

Regulatorische Kooperation in CETA – Gefahr für Umwelt und VerbraucherInnen?



Regulatorische Kooperation ist ein wichtiger Teil der neuen Freihandelsabkommen der EU. Sie ist unter anderem im Abkommen zwischen Kanada und der EU, dem *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), verankert und spielt eine zentrale Rolle bei den Anfang 2019 begonnenen Verhandlungen über ein neues Handelsabkommen zwischen der EU und den USA. CETA wird seit September 2017 vorläufig angewandt, ist aber noch nicht von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert. Im Mai 2019 hat der Europäische Gerichtshof Konzernklagerechte in CETA für kompatibel mit dem EU-Recht erklärt. Das macht die vollständige Ratifizierung von CETA noch wahrscheinlicher und auch eine Vertiefung der regulatorischen Kooperation zwischen Deutschland und Kanada.

Bislang sind die Vereinbarungen zur Regulatorischen Kooperation eher ein Nebenthema in der öffentlichen Debatte – zu Unrecht, denn Regulatorische Kooperation kann eine relevante Bedrohung für Umweltschutz, Arbeitsrechte, und Gesundheitsstandards darstellen.

Was ist Regulatorische Kooperation?

Ziel der regulatorischen Kooperation ist es Unterschiede in nationalen Gesetzgebungen, Regulierungen, Normen und Prüfverfahren, die den Handel negativ beeinträchtigen könnten,

zu minimieren oder ganz aufzuheben. Grob gesagt gibt drei Möglichkeiten, wie dies umgesetzt werden kann:¹

1. Harmonisierung: Einigung auf gemeinsame Standards.
2. Gegenseitige Anerkennung: Standards und Verfahren der anderen Seite werden als gleichwertig akzeptiert.
3. Vereinfachung der Verfahren und Standards.

Das Kapitel zur Regulatorischen Kooperation in CETA sieht unter anderem vor, dass Deutschland und Kanada Vereinbarungen abschließen, die festlegen, wie öffentliche Verwaltungen in unterschiedlichen Ländern zu bestimmten Themen kooperieren können oder sogar müssen.

Die regulatorische Kooperation ist zwar erst in den letzten Jahren fester Bestandteil der Handelsabkommen der EU geworden, ganz neu ist die regulatorische Kooperation jedoch nicht. Sie basiert auf dem Prinzip der so genannten „Guten Regulatorischen Praxis“. Diese Idee entwickelte sich bereits während der Verhandlungen zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), dem Vorläufer der Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation*, WTO) in den 1970er Jahren.² Seit die

„Gute regulatorische Praxis“ – Die Grundidee der Regulatorischen Kooperation

Die Ideologie „guter regulatorischer Praxis“ liegt vielen Abkommen zu Regulatorischer Kooperation zu Grunde. Sie ist vom Effizienz-Gedanken geprägt. Zentrale Aspekte der Idee sind erstens, dass staatliche Regulierung immer so ausgestaltet sein soll, dass sie Hindernisse für Handel und Innovationen beseitigt und das Wirtschaftswachstum stimuliert. Zweitens sollte eine Regulierung durch die freien Märkte immer als eine Alternative zu Regierungshandeln evaluiert werden. Und drittens soll Regulierung auf dem Prinzip des Risikomanagements erfolgen. Das besagt, dass Regulierung jeglicher Art begrenzt und durch derzeit vorhandene wissenschaftliche Beweise gerechtfertigt sein sollte. Damit wird das Vorsorgeprinzip in Frage gestellt und durch regulatorische Impact Assessments, Kosten-Nutzen Rechnungen und Risikomanagement ersetzt. Umwelt- und Verbraucherschutz wird dabei zu einem „Handelshemmnis“ degradiert.

2

Verhandlungsrunden innerhalb der WTO stocken, drängen UnternehmensvertreterInnen verstärkt darauf, regulatorische Kooperation in bilateralen Handelsverträgen festzuschreiben. So wurde die regulatorische Kooperation auch ein zentraler Bestandteil des CETA-Abkommens.



Die Arbeitsgruppe für Pestizide unter NAFTA arbeitet fast ausschließlich mit VertreterInnen der Industrie zusammen. Foto: Jeff Vanuga, publicdomainfiles

Was sind die Gefahren regulatorischer Kooperation? – Ein Blick auf die USA und Kanada

Das CETA-Abkommen wird bereits vorläufig in der EU und Kanada angewendet, auch wenn es noch nicht von allen Mitgliedsländern der EU ratifiziert wurde. Nichtsdestotrotz steht die konkrete Umsetzung der regulatorischen Kooperation noch am Anfang. Kanada ist jedoch bereits seit 1994 Teil des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) bei dem regulatorische Kooperation eine große Rolle spielt. Anhand dieser Erfahrungen lassen sich einige Risiken erkennen, die regulatorische Kooperation für Umwelt- Gesundheits- oder Arbeitssicherheitsstandards darstellt.

Mit dem Inkrafttreten von NAFTA wurden verschiedene Arbeitsgruppen aus den öffentlichen Verwaltungen der USA und Kanada etabliert, die zum Ziel hatten, Regulierungen zu harmonisieren. Diese regulatorische Kooperation zwischen Kanada und den USA hat in vielen Fällen zu einer Deregulierung wichtiger Bereiche geführt. Die Profitinteressen einiger Branchen erhielten Vorrang vor dem Vorsorgeprinzip und der Regulierung potenziell gefährlicher Stoffe.

Die Arbeitsgruppe für Pestizide unter NAFTA hat Kanada und die USA beispielsweise auf eine gemeinsame Risikobewertung und Zulassung von Chemikalien festgelegt. Die Gruppe arbeitete hierbei eng und fast ausschließlich mit InteressenvertreterInnen der Industrie zusammen. Auch die Kennzeichnung gefährlicher Substanzen am Arbeitsplatz verhandelten Kanada und die USA als Teil der regulatorischen Kooperation. Unter dem Druck von UnternehmensvertreterInnen gab Kanada seine strengeren Regulierungen zu Gunsten der US-Variante auf. Im April 2017 kündigte Kanada zudem ein Pilotprojekt an, in dessen Rahmen Sonnencremes, die bereits Genehmigungsverfahren und Tests in den USA unterzogen wurden, die Grenze frei passieren können, ohne ein zweites Mal getestet zu werden.³ Diese Entscheidung kommt zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Anzeichen mehren, dass verschiedene Zusatzstoffe von Sonnencremes gesundheitsschädigend sein könnten. Aus Perspektive des Vorsorgeprinzips scheint dies genau der falsche Zeitpunkt zu sein, in dem Kanada die Möglichkeit aufgibt, eine gesamte Kategorie chemisch intensiver Produkte zu testen, die von Kanadiern häufig eingesetzt werden, einschließlich von gefährdeten Gruppen wie Kindern.⁴

Schaut man sich jedoch an, wer in den Arbeitsgruppen zur regulatorischen Kooperation

unter NAFTA den Ton angibt, dann sind solche Resultate nicht weiter überraschend. Die regulatorische Kooperation bleibt geprägt von den Interessen der IndustrievertreterInnen. Zum Beispiel waren fünf der sieben „wichtigsten Interessengruppen“ der Arbeitsgruppe, die sich mit der Frage beschäftigte, welche Informationen für VerbraucherInnen auf Verpackungen von Körperpflegeprodukten und rezeptfreien Medikamenten abgedruckt werden müssen, Branchenverbände.⁵ Zudem arbeiten die Arbeitsgruppen häufig intransparent, so dass zivilgesellschaftliche Organisationen keinen Zugang zu wichtigen Informationen erhalten.

Risiken der Regulatorische Kooperation in CETA

Regulatorische Kooperation ist ein wichtiger Bestandteil des Freihandelsabkommens zwischen Europa und Kanada CETA. Zur Umsetzung der regulatorischen Kooperation setzen Kanada und die EU ein zentrales Koordinierungsgremium ein, das *Regulatory Cooperation Forum* (RCF), das gemeinsam von hochrangigen Regierungsbeamten aus Kanada und der Kommission geleitet wird (Artikel 21.6). Die ersten fünf Arbeitsprojekte des RCF sind eine Mischung aus Prioritäten, die von der Industrie, von Nichtregierungsorganisationen und von Regierungsbehörden eingebracht wurden. Diese Bereiche sind Cybersicherheit, Tierschutz (insbesondere Transportbedingungen für Tiere), Kosmetika, pharmazeutische Inspektion und die Möglichkeit, die Meldesysteme für die Sicherheit kanadischer und europäischer Verbraucherprodukte miteinander zu vereinbaren.

Die Erfahrungen der regulatorischen Kooperation zwischen Kanada und den USA haben gezeigt, was bei CETA auf uns zukommen könnte. Das Abkommen birgt zahlreiche Risiken für den Schutz von Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzstandards. Zwar lassen sich diese Erfahrungen nicht eins zu eins auf CETA übertragen. Jedoch bildet die Ideologie der „guten regulatorischen Praxis“ die Grundlage der Kapitel zur regulatorischen Kooperation in beiden Abkommen: NAFTA und CETA. Der Fokus liegt eindeutig auf der Handelsliberalisierung, nicht auf der Verbesserung von Umwelt- und Verbraucherschutz. Lediglich eines von sechs Prinzipien und eines von vier Zielen der regulatorischen Kooperation nennen Umwelt- und Klimaschutz⁶. Diese Prioritätensetzung birgt das Risiko, das Vorsorgeprinzip zu schwächen und durch Kosten-Nutzen Rechnungen, Wirksamkeitsprüfungen und Risikoabschätzungen zu ersetzen.

Die Kooperation im RCF ist zwar freiwillig. Jedoch lässt sich davon ausgehen, dass sich



Wie die demokratische Kontrolle der regulatorischen Kooperation gesichert wird bleibt unklar.

Foto: Frederic Köberl, Unsplash

Kanada und die Europäische Union an die vom RCF gefassten Beschlüsse halten werden. Zudem bereitet das RCF die Entscheidungen für das *Joint Committee* vor, das wiederum bindende Beschlüsse fassen kann.⁷

Dabei ist unklar in welchem Verhältnis die neuen Gremien zu den EU-Organen stehen. Das birgt das Risiko, dass das europäische Parlament von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen wird, die fortan in dem demokratisch nicht legitimierten RCF gefasst werden.

Als problematisch könnte sich darüber hinaus die Ausgestaltung der Arbeitsgruppen unter CETA erweisen, die die regulatorische Kooperation umsetzen sollen.

In Kürze: Risiken der regulatorischen Kooperation bei CETA

- 1) Schwächung des Vorsorgeprinzips
- 2) Aushöhlung der demokratischen Kontrolle und Gesetzgebungskompetenz der Parlamente
- 3) Bevorzugter Zugang für Konzernlobbyisten zu Arbeitsgruppen
- 4) Intransparenz der Arbeitsgruppen
- 5) Ineffizientere Regulierungsprozesse
- 6) Nicht-Erkennen von Risiken durch Anerkennung von Prüfverfahren anderer Länder



Proteste gegen CETA 2016 Foto: Global 2000, Flickr

4

Zivilgesellschaftliche Organisationen befürchten, dass wie in den USA und Kanada UnternehmensvertreterInnen einen bevorzugten Zugang zu den Arbeitsgruppen erhalten und so die Ausgestaltung zukünftiger Regelungen beeinträchtigen könnten.⁸ Bereits heute üben Konzernlobbyisten Druck auf die kanadische Regierung aus, die regulatorische Kooperation möglichst schnell auf andere Bereiche wie Chemikalienmanagement, Höchstwerte für Rückstände von Pestiziden und Tierarzneimitteln, das Vorhandensein von genetisch veränderten Organismen (GMOs) in internationalen Getreidelieferungen, Sicherheitsmaßnahmen für die Fleischverarbeitung, Medizinprodukte und pharmazeutische Normen auszuweiten.⁹ Cereals Canada, ein Branchenverband der kanadischen Getreideindustrie sieht beispielsweise die Möglichkeit das RCF zu nutzen, um die „*Politisierung regulatorischer Entscheidungen über pflanzliche Produkte zu verhindern, wie beispielsweise die Entscheidungen über die Neuzulassung von Glyphosat*“.¹⁰ Die Lobbygruppe Crop Life¹¹ sieht beim RCF die Möglichkeit Kanada und die EU-Kommission zu einer Absenkung der maximalen Rückstandsmenge bei Pestiziden auf ein nordamerikanisches Niveau festzulegen, das deutlich niedriger ist als in der EU.¹²

Der Canadian Meat Council hofft durch die regulatorische Kooperation die europäischen Bestimmungen zur Verwendung von Hormonen in der Tierproduktion zu lockern. Die Lobbygruppe kritisiert: „Die EU verbietet auch weiterhin die Verwendung von Hormonen (...) in der Tierproduktion unter Verletzung internationaler wissenschaftlicher Vereinbarungen und WTO-Verpflichtungen.“¹⁶

Unter NAFTA konnten die Konzernlobbyisten schon in einer sehr frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses Einfluss nehmen. Das untergräbt demokratische Strukturen. Auch bei CETA besteht ein Risiko, dass politische Entscheidungen, bestimmte Bereiche zum Schutz der Umwelt, Arbeitssicherheit oder Gesundheit zu regulieren, zunehmend schwieriger durchzusetzen sind und demokratische Verfahren geschwächt werden. Zweifelhaft bleibt auch, ob die im CETA-Abkommen vorgesehene Transparenz der Arbeitsgruppen wirklich umgesetzt wird. Die Erfahrungen aus den USA und Kanada haben gezeigt, dass regulatorische Kooperation intransparente Hinterzimmer-Absprachen befördert. Auch die EU-Kommission verweigert bislang die Veröffentlichung der vollständigen Sitzungsprotokolle und -dokumente aus den CETA-Arbeitsgruppen. Gegen diese Weigerung reichte das Umweltinstitut München im Dezember 2018 eine Klage beim Europäischen Gerichtshof ein.

Anders als von den VertreterInnen des Prinzips der „guten regulatorischen Praxis“ immer behauptet, ist die derzeitige Form regulatorischer Kooperation auch nicht unbedingt effizient. Verpflichtende Wirksamkeitsprüfungen und Kosten-Nutzen Rechnungen sind zeitraubend und aufwendig und können den Regulierungsprozess verzögern.¹³ Dies ist vor allem dann problematisch, wenn beispielsweise gesundheitsschädliche Substanzen schnell verboten werden müssen. Wenn Prüfverfahren vereinheitlicht oder wie im Beispiel der Sonnencremes, Prüfverfahren anderer Länder anerkannt werden, besteht zudem die Gefahr, dass Risiken übersehen werden. Der „Dieselskandal“ beispielsweise wäre wohl nie aufgefliegen, wenn die deutschen Autos nicht auch vom amerikanischen TÜV geprüft worden wären.

Gibt es eine alternative Form der regulatorischen Kooperation?

Regulatorische Kooperation muss jedoch nicht per se schlecht sein. Eine Ad-hoc-Zusammenarbeit von Ländern und Verwaltungen, die sich an demokratischen und vorsorglichen Grundsätzen orientiert, könnte theoretisch positive Ergebnisse für die Umwelt, die öffentliche Gesundheit und den Schutz der VerbraucherInnen und ArbeitnehmerInnen hervorbringen. Diese Form der regulatorischen Kooperation müsste vollständig transparent sein, Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen sollten einen garantierten Zugang zu den Arbeitsgruppen haben. Die Arbeitsgruppen sollten darüber hinaus unter der demokratischen Kontrolle des EU-Parlaments stehen. Zudem müsste sich

die regulatorische Kooperation von der Idee verabschieden, dass Vereinheitlichung immer besser ist als Heterogenität bei der Normensetzung und Regulierung. Unterschiede in der Regulierung bestimmter Bereiche können langfristig sowohl für Unternehmen als auch die VerbraucherInnen und die Umwelt positiv sein. So können unterschiedliche Ansätze getestet und ausprobiert werden, technisches Wissen erweitert, Vertrauen in Regierungen gestärkt und Regulierung optimiert werden.¹⁴ Wenn beispielsweise gezeigt wird, dass strengere Gesetze für die Nutzung von Pestiziden wie in Europa oder Kalifornien positive Wirkungen für Insekten, Wassersysteme und Gesundheit haben, könnte dies ein *Best-Practice* Beispiel für andere Länder darstellen.

Wie geht es weiter mit CETA?

Im April 2018 reichten mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter Mehr Demokratie und Campact eine Verfassungsbeschwerde gegen CETA beim Bundesverfassungsgericht ein. Sie fordern vom Bundesverfassungsgericht unter anderem zu überprüfen, ob durch die neuen Gremien und Ausschüsse, wie zum Beispiel das RCF, die durch CETA geschaffen werden, die Macht des europäischen und der nationalen Parlamente geschwächt wird.¹⁵ Denn das würde das Demokratie-Defizit der EU weiter verstärken und das Vertrauen in die Institutionen zusätzlich schwächen.

CETA wird bislang nur vorläufig angewandt. Der Bundestag und der Bundesrat müssen dem Abkommen noch zustimmen. Es ist also auch weiterhin möglich CETA und damit die Risiken der regulatorischen Kooperation zu verhindern.

Endnoten

- 1 Max Bank und Nelly Grotefendt (April 2016): „Regulatorische Kooperation in TTIP und CETA“. Lobby-Control und Forum Umwelt und Entwicklung (Hg). <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Factsheet-Regulatorische-Kooperation-in-TTIP-und-CETA.pdf> (letzter Zugriff: 20.05.2019).
- 2 Trew, Stuart (April 2019): „International regulatory cooperation and the public good. How „good regulatory practices“ in trade agreements erode protections for the environment, public health, workers and consumers“. PowerShift(Hg.). Berlin.
- 3 Scott Brison (17.04.2017): „Canada-U.S. Regulatory Cooperation Benefits Both Countries“, The Canadian Business Journal. <http://www.cbj.ca/canada-u-s-regulatory-cooperation-benefits-both-countries/> (letzter Zugriff: 30.12.2018).
- 4 Auch aus der bisherigen regulatorischen Kooperation zwischen der EU und den USA gibt es zahlreiche Beispiele in denen Regulierungen für Umwelt- oder VerbraucherInnen-schutz durch die Zusammenarbeit verschleppt oder abgeschwächt wurden, häufig, bevor PolitikerInnen und Parlamente über die Vorschläge überhaupt informiert waren. Mehr dazu in der Studie: „Ein gefährliches regulatorisches Duett“ <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/TTIP-Studie-Ein-gef%C3%A4hrliches-regulatorisches-Duett.pdf>
- 5 RCC Personal Care Products and Pharmaceuticals Working Group (12.05.2012): „Over-the-Counter Therapeutic Products Approval and Licensing Work Plan“. <https://www.trade.gov/rcc/documents/Over-the-Counter-Therapeutic-Products-Approval-and-Licensing.pdf> (letzter Zugriff 30.12.2018).
- 6 Meyer-Ohlendorf, Nils; Gerstetter, Christiane; Bach, Inga (2016): Regulatory Cooperation under CETA: Implications for Environmental Policies. <https://www.ecologic.eu/14187> (letzter Zugriff 24.07.2019).
- 7 Ebd.
- 8 Trew, Stuart (April 2019): „International regulatory cooperation and the public good. How „good regulatory practices“ in trade agreements erode protections for the environment, public health, workers and consumers“. PowerShift(Hg.). Berlin.
- 9 Ebd.
- 10 Cam Dahl, Cereals Canada (11.04.2018): Letter to Brennan Young, Director, Regulatory Cooperation, Regulatory Affairs Sector, Treasury Board of Canada Secretariat, regarding the CETA Regulatory Cooperation Forum. <https://open.canada.ca/data/dataset/c45c4cda-7134-4e65-8e99-5214eb07bcf3/resource/cfc401f8-5ad4-438a-8046-b9b4f5d959f8/download/cereals-canada-rcf-submission.rtf>. (letzter Zugriff 06.06.2019)
- 11 CropLife Canada vertritt die kanadischen Hersteller, Entwickler und Vertreiber von Schädlingsbekämpfungsmitteln und modernen Pflanzenzuchtprodukten.
- 12 CropLife Canada (undatiert): Response from CropLife Canada to the TBS request for stakeholder comments on the CETA Regulatory Cooperation Forum. https://open.canada.ca/data/dataset/c45c4cda-7134-4e65-8e99-5214eb07bcf3/resource/921c0ed4-de2b-46d0-8743-a0561cbe158f/download/croplife-canada_rcfsubmission.rtf (letzter Zugriff: 06.06.2019)
- 13 Wiener, Jonathan B. Wiener; Alemanno, Alberto (2016): The Future of International Regulatory Cooperation: TTIP as a Learning Process Toward a Global Policy Laboratory, in: Law and Contemporary Problems, 78, 103-136.
- 14 ebd.
- 15 Bündnis 125.000 Gegen CETA (2018): 8 Gründe, warum CETA vor den Europäischen Gerichtshof muss. <https://www.ceta-verfassungsbeschwerde.de> (letzter Zugriff 06.06.2019).
- 16 Brief des Canadian Meat Councils an Brennan Young, Director, Regulatory Cooperation, Treasury Board of Canada Secretariat

Fotonachweise

S. 1 „oh canada“, <https://unsplash.com/photos/dBnHBccZikY>,
Photo : Banter snaps, Unsplash

S. 2 „Spraying pesticides on lettuce“, http://www.public-domainfiles.com/show_file.php?id=13393612819686,
Photo: Jeff Vanuga, publicdomainfiles, Public Domain

S. 3 „Parlement européen Strasbourg, France“,
https://unsplash.com/photos/x_0hW-KaCgI,
Photo : Frederic Köberl, Unsplash

S. 4 „CETA & TTIP stoppen-Demo 2016“,
<https://flic.kr/p/LoBjfiM>, Photo: Global 2000, Flickr,
CC BY-ND 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/>

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.

Unser Ziel ist eine ökologisch und sozial gerechtere Weltwirtschaft. Dafür setzen wir unsere Expertise in Handels-, Rohstoff- und Klimapolitik ein: Mit umfassenden Recherchen durchleuchten wir politische Prozesse, benennen die Probleme eines ungerechten globalen Wirtschaftssystems und entwickeln Handlungsalternativen. Um unsere Ziele zu erreichen, formulieren wir politische Forderungen, betreiben Informations- und Bildungsarbeit und schmieden starke Bündnisse – mit anderen Organisationen, sozialen Bewegungen und Bürger*innen. Gemeinsam mischen wir uns ein!

Wenn Sie über unsere Arbeit auf dem Laufenden bleiben wollen, dann abonnieren Sie unseren Newsletter:
<https://power-shift.de/newsletter-bestellen/>

Impressum

Herausgeber:

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel.: +49 30 42805479

Web: <https://power-shift.de>

E-Mail: louisa.prause@power-shift.de

Und:

Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. – BUND

Forum Umwelt und Entwicklung

LobbyControl e.V.

Naturfreunde e.V.

Autorin: Louisa Prause

Redaktion: Alessa Hartmann

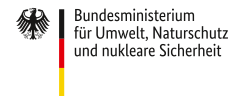
Bildredaktion: Louisa Prause

Layout, Satz & Reinzeichnung:

Tilla Balzer | buk.design

Berlin, Juli 2019

Dieses Projekt wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages. Die Publikation wurde zudem gefördert durch die Schöpflinstiftung.



Schöpflin Stiftung :

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei der Autorin.