

207 AEUV kritisch geprüft werden. Sie kann nicht dazu ermächtigen, in Grundprinzipien europäischen Rechts- und Verfassungsdenkens und in die Gestaltung der Eigentumsordnung der Mitgliedsstaaten einzugreifen, obwohl Art. 347 AEUV diese den Mitgliedsstaaten vorbehält. Die Verhandlungen über TTIP sollten den Empfehlungen des neuen Vorsitzenden des Handelsausschusses des EP, Bernd Lange,

folgend, ausgesetzt werden, bis die erforderlichen Veränderungen zu Transparenz und Inhalt unmittelbar berücksichtigt werden können, wobei dann auch festgelegt werden muss, dass die Vereinbarung insgesamt erst in Kraft treten kann, wenn ihre verbindliche innerstaatliche Umsetzung auf beiden Seiten des Atlantiks, also auch durch die notwendige US-Gesetzgebung gesichert und nachgewiesen ist.



Herta Däubler-Gmelin

Bundesministerin der Justiz a.D., ist Rechtsanwältin und Honorar-Professorin an der FU Berlin.

h.d-g@t-online.de

Jana Diels/Christian Thorun

Die Fokussierung ist das Entscheidende

Verbraucherpolitische Implikationen von TTIP

Das Besondere an der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA, kurz TTIP, ist, dass es sich hierbei nicht um ein Handelsabkommen im klassischen Sinne handelt, bei dem primär durch den Abbau von Zöllen eine Steigerung des Handelsvolumens erreicht werden soll. Vielmehr setzt TTIP vornehmlich auf den langfristigen Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen durch verstärkte regulative Zusammenarbeit. Hierbei reicht die Spannbreite der dafür in Frage kommenden Instrumente von einem intensiv geführten Informationsaustausch der Verhandlungspartner, über die gegenseitige Anerkennung von Produkt- und Produktionsstandards bis hin zur vollkommenen Harmonisierung von Regulierungsprinzipien. Abhängig davon, welches Instrument zur Integration des transatlantischen Marktes in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen gewählt wird, ergeben sich unterschiedliche Impli-

kationen für die europäische Verbraucherwohlfahrt.

Die weitreichendste Form des Abbaus nichttarifärer Handelshemmnisse wird durch den Ansatz der Harmonisierung beschrieben. Hierbei einigen sich die Verhandlungsparteien auf einen einzigen gültigen Standard, der anschließend in beiden Volkswirtschaften gilt. Die Umsetzung kann mitunter hochkomplex sein, da mehrere Regelwerke vor dem Hintergrund abweichender Schutz- und Regulierungsstandards in ein einziges kondensiert werden müssen.

Von den TTIP-Verhandlungsführern wird hierzu betont, dass es nicht darum gehe, die auf beiden Seiten des Atlantiks geltenden Standards gegenseitig zu unterbieten oder zwanghaft eine Harmonisierung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner herbeizuführen. Vielmehr sollen unnötige Unterschiede in geltenden Regeln aufgedeckt und diese dann kompatibler gestaltet werden.

Ein Blick auf die derzeitigen Regulierungsansätze zeigt jedoch, dass es zwischen der EU und den USA in manchen Wirtschaftsbereichen grundsätzlich unterschiedliche Regulierungsphilosophien und -traditionen gibt, die eine transatlantische Harmonisierung von Standards nicht nur schwer möglich, sondern aus Verbrauchersicht wenig erstrebenswert scheinen lassen. Dies ist beispielsweise bei Lebensmitteln der Fall, für deren Zulassung in der EU das Vorsorgeprinzip gilt. Nach dem Grundsatz »Better be safe than sorry« besagt dieses, dass Produkte auch ohne dass ein wissenschaftlich nachgewiesenes Risiko für Verbraucherinnen und Verbraucher besteht, mit Verweis auf die grundsätzliche Bedenklichkeit vorsorglich regulativ beschränkt werden können. Ebenso ist es in der EU möglich, dass nicht-wissenschaftliche Gesichtspunkte, wie etwa ethische Überzeugungen, in die Gesetzgebung einfließen. In den USA hingegen gelten Lebensmittel und Produktionsweisen nach der Maxime »Generally recognized as safe« solange als unbedenklich, bis das Gegenteil bewiesen wird. Regulative Beschränkungen sind in der Regel also nur möglich, wenn konkrete Evidenz für die gesundheitliche Bedenklichkeit vorliegt.

Ähnliche Diskrepanzen in den Regulierungsphilosophien ergeben sich auf dem Markt für Arzneimittel: Während die Preissetzung von Medikamenten in den USA keiner staatlichen Kontrolle unterliegt und weitestgehend durch den Markt geregelt wird, fallen in der EU Preissetzungs- und Erstattungspraktiken nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Kompetenzbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten und werden von ihnen entsprechend reguliert.

Noch komplexer stellt sich die Situation dar, wenn gesetzliche Vorgaben einem System der Selbstregulierung gegenüberstehen wie es beim Datenschutz der Fall ist. Während in der EU der personenbezogene Datenschutz in der Charta der Grundrechte verankert und gesetzlich geregelt

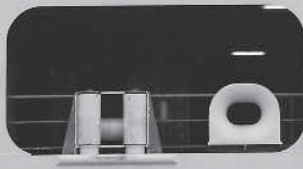
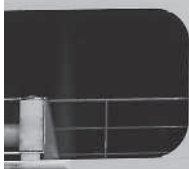
ist, existieren in den USA nur sektorale gesetzliche Regelungen und es wird viel stärker auf die Selbstregulierung abgestellt.

Allerdings gibt es durchaus auch Bereiche, in denen sich die Regulierungsansätze der USA und der EU ähneln und in denen eine transatlantische Harmonisierung von Standards verbraucherpolitische Potenziale birgt. Die ist beispielsweise auf dem Markt für Medizinprodukte der Fall, wo Zulassungsvoraussetzungen und Transparenzbestimmungen in den USA weitaus höher sind als in der EU und eine Harmonisierung auf US-Niveau somit eindeutig zu einer Steigerung der Verbrauchersicherheit beitragen könnte. Gleichermaßen würde sich auf dem Markt für Arzneimittel die Harmonisierung der Zulassungsvoraussetzungen von Biosimilars (Nachahmerprodukte von Biopharmazeutika) auf EU-Niveau sowie die Weiterentwicklung von harmonisierten ICH- (*International Conference on Harmonisation*)-Richtlinien für Kinderarzneimittel und einer einheitlichen Terminologie positiv auf die Verbrauchersicherheit auf beiden Seiten des Atlantik auswirken.

Die gegenseitige Anerkennung von Standards beschreibt die nächst schwächere Form der regulativen Zusammenarbeit und besagt, dass abweichende Standards und Regeln des Verhandlungspartners – neben den eigenen Regularien – als zulässig anerkannt werden. D.h., dass Produkte, die den Regelwerken des Exportlandes folgen, automatisch zum Verkauf im Importland zugelassen sind.

Aus Verbrauchersicht ist die gegenseitige Anerkennung von Standards im Zuge von TTIP gerade bei Lebensmitteln höchst strittig: Hierdurch erhielten nämlich auch solche Produkte Zugang zum hiesigen Markt, die nicht den europäischen Produkt- und Produktionsstandards entsprechen. Käme man in diesem Zusammenhang der Forderung der US-Seite nach,

Gegenseitige Anerkennung von Standards



Moodboard/Corbis/Ort und Datum n.a.

dürften solche Produkte nicht einmal entsprechend gekennzeichnet werden, um keinem Nachteil bei der Vermarktung ausgesetzt zu sein. Dies wiederum würde das Recht europäischer Verbraucherinnen und Verbraucher nach informierten Kaufentscheidungen massiv einschränken. Geht man weiterhin davon aus, dass das höhere europäische Schutzniveau im Bereich Lebensmittel auch höhere Produktionskosten bedingt, wären Wettbewerbsnachteile der europäischen Produzenten unumgänglich, da die importierten Waren günstiger angeboten werden könnten als die im Inland produzierten. Um dieser offensichtlichen Marktverzerrung entgegenzuwirken, könnte die Forderung der europäischen Hersteller über kurz oder lang lauten, die EU-Standards auf das Niveau der Gegenseite abzusenken, um wieder Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen. Im Endeffekt würde demnach die gegenseitige Anerkennung von Standards zu einer Harmonisierung von Standards führen, allerdings auf dem niedrigeren Niveau.

Diese Argumentationslogik kann gleichermaßen auf den Bereich Datenschutz angewandt werden, wo die stellenweise geforderte gegenseitige Anerkennung von Datenschutzstandards eindeutig zu Wettbewerbsverzerrungen auf Kosten europäischer Unternehmen führen würde, da in den USA bislang verbindliche und durchsetzbare Datenschutzregulierungen weitgehend fehlen, sodass US-amerikanische Anbieter weiterhin im großen Stil personenbezogene Daten speichern und verarbeiten könnten.

Allerdings könnte die von der EU angestrebte gegenseitige Anerkennung von Inspektionen zur Good-Manufacturing-Practice sowie von Unterlagen für die Akkreditierung von Generika im Bereich Arzneimittel positive verbraucherpolitische Implikationen haben, da hierdurch der Zulassungs- und Produktionsaufwand für Unternehmen reduziert würde und so daraus sinkende Endpreise für Verbrau-

cherinnen und Verbraucher resultieren könnten.

Die schwächsten Instrumente zur transatlantischen Marktintegration stellen der verstärkte Informationsaustausch sowie die verbesserte Zusammenarbeit auf sektoraler sowie horizontaler Ebene dar.

Trotz der Tatsache, dass es sich hierbei um die schwächste Form der regulativen Zusammenarbeit handelt, kann gerade der intensiviert und formalisierte Informationsaustausch zwischen der EU und den USA im Zuge von TTIP enormes verbraucherpolitisches Potenzial entfalten und gemeinsame Initiativen der Regulierungsbehörden die Verbraucherwohlfahrt maßgeblich fördern.

Im Lebensmittelbereich ist in diesem Zusammenhang etwa an die Einrichtung eines internationalen Lebensmittelfrühwarn- sowie -rückverfolgungssystems zu denken, das im Falle eines Lebensmittelskandals ein schnelles Auffinden der Kontaminationsquelle ermöglicht und weiterhin eine effektive Gefahrenkommunikation in beide Verbrauchermärkte sicherstellt. Zudem besteht transatlantisches Kooperationspotenzial bei der Bekämpfung von Antibiotikaresistenzen und (Kinder-)Fettleibigkeit durch intensivierten Wissensaustausch und gemeinsame Verbraucherinformationsmaßnahmen.

Bei Arzneimitteln könnte sich der Dialog zwischen den Regulierungsbehörden oder die parallele wissenschaftliche Beratung bei der Bewertung neuer Präparate zudem positiv auf die Patientensicherheit auswirken, da relevantes Fachwissen transatlantisch geteilt würde. Ein zusätzlich intensiver geführter Informationsaustausch bei Prüfberichten und Entscheidungen zu Zulassungsanträgen von Medizinprodukten sowie die Einführung eines gemeinsamen Produktidentifikationssystems könnten eine weitere Steigerung der Verbrauchersicherheit herbeiführen.

Intensiver Informationsaustausch

Schließlich könnte sich im Bereich Datenschutz die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Cyber-Security sowie ein verstetigter transatlantischer Dialog zu Verstößen von Datenschutzpraktiken positiv auf die Verbrauchersicherheit sowie -information auswirken, da diese Maßnahmen der Tatsache Rechnung tragen, dass Datenverkehr nicht an Grenzen Halt macht und den Gefahren für Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt am besten mit globalen Ansätzen begegnet werden kann.

Die Analyse der Instrumente zur Integration des transatlantischen Marktes hat gezeigt, dass TTIP – trotz der teilweise sehr kontrovers geführten gesellschaftspolitischen Diskussion – durchaus Potenziale zur Steigerung der allgemeinen Verbraucherwohlfahrt birgt. Diese können jedoch nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn der bisherige enge Fokus der Ver-

handlungen auf den Abbau von Handelshemmnissen um ein modernes und breites Verständnis von Verbraucherwohlfahrt erweitert wird. Hierbei ist entscheidend, dass nicht nur ökonomische Interessen nach günstigen Gütern in den Fokus gestellt und verhandelt werden, sondern gleichermaßen Verbraucherinteressen nach Sicherheit, Informationen, Bildung und einem nachhaltigen Konsum.

(Die hier dargestellten Ergebnisse basieren auf der Studie »Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft [TTIP] und ihre möglichen Implikationen für Verbraucherinnen und Verbraucher«, die im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt wurde (Erscheinungsdatum voraussichtlich Mitte Oktober 2014, abrufbar unter <http://www.fes.de/wiso/index.php>). Die ausführliche Darstellung der Bewertung kann dort nachvollzogen werden.)



Jana Diels

ist Wiss. Mitarbeiterin beim Institut für Verbraucherpolitik (ConPolicy GmbH) und forscht u.a. zur Verbraucherpolitik.
diels@conpolicy.de



Christian Thorun

ist Geschäftsführer der ConPolicy GmbH und Professor für Politikwissenschaft an der Quadriga Hochschule Berlin.
thorun@conpolicy.de

Christiane Gerstetter

Viel Schatten, wenig Licht

TTIP aus Umweltsicht

»Handels-Deal unterminiert Gesundheits- und Umweltschutz«, so lautet eine Aussage in der aktuellen Diskussion zu der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Diskussionen über den Einfluss von Handelsabkommen auf die Umwelt und Umweltpolitik sind nicht neu – eine lebhafte Debatte dazu gab es insbesondere nach der Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995.

Empirisch sind die Umweltauswirkungen von internationalen Handelsabkommen oft uneindeutig und je nach Land und Abkommen unterschiedlich. In der ökonomischen Forschung werden verschiedene mögliche Effekte einer Handelsliberalisierung auf die Umwelt identifiziert: Direkte Auswirkungen sind die durch Handel produzierten CO₂-Emissionen sowie die Verbreitung z.B. von Pflanzenkrank-