, Fachbereich Rechtswissenschaft, Universität Bremen.
- Flynn, V. (2015): Protect chemicals law from TTIP – German ministry. ENDS Europe (21.10.2015). <http://www.ends-europe.com/article/43789/protect-chemicals-law-from-ttip-german-ministry> (05.11.2015).

- Fontagné, L., Gourdon, J., Jean, S. (2013): Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences? Paris: CEPII. Policy Brief 1/2013.
- Forum Umwelt und Entwicklung (2014): TTIP Nein Danke! Transatlantische Partnerschaft geht anders. Positionspapier deutscher Nichtregierungsorganisationen zum geplanten Freihandels- & Investitionsabkommen EU – USA (TTIP). Berlin: Forum Umwelt und Entwicklung u.a. <http://www.ttip-unfairhandeldar.de/> (05.10.2015).
- Francois, J., Manchin, M., Norberg, H., Pindyuk, O., Tomberger, P. (2013): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report. London: Centre for Economic Policy Research. TRADE10/A2/A16.
- Freestone, D. (2011): The Marine Environment. In: Wiener, J. B., Rogers, M. D., Hammitt, J. K., Sand, P. H. (Hrsg.): The Reality of Precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe. Washington, DC, London: RFF Press, S. 177–200.
- Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (o. J.): Genehmigungsverfahren Kraftwerk Moorburg. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. <http://www.hamburg.de/kraftwerk-moorburg/> (26.06.2015).
- Gabler, S. (2014): TTIP aus der Perspektive der Normen- und Standardsetzung. Vortrag, NFD-BUND-KNU Workshop, 10.10.2014, Berlin.
- Gaukrodger, D., Gordon, K. (2012): Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community. Paris: OECD Publishing. OECD Working Papers on International Investment 2012/03.
- Gerstetter, C. (2014): Viel Schatten, wenig Licht. TTIP aus Umweltsicht. Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 2014 (10), S. 37–40.
- Gerstetter, C., Donat, L., Klaas, K., Weingartner, K. (2014): Regulatory Cooperation under TTIP – a Risk for Democracy and National Regulation? Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Gerstetter, C., Mehling, M., Eberle, A., Salès, K. (2013): Legal implications of the EU-US trade and investment partnership (TTIP) for the Acquis Communautaire and the ENVI relevant sectors that could be addressed during negotiations. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department A : Economic and scientific policy.
- Gerstetter, C., Meyer-Ohlendorf, N. (2013): Investor-state dispute settlement under TTIP – a risk for environmental regulation? Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Global Politics (07.06.2015): Eliasson, L. J.: Fear or Facts: the Case for ISDS in Modern Trade Agreements. <http://global-politics.co.uk/wp/2015/06/07/fear-v-facts-the-case-for-isds-in-modern-trade-agreements/> (05.10.2015).
- Godt, C. (2014): Wirtschaft und Umwelt im Partnerschaftsabkommen der USA und Europa (TTIP) – Lehren aus dem NAFTA-Umweltvertrag von 1991 für zukünftige Freihandels- und Investitionschutzabkommen. Zeitschrift für Umweltrecht 25 (7–8), S. 403–414.
- Gött, H. (2015): Legitimation der Regulierungszusammenarbeit durch Einbindung der Zivilgesellschaft? Hamburg: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e. V. <http://www.juwiss.de/38-2015/> (10.06.2015).
- Gray, G., Rogers, M. D., Wiener, J. B. (2011): Beef, Hormones, and Mad Cows. In: Wiener, J. B., Rogers, M. D., Hammitt, J. K., Sand, P. H. (Hrsg.): The Reality of Precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe. Washington, DC, London: RFF Press, S. 65–90.
- Griebel, J. (2014): Die TTIP- Verhandlungsposition der EU-Kommission – ein überzeugender Reformansatz mit leichten Schwächen im Detail. Berlin: Verfassungsblog.de. <http://www.verfassungsblog.de/ttip-verhandlungsposition-eu-kommission-ueberzeugender-reformansatz-mit-leichten-schwaechen-im-detail/#.VHiJ82fPyY0> (26.06.2015).
- Guéhenno, J.-M. (1996): Das Ende der Demokratie. Ungekürzte Ausg. München: dtv.
- Hafner-Burton, E. M., Steinert-Threlkeld, Z. C., Victor, D. G. (2015): Predictability Versus Flexibility: Secrecy in International Investment Arbitration. San Diego: Laboratory on International Law and Regulation. ILAR Working Paper 18.
- Hansen-Kuhn, K., Suppan, S. (2013): Promises and Perils of the TTIP. Negotiating a Transatlantic Agricultural Market. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Hertin, J., Turnpenny, J., Jordan, A., Nilsson, M., Russel, D., Nykvist, B. (2009): Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. Environment and Planning / A 41 (5), S. 1185–1200.

- Hindelang, S. (2014): Part II: Study on investor-state dispute settlement („ISDS,“) and alternatives of dispute resolution in international investment law. In: Kuijper, P., Pernice, I., Hindelang, S., Schwarz, M., Reuling, M. (Hrsg.): Investor-state dispute settlement (ISDS) provisions in the EU's international investment agreements. Vol. 2: Studies. Brüssel: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, S. 39–131.
- Hindelang, S., Wernicke, S. (Hrsg.) (2015a): Grundzüge eines modernen Investitionsschutzes – Ziele und Handlungsempfehlungen. Harnack-Haus Reflections. Berlin: Freie Universität, Deutscher Industrie- und Handelskammertag.
- Hindelang, S., Wernicke, S. (2015b): Realpolitik statt Pseudo-Revolution: Aktuelle Reformvorschläge im Investitionsschutzrecht. Editorial. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 26 (21), S. 809–810.
- Hirsch, M. (2011): Between Fair and Equitable Treatment and Stabilization Clause: Stable Legal Environment and Regulatory Change in International Investment Law. *The Journal of World Investment & Trade* 12 (6), S. vii–806.
- Hoffmeister, F. (2015): Wider die German Angst – Ein Plädoyer für die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). *Archiv des Völkerrechts* 53 (1), S. 35–67.
- Holterhus, T. P. (2015): „A new era in the settlement of investment disputes?“ – Reformvorschläge der EU-Kommission zum Investitionsschutz in TTIP. Berlin: Verfassungsblog.de. <http://www.verfassungsblog.de/a-new-era-in-the-settlement-of-investment-disputes-reformvorschlaege-der-eu-kommission-zum-investitionsschutz-in-ttip/#.Vfv90H3EGY0> (02.10.2015).
- Horn, H., Mavroidis, P. C., Sapir, A. (2010): Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements. *The World Economy* 33 (11), S. 1565–1588.
- Horvath, B. (2014): Integration of Environmental Concerns into the EU Trade Agreements – The Real Stakes of the Transatlantic Trade Negotiations? 7th Pan-European Conference on the European Union, 5. – 7. Juni 2014, The Hague.
- Hummer, W. (2015): Was haben TTIP, CETA und TISA gemeinsam? „Investor-To-State Dispute Settlement,“ (ISDS) als umstrittenes Element der EU-Freihandelsabkommen. *integration* 38 (1), S. 3–25.
- ICSID (International Center for Settlement of Investment Disputes) (2015): The ICSID Caseload – Statistics (Issue 2015-1). Washington, DC: ICSID.
- ICSID (2014): The ICSID Caseload – Statistics (Issue 2014-1). Washington, DC: ICSID.
- International Investment Law Centre Cologne (2015): German Investment Treaty Disputes. Stand: 14.10.2015. Köln: International Investment Law Centre Cologne. <http://german-investment-treaty-disputes.de/Home/Index/de> (04.11.2015).
- Joerges, C. (1991): Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik. In: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos. Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung 9, S. 225–268.
- Johnson, L., Volkov, O. (2013): Investor-State-Contracts, Host State „Commitments“ and the Myth of Stability in International Law. *The American Review of International Arbitration* 24 (3), S. 362–415.
- Josling, T., Tangermann, S. (2014): Agriculture, Food and the TTIP: Possibilities and Pitfalls. Brussels, Washington, DC: Centre for European Policy Studies and Center for Transatlantic Relations. CEPS Special Report 99.
- Karlsson, M. (2015): TTIP and the environment: the case of chemicals policy. *Global Affairs* 1 (1), S. 21–31.
- Kass, M. J. (2014): TSCA, the anti-TSCA, and TSCA reform. *Natural Resources & Environment* 28 (4), S. 53 ff.
- Kleinheisterkamp, J. (2014): Is there a Need for Investor-State Arbitration in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)? London: London School of Economics. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2410188_code172188.pdf?abstractid=2410188&mirid=3 (05.10.2015).
- Klodt, H., Lang, S. (2015): Treaty Shopping beim Investorenschutz. *Wirtschaftsdienst* 95 (7), S. 482–486.
- Knahr, C. (2007): Transparency, Third Party Participation and Access to Documents in International Investment Arbitration. *Arbitration International* 23 (2), S. 327–355.
- Krajewski, M. (2015a): Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freihandelsabkommen/ttip.html> (26.06.2015).

- Krajewski, M. (2015b): Stellungnahme zu Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung im Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommen (TTIP). Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages. 12. März 2015. Berlin: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Energie. Ausschussdrucksache 18(9) 392.
- Krajewski, M. (2014a): Geplantes Freihandels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP). Stellungnahme für die 15. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft. Berlin: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft. Ausschussdrucksache 18(10) 120-C.
- Krajewski, M. (2014b): Modalities for investment protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP from a trade union perspective. Brüssel: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Krajewski, M. (2014c): Umweltschutz und internationales Investitionsschutzrecht am Beispiel der Vattenfall-Klagen und des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP). Zeitschrift für Umweltrecht 25 (7–8), S. 396–403.
- Krajewski, M. (2014d): Zu Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung im Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommen (TTIP). Kurzgutachten. Berlin: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsfraktion.
- Krajewski, M. (2001): Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law. *Journal of World Trade* 35 (1), S. 167–186.
- Kuijper, P. (2014): Part I: Study on investment protection agreements as instruments of international economic law. In: Kuijper, P., Pernice, I., Hindelang, S., Schwarz, M., Reuling, M. (Hrsg.): *Investor-state dispute settlement („ISDS“) provisions in the EU’s international investment agreements. Vol. 2: Studies.* Brüssel: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, S. 6–38.
- Leal-Arcas, R., Wilmarth, C. M. (2016): Strengthening Sustainable Development through Preferential Trade Agreements. In: Wouters, J., Marx, A. (Hrsg.): *Ensuring Good Global Governance through Trade.* Retrived. Cheltenham: Edward Elgar, S. 92–123
- Lee, J. (2015): Introduction of an Appellate Review Mechanism for International Investments Disputes: Expected Benefits and Remaining Tasks. In: Kalicki, J., Joubin-Brett, A. (Hrsg.): *Reshaping the Investor-State Dispute Settlement System.* Leiden: Brill Nijhoff, S. 474–496.
- Legum, B. (2015): Appellate Mechanisms for Investment Arbitration: Worth a Second Look for the Trans-Pacific Partnership and the Proposed EU-US FTA? In: Kalicki, J., Joubin-Brett, A. (Hrsg.): *Reshaping the Investor-State Dispute Settlement System.* Leiden: Brill Nijhoff, S. 437–443.
- Lester, S., Barbee, I. (2013): The Challenge of Cooperation: Regulatory Trade Barriers in the Transatlantic Trade and Investment Partnership. *Journal of International Economic Law* 16 (4), S. 847–867.
- Löfstedt, R. E. (2014): A possible way forward for evidence-based and risk-informed policy-making in Europe: a personal view. *Journal of Risk Research* 17 (9), S. 1089–1108.
- Löfstedt, R. E. (2003): The Precautionary Principle; Risk, Regulation and Politics. *Process Safety and Environmental Protection* 81 (1), S. 36–43.
- Lübbe-Wolff, G. (2016): Democracy, Separation of Powers and International Treaty-Making: The Example of TTIP. *Current Legal Problems* 69, Im Erscheinen.
- Magnuson, B., Munro, I., Abbot, P., Baldwin, N., Lopez-Garcia, R., Ly, K., McGirr, L., Roberts, A., Socolovsky, S. (2013): Review of the regulation and safety assessment of food substances in various countries and jurisdictions. *Food Additives & Contaminants / A* 30 (7), S. 1147–1220.
- Malmström, C. (2015): Opening remarks: Discussion on Investment in TTIP. Meeting of the International Trade Committee of the European Parliament. Brüssel: Europäische Kommission.
- Marchant, G. E. (2001): The Precautionary Principle: an „unprincipled“ approach to biotechnology regulation. *Journal of Risk Research* 4 (2), S. 143–157.
- Maupin, J. A. (2013): Transparency in International Investment Law: The Good, the Bad, and the Murky. In: Bianchi, A., Peters, A. (Hrsg.): *Transparency in International Law.* Cambridge: Cambridge University Press S. 142–171.
- Mayer, F. C. (2014): Stellt das geplante Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) ein gemischtes Abkommen dar? Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Mayer, F. C., Ermes, M. (2014): Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 47 (8), S. 221–256.

- Meunier, S., Morin, J.-F. (2015): No Agreement is an Island: Negotiating TTIP in a Dense Regime Complex. In: Morin, J.-F., Novotná, T., Ponjaert, F., Teld, M. (Hrsg.): *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations. TTIP in a Multipolar World*. Farnham, Burlington, Vt.: Ashgate, S. 173–186.
- Meuwese, A. (2009): *EU-U.S. Horizontal Regulatory Cooperation Two global regulatory powers converging on how to assess regulatory impacts?* Berkeley, Calif.: University of California Berkeley. <http://igov.berkeley.edu/content/eu-us-horizontal-regulatory-cooperation-two-global-regulatory-powers-converging-how-assess-r> (01.07.2015).
- Mildner, S.-A., Schmucker, C. (2013): *Abkommen mit Nebenwirkungen? Die EU und die USA stehen vor Verhandlungen über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Aktuell 26/2013.
- Mudgal, S., Salès, K., Landowski, A., Kern, O., Mansard, J., Gerstetter, C., Grünig, M., Dooley, E., Tedsen, E., Nesbit, M., Paquel, K., Withana, S. (2014): *ENVI Relevant Legislative Areas of the EU-US Trade and Investment Partnership Negotiations*. Study for the ENVI Committee. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department A : Economic and scientific policy.
- Myant, M., O'Brien, R. (2015): *The TTIP's Impact: Bringing in the Missing Issue*. Brussels: European Trade Union Institute. ETUI Working Paper 2015.01.
- Newcombe, A. (2015): *italaw*. Victoria: *italaw*. <http://www.italaw.com/cases/1606> (05.10.2015).
- Newcombe, A. (2005): *The Boundaries of Regulatory Expropriation in International Law*. ICSID Review 20 (1), S. 1–55.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2012): *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2004): *„Indirect Expropriation“ and the „Right to Regulate“ in International Investment Law*. Paris: OECD. Working Papers on International Investment 4.
- Park, E. Y. (2015): *Appellate Review in Investor-State Arbitration*. In: Kalicki, J., Joubin-Brett, A. (Hrsg.): *Reshaping the Investor-State Dispute Settlement System*. Leiden: Brill Nijhoff, S. 443–455.
- Persson, M. (2015): *Är TTIP-avtalet dåligt för EU?* Lund: Lund University. Lund Business News. <http://review.ehl.lu.se/ar-ttip-avtalet-daligt-for-eu/> (09.11.2015).
- Perthes, V. (2014): *TTIP: Die strategischen Prioritäten der Anderen. Zur Interessenlage der einzelnen Partner beim Transatlantischen Handelsabkommen TTIP*. Politik und Kultur 2014 (6), S. 1–2.
- Poulsen, L., Bonnitcha, J., Yackee, J. W. (2013): *Costs and Benefits of an EU-USA Investment Protection Treaty*. London: London School of Economics, Political Science Enterprise.
- Puig, S. (2014): *Social Capital in the Arbitration Market*. *European Journal of International Law* 25 (2), S. 387–424.
- Radaelli, C. M. (2005): *Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment* *Journal of European Public Policy* 12 (5), S. 924–943.
- Rat der Europäischen Union (2013): *Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen. Betrifft: Leitlinien für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika*. Brüssel: Rat der Europäischen Union.
- Rathke, H. (2014): *Fragen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten sowie zur Ratifikation des Abkommens über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)*. Berlin: Deutscher Bundestag. Ausarbeitung PE 6-3000-49/14.
- Raza, W., Grumiller, J., Taylor, L., Tröster, B., Arnim, R. von (2014): *ASSESS_TTIP: Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Wien: Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung. Policy Note 10/2014. http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Policynote/PN10_A_SSESS_TTIP.pdf (01.07.2015).
- Renn, O., Elliott, D. E. (2011): *Chemicals*. In: Wiener, J. B., Rogers, M. D., Hammitt, J. K., Sand, P. H. (Hrsg.): *The Reality of Precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*. Washington, DC, London: RFF Press, S. 223–256.
- Rodrik, D. (2015): *TTIP and the War of Trade Models*. London: Social Europe. <http://www.social-europe.eu/2015/05/ttip-and-the-war-of-trade-models/> (09.11.2015).
- Rudloff, B. (2014): *Lebensmittelstandards in Handelsabkommen. Unterschiedliche Regelungstraditionen von EU und USA und Tipps für TTIP*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Aktuell 63/2014.

- Sadeleer, N. de (2007): The Precautionary Principle in European Community Health and Environment Law: Sword or Shield for the Nordic Countries? In: Sadeleer, N. de (Hrsg.): Implementing the Precautionary Principle. Approaches from the Nordic Countries, EU and USA. London: Earthscan, S. 10–58.
- Saterson, K. A. (2011): Biodiversity Conservation. In: Wiener, J. B., Rogers, M. D., Hammitt, J. K., Sand, P. H. (Hrsg.): The Reality of Precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe. Washington, DC, London: RFF Press, S. 201–222.
- Scharpf, F. W. (1989): Regionalisierung des europäischen Raums: Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. Referate. Köln: Kohlhammer. Cappenberger Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft 23.
- Schepel, H., Muchlinski, P., Watt, H. M., Van Harten, G. (2014): Public consultation on investor-state arbitration in TTIP - Comment. Kent: University of Kent, Kent Law School. https://www.kent.ac.uk/law/downloads/ttip_isds_public_consultation_final.pdf (01.07.2015).
- Schmucker, C. (2014): TTIP im Kontext anderer Freihandelsabkommen. Aus Politik und Zeitgeschichte 64 (50–51), S. 17–23.
- Smit, H. (2010): The pernicious institution of the party-appointed arbitrator. New York, NY: Columbia Center on Sustainable Investment. Columbia FDI Perspectives 33. http://ccsi.columbia.edu/files/2014/01/FDI_33.pdf (01.07.2015).
- Spiegel Online (12.10.2015): Cieschinger, A., Demling, A., Küpper, M., Niesen, C., Meiritz, A.: Freihandel mit den USA: Alles über das TTIP-Abkommen – endlich verständlich. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ttip-alles-ueber-freihandelsabkommen-zwischen-usa-und-eu-a-1042658.html#sponfakt=7> (21.12.2015).
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin: Erich Schmidt. Im Erscheinen.
- SRU (2011): Vorsorgestrategien für Nanomaterialien. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.
- Stamoulis, A. (2014): EPA, Consumer Safety Regulator Express Skepticism About TTIP Benefits. Inside U.S. Trade 32 (26). <http://lists.citizenstrade.org/pipermail/ctcfield-citizenstrade.org/2014-July/006602.html> (02.10.2015).
- Steger, D. P. (2012): Enhancing the legitimacy of international investment law by establishing an appellate mechanism. In: Mestral, A. de, Lévesque, C. (Hrsg.): Improving International Investment Agreements. London: Routledge, S. 247–264.
- Stephan, S. (2014): TTIP – Das Märchen vom Wachstums- und Beschäftigungsmotor. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. WISO direkt.
- Stoll, P.-T., Holterhus, T. P., Gött, H. (2016): Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) – Regulatorische Zusammenarbeit und Investitionsschutz und ihre Bedeutung für den Umweltschutz. Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen. Im Erscheinen.
- Stoll, P.-T., Krüger, H. (2014): Agrar- und verbraucherpolitische Auswirkungen des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA) zwischen der EU und Kanada. Kurzstudie. Göttingen: Universität Göttingen, Institut für Völkerrecht und Europarecht.
- Stoll, P.-T., Krüger, H., Xu, J. (2014): Freihandelsabkommen und ihre Umweltschutzregelungen. Zeitschrift für Umweltrecht 25 (7–8), S. 387–395.
- Stoll, P.-T., Schorkopf, F. (2006): WTO – World Economic Order, World Trade Law. Leiden, Boston: Nijhoff.
- Sunstein, C. R. (2005): Cost-Benefit Analysis and the Environment. Ethics 115 (1), S. 351–385.
- Tietje, C. (2015): Ein internationales Handels- und Investitionsgericht für CETA (und TTIP)? Halle (Saale): Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht. Policy Papers on Transnational Economic Law 42.
- Tietje, C. (2011): Bilaterale Investitionsschutzverträge zwischen EU-Mitgliedstaaten (Intra-EU-BITs) als Herausforderung im Mehrebenensystem des Rechts. Halle (Saale): Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht. Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht 104.
- Tietje, C., Baetens, F. (2014): The Impact of Investor-State-Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Halle (Saale), Leiden: University Halle, Leiden University.
- Trans Atlantic Consumer Dialog (2004): Briefing paper on REACH. London: Trans Atlantic Consumer Dialog. Doc. No.Trade-14PP-04.

- Treier, V., Wernicke, S. (2015): Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) – Trojanisches Pferd oder steiniger Weg zum Olymp? Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 26 (9), S. 334–340.
- U.S. Chamber of Commerce, BUSINESSEUROPE (2012): Regulatory Cooperation in the EU-US Economic Agreement. Washington, DC, Brussels: U.S. Chamber of Commerce, BUSINESSEUROPE. <http://corporateeurope.org/sites/default/files/business-europe-uschamber-paper.pdf> (21.12.2015).
- U.S. Department of State (2012): U.S. Model Bilateral Investment Treaty. Treaty between the Government of the United States of America and the Government of [Country] concerning the Encouragement and Reciprocal Protection of Investment. Washington, DC: U.S. Department of State. www.state.gov/documents/organization/188371.pdf (02.11.2015).
- U.S. Government Accountability Office (2007): Chemical Regulation. Comparison of U.S. and Recently Enacted European Union Approaches to Protect against the Risks of Toxic Chemicals. Washington, DC: U.S. Government Accountability Office. GAO-07-825.
- UBA (Umweltbundesamt) (2015a): Einschätzung der geplanten Regulatorischen Kooperation zwischen der EU und den USA im Rahmen der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) anhand ausgewählter Umweltbereiche. Dessau-Roßlau: UBA. Im Erscheinen.
- UBA (2015b): Umweltschutz unter TTIP. Dessau-Roßlau: UBA. Position.
- UBA (2014): Europäischer JRC-Bericht zu R1234yf ignoriert Brandereignisse. Dessau-Roßlau: UBA. Stellungnahme.
- UBA (2010a): Fluorierte Treibhausgase vermeiden. Wege zum Ausstieg. Dessau-Roßlau: UBA. Climate Change 08/2010. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climat_ch_ange_08_2010_gesamt_mit_erratum_3.9.2014.pdf (10.12.2015).
- UBA (Hrsg.) (2010b): Umweltbundesamt: Sicherheitsrisiken bei Pkw-Klimaanlagen nicht auszuschließen? Neue Untersuchungen mit dem Kältemittel HFKW-1234yf bestätigen Gefahren beim Einsatz. Dessau-Roßlau: UBA. Presseinformation 06/2010.
- UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) (2014): Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration. Vienna: UNCITRAL.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2015): UNCTADstat. International trade in goods and services. Geneva: UNCTAD. <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> (12.11.2015).
- UNCTAD (2013a): Classification of Non-Tariff Measures. New York, Geneva: UNCTAD. United Nations Publication UNCTAD/DITC/TAB/2012/2.
- UNCTAD (2013b): Reform of Investor-State-Dispute-Settlement: In Search of a Roadmap. Geneva: UNCTAD. IIA Issues Note 2. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d4_en.pdf (03.07.2015).
- United Nations – General Assembly (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. New York: United Nations, General Assembly. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (10.11.2015).
- USTR (United States Trade Representative) (o. J.): Free Trade Agreements. Washington, DC: USTR. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements> (02.11.2015).
- USTR (2014): 2014 Report on Technical Barriers to Trade. Washington, DC: USTR.
- USTR (2013): Remarks by United States Trade Representative Michael Froman at the Transatlantic Trade and Investment Partnership First Round Opening Plenary. Vortrag, TTIP First Round Opening Plenary, 08.07.2013, Washington DC.
- Van Harten, G. (2014): Why arbitrators not judges? Comments on the European Commission's approach to investor-state arbitration in TTIP and CETA. Toronto: York University, Osgoode Hall Law School. http://eu-secretdeals.info/upload/2014/07/Van-Harten_Comments-id2466692.pdf (03.07.2015).
- VCI (Verband der Chemischen Industrie) (2014): Daten und Fakten zum Thema: Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP). Berlin: VCI.
- Verheyen, R. (2012): Briefing Note: The Coal-fired Power Plant Hamburg-Moorburg, ICSID proceedings by Vattenfall under the Energy Charter Treaty and the result for environmental standards. Hamburg: Rechtsanwälte Günther.
- Viju, C., Kerr, W. A., Mekkaoui, C. (2010): Everything is on the Table: Agriculture in the Canada-EU Trade Agreement. Ottawa: Canadian Agricultural Trade Policy Research Network. CATPRN Commissioned Paper 2010-03.

- Vogel, D. (2012): *The Politics of Precaution. Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and in the United States*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Voß, J. O. (2014): *Brauchen Investitionen im TTIP Schutz? Überlegungen zum Investitionsschutz im transatlantischen Freihandelsabkommen*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. WISO direkt.
- Walsh, M. P. (2011): *Automobile Emissions*. In: Wiener, J. B., Rogers, M. D., Hammitt, J. K., Sand, P. H. (Hrsg.): *The Reality of Precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*. Washington, DC, London: RFF Press, S. 142–158.
- Waxman, H. A. (2004): *A special interest case study: The Chemical Industry: The Chemical Industry, the Bush Administration, and European efforts to regulate chemicals*. Washington, DC: United States House of Representatives.
- Weiss, C. (2003): *Scientific Uncertainty and Science-Based Precaution*. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 3 (2), S. 137–166.
- The White House – Office of Management and Budget (2011): *Regulatory Impact Analysis: A Primer*. Washington, DC: The White House, Office of Management and Budget. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/circular-a-4_regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf (04.12.2015).
- Wiener, J. B. (2011): *The Real Pattern of Precaution*. In: Wiener, J. B., Rogers, M. D., Hammitt, J. K., Sand, P. H. (Hrsg.): *The Reality of Precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*. Washington, DC, London: RFF Press, S. 519–566.
- Wiener, J. B., Rogers, M. D. (2002): *Comparing precaution in the United States and Europe*. *Journal of Risk Research* 5 (4), S. 317–349.
- WTO (World Trade Organization) (2015a): *United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sales of Tuna and Tuna Products Recourse to Article 21.5 of the DSU by Mexico*. AB-2015-6. Report of the Appellate Body. Geneva: WTO. WT/DS381/AB/RW. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds381_e.htm (10.12.2015).
- WTO (2015b): *World Trade Report 2015. Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*. Geneva: WTO. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report15_e.pdf (12.11.2015).
- WTO (World Trade Organization) (2009): *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*. Geneva: WTO. Dispute Settlement: Dispute DS26. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm (10.06.2015).
- WTO (2008): *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*. Geneva: WTO. Dispute Settlement: Dispute DS291. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm (10.06.2015).
- WTO (1998): *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*. Report of the Appellate Body. Geneva: WTO. WT/DS26/AB/R – WT/DS48/AB/R. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?Id=33861&filename=q/WT/DS/26A-BR-00.pdf (09.12.2015). https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?Id=33861&filename=q/WT/DS/26ABR-01.pdf (09.12.2015).
- Zagel, G. M. (2015): *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Überblick und Analyse der Kritik im rechtlichen Kontext*. *Zivilrecht Aktuell* 11 (6), S. 107–111.
- Zander, J. (2010): *The Application of the Precautionary Principle in Practice*. *Comparative Dimensions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zengerling, C. (2013): *Greening International Jurisprudence. Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees*. Leiden: Nijhoff. *Legal aspects of sustainable development* 17.
- Zhan, J. X. (2015): *Investor-State Dispute Settlement: Alternatives and Implications*. Vortrag, Joint Public Hearing Committee on Legal Affairs and the Committee on International Trade „Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Regulatory Aspects, Investor to State Dispute Settlement (ISDS) and Arbitration“, 27.01.2015, Brüssel.

Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|------------------|---|--|
| AEUV | = | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| BDI | = | Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. |
| BImSchG | = | Bundes-Immissionsschutzgesetz |
| BIP | = | Bruttoinlandsprodukt |
| BIT | = | Bilateraler Investitionsschutzvertrag (Bilateral Investment Treaty) |
| BMUB | = | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit |
| CE-Kennzeichnung | = | Mit der CE-Kennzeichnung erklärt der Hersteller, Inverkehrbringer oder EU-Bevollmächtigte gemäß EU-Verordnung Nr. 765/2008, dass das Produkt den geltenden Anforderungen genügt, die in den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft über ihre Anbringung festgelegt sind. |
| CEN | = | Europäisches Komitee für Normung (European Committee for Standardization) |
| CENELEC | = | Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung (European Committee for Electrotechnical Standardization) |
| CEPII | = | Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales |
| CEPR | = | Centre for Economic Policy Research |
| CETA | = | Comprehensive Economic and Trade Agreement |
| CGE-Modelle | = | allgemeine Gleichgewichtsmodelle (Computable General Equilibrium) |
| CMR-Stoffe | = | krebserregende, erbgutverändernde und fortpflanzungsschädigende Stoffe |
| CPSC | = | US-amerikanische Verbraucherschutzbehörde (Consumer Product Safety Commission) |
| Dekra | = | Deutscher Kraftfahrzeug-Überwachungs-Verein |
| DIHK | = | Deutscher Industrie- und Handelskammertag |
| DIN | = | Deutsches Institut für Normung |
| EMRK | = | Europäische Menschenrechtskonvention |
| ETSI | = | Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen (European Telecommunications Standards Institute) |
| EU | = | Europäische Union |
| EuG | = | Gericht der Europäischen Union (vormals Gericht Erster Instanz) |
| FAO | = | Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations) |
| Fn. | = | Fußnote |
| GATT | = | Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade) |
| GG | = | Grundgesetz |
| GVO | = | gentechnisch veränderte Organismen |
| ICSID | = | Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Centre for Settlement of Investment Disputes) |
| IEC | = | Internationale Elektrotechnische Kommission (International Electrotechnical Commission) |
| ISDS | = | Investor-Staat-Streitbeilegung (investor-state-dispute-settlement) |
| ISO | = | Internationale Organisation für Standardisierung (International Organization for Standardization) |
| ITU | = | Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union) |

| | | |
|-------------------|---|---|
| NAFTA | = | Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement) |
| NGO | = | Nichtregierungsorganisation (non-governmental organization) |
| NTM | = | nicht-tarifäre Maßnahmen (non-tariff measures) |
| OECD | = | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development) |
| OSHA | = | US-Behörde für Arbeitsplatzsicherheit (Occupational Safety & Health administration) |
| PBT-Stoffe | = | persistente, bioakkumulierbare und toxische Stoffe |
| REACH | = | Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals |
| REFIT | = | Regulatory Fitness and Performance Programme |
| SPS-Abkommen | = | WTO-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen |
| SRU | = | Sachverständigenrat für Umweltfragen |
| TBT-Übereinkommen | = | Übereinkommen über technische Handelshemmnisse |
| TEC | = | Transatlantischer Wirtschaftsrat (Transatlantic Economic Council) |
| TPP | = | Transpazifische Handelspartnerschaft (Trans-Pacific Partnership) |
| TSCA | = | US-amerikanisches Chemikalienrecht (Toxic Substances Control Act der USA) |
| TTIP | = | Transatlantisches Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership) |
| TÜV | = | Technischer Überwachungsverein |
| Tz. | = | Textziffer |
| UBA | = | Umweltbundesamt |
| UNCITRAL | = | Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (United Nations Commission on International Trade Law) |
| UNECE | = | Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (United Nations Economic Commission for Europe) |
| USD | = | US-Dollar |
| US-EPA | = | US-amerikanische Umweltbehörde (Environmental Protection Agency) |
| USTR | = | US Handelsbeauftragter (United States Trade Representative) |
| WHO | = | Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization) |
| WTO | = | Welthandelsorganisation (World Trade Organization) |
| ZdH | = | Zentralverband des Deutschen Handwerks |

Mitglieder

Sachverständigenrat für Umweltfragen
Stand: Februar 2016

Prof. Dr. Martin Faulstich (Vorsitzender)

Professor für Umwelt- und Energietechnik
an der Technischen Universität Clausthal und
Geschäftsführer des CUTEC Instituts

Prof. Dr. Karin Holm-Müller (stellvertretende Vorsitzende)

Professorin für Ressourcen- und Umweltökonomik
an der landwirtschaftlichen Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Harald Bradke

Leiter des Competence Centers Energietechnologien und
Energiesysteme im Fraunhofer-Institut für System- und
Innovationsforschung ISI in Karlsruhe

Prof. Dr. Christian Calliess

Professor für öffentliches Recht und Europarecht
am Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin

Prof. Dr. Heidi Foth

Professorin für Umwelttoxikologie und
Direktorin des Instituts für Umwelttoxikologie
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Manfred Niekisch

Professor für Internationalen Naturschutz
an der Goethe-Universität Frankfurt und
Direktor des Frankfurter Zoos

Prof. Dr. Miranda Schreurs

Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft und
Leiterin des Forschungszentrums für Umweltpolitik
an der Freien Universität Berlin

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Geschäftsstelle
Luisenstraße 46
10117 Berlin

Telefon: (030) 26 36 96-0
E-Mail: info@umweltrat.de
Internet: www.umweltrat.de