

An die
Präsidentin des Nationalrats
Doris BURES
Parlament
1017 Wien

GZ: BKA-353.110/0038-I/4/2016

Wien, am 12. Juli 2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Abgeordneten zum Nationalrat Mag. Kogler, Freundinnen und Freunde haben am 12. Mai 2016 unter der **Nr. 9525/J** an meinen Amtsvorgänger eine schriftliche parlamentarische Anfrage betreffend dramatische Risiken durch das Freihandelsabkommen CETA gerichtet.

Diese Anfrage beantworte ich wie folgt:

Zu Frage 1:

- *Welche Chancen, und Risiken für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt sehen Sie durch das vorliegende EU-Handelsabkommen mit Kanada?*

Kanada ist der 12.-größte Handelspartner der Europäischen Union. Österreich hat ein Warenhandelsvolumen mit Kanada in Höhe von rund 1,5 Mrd. Euro (2014). Durch den verstärkten wirtschaftlichen Austausch zwischen der EU und Kanada werden moderate Wachstumseffekte erwartet. In diesem Zusammenhang wird bei Vorlage an das Parlament eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung von den zuständigen Ressorts erstellt werden. Gleichzeitig werden mit CETA allerdings auch Risiken für die Sicherstellung der öffentlichen Dienstleistungen und die regulatorischen Gestaltungsmöglichkeiten der Staaten assoziiert.

Zu Frage 2:

- *In welcher Weise und mit welchem Ergebnis erfolgte die Abstimmung in der Regierung hinsichtlich des neuen EU-Investorenschutzes im CETA-Vertrag?*

Generell erfolgt die inhaltliche Abstimmung zu EU-Handelsthemen im Rahmen der interministeriellen Besprechung anlässlich der Tagung des EU-Ratsausschusses Handelspolitik auf Einladung des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. Hinsichtlich des neuen EU-Investorenschutzes in CETA wurden seitens des Bundeskanzleramts die Reformbemühungen bezüglich ISDS anerkannt, jedoch die Notwendigkeit von speziellen Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismen bei Abkommen mit Staaten mit entwickelten Rechtssystemen hinterfragt.

Zu Frage 3:

- *Steht Ihrer Ansicht nach der Beschluss des Nationalrates vom 24. September 2014, in dem festgehalten wird, dass "die Sinnhaftigkeit der Aufnahme von ISDS Klauseln bei Abkommen mit Staaten mit entwickelten Rechtssystemen (z.B. USA und Kanada) ... aus heutiger Sicht nicht erkennbar" ist, im Einklang mit dem nun in CETA verankerten Investitionsschutz (ICS)?*
- Wenn ja, weshalb?*
 - Wenn nein, weshalb nicht und welche konkreten Schritte werden Sie setzen, um dieses Versäumnis zu beheben?*

Der Vorschlag eines Investment Court Systems (ICS) als permanentes öffentliches Gericht mit Berufungsinstanz kommt im Vergleich mit den ursprünglichen ISDS-Bestimmungen einer Weiterentwicklung gleich: ein Gericht erster Instanz (Investment Tribunal) mit 15 öffentlich bestellten Richtern sowie ein Berufungsgericht mit 6 öffentlich bestellten Mitgliedern, deren Ernennung strikten fachlichen und ethischen Qualifikationskriterien unterliegen soll. In Bezug auf die Frage, ob das ICS nunmehr den Vorgaben der Nationalratsentschließung entspricht, verweise ich auf den durch ein entsprechendes Gutachten des Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlichen Dienstes des österreichischen Parlaments bestätigten gemischten Charakter von CETA. Demgemäß wird CETA und auch das darin verankerte ICS letztendlich auch den nationalen Parlamenten zur Entscheidung vorgelegt werden.

Zu Frage 4:

- *Welche Schlussfolgerungen für die regierungsinterne Koordinierung ziehen Sie, dass vor dem Hintergrund der Entschließung des Nationalrats das zuständige Wirtschaftsministerium an der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit festhält?*

In Bezug auf Koordinierung muss zwischen der Vorbereitung technischer Expertensitzungen auf EU-Ebene und politischer Koordinierung unterschieden werden. Es ist essenziell, dass sich Österreich aktiv an den Diskussionen in den EU-Gremien beteiligt. Diese Aufgabe obliegt dem federführenden Ressort. Eine Koordinierung auf politischer Ebene erfolgt vor EU-Ratstagungen sowie den Tagungen des Europäischen Rats. Österreich hat bei den Tagungen des Europäischen Rats im Dezember und März des Vorjahrs seine Bedenken im Sinne der Nationalratsentschließung dargelegt.

Zu Frage 5:

- *Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie aus der Stellungnahme des deutschen Richterbundes vom Februar 2016 zum neuen ICS-System, in dem es heißt "Das mit dem Vorschlag für ein Internationales Investitionsgericht offensichtlich verbundene Verständnis, die Gerichte der Mitgliedstaaten der Union könnten ausländischen Investoren keinen effektiven Rechtsschutz gewähren, entbehrt sachlicher Feststellungen. Sollten hier Schwächen von den Verhandlungspartnern für ein TTIP in einzelnen EU-Mitgliedstaaten erkannt worden sein, so müssten sie gegenüber dem nationalen Gesetzgeber offengelegt und klar definiert werden. Es wäre dann Aufgabe des Gesetzgebers und der für die Justiz Verantwortlichen, im bewährten System des nationalen und europäischen Rechtsschutzes Abhilfe zu schaffen"?*

Allfällige vom Deutschen Richterbund angesprochene Rechtsschutzdefizite können durch das ICS nicht behoben werden. Solche Defizite müssen Gegenstand entsprechender Verfahren auf EU Ebene zur Verbesserung der jeweiligen Rechtsschutzsituation sein. In diesem Sinn wurde für einzelne neue Mitgliedstaaten im Beitrittsvertrag ein Verifikations- und Kooperationsmechanismus verankert, der insbesondere die Beobachtung des Justizsystems beinhaltet.

Zu Frage 6:

- *Wie beurteilen Sie die Bestimmungen in CETA, dass im Rahmen der Regulierungszusammenarbeit die kanadische Regierung bei beabsichtigten EU-Regulierungen bereits in der Planungsphase bzw. so früh als möglich und damit noch vor den Parlamenten eingebunden werden soll?*
 - a. *Welche Auswirkungen hätte dieses Prozedere auf die bisherige Praxis der*

EU-Regulierungspolitik? Zu welchem Zeitpunkt werden in der in CETA vorgeschlagenen Regierungszusammenarbeit der Rat und das Europäische Parlament bei beabsichtigten EU-Regulierungen miteinbezogen?

- b. *Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in diesem Prozedere für EU-Regulierungsvorhaben und insbesondere auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Standards im Interesse der Allgemeinheit?*

Aktivitäten der regulatorischen Zusammenarbeit sind nach den Bestimmungen in CETA nicht verpflichtend, sondern erfolgen auf freiwilliger Basis. Die Vertragsparteien sind berechtigt, die Zusammenarbeit zu verweigern oder zu beenden. Allerdings ist eine solche Verweigerung oder Beendigung begründungspflichtig (vgl. Art. 21.2 Z 6 CETA).

Für die freiwillige regulatorische Zusammenarbeit ist in CETA an verschiedenen Stellen vorgesehen, dass sie „so früh wie möglich“ beginnen soll. Die Bestimmungen regeln den Beginn von Konsultationen und Informationsaustauschen zwischen den Vertragsparteien und haben keinen Einfluss darauf, zu welchem Zeitpunkt das Europäische Parlament und der Rat der EU in das Regelungsvorhaben miteinbezogen werden. Letzteres richtet sich ausschließlich nach den unionsrechtlichen Vorschriften.

Die Regelungen betreffend die regulatorische Zusammenarbeit beinhalten auch keine Standstill-Klausel. Die Vertragsparteien sind daher nicht verpflichtet, die Ergebnisse der regulatorischen Zusammenarbeit im regulatorischen Verfahren zu berücksichtigen oder die Beschlussfassung über die regulatorische Maßnahme von Aktivitäten der regulatorischen Zusammenarbeit bzw. deren Ergebnissen abhängig zu machen.

Zu Frage 7:

- *Inwieweit sehen Sie einen Konflikt zwischen dem verankerten staatlichen Regulierungsrecht und den vertraglichen Vorgaben zur Regulierungszusammenarbeit, die Handelserleichterungen zum Ziel haben und ja gerade darauf beruhen, dass eben nicht jede Vertragspartei beliebig regulieren darf? Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie daraus?*

Im Kapitel 21 über die regulatorische Zusammenarbeit ist die Regulierungshoheit der Vertragsparteien als Grundprinzip festgehalten: Die Vertragsparteien entwickeln die regulatorische Zusammenarbeit fort, ohne dabei ihre eigene Fähigkeit zur Regulie-

zung zu beschränken (vgl. Art. 21.2 Z 4 CETA). Sie sollen zwar die regulatorischen Maßnahmen und Initiativen des jeweils anderen berücksichtigen (vgl. Art. 21.5 CETA), werden aber nicht gehindert, aus Gründen, die unterschiedliche institutionelle oder legislative Ansätze, Umstände, Werte oder Prioritäten einschließen, andere regulatorische Maßnahmen zu wählen bzw. andere Initiativen fortzusetzen. Das Bestehen des so genannten „right to regulate“ einer jeden Vertragspartei wird zudem in den Kapiteln 8 („Investment“), 23 („Trade and Labour“) und 24 („Trade and Environment“) anerkannt.

Zu den Fragen 8 und 9:

- *Wie sind in CETA im Rahmen der Regulierungszusammenarbeit die effektive Durchsetzung von möglichst hohen Schutzstandards (z.B. für Arbeitnehmerinnen, Konsumentinnen, Gesundheit, Umwelt, Lebensmittel) und deren Weiterentwicklung sichergestellt? Halten Sie die Formulierungen im Vertragstext für ausreichend, dass es zu keinem Abbau oder Aushöhlen von Standards kommt und dass deren Weiterentwicklung weiterhin möglich bleibt?*
- *Wodurch ist gewährleistet, dass bei Regulierungsfragen der Schutzzweck im Vordergrund steht und dieser nicht auf Basis des Ziels von Handelserleichterungen ausgehöhlt oder abgebaut wird? Wie bewerten Sie die Formulierungen im Vertragstext hinsichtlich der möglichen Gefahr, Standards abzubauen bzw. auszuhöhlen anstatt diese aufrechtzuerhalten bzw. weiterzuentwickeln?*

In der Präambel zu CETA ist festgehalten, dass das Recht der Vertragsparteien gewahrt bleibt, Regelungen zur Erreichung legitimer Ziele, wie zum Beispiel dem Schutz der Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und der öffentlichen Moral, sowie der Förderung und dem Schutz kultureller Diversität, zu erlassen.

Dies wird im Text des Abkommens durch die Anerkennung des „right to regulate“ bestätigt. Im Zusammenhang mit dem Investitionsschutz ist allgemein klargestellt, dass die Vertragsparteien berechtigt bleiben, regulatorische Maßnahmen zur Erreichung legitimer Ziele, wie insbesondere zum Schutz der Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und der öffentlichen Moral, zum Sozial- und Konsumentenschutz sowie zur Förderung und zum Schutz kultureller Diversität, zu erlassen (vgl. Art. 8.9 Z 1 CETA). Für Arbeits- und Umweltstandards ist festgehalten, dass die Vertragsparteien hohe Schutzstandards fördern und danach streben sollen, Regelungen und Politiken zu verbessern, mit dem Ziel ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten (vgl. Art. 23.2 und 24.3 CETA). Die Vertragsparteien erkennen außerdem an, dass es untunlich sei, den Handel oder Investitionen bei gleichzeitiger Schwächung oder Verringerung der

Schutzniveaus zu fördern; sie sollen daher insbesondere nicht ihre bestehenden Arbeits- und Umweltrechte sowie Standards aufgeben bzw. von diesen abweichen (vgl. Art. 23.4 und Art. 24.5 CETA). Im Zusammenhang mit der Entwicklung von Arbeits- und Umweltstandards ist ferner die Einbeziehung der Zivilgesellschaft ausdrücklich angesprochen (vgl. Art. 23.6 und Art. 24.7 CETA).

Als Grundprinzip der regulatorischen Zusammenarbeit ist festgelegt, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, ein hohes Schutzniveau für das Leben und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen in Übereinstimmung mit dem TBT-Übereinkommen, SPS-Übereinkommen, GATT, GATS und diesem Übereinkommen sicherzustellen (vgl. Art. 21.2 Z 2 CETA).

Zu Frage 10:

- *Welchen Mehrwert hat die in CETA vereinbarte Liberalisierung von Dienstleistungen von öffentlichem Interesse für deren Erbringung in Österreich?*

Es ist nicht zutreffend, generell von einer Liberalisierung der genannten Dienstleistungssektoren in CETA zu sprechen. Für die Mehrheit der genannten Bereiche gibt es - abhängig von den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen - in CETA unterschiedlich gefasste Einschränkungen auf EU- und/oder Mitgliedstaatenebene. Ein Mehrwert für die Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse ist allerdings nicht offensichtlich.

Zu Frage 11:

- *Stehen die in CETA getroffenen Regelungen hinsichtlich öffentlicher Dienstleistungen im Einklang mit der Entschließung des Nationalrats vom 24.9.2014, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, "den Schutz öffentlicher Dienstleistungen gegenüber den Handelspartnern der EU auch auf europäischer Ebene weiterhin offensiv einzufordern. Dies bedeutet insbesondere, dass die Handlungsspielräume auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene zum Erhalt sowie Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen bzw. der Daseinsvorsorge sicherzustellen und somit vor einer Einschränkung durch Liberalisierungsverpflichtungen zu schützen sind. Am Schutzniveau der bisherigen horizontalen Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen („Public Utility“-Klausel und "Subventionsvorbehalt") muss festgehalten werden und auch das Recht der Mitgliedstaaten, über Definition, Organisation und Anforderungen an öffentliche Dienstleistungen zu entscheiden sowie das Subsidiaritätsprinzip müssen gewahrt bleiben. Außerdem muss es den Mitgliedstaaten weiterhin offen stehen, abhängig von den jeweiligen nationalen Gegebenheiten und im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen, ihre sensiblen öffentlichen Dienstleistungen in künftigen Handelsverhandlungen abzusichern"?*

- a. *Wenn ja, weshalb?*
- b. *Wenn nein, weshalb nicht?*

Das Abkommen enthält unterschiedliche Ausnahmen und Rechtfertigungsbestimmungen betreffend Dienstleistungen von öffentlichem Interesse. Allerdings sind einige Bereiche wie z.B. der gemeinnützige Wohnbau nicht explizit ausgenommen. Die wesentlichen Ausnahmen des Abkommens betreffen folgende Bereiche:

Von zentralen Teilen des Abkommens ausgenommen sind Dienstleistungen, die mit der Ausübung von hoheitlicher Gewalt bzw. „governmental authority“ in Verbindung stehen (vgl. Art. 8.2 lit. b CETA, Art. 9.2 lit. a CETA). Maßnahmen bezüglich Dienstleistungen in den Sektoren Bildung, Gesundheit und Soziales, welche öffentliche Mittel oder staatliche Unterstützung erhalten, gelten in diesem Zusammenhang nicht als privat finanziert (sh. CETA, S. 1305).

Bereits bestehende nichtkonforme (d.h. gegen das CETA verstoßende) Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf Gemeindeebene sind ebenfalls weitgehend ausgenommen (Art. 8.15 Abs. 1 lit. a (iv) und Art. 9.7 Abs. 1 lit. a (iv) CETA). Die Veräußerung bestehender staatlicher Unternehmen (state enterprise) bzw. öffentlicher Einrichtungen (governmental entity), die mit der Erbringung von Gesundheits-, Sozial- oder Bildungsdienstleistungen betraut sind, ist gleichfalls nicht erfasst von zentralen Bestimmungen der Kapitel zu Investitionen und grenzüberschreitenden Dienstleistungen (EU-Annex I, S. 980 f. CETA iVm. Art. 8.15 CETA und Art. 9.7 CETA). Dies erfasst auch Maßnahmen, die nach Inkrafttreten des CETA erlassen werden bzw. Unternehmen, die erst nach Inkrafttreten des CETA gegründet werden.

Handlungsspielräume auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene werden auch gewahrt durch in Annex II zu CETA enthaltene Ausnahmen, welche zukünftige Maßnahmen der EU bzw. der Mitgliedstaaten vor Liberalisierungsverpflichtungen schützen. Die Public-utilities-Klausel rechtfertigt staatliche Monopole sowie die Vergabe exklusiver Rechte als Marktzugangsbeschränkungen für demonstrativ aufgezählte Sektoren (sh. CETA, S. 1294: „... scientific and technical consulting services, research and development (R&D) services on social sciences and humanities, technical testing and analysis services, environmental services, health services, transport services and services auxiliary to all modes of transport. ...“).

Annex II enthält weiters einen Vorbehalt für die Bereiche Sammlung, Reinigung und Verteilung von Wasser (collection, purification and distribution of water, sh. CETA, S. 1297), wobei Wasser im Naturzustand generell von CETA ausgenommen ist (sh. Art.

1.9 CETA). Im Bereich Bildung (education services) behält sich die EU das Recht vor, jegliche Maßnahmen in Bezug auf die Erbringung von sowohl öffentlich als auch privat finanzierten Bildungsdienstleistungen zu erlassen oder beizubehalten. Dieser Vorbehalt bezieht sich auf alle Bildungsstufen ebenso wie auf Erwachsenenbildung und sonstige Bildungsdienstleistungen (sh. CETA, S. 1304 f). Ein umfassender Vorbehalt gilt hinsichtlich kultureller Dienstleistungen (sh. CETA, S. 1303).

Weitere Ausnahmen sind vorgesehen für Gesundheits- und soziale Dienstleistungen (sh. CETA, S. 1305 ff.). Österreich hat zusätzlich einen Vorbehalt hinsichtlich Maßnahmen höherer Bildung und Erwachsenenbildung sowie hinsichtlich Rettungsdienste (sh. CETA, S. 1318).

Zu Frage 12:

- *Weshalb wurde in CETA erstmals einem Negativlistenansatz für Ausnahmen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen, wonach nur gelistete Sektoren dezidiert von einer Liberalisierung ausgenommen sind, im Vergleich zum bisher angewendeten Positivlistenansatz der Vorzug gegeben? Welche Vor- und Nachteile sehen Sie darin?*

Grundsätzlich könnte in beiden Ansätzen das gleiche Schutz- bzw. Liberalisierungsniveau erreicht werden. Allerdings müssen beim Negativlistenansatz die Ausnahmebestimmungen ausdrücklich und vollständig formuliert sein. Aufgrund des dadurch entstehenden Risikos der Unvollständigkeit wäre ein Positivlistenansatz zu bevorzugen.

Zu den Fragen 13 und 14:

- *Welche Auswirkungen haben die festgelegten Regelungen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen auf den Entscheidungsspielraum von Gemeinden, vorgenommene Liberalisierungen zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückzunehmen und öffentliche Dienstleistungen auch wieder zu rekommunalisieren?*
- *Können Sie ausschließen, dass der Regelungsspielraum der Mitgliedstaaten und ihrer nachgeordneten Gebietskörperschaften für die Gestaltung von öffentlichen Dienstleistungen durch CETA eingeschränkt werden könnten?*
 - a. *Wenn ja, weshalb und auf Basis welcher Bestimmung in CETA?*
 - b. *Wenn nein, weshalb nicht und auf Basis welcher Bestimmung in CETA?*

Aufgrund des im CETA gewählten Negativlistenansatzes gelten die Marktzugangsbeschränkungsverbote des Art. 8.4 CETA grundsätzlich für alle Sektoren, sofern kein ausdrücklicher Vorbehalt in Annex I oder Annex II verankert wurde (siehe oben) oder eine andere Ausnahme greift. Der daraus resultierende Standstill-Effekt bewirkt hin-

sichtlich bereits bestehender nichtkonformer Maßnahmen eine Festschreibung des gesetzlichen bzw. regulatorischen Status Quo und somit des im Zeitpunkt des Inkrafttretens tatsächlich bestehenden Liberalisierungsniveaus. Spätere Änderungen von nicht-konformen Maßnahmen, die die Parteien im Rahmen von Annex I beibehalten, sind nur möglich, sofern dadurch die Konformität mit den Bestimmungen des CETA-Investitionskapitels nicht weiter eingeschränkt wird (Art. 8.15 Abs. 1 lit. c CETA).

Weiters folgt daraus auch, dass Liberalisierungsmaßnahmen, die eine Vertragspartei nach Inkrafttreten des CETA im Bereich des Annex I erlässt, später nicht mehr zurückgenommen werden können und somit automatisch Bestandteil der Verpflichtungen der Vertragspartei werden (sog. „Ratchet-Effekt“ oder „Sperrklinken-Effekt“).

Bereits bestehende nichtkonforme Maßnahmen auf Gemeindeebene sind allerdings weitgehend von CETA ausgenommen. Für andere Bereiche öffentlicher Dienstleistungen sind im Abkommen weitere Ausnahmen und Rechtfertigungsmöglichkeiten vorgesehen.

Zu den Fragen 15 und 16:

- *Weshalb wurde in CETA im Hinblick auf die Durchsetzung von Verstößen gegen Arbeits- oder Umweltstandards spezielle institutionelle Arrangements bzw. Konsultationsmechanismen verankert und diese nicht den Staat-Staat Streitschlichtungsmechanismus, der auch Sanktionen vorsieht, unterworfen? Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie daraus für das Ziel hoher Arbeits- und Umweltstandards?*
- *Wodurch ist sichergestellt, dass die im Kapitel über Handel und Arbeit festgelegte Klausel, wonach Handel und Investitionen nicht durch Absenken von Arbeitsstandards angekurbelt werden sollen, nicht zahnlos bleibt und weder in der EU noch in Kanada Maßnahmen getroffen werden, die die nationale Wettbewerbsfähigkeit durch Eingriffe in Arbeits- und Gewerkschaftsrechte verbessern sollen?*

Ich verweise auf die Beantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 9259/J durch das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie auf die Beantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 9260/J durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

Zu den Fragen 17 und 18:

- *Werden Sie sich auf europäischer Ebene gegen CETA aussprechen und vor Beschlussfassung im Rat der EU die Ablehnung Österreichs im Europäischen Rat thematisieren?
a. Wenn ja, wann?*

- b. Wenn nein, weshalb nicht?*
- *Wird es vor Beschlussfassung von CETA im Rat der EU eine einheitliche Regierungslinie zu CETA (Zustimmung oder Ablehnung) geben, die der zuständige Bundesminister auf EU-Ebene vertreten wird?*
- a. Wenn ja, wann und in welchem Gremium wird diese erfolgen?*
- b. Wenn nein, weshalb nicht?*

Die Bundesregierung wird bezüglich der Zustimmung oder Ablehnung des Abkommens eine gemeinsame, abgestimmte Position vertreten.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. KERN

