

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)

Zusammenfassung und kritische Bewertung

Thomas Fritz

Im Auftrag von ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

5. August 2014

Inhalt

1. Einführung	2
2. Investitionen	3
3. Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel	6
4. Innerstaatliche Regulierung	7
5. Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen	7
6. Befristete Arbeitsmigration	8
7. Staatliches Auftragswesen	10
8. Handel und Arbeit	11
9. Verpflichtungsliste und Negativlistenansatz	13
10. Subventions- und Public-Utility-Ausnahme	13
11. Finanzdienstleistungen	15
12. Verkehrsdienstleistungen (See- und Luftverkehr)	16
13. Telekommunikation und E-Commerce	17
14. Zusammenfassung	17

1. Einführung

Das vorliegende Papier bietet eine Analyse des geplanten Freihandelsabkommens zwischen Kanada und der Europäischen Union CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement). Die Untersuchung stützt sich auf Verhandlungsdokumente, die bis zum April 2014 verfügbar waren. Da die Verhandlungen noch nicht zum Abschluss gekommen sind, ist es allerdings möglich, dass die untersuchten Dokumente nicht mehr den letzten Stand widerspiegeln. CETA besteht aus Vertragstexten über verschiedene Bereiche (wie Dienstleistungen, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen), die durch spezifische Verpflichtungslisten der EU und Kanadas ergänzt werden. Die Listen werden als Anhänge zu verbindlichen Bestandteilen des Abkommens. Beide Elemente, Texte und Verpflichtungslisten, sind Grundlage der vorliegenden Bewertung.

Im April 2009 erteilte der Rat der Europäischen Union der Kommission das Verhandlungsmandat. Dieses wurde nicht veröffentlicht, sickerte aber in einer spanischen Fassung durch.¹ Das Mandat sieht die schrittweise und reziproke Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels sowie handelsbezogener Normen vor, die über das in der WTO bereits eingegangene Verpflichtungsniveau hinausgeht. Das Mandat wurde September 2011 erweitert und ermächtigt die Kommission seither, auch über die Aufnahme von Investitionsschutzbestimmungen einschließlich eines Investor-Staat-Verfahrens in das Kanada-Abkommen zu verhandeln.² Diese Möglichkeit wurde erst mit dem Lissabon-Vertrag geschaffen, der ausländische Direktinvestitionen zur ausschließlichen EU-Kompetenz erklärte.

Die erste CETA-Verhandlungsrunde fand im Oktober 2009, die dreizehnte im Oktober 2012 statt. Am 18. Oktober 2013 verkündeten Kommissionspräsident Barroso und Kanadas Ministerpräsident Harper eine politische Einigung über das Abkommen, die die Kommission als „Durchbruch“, die kanadische Regierung als „Agreement in principle“ bezeichnete. Doch zu diesem Zeitpunkt bestanden noch viele Meinungsverschiedenheiten. Auch eine für den 7. Mai 2014 geplante Paraphierung des Abkommens durch EU-Handelskommissar Karel de Gucht und Kanadas Handelsminister Ed Fast kam nicht zustande.³ Der Rat der EU, darunter auch Deutschland, hat sich dafür ausgesprochen, CETA als „gemischtes Abkommen“ einzustufen, das sowohl durch die EU (Rat und Europäisches Parlament) als auch durch die Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss. In einer Pressemitteilung vom 8. Mai 2014 betonte der Rat, er werde dem Abschluss von CETA als reinem EU-Abkommen („EU-only agreement“) nicht zustimmen (zum Ratifizierungsverfahren siehe Box).⁴

EU: Verfahren der Ratifizierung von Handelsabkommen

Paraphierung (Initialling): Nach technischem Abschluss der Verhandlungen und juristischer Überarbeitung der Texte (legal scrubbing) paraphieren die Chefunterhändler beider Seiten

¹ Consejo de la Unión Europea 2009: Recomendación de la Comisión al Consejo de autorizar a la Comisión a entablar negociaciones para un acuerdo de integración económica con Canadá. Brüssel, 22. April 2009, 591/09

² <http://www.bilaterals.org/?eu-negotiating-mandates-on&lang=en>

³ <http://canadians.org/blog/no-ceta-deal-thorny-issues-remain>

⁴ Council of the European Union 2014: 3311th Council Meeting, Foreign Affairs, Trade Issues. Press Release, Brüssel, 8. Mai 2014, 9541/14

das Abkommen. Die Paraphierung bedeutet eine vorläufige Fixierung des Vertragstextes mit der noch keine rechtliche Bindung entsteht. Der Text kann danach noch geändert werden.

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

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

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

Abschluss (Conclusion): Nach der Zustimmung des Parlaments und, falls erforderlich, der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten, trifft der Rat einen Beschluss zum Abschluss des Abkommens. Erst danach wird es zu einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag.⁵

2. Investitionen

Das CETA-Investitionskapitel erstreckt sich auch auf Investitionen im Dienstleistungssektor (entspricht dem GATS Modus 3). Es enthält eine sehr breite *kapitalbasierte Definition von Investitionen* (Art. X.3). Als Investition gilt demnach jede Form von Vermögensgegenstand, die ein Investor direkt oder indirekt kontrolliert und den Charakter einer Investition aufweist (etwa Kapitaleinsatz, Gewinnerwartung, Risikoübernahme). Beispielhaft aufgelistet werden u.a. Unternehmen, Anteile, Aktien, Anleihen, Geschäftskredite, Konzessionen, Bau-, Produktions- und Umsatzbeteiligungsverträge sowie geistige Eigentumsrechte.

Der Investor kann sowohl ein Unternehmen als auch eine natürliche Person sein. Zweigstellen und Repräsentanzen hingegen werden aus der Investoren-Definition ausgeschlossen. Eine weitere Bestimmung besagt, dass Unternehmen substanzielle Geschäftsaktivitäten („substantial business activities“) in der EU oder Kanada unterhalten müssen, um als Investoren zu gelten. Die EU meint, mit dieser Klausel würden Briefkastenfirmen ausgeschlossen. Was eine substanzielle Geschäftsaktivität sein soll, ist aber nicht weiter präzisiert und entsprechend interpretationsfähig.

⁵ Rathke, Hannes 2014: Fragen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten sowie zur Ratifizierung des Abkommens über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, PE 6 – 3000 – 49/14, 19. März. Sowie: European Commission 2013: Trade negotiations step by step. DG Trade, September 2013

Die Verpflichtungen beziehen sich auf die **Niederlassung** („Establishment“), **Nichtdiskriminierung**, den **Investitionsschutz** und das **Investor-Staat-Verfahren (ISDS)**. Hinzu kommen **allgemeine Ausnahmen**.

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

Nichtdiskriminierung (Inländerbehandlung, Meistbegünstigung): Die *Inländerbehandlung* (Art. X.7) verlangt, dass die Vertragsparteien den Investoren der jeweils anderen Partei keine weniger günstige Behandlung zukommen lassen als den eigenen Investoren in gleichartigen Situationen. Die *Meistbegünstigung* (Art. X.8) schreibt vor, dass die Vertragsparteien den Investoren der jeweils anderen Partei keine weniger günstige Behandlung einräumen als den Investoren aller anderen Drittstaaten in gleichartigen Situationen. Diese Klausel eröffnet Investoren die Möglichkeit, sich auf für sie günstigere Regelungen aus anderen Handels- und Investitionsabkommen zu berufen, die Drittstaaten mit der EU oder Kanada abgeschlossen haben. Diesen „Import“ günstiger Regelungen schließt der CETA-Text nur hinsichtlich ISDS aus (Artikel X.8.4), und damit nur bezogen auf einen prozessualen Standard. Günstigere materielle Standards (s.u.) können nach wie vor importiert werden.

Investitionsschutz: Dieser Abschnitt beinhaltet materielle Schutzstandards wie die *billige und gerechte Behandlung* (fair and equitable treatment - FET) und den Enteignungsschutz. Der FET-Standard (Art. X.9) ist der meist genutzte Schutzstandard in ISDS-Verfahren. Manche Tribunale haben ihn so ausgelegt, dass er Investoren ein Recht auf ein „stabiles Regulierungsumfeld“ gewährt, das ihre „legitimen Erwartungen“ erfüllt. Gesetzesänderungen werden dadurch potenziell angreifbar. Auch Klagen im Dienstleistungsbereich stützten sich auf die FET-Klausel, etwa im Fall „Suez gegen Argentinien“.⁶ Die FET-Definition in CETA aber soll den Interpretationsspielraum eingrenzen. Dazu listet sie zum einen einige Tatbestände auf, die einen FET-Verstoß darstellen sollen, zum anderen koppelt sie die „legitimen Erwartungen“ an eine „spezifische Darstellung“ (specific representation) von offizieller Seite gegenüber den Investoren. Doch es ist zu bezweifeln, dass diese Tatbestände (etwa Verweigerung von Rechtsmitteln, Verstöße gegen Verfahrensgrundsätze, offensichtliche Willkür) die Tribunale von einer weiten Auslegung abhalten, da auch vergangene Präzisierungsversuche fruchtlos blieben.⁷ Zudem stützen Investoren ihre Klagen genau auf die von der Kommission genannten Tatbestände, etwa die vermeintliche „Willkürlichkeit“ (so in den Fällen Philipp

⁶ Ein Tribunal des Weltbank-Schiedsgerichts ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes) erkannte einen Verstoß gegen die FET-Klausel, nachdem Suez, das Wasserver- und -entsorgungsleistungen in der argentinischen Provinz Santa Fe erbrachte, eine beantragte Gebührenerhöhung in Reaktion auf einen Währungsverfall verweigert wurde. Siehe: <http://www.iisd.org/itn/2012/07/19/investment-law-and-public-services-clashes-of-interests-or-peaceful-coexistence/>

⁷ Porterfield, Matthew C. 2013: A Distinction Without a Difference? The Interpretation of Fair and Equitable Treatment Under Customary International Law by Investment Tribunals. IISD, 22. März

Morris gegen Australien oder Lone Pine gegen Kanada).⁸ Unklar ist auch, was unter einer „specific representation“ zu verstehen ist.

Als weiteren bedeutsamen materiellen Schutzstandard enthält CETA die *direkte und indirekte Enteignung*, wobei Letztere heutzutage von größerer Relevanz ist, u.a. auch bei Streitfällen im Versorgungssektor (etwa im Fall Vivendi gegen Argentinien).⁹ Die in einem speziellen Anhang enthaltene Definition dieses Standards soll ebenfalls eine breite Auslegung verhindern. Danach gelten nichtdiskriminierende Maßnahmen, die legitimen öffentlichen Wohlfahrtszielen wie der Gesundheit, Sicherheit und Umwelt dienen, nicht als indirekte Enteignung. Dies allerdings steht unter dem Vorbehalt, dass diese Maßnahmen nicht „offensichtlich exzessiv“ bezogen auf den intendierten Zweck sein dürfen (Annex X.11.3). Die Bestimmung, was als „exzessiv“ gilt, ist wieder offen für Interpretationen.

Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS): Das in CETA vorgesehene Investor-Staat-Verfahren enthält einige Reformen wie zum Beispiel eine größere Transparenz durch öffentliche Verfahren. Unverändert bleibt aber, dass beim Gang vor ein internationales Tribunal nicht zuvor der nationale Rechtsweg ausgeschöpft werden muss (Art X.21). Auch parallele Klagen bleiben möglich. Laut Artikel X.21.1(g) darf ein Kläger, der ein internationales Tribunal anrufen will, nicht gleichzeitig vor einem nationalen Gericht in derselben Sache *auf Entschädigung* klagen. Dies schließt aber nicht aus, vor einem nationalen Gericht eine Klage *über die Rechtmäßigkeit* einer Maßnahme anzustrengen und gleichzeitig vor einem internationalen Tribunal *auf Entschädigung* zu klagen.¹⁰ Eine Berufungsinstanz für die Schiedstribunale ist nicht verbindlich vorgesehen, sondern wird lediglich als ein unverbindlicher Konsultationsgegenstand für den unter CETA einzurichtenden Ausschuss für Dienstleistungen und Investitionen vorgeschlagen (Art X.42).

Allgemeine Ausnahmen: Das Investitionskapitel integriert die Ausnahmeklauseln aus GATT Artikel XX und GATS Artikel XIV. Diese beziehen sich auf Maßnahmen wie den Schutz der öffentlichen Moral, der Gesundheit und der Kulturgüter (GATT Art XX) bzw. den Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit, Privatsphäre und Sicherheit (GATS Art XIV (a), (b), (c)). Daneben nimmt Artikel X.14.5(a) öffentliche Beschaffungen von den Marktzugangs- und Nichtdiskriminierungsprinzipien aus, soweit diese nicht für den kommerziellen Wiederverkauf erfolgen. Ebenfalls klammert Artikel X.14.5(b) Subventionen von den Marktzugangs- und Nichtdiskriminierungsprinzipien aus (siehe dazu Kapitel 10).

Was diese Artikel aber nicht enthalten sind Ausnahmen zum Schutz von Arbeits- und Sozialstandards oder generell für öffentliche Dienste oder die Besteuerung. Zudem beziehen sich die Ausnahmen nur auf die Niederlassung und Nichtdiskriminierung, nicht aber auf die materiellen Schutzstandards. Aufgrund dieser Lücke könnte z.B. eine aus Gründen des Gesundheitsschutzes verweigerte Zulassung einer Dienstleistung immer noch als „willkürliche“ (Verstoß gegen den Schutzstandard der billigen und gerechten Behandlung) oder „exzessive“ Maßnahme (Verstoß gegen den Schutz vor indirekter Enteignung) aufgefasst werden.

⁸ CEO 2014: Still not loving ISDS: 10 reasons to oppose investors' super-rights in EU trade deals, Annex 1

⁹ Im Fall Vivendi gegen Argentinien erkannte das Tribunal des Weltbank-Schiedsgerichts ICSID neben einem Verstoß gegen den FET-Standard auch eine indirekte Enteignung, nachdem Vivendi seine Konzession über die Wasserversorgung in der argentinischen Provinz Tucumán aufgrund von Streitigkeiten mit den lokalen Behörden über die Gebühren und die Wasserqualität beendete und auf Entschädigung klagte. Siehe: Vivendi vs Argentinien, ICSID Case No. ARB/97/3, Award, 20. August 2007

¹⁰ Muchlinski, Peter et al. 2014: Public consultation on investor-state arbitration in TTIP – Comment

Daneben gibt es einige restriktive Vorbehalte für den Kapitalverkehr und Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Wenn Kapitalverkehrsbewegungen in „Ausnahmesituationen“ die Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, darf die EU Sicherheitsmaßnahmen ergreifen, die jedoch „strikt notwendig“ sein müssen und nicht länger als sechs Monate dauern dürfen. Erleiden EU-Mitgliedsstaaten, die nicht der Währungsunion angehören, Zahlungsbilanzprobleme, dürfen sie den Kapitalverkehr ebenfalls einschränken. Auch dies gilt aber nur, wenn sie einen „unnötigen Schaden der kommerziellen, wirtschaftlichen und finanziellen Interessen“ des anderen Vertragspartners vermeiden.

3. Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel

Das Kapitel über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel definiert „cross-border supply of services“ in Form von zwei Erbringungsarten von Dienstleistungen: a) vom Territorium eines Partners in das des anderen, was dem GATS Modus 1 entspricht; und b) im Territorium einer Partei gegenüber dem Konsumenten der anderen Partei, entsprechend GATS Modus 2 (Art X.07). Ausgenommen sind Dienstleistungen, die in hoheitlicher Gewalt erbracht werden (Art X.01.2). Dies bezieht sich auf die sehr enge Definition des GATS Artikels I.3(c), nach denen hoheitliche Aufgaben weder zu kommerziellen Zwecken, noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Anbietern erbracht werden dürfen. Die zahlreichen Grenzbereiche, in denen sich öffentliche und private Dienstleistungserbringung berühren und Wettbewerbssituationen vorliegen, sind durch diese Klausel nicht geschützt.

Daneben nimmt die EU audiovisuelle Dienstleistungen und Kanada „cultural industries“ aus. Die Reichweite der EU-Ausnahme für audiovisuelle Dienstleistungen ist nicht weiter definiert. Hingegen wird die kanadische „cultural industries“-Ausnahme im CETA-Abschnitt über allgemeine Ausnahmen näher ausgeführt. Sie beinhaltet demnach neben audiovisuellen Dienstleistungen (Film-, Video-, Musikaufzeichnungen) auch die Publikation, den Vertrieb und den Verkauf von Büchern, Zeitungen und Zeitschriften sowie die Rundfunk- und TV-Übertragungsdienste.¹¹ Ausgenommen sind ferner Finanzdienstleistungen und Luftverkehrsdienstleistungen. Letztere aber mit mehreren bedeutsamen Ausnahmen wie der Bodenabfertigung (siehe Kapitel 12). Öffentliche Beschaffungen, soweit sie nicht dem kommerziellen Weiterverkauf dienen, sind ebenfalls ausgenommen. Auch Subventionen und staatliche Unterstützungen werden ausgeklammert, allerdings nicht bei Staatsunternehmen, die im öffentlichen Auftrag (delegated authority) tätig werden.

Das Kapitel enthält die einschlägigen Prinzipien der Inländerbehandlung (Art. X.02) und Meistbegünstigung (X.04). Artikel X.05 über den Marktzugang benennt die Verbote mengenmäßiger Beschränkungen hinsichtlich der Zahl der Dienstleister, des Werts der Dienstleistungen oder des Outputs. Ferner gelten die allgemeinen Ausnahmen des GATS Artikels XIV (öffentliche Ordnung, Gesundheit, Privatsphäre, Sicherheit). Insofern fehlen aber auch in diesem Kapitel spezifische Arbeits- und Sozialstandards als Ausnahmebereiche.

¹¹ Siehe: Institutional provisions, version of 9 January 2013, Exceptions

4. Innerstaatliche Regulierung

Innerstaatliche Regulierung und die damit eng verknüpfte Anerkennung von Berufsqualifikationen betreffen das Niederlassungs- und Berufsrecht der CETA-Parteien und können damit vor allem die Wettbewerbssituation auf den Arbeitsmärkten beeinflussen. Das Kapitel über innerstaatliche Regulierung (Domestic Regulation) soll sicherstellen, dass Lizenzierungsanforderungen und –verfahren sowie Qualifikationsanforderungen und –verfahren auf Kriterien beruhen, die „willkürliche“ Entscheidungen zuständiger Behörden verhindern. Diese Kriterien sollen a) klar und transparent, b) objektiv und c) im Voraus fixiert und öffentlich zugänglich sein (Art X.2.2). Die Vertragsparteien werden verpflichtet, Schiedsmechanismen anzubieten, die es Investoren oder Dienstleistern erlauben, Rechtsmittel gegen behördliche Entscheidungen einzulegen. Die Schiedsmechanismen sollen unabhängig von den Institutionen sein, die über Lizensierungen und Qualifikationen entscheiden (Art. X.2.6).

Lizensierungs- und Qualifikationsverfahren sollen daneben „so einfach wie möglich sein“ und die Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten „nicht über Gebühr komplizieren oder verzögern“. Zulassungsgebühren sollen „angemessen“ und „verhältnismäßig“ bezogen auf die Kosten sein und nicht per se die Erbringung einer Dienstleistung oder andere wirtschaftliche Aktivitäten verhindern (Art. X.2.7 und 8). Im Streitfall würden aufgrund dieser Formulierungen Lizensierungen und Qualifikationsanforderungen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterworfen, die bestehende Verfahren unter Rechtfertigungsdruck setzen können.

Die Ausnahmen von der innerstaatlichen Regulierung, die Kanada und die EU sich vorbehalten, spiegeln gesellschaftliche Sensibilitäten wider. So nimmt Kanada soziale Dienste, Angelegenheiten von Minderheiten, „cultural industries“ sowie die Sammlung, Reinigung und Verteilung von Wasser von der innerstaatlichen Regulierung aus. Die EU klammert Gesundheit, Bildung, soziale Dienste, Glücksspiele und Wetten sowie ebenfalls die Sammlung, Reinigung und Verteilung von Wasser aus. Die audiovisuellen Dienste aber tauchen bei der EU nur als geklammerte Ausnahme auf, d.h. ihr Status ist noch ungeklärt.

5. Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen

Das Kapitel über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen bietet ein Rahmenwerk für die Anerkennung von Berufsqualifikationen und nennt Bedingungen für die Aushandlung gegenseitiger Anerkennungsabkommen (Mutual Recognition Agreements - MRAs). Das Kapitel bezieht sich auf Berufe, die auf beiden Seiten reguliert sind, jedoch nicht notwendigerweise in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten und kanadischen Provinzen. Ein MRA indes würde im gesamten Gebiet der EU und Kanadas gelten. Das Kapitel soll zuständige Institutionen und Berufsvereinigungen dazu ermuntern, einem bilateralen Gemeinsamen Ausschuss (Joint Committee) Entwürfe für MRAs zu unterbreiten. Akzeptieren beide Vertragsparteien das MRA, würde es durch den Gemeinsamen Ausschuss angenommen.

Ergänzend enthält das Kapitel einen Annex mit nicht verbindlichen Richtlinien für MRAs. Neben Hinweisen über Form und Inhalt umfassen diese einen vierstufigen Prozess für die gegenseitige Anerkennung: 1.) die Verifizierung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen (kritisch hier, inwieweit Erfahrungen formale Qualifikationen ersetzen können), 2.) die Auswertung substanzieller Differenzen der Anforderungen, 3.) Ausgleichsmaßnahmen (etwa ergänzende Prüfungen) und 4.) die Identifizierung der rechtlichen Anerkennungsbedingungen.

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

Aus diesem Grunde aber ist grundsätzlich zu fragen, ob es überhaupt wünschenswert ist, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen in den Rahmen eines Freihandelsabkommens zu integrieren. Derartige Abkommen können selbstverständlich auch außerhalb eines Freihandelsvertrags abgeschlossen werden, wie dies auch schon verbreitete Praxis ist, etwa bei dem MRA zwischen der kanadischen Provinz Québec und Frankreich.¹²

Nach Angaben der kanadischen Regierung haben Berufsvereinigungen der Architekten beider Seiten Diskussionen über ein gegenseitiges Anerkennungsabkommen aufgenommen. Andere Vereinigungen bekundeten ein Interesse an zukünftigen Abkommen, darunter Ingenieure und Förster.¹³

6. Befristete Arbeitsmigration

Das Kapitel über den „Befristeten Zugang und Aufenthalt natürlicher Personen für Geschäftszwecke“ regelt den temporären Aufenthalt in der EU und Kanada für verschiedene Kategorien von Arbeitskräften der beiden Vertragsparteien. Das Kapitel gilt laut Artikel 1.2 nicht für Personen, die Zugang zum Arbeitsmarkt oder einen dauerhaften Aufenthalt anstreben. Die konkreten Verpflichtungen aber zeigen, dass es sich bei CETA um ein weiteres Abkommen handelt, welches die zirkuläre Arbeitsmigration befördert und damit durchaus den Arbeitsmarkt beeinflussen kann.

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

Artikel 2 allerdings verlangt, dass der befristete Zugang auf die Weise zu gewähren ist, dass „ungebührliche Behinderungen oder Verzögerungen“ von Handels- und Investitionsaktivitäten vermieden werden. Antragsgebühren sollen angemessen und verhältnismäßig sein. Das Kapitel enthält ausdifferenzierte Kategorien von Arbeitskräften, denen unterschiedliche Rechte bezüglich der Dauer des Aufenthalts eingeräumt werden (siehe Tabelle). Die Kategorie der *Intra-Corporate Transferees* spiegelt dabei die Regelungen der kürzlich angenommenen EU-Richtlinie über die konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen wider (sogenannte ICT-Richtlinie).

¹² <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/reconnaissance-qualifications/entente-quebec-france>

¹³ Government of Canada 2013: Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement: Technical Summary of Final Negotiated Outcome, Agreement-in-principle

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

Einige EU-Mitgliedstaaten haben in einer spezifischen Liste Vorbehalte (vor allem Arbeitserlaubnisse oder wirtschaftliche Bedarfstests) für die Kategorien des *Key Personnel* und die *Short-term Business Visitors* eingetragen (Appendix B). Deutschland allerdings hat in dieser Liste keine Eintragungen vorgenommen. Eine weitere Liste enthält die sektoralen Verpflichtungen für die Kategorien der *Contractual Service Suppliers* (CSS) und der *Independent Professionals* (IP). Für diese beiden Kategorien sind Listen jener Sektoren angefügt, für die die Verpflichtungen gelten. Im Fall der *Contractual Service Suppliers* (Werkvertragsnehmer) sind dies 36 Sektoren, für die *Independent Professionals* (Selbstständige) 17 Sektoren. Eine zusätzliche Liste enthält Vorbehalte, die EU und einzelne Mitgliedsstaaten eingetragen haben.

Deutschland hat in vielen Branchen den Zugang durch CSS und IP freigegeben (etwa für Buchhaltungs- und IT-Dienstleistungen oder die Unternehmensberatung). In manchen ande-

ren Sektoren aber behält sich Deutschland wirtschaftliche Bedarfstests vor, und zwar für Contractual Service Suppliers bei den Architekten, Mediziner, Veterinären, Krankenpflegern, Umweltdienstleistern und Reiseleitern sowie bei der Reparatur und Wartung von Schiffen, Bahnen, Autos, Flugzeugen und Maschinen. In all diesen Sektoren blieben die Independent Professionals jeweils ungebunden, das heißt für diese Kategorie von Arbeitskräften bestehen keine diesbezüglichen Verpflichtungen.

Die EU-Kommission betont, dass sich die Marktzugangs- und Inländerbehandlungsverpflichtungen auf den Aufenthalt (presence) und nicht den Zugang (entry) von Arbeitskräften beziehen. Daneben soll eine „Rendezvous-Klausel“ die Bestimmungen der ICT-Richtlinie bezüglich des Nachzugs von Familienangehörigen in das CETA-Abkommen integrieren.¹⁴

7. Staatliches Auftragswesen

Das Kapitel über das staatliche Auftragswesen (Government Procurement) erfasst die öffentliche Beschaffung von Waren und Dienstleistungen, einschließlich Baudienstleistungen, auf jeglicher vertraglichen Basis, sei es Kauf, Miete oder Leasing. Die öffentlichen Stellen, die die CETA-Beschaffungsregeln befolgen müssen, sind in Anhängen aufgeführt, die in dem vorliegenden Entwurf vom 8. November 2013 jedoch fehlen. Spezifische Anhänge sind dabei vorgesehen für zentrale und subzentrale Regierungsstellen, weitere Beschaffungsstellen sowie für die erfassten Güter, Dienstleistungen und Bauleistungen (Art. II.4). Ebenso fehlen die Anhänge, die die spezifischen Schwellenwerte ausweisen, ab denen die CETA-Beschaffungsregeln gelten.

Einer Zusammenfassung der kanadischen Regierung zufolge erfasst das Kapitel Beschaffungen der Europäischen Kommission, des Parlaments, des Rats, der 28 Regierungen der Mitgliedsstaaten sowie der regionalen und lokalen Behörden der Mitgliedstaaten.¹⁵ Die Schwellenwerte sind in Sonderziehungsrechten (special drawing rights - SDR), einem Währungskorb des IWF, angegeben. 1 SDR entspricht derzeit 1,1430 Euro (30.7.2014). Die Schwellenwerte betragen demnach im Einzelnen:

Güter und Dienstleistungen

- EU-Stellen und zentrale Stellen der Mitgliedstaaten: 130.000 SDR
- Subzentrale Stellen (regionale, lokale Stellen, einschließlich Krankenhäuser, Schulen, Universitäten, soziale Dienste): 200.000 SDR
- Andere subzentrale Stellen: 355.000 SDR
- Versorgungssektor (utilities): 400.000 SDR

Baudienstleistungen (alle Stellen): 5 Millionen SDR

Laut des kanadischen Dokuments hat die EU mehrere Sektoren vom Ausschreibungskapitel ausgenommen, darunter Häfen und Flughäfen, Rundfunkübertragung (broadcasting), den Postsektor, Schiffsbau und Wartungen. Diese Angaben sind aber aufgrund der fehlenden sektoralen Anhänge nicht verifizierbar.

¹⁴ European Commission 2013: EU-Canada, CETA, Comprehensive Market Access Package. Additional Commitments from the EU

¹⁵ Government of Canada 2013: Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement: Technical Summary of Final Negotiated Outcome, Agreement-in-principle

Artikel IV des Kapitels geht über die Nichtdiskriminierung in- und ausländischer Bieter hinaus und untersagt u.a. sogenannte „Offsets“, das heißt die Kopplung der Vergabe an Bedingungen, die die lokale Entwicklung fördern, die Leistungsbilanz verbessern, lokale Vorprodukte vorschreiben oder ähnliche Anforderungen stellen. Vor dem Hintergrund ist zu fragen, inwieweit soziale Kriterien wie die Tariftreue bei der Entscheidung über eine öffentliche Vergabe möglich sind. Die allgemeinen Ausnahmen aus Kapitel III umfassen die einschlägigen Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral, Ordnung und Sicherheit sowie der Gesundheit. Ebenfalls ausgenommen sind Maßnahmen, die sich auf Waren oder Dienstleistungen beziehen, die von Menschen mit Behinderungen, von mildtätigen Einrichtungen oder durch Gefangenearbeit produziert wurden. Doch dezidierte Sozial- und Arbeitsstandards fehlen abermals. Inwieweit Tariftreue als Teil der „öffentlichen Moral“ aufgefasst oder der Arbeitsschutz unter den Gesundheitsschutz fällt, bleibt damit Interpretationssache. Im Streitfall würde geprüft, ob soziale Beschaffungskriterien auch notwendig sind, d.h. keine ungerechtfertigte Diskriminierung und keine unnötige Handelsbeschränkung darstellen.

Die Voraussetzungen für die Beteiligung an Bieterverfahren (Art VII) enthalten einige Kriterien, auf Grund derer Bieter ausgeschlossen werden können, darunter Mängel bei der Erfüllung früherer Verträge, rechtskräftige Verurteilungen, berufliches Fehlverhalten, das die wirtschaftliche Integrität beeinträchtigt, oder Steuervergehen. Diese Kriterien sind u.U. auch für soziale Anforderungen nutzbar. So könnten etwa frühere Verstöße gegen arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Vorschriften ggfs. den Ausschluss eines Bieters begründen.

Artikel IX.6 erlaubt es den Beschaffungsstellen, technische Spezifizierungen vorzuschreiben, die u.a. auch dem Schutz natürlicher Ressourcen oder der Umwelt dienen. Arbeits- und Sozialstandards sind aber auch hier nicht erwähnt. Manche Juristen argumentieren jedoch, dass die explizite Erwähnung von Umweltkriterien nicht unbedingt heiße, dass soziale Kriterien unzulässig seien.¹⁶ Artikel XIV schließlich legt fest, dass als Zuschlagskriterien a) das vorteilhafteste Angebot gilt oder b), wenn der Preis einziges Kriterium ist, der niedrigste Preis den Ausschlag gibt. Umstritten ist, ob das „vorteilhafteste Angebot“ auch soziale Kriterien einbeziehen würde. Manche Experten bejahen dies, andere meinen, dass auch hier nur das wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot gemeint sei.¹⁷

8. Handel und Arbeit

Anders als einige andere EU-Abkommen enthält CETA keine „essential element“-Klausel, die die Achtung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien verlangt (auch Menschenrechtsklausel genannt). Beim Verstoß gegen Menschenrechte ermöglichen es derartige Klauseln, ein Abkommen einseitig ganz oder teilweise auszusetzen. Die Einhaltung internationaler Arbeitsnormen ist nur in dem Kapitel über Nachhaltige Entwicklung geregelt, das zwei Unterkapitel enthält, eines über Handel und Arbeit, das andere über Handel und Umwelt. Im Arbeitskapitel bekräftigen die Parteien ihre Verpflichtungen als Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), unter besonderem Verweis auf die ILO-Erklärung über die „grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“, die in den acht Konventionen über

¹⁶ Krajewski, Markus/Krämer, Rike 2013: Die Auswirkungen des revidierten WTO-Übereinkommens über öffentliche Beschaffungen ("Government Procurement Agreement", GPA) von 2012 auf soziale und arbeitnehmerfreundliche Beschaffungsentscheidungen. Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Februar

¹⁷ Ebd.

Kernarbeitsnormen realisiert sind (Art 2). Kanada aber hat nur sechs der acht Kernarbeitsnormen unterzeichnet, es fehlen die Konvention 98 über das Recht zu Kollektivverhandlungen und die Konvention 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung.

In einer diesbezüglichen Klausel, die noch geklammert ist und als gemeinsamer Kompromissvorschlag bezeichnet wird, heißt es, dass die Parteien „kontinuierliche und dauerhafte Anstrengungen unternehmen werden, die grundlegenden ILO Konventionen zu ratifizieren, so weit sie dies noch nicht getan haben“. Wird dieser Vorschlag übernommen, gibt es folglich keine Verpflichtung für Kanada, die beiden fehlenden Kernarbeitsnormen zu ratifizieren. Daneben sieht der Vorschlag vor, dass beide Seiten sich über den Fortschritt bei der Ratifizierung der grundlegenden und der prioritären ILO-Konventionen informieren werden. Von den vier prioritären Konventionen hat Kanada lediglich zwei unterzeichnet, es fehlen die Konvention 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel sowie die Konvention 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft. Daneben sollen die Parteien laut Artikel 2 auch die Umsetzung der ILO-Decent Work-Agenda und der ILO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung fördern.

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

Ähnlich wie andere jüngere EU-Verträge sieht das Arbeitskapitel für Streitfälle einen eigenen Mechanismus vor, d.h. es gibt keinen Zugang zum allgemeinen CETA-Streitschlichtungsmechanismus.¹⁸ Sollten bilaterale Regierungskonsultationen zu keinem Ergebnis führen, kann eine Partei die Einrichtung eines dreiköpfigen Expertentribunals beantragen (Panel of Experts). Dieses erstellt einen Bericht mit Empfehlungen, der veröffentlicht werden soll. Stellen die Experten einen Verstoß einer Seite fest, sollen sich die beiden Vertragsparteien auf Abhilfemaßnahmen oder einen Aktionsplan einigen.

Uneinigkeit gibt es aber zwischen EU und Kanada, was geschehen soll, wenn keine Einigung auf Abhilfemaßnahmen erfolgt. Kanada verlangt, dass in dem Fall das Expertentribunal erneut tagt und über die Verhängung von Entschädigungszahlungen entscheidet, die sich an dem Schaden durch den Verstoß bemessen sollen. Maximal sollen die Zahlungen 15 Millionen US-Dollar pro Jahr betragen können. Die EU-Seite aber lehnt jegliche wirtschaftlichen Strafen bei Verstößen gegen das Arbeitskapitel ab. Kanadas Vorschlag würde das Arbeitskapitel aufwerten, indem es ein sanktionsbewehrtes Schiedsverfahren bekäme. Diesen Sanktionsmechanismus sieht Kanada allerdings nur für das Unterkapitel zu Handel und Arbeit vor, nicht für das Unterkapitel zu Handel und Umwelt.

¹⁸ Der diesbezügliche Artikel 11 enthält allerdings noch alternative Formulierungen der EU und Kanadas. Nach dem kanadischen Vorschlag sind Streitigkeiten nur mit den Verfahren des Arbeitskapitels zu bearbeiten, nach dem EU-Vorschlag sind diese Streitigkeiten nur nach den Artikeln 11 und 12 des Kapitels zu bearbeiten.

9. Verpflichtungsliste und Negativlistenansatz

Die CETA-Verpflichtungsliste über grenzüberschreitende Dienstleistungen und Investitionen, die in dem EU-Angebot vom 23. April 2014 enthalten ist, folgt einem Negativlisten-Ansatz.¹⁹ Alle Bereiche, die nicht in dieser Liste erfasst sind, unterliegen einer horizontalen Liberalisierungspflicht bezüglich des Marktzugangs und der Inländerbehandlung. Im Unterschied zum Positivlistenansatz des GATS ist daher nicht erkennbar, welche Bereiche vollständig den Liberalisierungsprinzipien des Vertrags unterfallen. Zudem besteht die Gefahr, dass neu entstehende Bereiche grundsätzlich den Liberalisierungsprinzipien unterfallen.

In die Negativlisten werden nur *Beschränkungen* der Liberalisierungsprinzipien des Marktzugangs, der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung eingetragen, und zwar in zwei Anhänge. Annex I enthält Beschränkungen, die sich aus *aktuellen* Maßnahmen ergeben, seien dies Gesetze oder andere Vorschriften. Diese unterliegen dem *Standstill*, d.h. sie spiegeln die aktuelle Gesetzeslage wider, sowie dem *Ratchet* (auch Sperrkliffeneffekt genannt). Ratchet bedeutet, dass weitergehende Liberalisierungen eines Sektors, die in der Zukunft erfolgen, automatisch zu CETA-Verpflichtungen werden. Während der Standstill also den Status Quo festschreibt, etabliert der Ratchet einen Mechanismus fortschreitender Liberalisierung, der über den Abschluss des Abkommens hinauswirkt.

In den Annex II dagegen werden Beschränkungen für Bereiche eingetragen, in denen die Flexibilität bewahrt werden soll, Vorschriften zukünftig im Zweifel auch wieder diskriminierender auszugestalten. Der Annex II wird daher auch „policy space“-Anhang genannt. Beide Anhänge enthalten jeweils erst die EU-Vorbehalte, denen anschließend die Vorbehalte der Mitgliedstaaten folgen. Im Verhandlungsprozess hat die EU diverse Bereiche zunächst in den Annex II eingetragen, um sie bei Zugeständnissen Kanadas anschließend in den Annex I zu verschieben. Dies betrifft laut Kommission u.a. Ausnahmen für Postdienstleistungen, Schiffsregistrierung, private höhere und Erwachsenenbildung. In der vorliegenden Verpflichtungsliste finden sich Vorbehalte der EU und Deutschlands u.a. für Gesundheit, Bildung, Kultur, Wasserversorgung, Energie, Verkehr, soziale und Finanzdienstleistungen. Um deren Reichweite zu beurteilen, bedarf es allerdings genauerer sektoraler Analysen.

10. Subventions- und Public-Utility-Ausnahme

Anders als im GATS enthält die CETA-Verpflichtungsliste der EU keine Ausnahmeklausel mehr für Subventionen. Dieses könnte u.U. dadurch kompensiert werden, dass sowohl das Kapitel über Investitionen als auch das über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel Subventionen von ihren jeweiligen Bestimmungen ausnehmen. Doch taucht der Dienstleistungshandel im Subventionskapitel des CETA-Abkommens wieder auf. Laut dessen Artikel x3 kann eine Vertragspartei Konsultationen mit der anderen Partei einfordern, wenn „eine Subvention oder ein Teil einer staatlichen Unterstützung für den Dienstleistungshandel“ ihre Interessen beeinträchtigt. Auf Basis der Konsultationen soll sich die angesprochene Partei darum bemühen, ihre Unterstützungsmaßnahmen abzubauen oder zu beseitigen. Allerdings gäbe es nach dem derzeitigen Entwurf keine weitere Sanktionsmöglichkeit, da der Artikel x3 vom Streitschlichtungsmechanismus ausgenommen wurde. Auch wenn die Konsultationen

¹⁹ European Commission 2014: EU-Canada CETA Negotiations: EU and Canadian Revised Offers for Cross-Border Services and Investment, 23. April 2014, Trade B1,B2/SC/asc 1324621

das maximale Druckinstrument sein sollten, ist nicht verständlich, warum Subventionen für den Dienstleistungssektor, die in den beiden Kapiteln über Investitionen und Dienstleistungen ausgenommen wurden, im Subventionskapitel wieder auftauchen. Daneben ist zu berücksichtigen, dass die im öffentlichen Auftrag tätigen Staatsunternehmen von der Subventionsausnahme des Kapitels über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel ausgenommen sind. Für sie gelten demnach die Bestimmungen jenes Kapitels.

Im Annex II ihrer Liste, der die „Policy Space“-Vorbehalte umfasst, hat die EU den Marktzugangsvorbehalt für öffentliche Dienstleistungen (public utilities) eingetragen, der – mit einem wesentlichen Unterschied – ähnlich auch im GATS enthalten ist:

„In sämtlichen EU-Mitgliedstaaten können Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten unterliegen, die privaten Betreibern gewährt wurden. Öffentliche Aufgaben bestehen in Sektoren wie z.B. verbundenen wissenschaftlichen und technischen Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, technische Prüf- und Analysedienstleistungen, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen und Hilfsdienstleistungen für alle Verkehrsarten. Ausschließliche Rechte für solche Dienstleistungen werden häufig privaten Betreibern gewährt, z.B. Betreibern mit Konzessionen öffentlicher Stellen, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordneter Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich. Diese Ausnahme ist nicht anwendbar auf die Telekommunikation sowie auf Computer- und verbundene Dienstleistungen.“

Diese Ausnahme aber hat mehrere Schwächen:

1. Sie bezieht sich nur auf staatliche Monopole und ausschließliche Rechte. Monopole und mit Universaldienstverpflichtungen gekoppelte ausschließliche Rechte sind aber nicht die einzigen Formen, in denen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Die CETA-Marktzugangsverpflichtungen sind ebenfalls breiter und umfassen u.a. die Verbote mengenmäßiger Beschränkungen, wirtschaftlicher Bedarfstests und vorgeschriebener Rechtsformen. Derartige Maßnahmen zum Schutz öffentlicher Aufgaben zu ergreifen kann also nach wie vor als Verstoß gelten.
2. Es handelt sich zwar um eine un abgeschlossene Liste von Sektoren, dennoch gibt es einige auffällige Lücken wie die sozialen Dienste, die Kultur oder öffentlich-rechtliche Medien. Diese Bereiche sollten ebenfalls genannt sein.
3. Telekommunikation und Computer- und verbundene Dienstleistungen sind im letzten Satz explizit ausgeklammert worden. Dieser aber war in der ursprünglichen GATS-Ausnahme nicht enthalten. Telekommunikation ist jedoch ein klassischer Bereich, in dem trotz weitreichender Liberalisierung noch Universaldienstverpflichtungen gelten. Dieses sollte auch künftig möglich sein, etwa im Bereich der Breitbandnetze.
4. Die Ausnahme gilt nur bezogen auf den Marktzugang, nicht auf die Inländerbehandlung. Behörden, die sich für die Bereitstellung öffentlicher Dienste vornehmlich lokaler Unternehmen bedienen, könnten insofern Schwierigkeiten bekommen, wenn sie diese günstiger behandeln als ausländische Anbieter.²⁰

²⁰ Siehe dazu auch: Krajewski, Markus 2011: Public Services in the Draft Canada-European Union Economic and Trade Agreement (CETA). 3. September 2011

11. Finanzdienstleistungen

Das CETA-Finanzdienstleistungskapitel bezieht sich auf zwei Hauptbereiche: 1.) Versicherungen und versicherungsnahe Dienstleistungen, 2.) Bank- und andere Finanzdienstleistungen. Die *Versicherungsdienstleistungen* umfassen u.a. Direktversicherer, Rückversicherer, Vertrieb, Beratung und Abwicklungsdienste. *Bank- und andere Finanzdienstleistungen* beinhalten das Spar- und Kreditgeschäft, Leasing, Kreditkarten, den börslichen und außerbörslichen Handel (einschließlich des Eigenhandels), diverse Geldmarkt-, Währungs- und Derivatgeschäfte, Vermögensverwaltung, Zahlungs- und Abwicklungsdienste, Datenverarbeitung, Beratung und Vermittlung. Aufgrund dieses breiten Spektrums fallen somit auch problematische Praktiken und Produkte unter die CETA-Bestimmungen, wie etwa der Eigenhandel der Banken mit den Spareinlagen ihrer Kunden oder manche der nur schwach regulierten außerbörslichen Derivatgeschäfte.

Ausgenommen von diesem Kapitel sind öffentliche Rentenversicherungen, soziale Sicherungssysteme, Finanzaktivitäten der Regierungen sowie die Aktivitäten öffentlicher Einrichtungen (Art 1.4). Zu den öffentlichen Einrichtungen (public entities), die laut der Definition in Artikel 2(c) ausgenommen wären, zählen Regierungen, Zentralbanken sowie staatliche oder staatlich kontrollierte Einrichtungen, die hauptsächlich offizielle Zwecke erfüllen, allerdings nur solange sie nicht *hauptsächlich Finanzdienstleistungen auf kommerzieller Basis* anbieten. Diese Formulierung aber schränkt den wirtschaftlichen Handlungsspielraum öffentlicher Institute ein.

Als Hindernisse für die Re-Regulierung des Finanzsektors könnten sich die Verbote mengenmäßiger Beschränkungen des Marktzugangs im Artikel 6.1(a) erweisen. Diese könnten u.U. in Konflikt geraten mit den jüngst in der EU ergriffenen Maßnahmen zur Einführung von Positionslimits bei Waretermingeschäften oder den Verboten ungedeckter Leerverkäufe von Aktien, Anleihen und Kreditausfallversicherungen. Zu prüfen wäre, ob das Verbot, ausländische Beteiligungen an Finanzinstitutionen zu deckeln, öffentlich-rechtliche Kreditinstitute betreffen könnte. Fragwürdig ist daneben der Artikel 13.1, der von einer CETA-Vertragspartei die Zulassung aller neuen Finanzdienstleistungen verlangt, die auch die andere Partei zulassen würde. Unterschiedliche Aufsichtsstandards in Kanada und der EU könnten so ausgenutzt werden, was die Verbreitung riskanter Finanzprodukte begünstigen würde.

Das Kapitel enthält daneben eine Ausnahme für aufsichtliche Maßnahmen (Art. 15, prudential carve-out), die zum Schutz von Investoren und Anlegern oder für die Stabilität des Finanzsystems ergriffen werden dürfen. Einen recht beschwerlichen Mechanismus allerdings enthält der Annex zum Finanzdienstleistungskapitel über die Anwendung des „prudential carve-out“ bei Investor-Staat-Streitfällen.²¹ Ein zwischenstaatlicher Ausschuss, das Financial Services Committee, soll als Filter darüber entscheiden, ob eine Regierung mit Berufung auf diese Ausnahme eine ISDS-Klage abweisen darf. Bei der Beurteilung der Legitimität aufsichtlicher Eingriffe soll geprüft werden, ob sie nicht zu „schwerwiegend“ oder „offensichtlich unangemessen“ für die Erreichung ihres Zweckes sind. Ferner dürfen sie weder eine „verdeckte Beschränkung ausländischer Investitionen“, noch eine „willkürliche oder ungerechtfertigt“

²¹ Annex XX of the Financial Services Chapter. Understanding between Canada and the EU. Guidance on the application of Article 15 (Prudential Carve-out) and Article 20 (Investment Disputes in Financial Services)

tigte Diskriminierung“ darstellen. Mit diesen Formulierungen legt der Filtermechanismus der Regulierung des Finanzsektors wieder einige Hürden in den Weg.

12. Verkehrsdienstleistungen (See- und Luftverkehr)

Der *Annex über den Internationalen Seeverkehr* (International Maritime Transport Services) enthält fünf Verpflichtungen für die Vertragsparteien: 1.) Transportflotten der beiden Partner soll es erlaubt sein, ihre leeren Container frei zwischen den Häfen der Vertragsparteien zu verlagern, 2.) Flotten der Vertragsparteien sollen Zubringerdienste zwischen allen Häfen der beiden Partner erbringen dürfen, 3.) Vereinbarungen über die Frachtaufteilung mit Drittländern sind untersagt, 4.) der Gütertransport darf nicht den jeweils im Inland registrierten Schiffen bzw. Inländern vorbehalten werden, und 5.) den Flottenbetreibern darf es nicht untersagt sein, Vertragsbeziehungen mit Transportfirmen des jeweils anderen Partners einzugehen, die multimodalen Transport anbieten. Die EU hat im Annex I nur einen Vorbehalt für die Binnenschifffahrt eingetragen, nicht für den internationalen Seeverkehr. Im Annex II findet sich eine Niederlassungspflicht lediglich für die Schiffsreparatur- und -wartung (bei Binnen- und Seeschiffen). Deutschland hingegen hat Vorbehalte bezüglich der Nationalität bei der Schiffsregistrierung sowie beim Binnenfrachtverkehr unter fremder Flagge in den Annex I eingetragen. Kanadischen Flotten wird der Zugang nur auf Basis der Reziprozität gewährt. Die deutschen Beschränkungen unterliegen somit dem Standstill und Ratchet und dürften nur noch „liberaler“ ausgestaltet werden.

Bestimmte *Luftverkehrsdienstleistungen* unterfallen sowohl den Bestimmungen des Investitions- als auch des Dienstleistungskapitels. Dazu gehören 1.) die Reparatur und Wartung von Flugzeugen, 2.) der Verkauf und das Marketing von Luftverkehrsdiensten, 3.) Computer-Reservierungssysteme, 4.) die Bodenabfertigung und 5.) die Flughafenbetriebsleistungen (bzw. das Flughafenmanagement). Die EU hat einen Vorbehalt für Hilfsdienste des Flugverkehrs und das Flugzeug-Leasing in den Annex 1 eingetragen, der damit dem Ratchet unterliegt. Danach können EU-Luftfahrtunternehmen in bestimmten Ausnahmefällen Flugzeuge, die in Kanada registriert sind, von kanadischen Unternehmen leasen. Betriebslizenzen können nur Flugunternehmen erhalten, die in Mehrheitseigentümerschaft von EU-Staaten, EU-Bürgern oder von Bürgern solcher Länder sind, die reziproke Abkommen mit der EU unterzeichnet haben. Für Bodenabfertigungsdienste in der EU kann es Niederlassungserfordernisse geben, während die Flughäfen die Menge der Anbieter begrenzen dürfen. Bei großen Flughäfen dürfen es nicht weniger als zwei Anbieter sein (die jüngst in der EU beschlossene Erhöhung auf mindestens drei Anbieter hat hier noch keinen Niederschlag gefunden)²². Für das Flughafenmanagement gibt es eine Niederlassungsaufgabe sowie gegebenenfalls nationale Zulassungsaufgaben. Der Zugang zu Computerreservierungssystemen kann ebenfalls von der Reziprozität abhängig gemacht werden. Daneben hat die EU eine Meistbegünstigungsausnahme für die unterstützenden Luftverkehrsdienstleistungen eingetragen.

²² Europäisches Parlament: Bodenabfertigungsdienste: Parlament fügt Sicherheitsmaßnahmen für Mitarbeiter hinzu. Pressemitteilung, 16.4.2013

13. Telekommunikation und E-Commerce

Die EU-Verpflichtungsliste enthält keinerlei Ausnahmen der EU oder Deutschlands die Telekommunikation betreffend. Zudem hat die EU die Telekommunikation aus der Public-Utility-Ausnahme ausgeklammert. Dieser Sektor unterliegt damit vollständig den CETA-Vorschriften, die im Kapitel über Telekommunikation enthalten sind. Dieses regelt Fragen des diskriminierungsfreien Netzzugangs, des grenzüberschreitenden Datentransfers, der Netzkopplung, des Wettbewerbs und der Aufsicht. Der Datenschutz darf demnach keine ungerechtfertigte Diskriminierung oder versteckte Handelsbeschränkung darstellen. Daneben räumt das Kapitel den Vertragsparteien im Artikel X.7 das Recht ein, Universaldienstverpflichtungen zu erlassen. Diese aber müssen „transparent, objektiv, nicht-diskriminierend und wettbewerbsneutral“ sein. Auch dürfen sie „nicht belastender als nötig sein“, um die Verpflichtungen zu erfüllen. Aufgrund dieser Formulierung würden Universaldienstverpflichtungen im Streitfall einem Notwendigkeitstest unterworfen. Schließlich sollen alle Anbieter die Möglichkeit haben, sich um Universaldienste zu bewerben. Die Auswahl muss auf effiziente, transparente und nicht-diskriminierende Weise erfolgen.

Das E-Commerce-Kapitel hat einen geringeren Regelungsumfang und weist nur wenige Verpflichtungen auf. Elektronische Lieferungen sollen nicht mit Zöllen oder anderen Gebühren belastet werden, es sei denn es handelt sich um interne Steuern oder Abgaben. Der Schutz persönlicher Daten soll sich an internationalen Standards orientieren. Daneben vereinbaren die beiden Parteien einen Dialog über E-Commerce. In der EU-Verpflichtungsliste finden sich keine spezifischen Vorbehalte zu diesem Bereich.

14. Zusammenfassung

- 1.) Die Reformen des Investitionskapitels beseitigen nicht dessen grundlegende Defizite (breite Definition von Investitionen; Briefkasten-Firmen nicht eindeutig ausgeschlossen; Import günstigerer Regeln; weite Auslegung materieller Schutzstandards; Umgehung nationaler Gerichtsbarkeit dank ISDS; Möglichkeit paralleler Klagen; keine verbindliche Berufungsinstanz; diverse Auflagen für staatliche Regulierung; fehlende Sozial- und Arbeitsstandards).
- 2.) Das Kapitel über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel hat einen zu weiten Anwendungsbereich. Die Ausnahmeklauseln, wie der Verweis auf die hoheitlichen Aufgaben, sind zu eng und berühren zahlreiche Grenzbereiche zwischen öffentlicher und privater Dienstleistungserbringung. Ebenso fehlt die Verankerung von Sozial- und Arbeitsstandards.
- 3.) Das Kapitel über innerstaatliche Regulierung unterwirft staatliche Lizenzierungs- und Qualifikationsanforderungen Kriterien wie „Angemessenheit“ und „Verhältnismäßigkeit“, die diese im Streitfall unter Rechtfertigungsdruck setzen. Die von der EU eingetragenen Ausnahmen sind zu eng und willkürlich, so dass viele öffentliche Bereiche erfasst bleiben.
- 4) Es ist nicht einsichtig, warum die geplanten Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen den Schutz eines Freihandelsabkommens genießen sollen. Es ist bisher schon möglich, die gegenseitige Anerkennung außerhalb von Handelsverträgen zu verabreden, was angesichts der CETA-Regulierungsaufgaben zu bevorzugen wäre.
- 5) Das Kapitel über den temporären Aufenthalt natürlicher Personen befördert die zirkuläre Migration auf Basis wiederholter befristeter Arbeitseinsätze. Genauer zu prüfen wäre, inwie-

weit die Angebote über die Aufenthaltsdauer den Status Quo in der EU widerspiegeln und welche konkreten Verpflichtungen Deutschland in einzelnen Sektoren übernommen hat.

6) Im vorliegenden Kapitel über das staatliche Beschaffungswesen fehlten die Anhänge über die erfassten Beschaffungsstellen, Güter, Dienstleistungen und diesbezüglichen Schwellenwerte. Einige, zum Teil aber umstrittene Klauseln erlauben u.U. die Kopplung öffentlicher Aufträge an die Einhaltung sozialer Standards wie die Tariftreue. Eine unmissverständliche Verankerung von Sozial- und Arbeitsstandards fehlt aber auch hier.

7) Anders als manche anderen EU-Verträge enthält CETA keine Menschenrechtsklausel. Kanada hat zwei ILO-Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert, die Konventionen 98 und 138. Verstöße gegen die Bestimmungen des Unterkapitels über Handel und Arbeit sind nicht nach dem allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus verhandelbar. Kanada allerdings fordert, dass der spezifische Streitschlichtungsmechanismus des Arbeitskapitels Entschädigungszahlungen bei Verstößen erlaubt – eine Forderung, gegen die sich die EU sperrt.

8) Die dem Negativlistenansatz folgenden Verpflichtungslisten sind intransparent, da kaum erkennbar ist, welche existierenden und ggfs. neuen Bereiche vollständig den CETA-Liberalisierungen unterfallen. Hinzu kommen die problematischen Bestimmungen des Annex I, der mit den Standstill- und Ratchet-Klauseln nicht nur den regulatorischen Status Quo festschreibt, sondern auch künftige Liberalisierungen als vertragliche Verpflichtungen bindet.

9) Die EU-Verpflichtungsliste enthält keinen Subventionsvorbehalt mehr. Zwar nehmen die Kapitel über Investitionen und grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel Subventionen von ihrem Anwendungsbereich aus, im CETA-Subventionskapitel sind Dienstleistungssubventionen jedoch wieder erfasst. Die Public Utilities-Ausnahme wiederum ist zu eng und schützt nur einen Teil der für den Erhalt des öffentlichen Sektors erforderlichen Maßnahmen.

10) Das Kapitel über Finanzdienstleistungen erlaubt auch riskante Geschäftsmodelle und Produkte (Eigenhandel, Derivate), während Aufsichts- und Sicherheitsmaßnahmen ungebührliche Hürden in den Weg gelegt werden. Genauer zu prüfen wäre, inwieweit etwa die Marktzugangsverpflichtungen öffentlich-rechtliche Kreditinstitute betreffen können.

11) Die Reichweite der Verpflichtungen aus dem Annex über den Internationalen Seeverkehr bedürfte ebenfalls einer Prüfung, da die EU und Deutschland dazu Vorbehalte in die Verpflichtungsliste eingetragen haben. Daneben erfasst CETA mehrere Kategorien von Flugverkehrsdienstleistungen, u.a. die Bodenabfertigung. Die EU hat einen diesbezüglichen Vorbehalt in den Annex I eingetragen, der insofern aber dem Standstill und Ratchet unterliegt.

12) In der Verpflichtungsliste finden sich keinerlei Vorbehalte der EU oder Deutschlands für die Telekommunikation, die damit uneingeschränkt den Bestimmungen des Telekommunikationskapitels unterfällt. Dieses räumt zwar die Möglichkeit von Universaldienstverpflichtungen ein, unterwirft sie aber restriktiven Konditionen. Das E-Commerce-Kapitel sieht vor, dass elektronische Lieferungen nicht mit Zöllen und anderen Gebühren belastet werden.