



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

BEWERTUNG

TPP

Transpazifische Partnerschaft

- Am 4. Februar unterzeichneten die zwölf Verhandlungspartner der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) den Vertragstext. Die TPP-Staaten sind für rund 36 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts verantwortlich. Das Abkommen wird bedeutende Auswirkungen auf die gesamte Weltwirtschaft haben.
- Ziel von TPP ist, Handel, Investitionen, Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit zu fördern. Dazu sollen Zölle und technische Handelsbarrieren abgebaut, die Beschaffungsmärkte geöffnet und der Dienstleistungshandel liberalisiert werden. Der Vertrag beinhaltet Regeln zum Schutz geistigen Eigentums, Umgang mit Staatsunternehmen, digitalen Handel sowie zum Investitionsschutz. Kapitel zu Arbeits- und Umweltstandards sollen Nachhaltigkeit fördern. Zudem sollen kleine und mittlere Unternehmen unterstützt werden. TPP deckt damit nicht nur die klassischen Kernthemen eines Handelsabkommens ab, sondern geht weit darüber hinaus.
- TPP tritt in Kraft, sobald mindestens sechs Staaten, die wenigstens 85 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aller TPP-Staaten repräsentieren, das Abkommen ratifiziert haben. Der Ratifizierungsprozess gestaltet sich in einigen Ländern, wie den USA, problematisch. Ein Inkrafttreten des Abkommens noch im Jahr 2016 erscheint schwierig.

Inhaltsverzeichnis

Hintergrund	3
Allgemeine Bewertung	5
Bewertung zentraler Kapitel	6
Marktzugang für Güter / Zölle (Kapitel 2)	6
Ursprungsregeln und -verfahren (Kapitel 3)	8
Zollverfahren und Handelserleichterungen (Kapitel 5)	12
Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (Kapitel 7).....	14
Investitionen (Kapitel 9)	15
Finanzdienstleistungen (Kapitel 11)	18
Telekommunikation (Kapitel 13).....	19
E-Commerce (Kapitel 14)	20
Öffentliches Auftragswesen (Kapitel 15)	22
Wettbewerb (Kapitel 16)	24
Staatsunternehmen (Kapitel 17)	25
Geistiges Eigentum (Kapitel 18)	26
Nachhaltige Entwicklung (Kapitel 19 und 20).....	27
Kleine und mittlere Unternehmen (Kapitel 24)	30
Regulatorische Kohärenz und technische Handelsbarrieren (Kapitel 8 und Kapitel 25)	31
Technische Handelshemmnisse (Kapitel 8)	31
Regulatorische Kohärenz (Kapitel 25)	32
Transparenz und Korruptionsbekämpfung (Kapitel 26)	33
Streitschlichtung (Kapitel 28)	34
Impressum	36

Hintergrund

Am 5. Oktober 2015 gaben die Verhandlungspartner der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) den Abschluss der Verhandlungen bekannt. Am 4. Februar 2016 unterzeichneten sie den Vertragstext. Das Abkommen tritt in Kraft, sobald es von mindestens sechs Staaten, die wenigstens 85 Prozent der Wirtschaftsleistung aller TPP-Staaten ausmachen, ratifiziert wurde. Um diese Schwelle zu erreichen, müssen sowohl die USA als auch Japan das Abkommen ratifizieren.

Das Abkommen umfasst insgesamt 30 Kapitel. Ziel ist, Handel, Investitionen, Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit zu fördern. Dazu sollen Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut, die Beschaffungsmärkte geöffnet und der Dienstleistungshandel liberalisiert werden. Der Vertrag beinhaltet Regeln zum Schutz geistigen Eigentums, zum Umgang mit Staatsunternehmen, zum digitalen Handel, zum Investitionsschutz sowie zur Förderung von Nachhaltigkeit (Arbeits- und Umweltstandards) und von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

TPP wird das größte regionale Freihandelsabkommen weltweit sein – zumindest bis die Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) abgeschlossen sind und TTIP in Kraft tritt. Im Jahr 2014 entfielen auf die TPP-Länder 36,3 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP), 35 Prozent der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen (Bestände; *inward stock*), 29 Prozent der globalen Warenexporte sowie 34,5 Prozent der weltweiten Warenimporte. Der Anteil an der Weltbevölkerung liegt bei 11,2 Prozent.

Die Bedeutung von TPP im Vergleich zu anderen Freihandelsabkommen

	Zahl der Länder	Anteil Weltbevölkerung in % (2014) ²⁾	Anteil Welt-BIP in % (2014) ³⁾	Anteil an Beständen von ADI in % (Outward Stock) (2014) ³⁾	Anteil an Beständen von ADI in % (Inward Stock) (2014) ³⁾
TTIP	2 ¹⁾	11,4	46,5	62,9	53,5
TPP	12	11,2	36,3	39,2	35,0
NAFTA	3	6,6	26,6	29,1	25,9
EU-Kanada (CETA)	2 ¹⁾	7,5	26,2	40,1	34,1
EU-Korea	2 ¹⁾	7,7	25,7	38,3	32,2
US-Korea	2	5,1	24,5	26,7	22,7

	Anteil an weltweiten Warenimporten in % (2014) ⁴⁾	Anteil an weltweiten Warenexporten in % (2014) ⁴⁾	Anteil an weltweiten Dienstleistungsimporten in % (2014) ⁴⁾	Anteil an weltweiten Dienstleistungsexporten in % (2014) ⁴⁾
TTIP	30,6	25,7	32,3	44,5
TPP	34,5	29,0	29,1	32,6
NAFTA	21,7	16,5	15,9	21,1
EU-Kanada (CETA)	17,8	18,1	23,0	28,5
EU-Korea	18,2	18,8	23,2	29,0
US-Korea	19,3	14,5	15,3	21,1

¹⁾ Europäische Kommission verhandelt mit dem Mandat der 28 Mitgliedsstaaten.

²⁾ Quelle: Weltbank.

³⁾ Quelle: UNCTAD, Vorläufige Angaben.

⁴⁾ Quelle: WTO.

Die wachsenden Märkte im asiatisch-pazifischen Raum sind wichtige Abnehmer US-amerikanischer Produkte. Die USA exportierten 2014 Industriegüter im Wert von über \$726 Milliarden in die TPP-Staaten. Beim Warenhandel sind die Nachbarländer Kanada und Mexiko die wichtigsten Partner. Aus den USA gehen 19,3 Prozent der Warenexporte (gemessen am Gesamtexport) nach Kanada, 14,8 Prozent nach Mexiko. Unter den weiteren Partnerländern stechen Japan (4,1%), Singapur (1,9%) und Australien (1,6%) hervor. Ähnlich sieht es bei den Warenimporten der USA aus TPP-Mitgliedsstaaten aus. Die meisten Waren werden aus Kanada (14,8%) und Mexiko (12,5%) importiert, gefolgt von Japan (5,7%) und Vietnam (1,3%).

Beim Dienstleistungshandel zeigt sich die Bedeutung der asiatischen TPP-Länder noch stärker als beim Warenhandel. Zwar ist Kanada mit 8,6 Prozent das größte Zielland für US-Dienstleistungen, zweitwichtigster TPP-Partner ist jedoch Japan (6,6%), erst an dritter Stelle folgt Mexiko (4,2%). Nach Australien werden 2,7 Prozent der US-Dienstleistungen exportiert. Bei den Dienstleistungsimporten liegt Japan (6,5%) vor Kanada (6,3%) und Mexiko (4,2%).

Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen (ADI) zeigt sich, wie stark die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und vielen TPP-Staaten sind. Die größten Bestände US-amerikanischer ADI in TPP-Ländern (aktive Direktinvestitionen der USA) befinden sich in Japan (11,6%), gefolgt von Kanada (8,5%). Bei den Investitionen in den USA (passive Direktinvestitionen der USA) ist Kanada mit 7,9 Prozent der wichtigste Partner, gefolgt von Singapur (3,1%), Japan (3%) und Australien (3%).

Die Handelszahlen zeigen, wie wichtig die TPP-Staaten schon heute als Wirtschaftspartner für die USA sind. Beim Handel mit den asiatischen TPP-Mitgliedsstaaten besteht allerdings noch erhebliches Entwicklungspotenzial. TPP soll einen großen Beitrag dazu leisten, den Handel im transpazifischen Raum zu stärken.

US-Wirtschaftsbeziehungen mit den TPP-Ländern

	Warenexporte ¹⁾ nach (in % an gesamt)	Warenimporte ¹⁾ aus (in % an gesamt)	Dienstleistungs- exporte ²⁾ nach (in % an gesamt)	Dienstleistungs- importe ²⁾ aus (in % an gesamt)	Investitionen (Bestände, inward) ³⁾ aus ... in den USA (in % an gesamt)	Investitionen (Bestände, outward) ³⁾ in ... aus den USA (in % an gesamt)
Australien	1,6	0,4	2,7	1,4	1,6	3,0
Brunei	0,0	0,0	n/a	n/a	0,0	0,0
Chile	1,0	0,4	0,5	0,3	0,0	0,9
Japan	4,1	5,7	6,6	6,5	11,6	3,0
Kanada	19,3	14,8	8,6	6,3	8,5	7,9
Malaysia	0,8	1,3	0,4	0,4	0,0	0,3
Mexiko	14,8	12,5	4,2	4,1	0,6	2,3
Neuseeland	0,3	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2
Peru	0,6	0,3	n/a	n/a	0,0	0,2
Singapur	1,9	0,7	1,7	1,2	1,0	3,1
Vietnam	0,4	1,3	n/a	n/a	0,0	0,0

¹⁾ Quelle: UNCTAD; Zahlen für 2014.

²⁾ Quelle: Bureau of Economic Analysis; Zahlen für 2014.

³⁾ Quelle: OECD; Zahlen für 2012.

Allgemeine Bewertung

TPP ist ein insgesamt ambitioniertes Abkommen. Der umfassende Zollabbau – vor allem bei den südost-asiatischen und lateinamerikanischen TPP-Staaten – verspricht wesentliche Handelsgewinne. TPP überzeuget vor allem aber dadurch, dass sie sich auch einer Reihe nicht-tarifärer Themen annimmt. Die regulatorische Zusammenarbeit kann dazu beitragen, technische Handelshemmnisse abzubauen. Die Bestimmungen zu digitalem Handel, nachhaltiger Entwicklung sowie Staatsunternehmen zählen zu den ambitioniertesten, die bisher in einem Freihandelsabkommen vereinbart wurden. So kann TPP deutlich dazu beitragen, Handel, Wachstum und Produktivität zu steigern.

Höheres Wachstum in der TPP-Region steigert auch die Nachfrage nach europäischen Gütern. Produktivitätsgewinne führen dazu, dass Güter kostengünstiger aus den TPP-Staaten importiert werden können, wovon Verbraucher und die hiesige Produktivität profitieren. TPP behandelt zudem nicht nur das Verhältnis zwischen den beteiligten Staaten. Das Abkommen schreibt ebenso Regelungen in nationalen Gesetzen der Vertragsparteien fest, von denen auch EU-Verbraucher und -Unternehmen profitieren können. Dies gilt zum Beispiel für die Korruptionsbekämpfung, den Verbraucherschutz und den Schutz geistigen Eigentums.

Dennoch kann TPP keine Blaupause sein, deren Regelungen eins-zu-eins in TTIP oder andere EU-Freihandelsabkommen übernommen werden. Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen, dem Wettbewerb, den Ursprungsregeln oder auch der regulatorischen Zusammenarbeit müssen in TTIP deutlich ambitionierter ausfallen. Auch entspricht TPP in manchen Bereichen nicht notwendigerweise den EU-Standards und -Schutzniveaus, weil es – so wie in WTO-Abkommen angelegt – bezüglich gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher (*sanitary and phytosanitary*, SPS) Maßnahmen zwingend eine Risikoanalyse auf Basis wissenschaftlicher Daten verlangt. In der EU gilt in manchen Bereichen ein Gefahrenansatz. Die EU ist im SPS Bereich aber gemäß WTO verpflichtet, ihre Importentscheidungen wissenschaftlich zu begründen, unabhängig ob sie sich für einen Gefahren- oder Risikoansatz entscheidet. Manche TPP-Regelungen, wie zum Beispiel im Bereich des Datenschutzes, sollten aufgrund ihrer sensiblen Natur nicht Teil von EU-Freihandelsabkommen sein.

Gerade deswegen setzt TPP Europa unter Zugzwang. Will die Europäische Union (EU) ihre Interessen und Werte in der globalisierten Welt behaupten, so kann sie nicht von der Seitenlinie zuschauen, wie andere Staaten die globalen Regeln für den Handel des 21. Jahrhunderts formen. Auch kann TPP dazu führen, dass EU-Unternehmen aufgrund ungünstigerer Handelskonditionen teilweise an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Konkurrenten verlieren und transatlantische gegenüber transpazifischen Wertschöpfungsketten geschwächt werden. Die EU muss nun zügig Verhandlungen mit den USA, Japan, der ASEAN sowie weiteren TPP-Staaten vorantreiben sowie die ausgehandelten Abkommen mit Kanada und Singapur umsetzen. Europa muss handeln, um im internationalen Wettbewerb um Handel und Regeln nicht zurückzufallen.

Bewertung zentraler Kapitel

Marktzugang für Güter / Zölle (Kapitel 2)

(National Treatment and Market Access)

Das TPP-Abkommen beinhaltet Zollsenkungen, die zu erheblichen Handelserleichterungen zwischen den Vertragsstaaten führen können. Politisch waren Zugeständnisse in Form von Übergangsfristen und Ausnahmen für sensible Produkte notwendig, um die Zustimmung aller TPP-Parteien sicherzustellen. Der Vorbildcharakter von TPP für Marktzugang und Zölle für andere Freihandelsabkommen ist aufgrund der fragmentierten Regelungen eingeschränkt.

Die durchschnittlichen angewandten Industriegüterzölle in den USA (3,2%), Kanada (2,2%), Australien (3%), Neuseeland (2,2%) und Japan (2,5%) sind bereits sehr niedrig.¹ In den asiatischen Schwellen- und Entwicklungsländern, die an TPP beteiligt sind, liegen die Zölle hingegen noch auf einem deutlich höheren Niveau, so in Vietnam bei durchschnittlich 8,4 Prozent. Bei einigen Transportgütern liegt der angewandte Zoll in Vietnam bei 75 Prozent; bei Textilien sogar bei 100 Prozent. Zudem sind in vielen TPP-Staaten die unter der WTO gebundenen Zölle deutlich höher als die angewandten Zölle (*binding overhang*). In Peru beispielsweise liegt der gebundene Zoll bei 29,3 Prozent, der angewandte Zoll bei 3,3 Prozent. Auch in Mexiko fällt die Differenz zwischen den angewandten und gebundenen Zollraten hoch aus. So liegt der gebundene Zoll bei 34,8 Prozent, während der angewandte Durchschnittszoll 5,9 Prozent beträgt. Dies schafft erhebliche Unsicherheiten für Handelsbeteiligte.

Vor allem der Agrarhandel ist in vielen TPP-Ländern durch hohe Zölle belastet. Ausnahmen sind die USA (durchschnittliche angewandte Zollrate: 5,1%), Australien (1,2%), Neuseeland (1,4%), Singapur (1,1%) und Peru (4,1%). Anders sieht es in Malaysia (9,3%), Japan (14,3%), Kanada (15,9%), Vietnam (16,3%) und Mexiko (17,6%) aus. Ein besonderes Problem im Agrarhandel ist die Vielzahl an Spitzenzöllen. In der Produktgruppe der tierischen Erzeugnisse liegen die gebundenen Spitzenzölle beispielsweise in Kanada bei 476 Prozent und in Japan bei 360 Prozent. Zudem ist in vielen TPP-Ländern auch im Agrarhandel eine erhebliche Differenz zwischen den angewandten und gebundenen Durchschnittszöllen zu verzeichnen. In Malaysia beispielsweise beträgt die Differenz 52,5 Prozentpunkte (gebundener Zoll: 61,8%; angewandter Zoll: 9,3%), in Mexiko 26,9 Prozentpunkte (44,5%; 17,6%) und in Peru 26,8 Prozentpunkten (30,9%; 4,1%). Dies schafft erhebliche Unsicherheiten und Kosten für den Handel. Dem Abbau von Zöllen kommt daher eine große Bedeutung in der TPP zu.

In TPP legen die Vertragsstaaten individuell die Zollraten für einzelne Waren fest. Insgesamt sollen ungefähr zwei Drittel aller Zölle unmittelbar nach Inkrafttreten des Abkommens abgeschafft werden. Für manche Zölle gelten Übergangsfristen, die den Zollabbau über einen Zeitraum von 30 Jahren strecken. Zum Teil wurden die Zeitpläne bilateral verhandelt.

Im Bereich Textilien und Bekleidung werden die meisten Zölle sofort abgeschafft, auch wenn Zölle auf einige empfindliche Produkte erst nach einem längeren Zeitraum von bis zu 20 Jahren aufgehoben werden. TPP verpflichtet die Vertragsparteien zudem zur Zusammenarbeit, um Zollumgehung sowie Schmuggel und Betrug mit Textilwaren zu verhindern. Zudem gelten Schutzmaßnahmen für spezifische Textilwaren, um

¹ Alle hier aufgeführten Daten zu Zollraten sind der Datenbank der WTO, Stand 2014, entnommen: <<http://stat.wto.org/Tariff-Profile/WSDBTariffPFReporter.aspx?Language=E>>.

ernsthaften Schäden oder der Gefahr dieser für die heimische Industrie im Falle eines plötzlichen Importanstiegs entgegenzuwirken.

Die TPP-Staaten konnten die angestrebte Reduzierung von 99 Prozent aller Zölle auf Agrarprodukte zwar nicht erreichen, dennoch ist der Zollabbau beachtlich. So werden beispielsweise 92 Prozent der Zolllinien in Malaysia abgeschafft, in Neuseeland und Australien sind es sogar 99 Prozent. In Vietnam (32%) und Japan (31%) werden allerdings deutlich weniger Barrieren im Agrarhandel abgebaut. Zudem gelten zum Teil lange Übergangsfristen von bis zu 30 Jahren, zum Beispiel für Reis- und Milchprodukte in Japan sowie Milchprodukte und Geflügel für Kanada. Die TPP-Staaten haben sich darüber hinaus dazu verpflichtet, keine Exportsubventionen mehr auf Agrarprodukte zu gewähren, die in TPP-Länder exportiert werden.

Durch das TPP-Abkommen sind die Unterzeichnerstaaten dazu verpflichtet, Zölle transparent zu gestalten. Lokalisierungsanforderungen, also die Anforderung, einen bestimmten Anteil einer Ware im Importland zu produzieren, sind nicht erlaubt.

Schließlich sieht der TPP-Vertragstext vor, Ausschüsse für den Warenhandel (*Committee on Trade in Goods*) sowie den Agrarhandel (*Committee on Agricultural Trade*) zu schaffen. Die Ausschüsse sollen die Umsetzung der TPP-Regelungen überprüfen, haben jedoch keine Entscheidungsbefugnisse. Alle Ergebnisse und Vorschläge müssen der TPP-Kommission (*Trans-Pacific Partnership Commission*), die aus Regierungsvertretern aller Vertragsparteien besteht, zur Entscheidung vorgelegt werden.

Bewertung

Ein großer Teil der Zölle wird unmittelbar nach Inkrafttreten eliminiert. Das Abkommen enthält jedoch auch bilateral ausgehandelte Zeitpläne für den Zollabbau. Gerade die beiden größten TPP-Volkswirtschaften, die USA und Japan, haben untereinander lange Übergangsfristen ausgehandelt. Im Agrarbereich sind die ausgehandelten Regelungen vielversprechend, wenngleich Ausnahmen für besonders sensible Bereiche vereinbart wurden. Das Verbot von Exportsubventionen für Agrarprodukte ist ein guter Schritt. Jedoch fehlt ein Verzicht auf nationale Produktionssubventionen im Agrarsektor. Allen voran Japan und die USA waren hierzu nicht bereit. Ohne Zugeständnisse in Form von Übergangsfristen oder Ausnahmen für sensible Produkte wäre eine Einigung der TPP-Staaten politisch kaum möglich gewesen.

Zu begrüßen ist, dass durch TPP Ausschüsse geschaffen werden, welche die weitere Liberalisierung des Agrar- und Warenhandels vorantreiben sollen. Es ist richtig, dass die Beschlüsse nach den jeweiligen rechtlichen Verfahren der Vertragsparteien getroffen werden müssen. Dennoch könnten die Ausschüsse auch ohne Entscheidungsbefugnis dazu beitragen, Umsetzungsprobleme schneller zu lösen und die Vereinbarungen zur engeren Zusammenarbeit mit Leben zu füllen.

Aufgrund der zahlreichen Ausnahmen und teilweise langen Übergangsfristen kann das Kapitel über Zollabbau insgesamt nur begrenzt als Vorbild für TTIP gelten.

Ursprungsregeln und -verfahren (Kapitel 3)

(Rules of Origin and Origin Procedures)

Die allgemeinen und produktspezifischen Ursprungsregeln im TPP-Abkommen sind insgesamt durch eine große Komplexität gekennzeichnet. Unternehmen müssen weiterhin mit hohen Bürokratiekosten rechnen. Erleichterungen wurden nur in Einzelfällen erreicht, da keine Vereinheitlichung produktspezifischer Ursprungsregeln vereinbart wurde. Die extraterritorialen Verwaltungskontrollen setzen die Nutzung der Zollpräferenzen insgesamt aufs Spiel und dürfen keinen Modellcharakter für zukünftige Freihandelsabkommen einnehmen.

Im TPP-Abkommen werden die allgemeinen Ursprungsregeln in Kapitel 3 (*Rules of Origin and Origin Procedures*), die produktspezifischen Ursprungsregeln im Anhang 3-D festgelegt. Für den Automobil- und Textilsektor wurden eine Vielzahl spezifischer Regeln im Appendix 1 zu Anhang 3-D beziehungsweise im Anhang 4-A geschaffen.

Komplexe Ursprungsregeln, wie sie TPP beinhaltet, sind für Unternehmen mit erheblichen administrativen Kosten verbunden. Bei ohnehin niedrigen Außenzollsätzen lohnt sich dementsprechend die Nutzung der Zollpräferenzen weniger. Die zollpolitischen Vorteile des Freihandelsabkommens drohen schnell zu verpuffen. Für KMU ist der Grundaufwand besonders hoch, doch auch große Unternehmen leiden unter den immer komplexeren Ursprungsregeln der vielen verschiedenen Freihandelsabkommen, die sie nutzen wollen.

Da viele Industriegüterzölle der USA, Kanadas, Neuseelands oder auch Australiens heute schon relativ niedrig sind, wird sich der Marktzugang für viele KMU der TPP-Region trotz der Zollsenkungen nur wenig oder gar nicht verbessern. Zwar sind Verfahrenserleichterungen für Warensendungen von geringem Wert vorgesehen. KMU, die Produkte mit höherem Warenwert handeln, profitieren hiervon allerdings nicht.

Bewertung

Allgemeine Ursprungsregeln

Positive Aspekte

In Kapitel 3 sind drei Ursprungsregeln positiv zu bewerten. Sie erleichtern in bestimmten Fällen die Erklärung und Nachweiserbringung zum Ursprung der Ware. Sie senken den administrativen Aufwand für Warensendungen geringen Wertes im Ersatzteilgeschäft sowie für wertvolle zurückgesandte Warenlieferungen. Auch assoziierte Unternehmen erhalten Vorteile. Die folgenden drei Regelungen sollten in sämtlichen Freihandelsabkommen verankert werden.

Langzeitpräferenznachweis

TPP ermöglicht Unternehmen, einen Langzeitpräferenznachweis zu erbringen. Der Ursprungsnachweis kann demzufolge für eine Vielzahl gleicher Güter verwendet werden, die innerhalb von zwölf Monaten in ein Land importiert werden. Für die Unternehmen reduziert dies den Erklärungsaufwand und die Bürokratielasten erheblich. In EU-Freihandelsabkommen ist ein Langzeitpräferenznachweis bislang nicht üblich. Es wäre wünschenswert, eine solche Erleichterung im grenzüberschreitenden Warenverkehr zu schaffen. Gänzlich unbekannt sind Langzeitnachweise dem EU-Recht auch nicht. Bezogen auf den innereuropäischen Warenverkehr gibt es sie bereits bei den Langzeitlieferantenerklärungen (LLE). Dort ist die Ausstellung eines anteiligen Präferenznachweises etwa für Komponenten zusammengesetzter Waren möglich, um diese anteilig in

der Präferenzkalkulation berücksichtigen zu können. Wirtschaftsbeteiligte können diese in Form von Einzel- oder Langzeitlieferantenerklärungen abgeben.

Verzicht auf Ursprungserklärungen

Zu begrüßen ist ebenso der im TPP-Vertragstext verankerte mögliche Verzicht auf Ursprungserklärungen. So kann der Importeur unter bestimmten Umständen auf formalisierte Ursprungserklärungen verzichten. Dies ist etwa der Fall, wenn für eine Sendung die Wertgrenze von 1.000 US-Dollar nicht überschritten wird. Warensendungen geringen Wertes sowie vielzählige Komponentenerlieferungen im Ersatzteilgeschäft profitieren hiervon. Auch für KMU sind diese Erleichterungen vorteilhaft.

Verzicht auf formalisierte Ursprungserklärungen

TPP schafft ebenso Erleichterungen für assoziierte Unternehmen. So darf der Importeur auch selbst eine Ursprungserklärung abgeben, wenn er ausreichend Nachweise für diese erbringen kann. Der Status eines *Ermächtigten Ausführers* ist hierfür – unabhängig vom Warenwert – keine Voraussetzung. Assoziierte Unternehmen, die Angaben zu Produktionsprozessen und Einkaufswegen innerhalb des Unternehmens leichter preisgeben können, profitieren hiervon.

Kritische Aspekte

Die Ausgestaltung der allgemeinen Toleranzregel, der Durchschnittskalkulation (*Averaging*) sowie der Regelung von Aufbewahrungspflichten wurden in TPP nicht zufriedenstellend geregelt. Besorgniserregend ist zudem die extraterritoriale Verifizierung der Präferenznachweise. Ebenso ist zu bedauern, dass das in TPP vorgesehene Gremium zu allgemeinen Zollfragen und Herausforderungen im Ursprungsregelbereich keine weitreichenden Konfliktlösungskompetenzen hat.

Extraterritoriale Verifizierung der Präferenznachweise

TPP ermöglicht Kontrollen von Ursprungsnachweisen durch ausländische Behörden. Die Behörden des Importstaates dürfen im Exportland den Betrieb des Exporteurs oder des Herstellers untersuchen, um Nachweise zu überprüfen. Eine Einbeziehung der heimischen Behörden erscheint hierbei nicht zwingend.

Besonders negative Punkte sind:

1. Die Zollbehörde des Importlands entscheidet über die grundsätzliche Gewährung der Präferenz und kann vom Importeur, Exporteur oder Produzent sensible Produktionsinformationen nach eigenem Ermessen verlangen.
2. Die Zollbehörde des Importlands muss ausschließlich den Grund für das Ersuchen angeben, nicht aber eine ausführliche Begründung.
3. Die Zollbehörde des Importlands bestimmt, welche Informationen und Dokumente im Rahmen des Kontrollbesuchs vorgelegt und überprüft werden sollen.

Extraterritoriales Behördenhandeln, so wie es TPP vorsieht, ist mit der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen schwer vereinbar. Denn die Überprüfung der Ursprungswaren und -angaben eröffnet tiefe Einblicke in sensible Produktionsprozesse. Im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe wäre es zu bevorzugen, wenn Kontrollmaßnahmen der Zollbehörden vielmehr gegenseitig anerkannt werden. Zweifel an der Präferenzursprungseigenschaft einer Ware im Importland sollten über ein Auskunftersuchen an das Exportland adressiert werden. Unternehmen müssen in diesen Verfahren sicher sein können, dass sensible Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nur den Behörden des exportierenden Landes vorliegen.

Direktbeförderungsprinzip

TPP legt ein striktes Direktbeförderungsprinzip fest. Das Prinzip unmittelbarer Beförderung ist bislang ein klassischer Bestandteil aller Präferenzabkommen. Um TPP-Zollpräferenzen nutzen zu können, muss eine Ware direkt zwischen den Vertragsparteien befördert werden. Im Falle einer Beförderung oder Lagerung über/in anderen Ländern muss sie unter zollamtlicher Überwachung unverändert weitergeliefert werden. Um dies nachzuweisen, wird in der Regel eine Nicht-Manipulations-Bescheinigung (*Non-Manipulation Certificate*) benötigt. Diese wird nur ausgestellt, wenn Sendungen unverändert und vollständig weitergeliefert werden.

Hiermit werden internationalisierte Lieferketten und Logistikorganisation sowie die Nutzung regionaler Warenhubs unzureichend berücksichtigt. In neuen Freihandelsabkommen, allen voran TTIP, darf diese Regelung nicht übernommen werden. Hier müssen moderne Konzepte entwickelt werden, die auch für zeitgerechte Lieferungen (*just-in time*) aus Warenhubs die Nutzung von Zollpräferenzen erlauben.

In modernen globalen Logistik-Netzwerken werden Waren häufig nicht direkt vom Ursprungsland in das präferenzberechtignte Bestimmungsland geliefert, sondern gehen zunächst in einen regionalen Hub, das der kurzfristigen Versorgung der Region dient. Dieser Hub kann auch außerhalb des Anwendungsbereichs eines Präferenzabkommens liegen. Da der Bedarf pro Bestimmungsland erst sehr kurzfristig bestimmbar ist, werden die regionalen Hubs mit dem Gesamtbedarf der Region bestückt und die Ware von den Zielmärkten kurzfristig abgerufen. Dieses Verteilungssystem trägt wesentlich zu besseren Abläufen des Zuliefersystems bei und stellt weit verbreitete *just-in time* Lieferungen sicher. Bei der Lieferung an den Hub aus dem Ursprungsland ist der konkrete Bedarf eines präferenzberechtignten Bestimmungslands nicht bekannt. Durch diese Logistikkonzepte können präferenzielle Vorteile nicht in Anspruch genommen werden. Die politischen und wirtschaftlichen Ziele der Freihandelsabkommen verpuffen.

Lösungsansätze liegen etwa in einer Beweislastumkehr. Waren sollten ihren präferentiellen Status unabhängig vom Beförderungsweg behalten. Der Nachweis des präferentiellen Status sollte als erbracht gelten, solange die Zollbehörde keine begründeten Zweifel am unveränderten Zustand der Waren vorgebracht hat. Auch die Beförderung über einen Hub sollte deshalb als Direktbeförderung anerkannt werden. Der BDI hat einige Konzeptideen in einem [Diskussionspapier](#) zur Modernisierung des Direktbeförderungsprinzips vorgestellt.

Allgemeine Toleranz

Die allgemeine Toleranzregel ist in TPP auf zehn Prozent begrenzt. Dies trägt den zunehmend globalisierten Wertschöpfungsketten für Industriegüter nicht ausreichend Rechnung. In anderen Abkommen, wie TTIP, ist daher darauf zu achten, dass die allgemeine Toleranz für Industriegüter – mit Ausnahme von Zucker und stark zuckerhaltigen Produkten – auf 15 Prozent der Wertschöpfung außerhalb des Präferenzgebiets angehoben wird. Hierdurch wird Flexibilität für Unternehmen bewahrt und die internationale Arbeitsteilung wird stärker berücksichtigt. Eine begrenzte Auslagerung von Fertigungsschritten in Drittländer soll grundsätzlich ermöglicht werden, ohne die eigene Ursprungsbegründung zu erschweren.

Averaging

TPP ermöglicht praktikablere Durchschnittskalkulationen (*Averaging*) beim Ursprungserwerb. Entgegen der warenspezifischen Ursprungskalkulation ermöglicht das *Averaging* eine zusammengefasste Betrachtung von Baureihen, Kalkulationszeiträumen und/oder Produktionsstandorten. Für die Unternehmen schafft dies Flexibilität in Produktion und Beschaffung. Bedauerlich ist jedoch, dass diese Möglichkeit allein dem Automobilsektor vorbehalten ist. In anderen Freihandelsabkommen, so in TTIP, sollte darauf geachtet werden, dass das *Averaging* industrieübergreifend ermöglicht wird. Wichtig ist auch, dass diese Berechnungsmethode nicht nur für die US-Kalkulationsmethoden, sondern künftig auch für EU-Berechnungsmethoden Anwendung findet.

Aufbewahrungspflichten

TPP schreibt vor, dass Unternehmen ursprungsrelevante Nachweise mindestens fünf Jahre lang aufbewahren müssen. Eine Begrenzung der Sorgfaltspflicht wird hiermit nicht eindeutig geregelt. Wünschenswert wäre in zukünftigen Freihandelsabkommen, wie TTIP, eine klare Vorschrift, welche die Aufbewahrung auf maximal fünf Jahre fixiert und nicht als Mindestmaß verwendet.

TPP-Gremium

TPP sieht ein Gremium zwischen den Vertragsstaaten vor, das sich mit Zollverfahren und Herausforderungen im Bereich Ursprungsregeln befasst. Darüber hinaus beschränken sich die TPP-Staaten lediglich auf eine grundsätzliche Kooperation durch Informationsaustausch zwischen den nationalen Zollbehörden. Es ist bedauerlich, dass das Gremium keine Konfliktlösungskompetenzen für Fragen der allgemeinen Zollabwicklung und Nachweisführung bei Ursprungserklärungen erhält. Die Nutzung von Zollpräferenzen könnte dadurch gesteigert werden. Für zukünftige Freihandelsabkommen sollte diese Gestaltungsoption stärker in Betracht gezogen werden.

Produktspezifische Ursprungsregeln

Besonders enttäuschend sind Teile der produktspezifischen TPP-Ursprungsregeln für alle Industriegüter mit Ausnahme der Agrarkapitel. Die produktspezifischen Ursprungsregeln bestimmen maßgeblich, unter welchen Voraussetzungen eine Ware einen präferentiellen TPP-Zollsatz nutzen kann. Die durch TPP gesenkten oder abgeschafften Zölle verlieren an Nutzen, wenn die Ursprungsregeln für die Unternehmen zu komplex sind.

TPP legt drei Kriterien fest, anhand denen geprüft wird, ob eine Ware die präferentiellen TPP-Zolllinien nutzen kann: (1) die Ware wurde vollständig in einem TPP-Land gewonnen oder hergestellt; (2) die Ware wurde ausschließlich aus Materialien aus TPP-Ländern hergestellt; (3) die Ware erfüllt die produktspezifischen Anforderungen, die im Anhang an das Kapitel (*Annex 3-D: Product-Specific Rules of Origin*) aufgeführt werden.

Anhang 3-D des TPP-Abkommens konkretisiert die produktspezifischen Ursprungsregeln größtenteils durch Tarifsprungsregeln. Unter TPP begründet für die Chemie- sowie die Luft- und Raumfahrt-Industrie überwiegend nur der Positionswechsel den Ursprung. Alternative Wertzuwachsregeln oder verarbeitungsspezifische Regeln fehlen. Im Bereich des Maschinen- und Anlagenbaus ist sogar oft der noch komplexere Unterpositionswechsel vorgesehen. Die Administration dieser Tarifsprungsregeln bindet in den Unternehmen Zeit und schafft zusätzliche Kosten. In Branchen wie der Luftfahrtindustrie können wichtige Reparatur- und Wartungsarbeiten nicht berücksichtigt werden. Komplexe sektorspezifische Regeln belasten auch den industriellen Mittelstand überproportional. Eine alternative horizontale Wertschöpfungsregel fehlt gänzlich. Die Chance, eine einfache Regel für alle Sektoren zu schaffen, wurde damit versäumt.

Für TTIP und idealerweise auch in anderen Freihandelsabkommen sollte diese Komplexität nicht wiederholt werden. Der BDI setzt sich dort für länder- und industrieübergreifende, einheitliche Ursprungsregeln ein. Eine solche horizontale Wertschöpfungsregel würde es Unternehmen aller Branchen ermöglichen, die Ursprungsbestimmung einer einheitlichen Regel folgend vorzunehmen. Der BDI hat diese Vorschläge in einem [Positionspapier](#) zusammengefasst.

Zollverfahren und Handelserleichterungen (Kapitel 5)

(Customs Administration and Trade Facilitation)

Die Zollverfahren in TPP entsprechen den Standards einer modernen Zollverwaltung. Einige günstige Regeln sollten in zukünftige Freihandelsabkommen übernommen werden. Ein Modernisierungsschub wurde jedoch nicht erreicht. Regeln für zentrale Zollabwicklungen sowie Erleichterungen für besonders vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte fehlen in der TPP.

In Kapitel 5 werden Zollverfahren und Handelserleichterungen geregelt. Die Vorschriften bestimmen die Abfertigung im Einfuhrverfahren, insbesondere das Anmeldeverfahren und die Überlassung der Ware in den freien Verkehr. Veröffentlichungspflichten, Auskunfts- und Widerspruchsregelungen bestimmen verfahrensspezifisch den Umfang der Rechtsdurchsetzung. Durch Bußgeldvorschriften sowie Regeln zur Verwaltungskooperation werden sie ergänzt. Vorschriften zur Geheimhaltung regeln den Umgang mit den im Verfahren hinterlegten Unternehmensdaten. Vereinbarungen über ein elektronisches Zollverfahren und eine Verpflichtung zum systematischen Risikomanagement formalisieren Abfertigungsschritte und Sicherheitsmaßnahmen.

Durch die Regelungen des Kapitels 5 sollen Warenlieferungen beschleunigt und die Kosten für den Warenaustausch gesenkt werden. Davon könnten vor allem KMU profitieren, da sie in Zollverfahren besonders stark durch Kosten des bürokratischen Verwaltungsaufwands belastet sind. Alle Unternehmen könnten durch die Bestimmungen zu Handelserleichterungen zudem leichter Lieferzusagen treffen und ihre Logistik besser planen. Regionale Lieferkonzepte könnten noch besser aufeinander abgestimmt werden.

Bewertung

Die in Kapitel 5 des TPP-Vertragstextes festgeschriebenen Regeln über Handelserleichterungen fördern die Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen. Hierzu zählen Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten in Zollverfahren. Auch der Schutz vor willkürlichem und kostentreibendem Behördenhandeln wird gestärkt. TPP verpflichtet Zollbehörden dazu, Entscheidungen im Zollverfahren einzelfallbezogen und schriftlich zu begründen. Zollbehörden werden zudem verpflichtet, Waren innerhalb bestimmter Fristen abzufertigen und freizugeben. TPP begrenzt zudem die Möglichkeiten der Zollbehörden, Warensendungen in Häfen festzuhalten und Unternehmen zu verpflichten, die Sendungen in kostspieligen Zoll- oder Warenlagern zwischenzulagern. Die meisten dieser Regeln sind Standard im europäischen Verwaltungsrecht. Einige Pazifikanrainer schließen mit diesen Bestimmungen aber an Standards zu transparentem, vorhersehbarem und diskriminierungsfreiem Verwaltungshandeln auf. Auch Standards des Abkommens der Welthandelsorganisation (WTO) über Handelserleichterungen werden hier konkretisiert.

Zu begrüßen ist ebenso, dass TPP die Vertragsparteien verpflichtet, alle Zollgesetze und Regulierungen im Internet zu veröffentlichen. Zudem werden die elektronische Zollabfertigung, elektronische Vorabanschreibverfahren und Standards der Weltzollorganisation bei der statistischen Datenerhebung gefördert.

Zwei Regelungen des Kapitels 5 sind besonders positiv zu bewerten. Sie sollten in den Zollkapiteln anderer Freihandelsabkommen und insbesondere in der TTIP ebenfalls festgeschrieben werden.

Verbindliche Zollauskünfte

TPP verpflichtet Zollbehörden, verbindliche Zollauskünfte zu erteilen. Unternehmen können demzufolge Auskünfte zu Klassifizierungen, Zollwertregeln und Warenursprung beantragen. Die verbindliche Zollauskunft hat drei Jahre Gültigkeit. Diese Bestimmung geht über aktuelle EU-Regelungen hinaus. Erst ab dem

1. Mai 2016 wird eine ähnliche Bestimmung im neuen Unionszollkodex verankert sein. Gerade KMU ohne große Zollabteilungen können sich hierdurch absichern. Haftungsrisiken durch falsche Ursprungserklärungen werden auf diese Weise reduziert.

Express Shipments

Ebenfalls zu begrüßen sind die TPP-Regelungen über zeitkritische Sendungen (*express shipments*). Diese müssen nach Vorlage aller notwendigen Zolldokumente binnen sechs Stunden in den freien Verkehr überlassen werden. Eine Vorabanmeldung noch vor physischem Eintreffen der Ware soll ebenso möglich sein. Eine Ware kann so gleich nach deren Eintreffen an der Eingangszollstelle freigegeben werden. Äußerst begrüßenswert ist, dass TPP *express shipments* für alle Warensendungen ermöglicht. Wenn der Vertragsstaat eine restriktivere Handhabung verfolgen will, muss er dies explizit festschreiben und sicherstellen, dass *express shipments* gleichwohl möglich sind. Waren sollen aber möglichst nicht später als 48 Stunden nach Eintreffen der Ware freigegeben werden.

Für eine straffe Logistikorganisation sind diese Regeln überaus wichtig. Gerade im zeitkritischen Ersatzteilgeschäft, bei Reparatur- und kurzfristigen Wartungsaufträgen schaffen diese Vorschriften wirkliche Handelserleichterungen. Ein längerer Ausfall reparaturbedürftiger Maschinen und Instrumente kann damit vermieden werden.

Kritische Aspekte

Ein Modernisierungsschub für Zollverfahren ist TPP jedoch nicht. Eine zentrale Zollabwicklung (*Centralized Clearance*) sowie Vorteile für besonders vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte, den *Authorized Economic Operators* (AEOs), werden in TPP entweder gar nicht berücksichtigt oder nicht konkretisiert. Auch der zwingende Einsatz von kostentreibenden Zollagenten wird nicht unterbunden.

Zentrale Zollabwicklung

TPP verankert das Prinzip zentraler Zollabwicklung zwar grundsätzlich, jegliche Konkretisierung bleibt jedoch aus. Auch erteilen sich die Vertragsstaaten keine feste Zusage, eine zentrale Zollabwicklung einzurichten. In zukünftigen EU-Abkommen sollte eine größere Bündelung der Prozesse durch eine *Centralized Clearance* ermöglicht werden. Zoll- und Steuerelemente müssen an einer Verwaltungsstelle abgegeben werden können, wenn sie wirklich Handelserleichterungen schaffen sollen.

Authorized Economic Operators (AEO)

Regelungen zu AEOs fehlen gänzlich in TPP. Anreize zu größerer Sicherheit in der Lieferkette werden damit nicht gegeben. Vorteile für als besonders sorgfältig und sicher geltende Unternehmen würden es etwa ermöglichen, Selbstbewertungsverfahren auszutesten und zu stärken. Weg von einer Einzelfallkontrolle könnten Zollverfahren so insgesamt zu einer prozessorientierten Zollabfertigung entwickelt werden. Ausführliche Meldungen könnten etwa quartalsweise oder monatlich möglich sein. Schnellspuren im Handel und Verfahrensvereinfachungen kommen dadurch den Unternehmen sowie sicherheitsbezogenen und fiskalischen Interessen der Behörden gleichermaßen zugute.

Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (Kapitel 7)

(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)

Das Kapitel zu gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen fördert die Transparenz bei der Erarbeitung von Regulierungen und den regulatorischen Dialog. TPP ermöglicht darüber hinaus Äquivalenzabkommen, die den Handel mit den betroffenen Produkten deutlich vereinfachen können. Zugleich sichert das Abkommen den Vertragspartnern Handlungsspielraum, etwa zum Schutz der Gesundheit und der Lebensmittelsicherheit. Der klare Bezug auf den wissenschaftsbasierten Regulierungsansatz entspricht den gängigen WTO-Vorschriften. Das Recht auf zusätzliche Auditierungen durch andere TPP-Parteien könnte Hersteller zusätzlich belasten. Die Festlegung, dass die Kosten dafür von der Partei übernommen werden müssen, welche die Auditierungen initiiert, ist daher zu begrüßen.

TPP verpflichtet die Vertragsparteien dazu, wissenschaftliche Kriterien bei der Entwicklung und Umsetzung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zu berücksichtigen (*science-based approach*). WTO-Prinzipien folgend erkennt TPP das Recht zu Importverboten und -beschränkungen im SPS-Bereich an, wenn Risiken im Bereich der Lebensmittelsicherheit und der Gesundheit für Menschen, Tiere oder Pflanzen bestehen. Diese Risiken müssen jedoch nach streng wissenschaftlichen Kriterien nachgewiesen werden, um protektionistischen Missbrauch vorzubeugen. In diesem Fall muss die Vertragspartei die Begründung und die Rechtsgrundlage für das Verbot beziehungsweise die Restriktion transparent darlegen und eine Überprüfung ermöglichen, wenn andere TPP-Staaten dies verlangen. Darüber hinaus werden die Vertragsparteien verpflichtet, gegenüber anderen TPP-Staaten Transparenz über die im Land zuständigen Behörden und Prozesse im Bereich von SPS-Maßnahmen herzustellen. Die Bestimmungen des SPS-Kapitels beinhalten zudem Regelungen über zügige Benachrichtigung bezüglich Sendungen, die an der Eingangszollstelle aufbewahrt werden sowie einer größeren Einbeziehung der Öffentlichkeit bei der Entwicklung von SPS-Maßnahmen.

Um Handelsbarrieren im regulatorischen Bereich zu verringern, führt TPP einen Mechanismus ein, der die Äquivalenz von SPS-Maßnahmen festlegen soll. Die Feststellung der Äquivalenz erfolgt durch die jeweiligen Vertragsparteien auf der Basis der im Land geltenden Prozesse. Das TPP-Abkommen legt fest, dass dazu nachgewiesen sein muss, dass die Maßnahmen im Ergebnis zum gleichen Schutzniveau führen. Eine Äquivalenz bestimmter Maßnahmen wird in TPP selbst nicht erreicht. Das SPS-Kapitel definiert lediglich den Prozess, wie es zur Anerkennung der Äquivalenz kommen kann.

Ein SPS-Ausschuss soll als Forum dem besseren Verständnis der SPS-Maßnahmen in den TPP-Staaten dienen. Der Ausschuss soll zudem technische Hilfestellung bei der Umsetzung von SPS-Maßnahmen liefern, etwa bei Notfallmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Lebensmittelsicherheit. Jeder Staat soll die Vertragsparteien über neue Maßnahmen im SPS-Bereich informieren und Informationen online zugänglich machen.

Im Falle von Streitigkeiten über SPS-Maßnahmen sollen die Vertragsparteien über kooperative technische Beratungen (*Cooperative Technical Consultations, CTC*) Lösungswege suchen. Erst nach Ausschöpfung der CTC können Streitfragen im Bereich der Äquivalenz, der Auditierung, der Importrestriktionen und -verbote sowie der Anwendung wissenschaftlicher Prinzipien im Rahmen des TPP-Streitschlichtungsmechanismus (Kapitel 28) geklärt werden.

Um den Schutz von Verbrauchern, Tieren und Umwelt sicherzustellen, hat jede Vertragspartei das Recht, die im anderen Land zuständigen Behörden und Inspektionssysteme zu überprüfen und einer Auditierung zu unterziehen. Dazu kann auch die Überprüfung von Produktionsstätten zählen. Die Kosten dafür muss die

Vertragspartei übernehmen, welche die Auditierung durchführt. Die Vertragsparteien verpflichten sich, den Schutz sensibler Daten dabei in jedem Fall sicherzustellen.

Weiterhin stellt TPP klar, dass Zertifizierungsanforderungen einer Ware kein unlauteres Handelshemmnis darstellen; vielmehr müssen die Vertragsparteien diese Anforderung erfüllen. Allerdings wird anerkannt, dass es andere Wege gibt, um SPS-Maßnahmen umzusetzen. Die Einführung elektronischer Zertifizierungen soll gefördert werden, um den Handel zu erleichtern.

Bewertung

Das SPS-Kapitel definiert Maßnahmen, die den Handel erleichtern können, schützt aber dabei den Handlungsspielraum der Vertragsstaaten, um Lebensmittelsicherheit und Schutz der Gesundheit zu gewährleisten. Die klare Festlegung auf den *science-based approach* in TPP ist im Einklang mit den geltenden WTO-Vorschriften. Prozedural entwickeln die TPP-Verpflichtungen die Vorschriften des SPS-Abkommens weiter. Ob dies auch inhaltlich der Fall ist, muss die Praxis zeigen. Den strengen Anforderungen zur Wissenschaftlichkeit der Maßnahmen steht die Regulierungsautonomie der Vertragsparteien entgegen, die ausdrücklich einschließt, dass jedes Mitglied frei ist, die Höhe seines Schutzniveaus selbst zu bestimmen. Da das SPS-Abkommen das Vorsorgeprinzip umfasst, können die TPP-Mitglieder auch Importmaßnahmen auf Basis des Vorsorgeprinzips beschließen.

Das Recht, auch Produktionsstätten in anderen TPP-Staaten zu auditieren, kann im Sinne des Verbraucherschutzes wichtig sein. Es ist aber darauf zu achten, dass Unternehmen dadurch nicht über Gebühr belastet werden. Eine Anerkennung von Auditierungen, die in den Partnerländern durchgeführt werden, wäre daher sinnvoll, sofern ein gleiches Schutzniveau gewährleistet ist. Die in TPP festgelegte Kostenübernahme durch die Partei, welche die Auditierung durchführt, ist ein wichtiger Schritt, um zusätzliche Belastungen für die Hersteller zu vermeiden.

Investitionen (Kapitel 9)

(Investment)

Der Investitionsbegriff in TPP ist weit genug gefasst, um einen angemessenen Schutz ausländischer Investitionen zu gewährleisten. Investoren sind hinreichend vor unfairer Behandlung, Diskriminierung und Enteignung geschützt. Zu begrüßen ist ebenso, dass das Schiedsverfahren eine freie Richterauswahl zulässt. Schutz vor Missbrauch besteht durch die Möglichkeit, ungerechtfertigte Klagen abzuweisen und dritte Parteien am Verfahren zu beteiligen. Die Regulierungshoheit der Staaten wird zudem ausdrücklich bestätigt. Schwächen des Investitionskapitels sind unter anderem, dass keine klaren Definitionen vereinbart wurden, was genau unter der Regulierungshoheit des Staates zu verstehen ist. Zudem gilt das Verbot von Diskriminierungen nur unter „sonst gleichen Bedingungen“. Darüber hinaus ist in TPP kein Berufungsmechanismus verankert. Die Tabakbranche ist explizit aus dem Schutzbereich des TPP-Investitionsschutzkapitels ausgeschlossen. Hiermit wurde ein Präzedenzfall für zukünftige Investitionsschutzabkommen geschaffen.

Gemäß TPP gelten materielle Schutzrechte für Investitionen, die im Staatsgebiet eines TPP-Vertragsstaates durch einen Investor eines anderen TPP-Vertragsstaates getätigt werden. Kapitel 29 sieht jedoch sektorale Ausnahmen für die Tabakregulierung vor, die keinen Klagegrund darstellen kann. Die Definition in TPP

schließt auch Portfolioinvestitionen mit ein. TPP legt außerdem fest, dass eine Investition im Sinne des Vertragstexts mit einer Gewinnerwartung und mit einer Risikoübernahme verbunden sein muss, wodurch der Schutz von sogenannten Briefkastenfirmen verhindert wird.

TPP schützt die Regulierungshoheit des Staates explizit (*right to regulate* beziehungsweise *policy space*). Keine Regelung des TPP-Investitionskapitels darf Vertragsparteien Maßnahmen verbieten, die sicherstellen, dass Investitionsaktivitäten mit Rücksicht auf Umwelt, Gesundheit oder auch andere regulatorische Interessen erfolgen. Das Kapitel betont außerdem die Bedeutung von Unternehmensverantwortung (*Corporate Social Responsibility, CSR*). Die Vertragsparteien sollen Unternehmen dazu ermuntern, international anerkannte Standards im Bereich der unternehmerischen Verantwortung freiwillig in ihre internen Richtlinien zu integrieren.

TPP bestimmt darüber hinaus, dass jeder Vertragsstaat Investitionen aus anderen Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Völkergewohnheitsrechts behandeln soll – einschließlich des Prinzips der gerechten und billigen Behandlung und der Gewährung von vollem Schutz und Rechtssicherheit. Das TPP-Investitionskapitel verpflichtet die Vertragsstaaten ebenso, Investoren aus anderen TPP-Staaten unter vergleichbaren Bedingungen nicht weniger günstig zu behandeln als Investoren des eigenen Landes (Inländerbehandlung) oder aus Drittstaaten (Meistbegünstigung). TPP präzisiert allerdings in Bezug auf die Meistbegünstigung, dass sich diese nicht auf Streitschlichtungsprozedere bezieht. Dadurch wird der Missbrauch durch sogenanntes *treaty shopping* verhindert.

Eine zentrale Schutzfunktion von TPP ist der Schutz vor Enteignung durch den Gaststaat. Erfasst werden sowohl direkte als auch indirekte Enteignungen. Ausgenommen sind Enteignungen, die für einen „öffentlichen Zweck“ (*public purpose*), in nichtdiskriminierender Weise, bei Zahlung einer angemessenen Kompensation und in Übereinstimmung mit einem ordentlichen Rechtsverfahren erfolgen. Eine indirekte Enteignung liegt laut TPP vor, wenn eine Maßnahme oder eine Serie von Maßnahmen den gleichen Effekt wie eine direkte Enteignung haben, ohne dass formal eine Enteignung stattfindet. Ein wirtschaftlicher Schaden alleine konstituiert aber gemäß TPP noch keine indirekte Enteignung. Nichtdiskriminierende enteignende Maßnahmen mit dem Ziel des Schutzes legitimer Ziele der öffentlichen Wohlfahrt, etwa zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Sicherheit oder auch der Umwelt, stellen nur in Ausnahmefällen eine Enteignung im Sinne von TPP dar. Eine allgemeine Klausel zum Schutz vor dem Bruch schriftlicher Vereinbarungen und Zusagen zwischen Investor und Gaststaat (Schirmklausel, *umbrella clause*) sieht TPP nicht vor. Hingegen regelt TPP, dass finanzielle Transfers des ausländischen Investors nicht eingeschränkt werden dürfen.

Das TPP-Investitionskapitel definiert zudem das Verfahren zur Behandlung von Investitionsstreitigkeiten zwischen ausländischen Investoren und einem Gaststaat. Das Kapitel sieht ein Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS) vor, das der neueren Generation von Investitionsförderungs- und -schutzverträgen (IFV) entspricht. TPP sieht aber im Gegensatz zum TTIP-Verhandlungsvorschlag der EU-Kommission zum Investitionsschutz sowie den Vereinbarungen in CETA und dem EU-Vietnam Freihandelsabkommen keinen öffentlichen Investitionsgerichtshof (*Investment Court System*) vor. Im Fall einer aufkommenden Investitionsstreitigkeit sollen Investor und Gaststaat gemäß TPP zunächst versuchen, den Streit durch Beratungen und Verhandlungen zu klären. TPP sieht vor, dass eine Investor-Staat-Schiedsklage erst eingereicht werden kann, wenn innerhalb von sechs Monaten nach der Einreichung einer schriftlichen Bitte um Konsultationen der Streitfall nicht gütlich gelöst werden konnte. Diese Phase kann als *cool down* beziehungsweise *cooling-off*-Periode bezeichnet werden. Nach dieser Frist kann der Kläger die Rechtsforderung zur Streitschlichtung durch ein Schiedsverfahren einreichen.

TPP sieht vor, dass für jeden einzelnen Streitfall ein ad-hoc-Schiedsgericht aus drei Schlichtern (*arbitrators*) zusammengesetzt werden soll, falls sich die beiden Streitparteien nicht auf eine andere Zusammensetzung einigen. Sowohl der klagende Investor als auch der Gaststaat sollen jeweils einen der beiden Schlichter auswählen. Der dritte, dem Gremium vorsitzende Schlichter soll von beiden Parteien einvernehmlich ausge-

wählt werden. Von den Richtern verlangt TPP Fachkenntnisse und relevante Erfahrung in dem bei der Behandlung des Falls zugrunde liegenden Recht. Schlichter müssen auch den einschlägigen Regeln zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Schlichtern gerecht werden. TPP bietet außerdem die Möglichkeit, Personen oder Organisationen am Verfahren zu beteiligen, die selbst keine Partei des Verfahrens sind (*Amicus Curiae*, „Freunde des Gerichts“).

Um offensichtlich unbegründete Klagen möglichst früh abweisen zu können, kann ein verklagter Gaststaat laut TPP zu Anfang eines Schiedsverfahrens Einspruch gegen die rechtliche Zulässigkeit der Klage einlegen. TPP stellt klar, dass ein Schiedsgericht mit einem Schiedsspruch einer geschädigten Partei Ersatz für einen finanziellen Schaden (plus Zinsen), die Rückgabe von Eigentum und den Ersatz von Anwaltskosten zusprechen kann. Ein Schiedsspruch, der im Rahmen der in TPP geregelten Verfahren ergangen ist, ist als Urteil im Sinne der *New York Convention* zu betrachten. Damit sind die Urteile in jedem der 159 Mitglieder dieser Konvention vollstreckbar.

Unter TPP muss der klagende Investor selbst die Beweislast tragen. Das Investitionskapitel enthält keine Regelung für einen Berufungsmechanismus, weist jedoch explizit darauf hin, dass zukünftig ein solcher entwickelt werden kann. TPP sieht darüber hinaus explizit vor, dass für das Verfahren wichtige Informationen und Dokumente öffentlich gemacht werden, wobei vertrauliche Informationen zu schützen sind. Das Investitionskapitel ermächtigt das für Investitionen zuständige TPP-Gremium, bei Auslegungsfragen zu strittigen Formulierungen im Vertragstext eine nur für das Schiedsgericht bindende Interpretation vorzulegen. Laut TPP können mehrere ähnliche Klagen in ein Investor-Staat-Schiedsverfahren zusammengefasst werden.

Bewertung

Zahlreiche Aspekte des Abschnitts zu materiellen Schutzstandards im TPP-Investitionskapitel sind positiv zu bewerten. Die Definition einer Investition ist präzise und gleichzeitig ausreichend weit gefasst; so sind auch Portfolioinvestitionen inbegriffen. Die Regulierungshoheit des Staates ist dabei ausdrücklich geschützt. Ebenso ist der explizite Hinweis auf CSR zu begrüßen. Der Schutzstandard der gerechten und billigen Behandlung ist präzise definiert und kommt ohne eine Liste von Tatbeständen aus. Positiv zu bewerten ist ebenso, dass TPP unter den Vertragsstaaten vor Diskriminierung schützt (Inländerbehandlung und Meistbegünstigung), ohne einen Missbrauch durch *treaty shopping* zuzulassen. Der Vertragstext bietet außerdem Schutz vor direkter und indirekter Enteignung, wobei Enteignungen im öffentlichen Interesse unter bestimmten Bedingungen möglich sind. Kapitaltransfers, etwa von Gewinnen oder Zinsen, werden im Rahmen des TPP-Investitionskapitels garantiert. Der Vertragstext sieht zudem transparente Verfahren bei Gewährleistung des Schutzes vertraulicher Informationen vor.

Auch der Streitschlichtungsmechanismus des TPP-Investitionskapitels weist positive Eigenschaften auf. Hierzu zählt die Beilegung des Streits über ein Schlichtungsverfahren sowie die freie Auswahl von Schlichtern durch die beteiligten Parteien. TPP legt dabei richtigerweise Mindestanforderungen an Schlichter bezüglich Qualifikation und Unabhängigkeit fest. Das Abkommen ermöglicht zudem die Beteiligung von Dritten, die selbst keine Partei des Verfahrens sind (*Amicus Curiae*), wodurch Transparenz und Legitimität steigen können. Auch beugt TPP Missbrauch vor, indem eine Vorprüfung zur Abweisung ungerechtfertigter Klagen (*frivolous claims*) vorgesehen ist. Das „Verlierer-zahlt“-Prinzip, dass ungerechtfertigte Klagen verhindern soll, wird zumindest für das Verfahren der Vorprüfung angewendet. Das TPP-ISDS bietet den Vertragsstaaten zudem die Möglichkeit bindender Interpretation von Vertragsklauseln sowie die Zusammenfassung mehrerer Klagen. Zu begrüßen ist ebenso, dass das Abkommen transparente Verfahren bei Gewährleistung des Schutzes vertraulicher Informationen vorsieht.

Die Möglichkeit, Regulierungen der Tabakbranche aus dem Geltungsbereich des Investitionsschutzes in TPP auszuklammern, kommt einer verbreiteten Kritik an IFV und ISDS entgegen, die insbesondere im Zuge der ISDS-Klagen von Philip Morris gegen Uruguay und Australien laut wurde. TPP schafft mit dieser Regelung allerdings einen Präzedenzfall und birgt damit die Gefahr, dass auch in zukünftig abzuschließenden

IFV Branchen vom Schutz ausgenommen werden. Dies würde die Tür für politische Willkür öffnen und könnte sich negativ auf Investitionsentscheidungen auswirken.

Das TPP-Investitionskapitel weist auch noch weitere Schwächen auf, etwa im Bereich der materiellen Schutzstandards. So definiert TPP nicht klar, wie das *right to regulate* im Kontext von Investitionsschutzstandards zu interpretieren ist; eine Notwendigkeitsprüfung ist nicht vorgesehen. Der Vertrag beinhaltet zudem keinen Schutz vor dem Bruch staatlich gewährter Zusagen (Schirmklausel, *umbrella clause*). Darüber hinaus wird die Nutzung des ISDS dadurch erschwert, dass klagende Investoren die Beweislast tragen müssen. Eine Schwäche von TPP ist zudem, dass sie kein reformiertes Schiedsverfahren vorsieht. Obwohl der EU-Vorschlag Nachbesserungsbedarf aufweist, wäre auch TPP eine Möglichkeit gewesen, größere Reformen vorzulegen, um die Legitimität von Investitionsverträgen und ISDS zu steigern. Ebenso fehlt im TPP-ISDS ein Berufungsmechanismus – der Vertragstext weist lediglich auf die Möglichkeit hin, ein solches Verfahren in Zukunft einzuführen. Schließlich ist zu bedauern, dass TPP keine Sonderregeln zur Abwicklung von Fällen mit kleinem Streitwert vorsieht, welche die rechtliche Situation von KMU verbessern könnten.

Finanzdienstleistungen (Kapitel 11)

(Financial Services)

Durch TPP verringern die Vertragsparteien untereinander Handels- und Investitionsbarrieren wesentlich. Die beteiligten Staaten integrieren ihre nationalen Finanzdienstleistungsmärkte, was in größere Produktvielfalt, Finanzierungs- und Investitionsmöglichkeiten für Unternehmen und Bürger resultieren wird. TPP setzt so die EU in Zugzwang, über Umstrukturierungen und Reformen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit im Bereich Finanzdienste auszubauen, wovon auch die hiesige Realwirtschaft profitieren würde.

Das Kapitel zu Finanzdienstleistungen beinhaltet zentrale Vorschriften wie Inländerbehandlung und das Meistbegünstigungsprinzip. TPP beinhaltet Regelungen für den Verkauf bestimmter grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen, die es Anbietern ermöglichen, ihre Leistungen anzubieten, ohne in dem Empfängerland eine geschäftliche Tätigkeit aufbauen zu müssen. Geregelt wird aber auch, dass Anbieter von grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen registriert werden müssen, damit eine angemessene Regulierung und Überprüfung gewährleistet ist. Entsprechend dem Prinzip der Inländerbehandlung sind Anbieter aus TPP-Staaten dazu berechtigt, Finanzdienstleistungen in anderen TPP-Staaten anzubieten, wenn lokale Anbieter in dem jeweiligen Land dazu berechtigt sind. Hier gelten jedoch länderspezifische Ausnahmen, die in Anhang III (*Annex III: Financial Services*) aufgeführt sind. So gilt für die USA beispielsweise die Regelung, dass ausländische Banken nicht Teil des *Federal Reserve System* (Fed) sein dürfen und demnach auch bei der Wahl des Präsidenten der Fed nicht stimmberechtigt sind.

TPP beinhaltet darüber hinaus konkrete Vorschriften für Versicherungsdienstleistungen, Portfolio-Management und Dienstleistungen zur elektronischen Kartenzahlung sowie für den Informationstransfer zur Datenverarbeitung. Schließlich wird den Staaten in dem Abkommen ein Ermessensspielraum eingeräumt, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilität zu erlassen. Diese verstoßen somit nicht gegen die Nicht-Diskriminierung.

Bewertung

Die Zielsetzung von TPP, Handels- und Investitionsbarrieren auch im Bereich der Finanzdienstleistungen abzubauen, wird in den beteiligten Staaten über eine Integration der nationalen Finanzdienstleistungsmärkte

in größere Produktvielfalt, Finanzierungs- und Investitionsmöglichkeiten für Unternehmen und Bürger resultieren. Dabei dürften Teilnehmerländer mit den am weitesten entwickelten Finanzsystemen und global wettbewerbsfähigsten Strukturen am meisten profitieren.

Dagegen könnte sich die Anwendung der Prinzipien Inländerbehandlung und Meistbegünstigung nachteilig auf die nicht-beteiligten Länder auswirken. Durch das Freihandelsabkommen können Staaten mit starken Bankensektoren, vor allem die USA und Japan, ihre weltweite Wettbewerbsposition weiter ausbauen. Deutschland und Europa drohen dagegen im internationalen Wettbewerb der Finanzsysteme weiter zurückzufallen, was auch die Realwirtschaft beeinträchtigen würde. Die Unternehmen benötigen leistungsstarke Banken, um ihr Kerngeschäft erfolgreich zu betreiben.

TPP könnte die globale Konzentration im Finanzbereich weiter vorantreiben. Deutsche und europäische Finanzinstitute wären von dieser Entwicklung abgekoppelt. So trägt TPP dazu bei, bestehende Markt- und Wettbewerbsstrukturen im internationalen Finanzsystem zu zementieren. Das Abkommen setzt auf diese Weise die EU in Zugzwang, über Umstrukturierungen und Reformen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit im Bereich Finanzdienste auszubauen. Hiervon würde auch die europäische Realwirtschaft profitieren.

Seit dem Ausbruch der Finanzkrise 2007 wurden weltweit zahlreiche Regulierungsmaßnahmen ergriffen, die die Märkte krisensicherer machen sollen. Die strengere Regulierung der Finanzmärkte hat jedoch, anders als geplant, zu regulatorischen Divergenzen zwischen der EU und den USA geführt. Zwar sieht TPP eine angemessene Regulierung und Überwachung des Finanzsektors vor; die Vertragsparteien streben dazu eine gegenseitige Anerkennung finanzaufsichtlicher Maßnahmen an. Allerdings räumt das Abkommen den Staaten Ermessensspielräume ein, eigene Maßnahmen zur Finanzstabilität zu erlassen. Auch länderspezifische Ausnahmen stehen einem kohärenten Finanzraum im Wege. Dadurch können bankaufsichtliche Schieflogen entstehen, die auch auf Nicht-Teilnehmerstaaten ausstrahlen.

Ausgewogene Finanzmarktregulierung ist immer eine Gratwanderung, die auch ihre Nebenwirkungen mit ins Kalkül ziehen muss. Global unterschiedliche Regeln für Kapital, Liquidität, Bankenabwicklung und -struktur drohen die Finanzmärkte zu fragmentieren, mit unerwünschten Folgen für Banken, Finanzmärkte und Realwirtschaft. Kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Banken- und Finanzgeschäft, kann dies auch Wettbewerbsverzerrungen in der Realwirtschaft hervorrufen. Das liegt nicht im Interesse der Industrie. Andererseits könnten konsequent angewandt Dialogformate genutzt werden, um eine konsistentere Finanzmarktregulierung zu erreichen.

TPP enthält auch für den Bereich der Finanzdienstleistungen Instrumente zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten. Inwieweit diese geeignet sind, einen angemessenen Interessenausgleich zwischen den beteiligten Parteien sicherzustellen, muss sich in der Praxis zeigen.

Telekommunikation (Kapitel 13)

(Telecommunications)

Der Markt für Telekommunikationsdienstleistungen der TPP-Staaten beträgt, ohne Einbeziehung der USA, rund 300 Milliarden US-Dollar. Das Kapitel Telekommunikation trägt der Tatsache Rechnung, dass leistungsfähige Telekommunikationsnetze und wettbewerbsfähige Preise für Telekommunikationsdienstleistungen wesentliche Standortbedingungen sind. Sie fördern wirtschaftlichen Wohlstand und Innovation. Telekommunikationsnetze sind als grundlegende Infrastrukturen inzwischen von genauso hoher Bedeutung wie Verkehrs- oder Energienetze.

Die TPP-Regelungen zu Telekommunikation verpflichten die Vertragsstaaten grundsätzlich, diskriminierungsfreien Wettbewerb zu gewährleisten. Dies betrifft etwa die Verpflichtung für die Vertragsstaaten, den Telekommunikationsanbietern anderer Vertragsstaaten Zugang zu den jeweiligen vorhandenen Netzen zu ermöglichen, damit die versandten Datenpakete ihren Empfänger im jeweiligen Zielland erreichen können. Auch soll es Telekommunikationsanbietern der Vertragsstaaten möglich sein, in anderen TPP-Märkten wirtschaftlich tätig zu werden. Dafür muss ihnen ein ungehinderter Zugang zu wesentlichen, staatlich-kontrollierten Marktzugangsbedingungen in diskriminierungsfreier Weise gewährt werden. Dies betrifft insbesondere die gleichberechtigte Teilhabe an der nationalen Spektrumsvergabe für den Mobilfunk, an Kabelverlegearbeiten für leitungsgebundene Telekommunikation sowie die diskriminierungsfreie Berücksichtigung bei der nationalen Vergabe von Telefonnummern. Hier fordert TPP ein Höchstmaß an transparenten exekutiven und legislativen Entscheidungsprozessen ein. Die Vertragsstaaten werden zudem dazu verpflichtet, nicht nur Telekommunikationsunternehmen anderer TPP-Staaten nicht zu diskriminieren – es sollen auch keine bestimmten Telekommunikationstechnologien bevorzugt oder benachteiligt werden. Vielmehr soll ein Regulierungskonzept der „Technologieoffenheit“ praktiziert werden. Im Hinblick auf das Roaming gilt eine Art Meistbegünstigungsklausel: Bestehen zwischen zwei Vertragsstaaten präferentielle Vereinbarungen über die Gebühren für die zwischenstaatliche Kommunikation, so müssen auch die Telekommunikationsanbieter der anderen Vertragsstaaten in den Genuss dieser Konditionen kommen. Schließlich sollen die Vertragsstaaten auch andere Wege der zwischenstaatlichen Kommunikation zulassen. Das bedeutet etwa, dass nationale Telekommunikationsanbieter Dienste wie *Voice over IP* oder die Datenübertragung via WiFi nicht behindern dürfen.

Im Übrigen verbleiben wesentliche telekommunikationspolitische Weichenstellungen aber in der Hoheit der Vertragsstaaten. So ist es Sache der Vertragsstaaten, ob und in welchem Maße auf ihrem Gebiet eine sektorspezifische Regulierung der Telekommunikationsindustrie erfolgt, um Wettbewerb zu sichern beziehungsweise diesen überhaupt erst herzustellen. Allerdings müssen Telekommunikationsanbieter aus anderen Vertragsstaaten wie inländische Telekommunikationsanbieter behandelt werden. Hinsichtlich der Verpflichtung über flächendeckende Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen für die gesamte Bevölkerung (sogenannte Universaldienste) trifft das Abkommen keine Vorgaben, außer dass diese verhältnismäßig ausgestaltet sein müssen.

Bewertung

Aus Sicht der deutschen Industrie sind die Regelungen des Kapitels zu Telekommunikation zu begrüßen. Strittige Fragen bezüglich der Regulierungsintensität, des Universaldienstes oder auch der genauen Ausgestaltung der Netzneutralität sind nicht umfasst und verbleiben damit in der Kompetenz der Vertragsstaaten. Ein effektiver Wettbewerb ohne Diskriminierung ausländischer Anbieter, so wie ihn TPP vorsieht, entspricht im Wesentlichen den Regeln des europäischen Telekommunikationsmarkts und ist zu unterstützen.

E-Commerce (Kapitel 14)

TPP erweitert die globalen Regelungen für den grenzüberschreitenden digitalen Handel wesentlich und würde diesen deutlich fördern. Gerade bezüglich Datentransfers und -lokalisierungen haben die Bestimmungen des E-Commerce-Kapitels Modellcharakter. Diese sollten auch in der WTO sowie in Freihandelsabkommen der EU angestrebt werden.

Das E-Commerce-Kapitel bezieht sich auf sämtliche Regelungen der Vertragsparteien, die den grenzüberschreitenden Handel über elektronische Mittel betreffen. Ausgenommen von den Bestimmungen sind jedoch

das öffentliche Beschaffungswesen, Daten, die von staatlichen Stellen erhoben werden sowie Daten von Finanzinstitutionen und -dienstleistern. Für letztere gelten spezielle Regeln unter dem TPP-Kapitel 11.

Die TPP-Staaten vereinbaren, dauerhaft davon abzusehen, digitale Produkte anderer Vertragsparteien zu verzollen (zum Beispiel Text, Musik, Software in digitalisierter Form). Ebenso verbietet TPP, zwischen inländischen digitalen Produkten und digitalen Produkten aus anderen Vertragsstaaten zu diskriminieren. Ausgenommen von dieser Bestimmung sind jedoch Subventionen. Für Malaysia und Vietnam fällt die Nicht-Diskriminierung zudem erst zwei Jahre nach Inkrafttreten von TPP unter das Staat-zu-Staat-Streitschlichtungsverfahren (Kapitel 28).

Wie die Regelungen über digitale Produkte, so greifen auch die TPP-Bestimmungen zur Handelserleichterung Vorschriften auf, die in den meisten neueren Freihandelsabkommen bestehen. So müssen alle Vertragsparteien den elektronischen Vertragsabschluss erleichtern und eine an internationalen Normen orientierte E-Commerce-Regulierung anwenden. Darüber hinaus werden TPP-Vertragsparteien dazu angehalten, für sämtlichen Handel eine digitale administrative Handelsabwicklung zu ermöglichen.

TPP ist das erste Freihandelsabkommen, das verbindliche Regelungen zum freien Datenverkehr beinhaltet. So müssen TPP-Vertragsparteien untereinander grenzüberschreitende Datentransfers ermöglichen, die zu kommerziellen Zwecken von Dienstleistungsanbietern und Investoren getätigt werden. Dies gilt ausdrücklich auch für personenbezogene Daten. Ebenso darf die Nutzung lokaler Rechenanlagen kein Marktzugangskriterium zwischen den Vertragsparteien sein. Eine Ausnahme von diesen beiden Bestimmungen besteht für den Schutz legitimer öffentlicher Interessen, soweit dementsprechende Maßnahmen nicht-diskriminierend sowie so wenig handelsrestriktiv wie möglich sind. Was genau unter „legitimen öffentlichen Interessen“ zu verstehen ist, wird jedoch nicht näher definiert. Für Malaysia und Vietnam fallen die Regelungen zum Datentransfer erst zwei Jahre nach Inkrafttreten unter den staatlichen Streitschlichtungsmechanismus. Für Vietnam trifft dies ebenfalls für Lokalisierungsanforderungen an Rechenanlagen zu.

In TPP wird – ebenso erstmalig in einem Freihandelsabkommen – der erzwungene Technologietransfer von Software beschränkt. TPP-Vertragsparteien wird verboten, Anbieter von Massenmarkt-Software aus anderen Vertragsstaaten als Marktzugangskondition vorzuschreiben, Quellcodes gegenüber staatlichen Stellen offenzulegen. Ausgenommen hiervon ist Software für kritische Infrastruktur. Weder Massenmarkt-Software noch kritische Infrastruktur werden näher definiert. Auch soll diese Bestimmung nicht ausschließen, dass Quellcodes im Rahmen von Vertragsbestimmungen, der Respektierung nationaler Gesetze und Patentanträgen offengelegt oder modifiziert werden müssen.

Das Kapitel über E-Commerce stipuliert ebenso verbindliche Regeln bezüglich des Datenschutzes, der Bekämpfung von Spam und dem Online-Verbraucherschutz. Alle TPP-Staaten müssen diesbezüglich nationale Regelungen einführen oder beibehalten. Jedoch wird das Schutzniveau und wie diese Regelungen genau auszugestaltet sind, nicht vorgegeben. Die Vertragsparteien werden darüber hinaus dazu angehalten, compatible Datenschutzregeln anzustreben, die sich an nicht näher definierten internationalen Prinzipien orientieren sollen. TPP ist das erste Freihandelsabkommen, das verbindliche Bestimmungen zum Datenschutz einführt.

TPP beinhaltet ebenfalls unverbindliche Regelungen zur Internet Governance. Die Vertragsparteien werden dazu aufgefordert, unnötige regulatorische Hindernisse für elektronische Übertragungen zu vermeiden. Auch soll allen interessierten Parteien aus den Vertragsstaaten ermöglicht werden, Eingaben bei der Regulierung elektronischer Übertragungen zu geben. Das E-Commerce-Kapitel führt zudem unverbindliche Regelungen zur Netzneutralität ein. So sollten Verbraucher die Möglichkeit haben, auf Anwendungen und Dienstleistungen ihrer Wahl im Internet zuzugreifen sowie Endgeräte ihrer Wahl mit dem Internet zu verbinden.

Schließlich beinhaltet TPP auch unverbindliche Regelungen, welche die Vertragsparteien dazu auffordern, bezüglich weiterer nationaler Regelungen zu kooperieren. Das betrifft unter anderem die Cybersicherheits-Kooperation, die erstmalig in einem Freihandelsabkommen behandelt wird.

Das E-Commerce-Kapitel muss in Relation mit den anderen TPP-Bestimmungen ausgelegt werden. So unterliegt es dem zwischenstaatlichen TPP-Streitschlichtungsmechanismus (Kapitel 28) und den allgemeinen Ausnahmen, wie dem Schutz nationaler Sicherheit, der öffentlichen Moral und der Gesundheit.

Bewertung

TPP ist das bisher ambitionierteste Freihandelsabkommen bezüglich des digitalen Handels. Die Regelungen zu E-Commerce bedeuten einen deutlichen Fortschritt für das globale Handelsregime. Dies ist umso signifikanter, als dass TPP auch Vertragsparteien umfasst, die bisher zu den protektionistischsten Staaten im digitalen Handel zählten. Da TPP bezüglich des digitalen Handels jedoch weitgehend Neuland betritt, sind einige Bestimmungen noch ungenau definiert. Hier muss gegebenenfalls die exakte Auslegung über den TPP-Streitschlichtungsmechanismus geregelt werden.

Die Bestimmungen zu digitalen Produkten stellen die notwendige Rechtssicherheit her, die Handel und Investitionen fördert. Von herausragender Bedeutung sind die Bestimmungen zum freien Datenverkehr. Sie sind nicht nur für den E-Commerce von großer Bedeutung, sondern beispielsweise auch für Big Data, Cloud-Anwendungen sowie den Datenaustausch für Forschung und Personalverwaltung. Zudem könnte zukünftig auch arbiträre Internetzensur unter diesen Regelungen angefochten werden. Allerdings sollte das Recht auf uneingeschränkten Datentransfer für sämtliche Nutzer und legale Übertragungen gelten und nicht – wie in TPP – nur für kommerzielle Transaktionen von Dienstleistungsanbietern und Investoren. Durch das TPP-Verbot von Lokalisierungsanforderungen können Sicherheitsrisiken sowie große Kosten- und Effizienzverluste vermieden werden, die der notwendige Aufbau von Rechenanlagen für jeden individuellen Markt mit sich bringt. Wichtig ist, dass die Bestimmungen zu Datentransfers und -lokalisierung in TPP keine Verpflichtungen für Unternehmen und private Akteure beinhalten. Diesen steht es frei, Daten lediglich lokal zu speichern und zu transferieren. Auch die TPP-Bestimmungen zu Software-Quellcodes sind überaus zu begrüßen, da diese Handel, Investitionen und Innovation fördern.

Eine wesentliche Schwäche des TPP-E-Commerce-Kapitels ist jedoch, dass das öffentliche Beschaffungswesen von den Bestimmungen ausgeschlossen ist. Der Business-to-Government (B2G)-E-Commerce nimmt eine zunehmend große Bedeutung ein.

Der digitale Handel benötigt Cybersicherheit und einen hohen sowie interoperablen Daten- und Verbraucherschutz, um das Vertrauen und den Schutz von Unternehmen sowie Verbrauchern zu gewährleisten. Während die vagen TPP-Bestimmungen in diesen Bereichen keine weitreichenden direkten Folgen haben werden, stellen sie doch einen richtigen Ansatz für die Weiterentwicklung des globalen Handelsregimes dar. Der Datenschutz ist allerdings ein überaus sensibles Thema, das sehr viel weiter reichende Aspekte als den des Freihandels beinhaltet. Für die EU erscheint es nicht angemessen, Datenschutzregeln im Rahmen von Freihandelsabkommen zu behandeln.

Öffentliches Auftragswesen (Kapitel 15)

(Government Procurement)

Für den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe haben sich die TPP-Staaten grundsätzlich auf eine größere gegenseitige Öffnung ihrer Märkte sowie bestimmter gleichgestellter Aufträge im Bereich der Daseinsvorsorge geeinigt. Dabei stipulieren die beteiligten Staaten untereinander zugleich die Beachtung wichtiger Mindestregelungen für ein geordnetes und faires Vergabeverfahren. Die damit angestrebte verbesserte grenzüberschreitende Marktöffnung wird jedoch durch zahlreiche Begrenzungen des Geltungsbereichs und teils weitreichende Ausnahmen in den Öffnungszusagen der einzelnen Staaten konterkariert.

Mit dem Kapitel über das öffentliche Auftragswesen haben sich die TPP-Vertragsstaaten darauf geeinigt, die Prozesse bei öffentlichen Vergaben, die in den Geltungsbereich des Abkommens fallen, so zu gestalten, dass sie transparent und planbar sind. Anbieter aus TPP-Staaten sollen gerecht und unparteiisch behandelt werden. So verpflichten sich die Vertragsstaaten insbesondere, in Vergabeverfahren faire und objektive Anforderungen an Bieter zu stellen, Verträge lediglich auf Grundlage der in den Ausschreibungsunterlagen definierten Bewertungskriterien zu vergeben und die Vergabeverfahren fair durchzuführen. Vorgesehen sind ferner Beschwerdemechanismen, mit denen die Auftragsvergabe im Streitfall überprüft werden kann.

Die Regelungen des Kapitels betreffen nur jene Beschaffungsbereiche, die in den Anhängen für jeden TPP-Vertragspartner gesondert aufgelistet sind. In den Anhängen ist ebenso festgelegt, ab welchen Mindestauftragswerten (Schwellenwerten) die TPP-Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen gelten. Beispielsweise sind für Bundesbeschaffungen der USA als Schwellenwerte für Liefer- und Dienstleistungen 130.000 Sonderziehungsrechte (umgerechnet 181.200 US-Dollar) und für Bauleistungen fünf Millionen Sonderziehungsrechte vorgesehen (umgerechnet 6,97 Millionen US-Dollar).² Für Projekte, die unter diese Schwellenwerte fallen, gelten die Regelungen des Kapitels nicht. Die Schwellenwerte werden alle zwei Jahre überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Der Geltungsbereich des Abkommens ist allerdings teilweise eng begrenzt, und es sind zahlreiche, teils sehr weitreichende Ausnahmeregelungen vorgesehen, nach denen das Abkommen nicht zur Anwendung kommt. So gelten die TPP-Regelungen zur öffentlichen Beschaffung beispielsweise nicht für Beschaffungen der USA auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene. Ferner gelten für US-Beschaffungen viele weitere bedeutende Ausnahmen. So sollen Unternehmen aus TPP-Vertragsparteien zwar einerseits teilweise von den Zugangsbeschränkungen gemäß den *Buy American*-Vorschriften befreit werden, doch bleiben andererseits wichtige Bereiche mit Geltung von *Buy American*-Vorschriften weiter ausgeklammert, etwa bei Zuschüssen des Bundes für staatliche und lokale Verkehrs- und Infrastrukturprojekte sowie im Wasserbereich. Weitere Ausnahmen auf US-Seite gelten für Beschaffungen bestimmter Güter, wie zum Beispiel gewisser Stahlsorten und Produkte, die daraus hergestellt sind, sowie für Programme zum Mittelstandsschutz. Hinzu kommen Ausnahmen bei Aufträgen über besonders sicherheitsrelevante Beschaffungen im Verteidigungs- und Heimatschutzbereich.

Im Rahmen von TPP haben sich Kanada, Mexiko und die USA darauf verständigt, die Vergabeprozesse und Schwellenwerte gemäß dem zwischen ihnen bereits bestehenden Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) mit denen gemäß TPP zu harmonisieren. Unternehmen dieser Länder werden zwar einerseits teilweise von *Buy American*-Vorschriften befreit, doch bleiben Ausnahmen für *Buy American*-Vorschriften wohl auch in wichtigen Bereichen des Verkehrs und der Infrastruktur bestehen.

Bewertung

Positiv zu beurteilen ist, dass das Abkommen grundsätzlich zu einer verstärkten gegenseitigen Anerkennung wesentlicher Prinzipien eines geordneten und fairen öffentlichen Vergabeverfahrens im Kreise der TPP-Vertragsparteien führt. Im Vergleich zur bisherigen Situation führt die Übereinkunft zu einigen Verbesserungen der gegenseitigen Marktöffnung bei großen öffentlichen Aufträgen, entsprechenden Aufträgen in Bereichen der Daseinsvorsorge und bei Beschaffungen von Energieversorgungsunternehmen.

Die angestrebte verstärkte Marktöffnung wird jedoch durch starke Begrenzungen des Geltungsbereichs und teils weitreichende Ausnahmen konterkariert. Beispielsweise sind öffentliche Aufträge der subzentralen Ebene bei Beschaffungen der USA vollständig aus dem Geltungsbereich des Abkommens ausgeklammert.

² Das Sonderziehungsrecht ist ein künstliches, vom Internationalen Währungsfonds eingeführtes Zahlungsmittel. Der Wert der Sonderziehungsrechte richtet sich nach einem Währungskorb aus Euro, US-Dollar, Yen, britischem Pfund sowie ab Oktober 2016 auch Renminbi.

Nachteilig erscheint ebenso, dass wohl auch nennenswerte Ausnahmen von der Marktöffnung bei Projekten fortbestehen, für die *Buy American*-Regelungen und/oder sonstige nationale Sonderregelungen gelten.

Wettbewerb (Kapitel 16)

(Competition)

Aus Sicht der deutschen Industrie sind die im Wettbewerbskapitel verankerten Prinzipien der Transparenz, der Nicht-Diskriminierung und der Verfahrensgerechtigkeit zu begrüßen. Wünschenswert wäre eine Bezugnahme auf die Anwendung materiellen Rechts, insbesondere auf eine Verständigung, dass wettbewerbsbeschränkendes Verhalten durch Kartelle, marktmächtige Unternehmen und Unternehmenszusammenschlüsse in den TPP-Handelsbeziehungen zu unterbinden sei. Hier sollte in zukünftigen Freihandelsabkommen an die Aufnahme einer Bezugnahme auf international anerkannte Regelwerke gedacht werden.

TPP schreibt vor, dass die Vertragsparteien nationale Wettbewerbsgesetze erlassen oder beibehalten sollen, um wirtschaftliche Effizienz und Verbraucherwohlfahrt zu stärken. Die Gesetze sollen durchgesetzt werden und die *APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform* gebührend berücksichtigen. Diese besagen, dass die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, Transparenz, Rechenschaftspflicht und die Anwendung der Wettbewerbsregeln gewährleistet werden müssen.

Die Wettbewerbsgesetze sollen grundsätzlich für das gesamte Territorium des Vertragspartners gelten – Ausnahmen müssen transparent sein und im öffentlichen Interesse liegen. In Kartellverfahren, die schriftlichen Niederschlag finden, sollen die Verteidigungsrechte gewahrt werden, insbesondere die Anhörungsrechte der Parteien. Hierbei sollen die TPP-Staaten den Schutz vertraulicher Informationen und von Geschäftsgeheimnissen gewährleisten. Die Wettbewerbsbehörden müssen den Sachverhalt und die Art der Zuwiderhandlung von Amts wegen ermitteln. Verfahren sollen innerhalb eines angemessenen (*reasonable*) Zeitrahmens durchgeführt werden. Entscheidungen der Wettbewerbsbehörde sollen vor einem Gericht oder unabhängigen Tribunal anfechtbar sein. Wettbewerbsbehörden sollen Verfahren durch einvernehmliche Streitbeilegung beenden können und private Rechtsverfolgung – auch vor Gerichten oder anderen unabhängigen Tribunalen – gegen ihre Entscheidungen zulassen. Die Vertragsparteien sollen untereinander kooperieren und ein System des Informationsaustauschs unterhalten.

Bewertung

Der BDI hält die getroffenen Vereinbarungen für sinnvoll. Fraglich ist, ob sie ausreichend sind. So fällt im Kapitel zur Wettbewerbspolitik auf, dass, anders als in CETA, eine Bezugnahme auf materiell anwendbares Recht fehlt. An keiner Stelle wird erwähnt, dass die Vertragsparteien insbesondere wettbewerbsbeschränkendes Verhalten durch Kartelle, marktmächtige Unternehmen und Unternehmenszusammenschlüsse in ihren Handelsbeziehungen unterbinden sollten. Hier könnte an die Aufnahme einer Bezugnahme auf international anerkannte Regelwerke gedacht werden, um ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich der zu inkorporierenden materiellen Wettbewerbsregelungen zu erreichen. Andernfalls könnte der Vertragstext unter Umständen nicht verhindern, dass einzelne Staaten materielle Standards hinsichtlich der Wettbewerbsregeln im Verhältnis zum geltenden EU-Recht oder zu international anerkannten Prinzipien abschwächen. Der BDI befürwortet die TPP-Maximen der Transparenz, Nicht-Diskriminierung und der Verfahrensgerechtigkeit. Positiv ist ebenfalls, dass die Vertragsparteien Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Kartellrechts der

jeweils anderen Vertragspartei mitteilen sollen. Dieser Schritt ist nach Ansicht des BDI im Sinne größtmöglicher Transparenz notwendig. Der Vertragstext stellt leider nicht an jeder Stelle eindeutig klar, dass die Gerichte – als überprüfende Instanz – unabhängig sein sollten.

Das Kapitel zur Wettbewerbspolitik in TPP unterliegt nicht dem zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismus unter Kapitel 28. Damit wird Konflikten in den jeweiligen nationalen Gesetzgebungen der Vertragsparteien vorgebeugt, was die Ratifizierung in den Mitgliedsstaaten erleichtert.

Staatsunternehmen (Kapitel 17)

(State-Owned Enterprises)

Dass staatliche Unternehmen und Staatsmonopole bei wirtschaftlicher Tätigkeit grundsätzlich kommerzielle Betrachtungen anstellen sollen, ist positiv zu bewerten. Diese Regelung hält die Vertragsparteien an, bei staatlichen Unternehmen auf Gewinnerzielungsabsicht und effiziente Strukturen zu achten. Die Verankerung der Prinzipien der Transparenz und Nicht-Diskriminierung sind ebenfalls zu befürworten. Auch wenn die Ausnahmen von den Vertragspflichten vielfältig und vielgestaltig sind, darf nicht übersehen werden, dass weitere Verpflichtungen den souveränen Hoheitsbereich der teilnehmenden Staaten direkt betreffen würden. Angesichts der vielen verschiedenen Vertragsparteien mit unterschiedlichsten nationalen Interessen wären sie nicht konsensfähig.

Die Bestimmungen unter Kapitel 17 sollen gewährleisten, dass gesetzliche Regelungen für alle Unternehmen gleichermaßen gelten, unabhängig davon, ob sie in staatlichem oder privatem Besitz sind. Die TPP-Staaten verpflichten sich, sicherzustellen, dass unternehmerisches Handeln von Staatsunternehmen auf der Basis kommerzieller Betrachtungen erfolgt. Ausnahmen sind im Anhang an das Kapitel geregelt und gelten beispielsweise für Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen bereitstellen. Durch TPP soll ebenfalls die Transparenz erhöht werden. Mitgliedsstaaten werden verpflichtet, vollständige Listen ihrer staatlich-kontrollierten Unternehmen zu veröffentlichen und auf Nachfrage, Informationen über Staatseigentum, Kontrolle und nicht-kommerzielle Hilfeleistung bereitzustellen. Diese Regelungen stellen ein neues Element in Handelsabkommen dar.

Bewertung

Die deutsche Industrie begrüßt, dass staatliche Unternehmen (Staatseigentum von mehr als 50 Prozent) und Staatsmonopole TPP-Regelungen zufolge bei wirtschaftlicher Tätigkeit grundsätzlich kommerzielle Betrachtungen anstellen sollten. Diese Regelung hält die Vertragsparteien an, bei staatlichen Unternehmen auf Gewinnerzielungsabsicht und effiziente Strukturen zu achten. So könnten prinzipiell auch Subventionswettläufe begrenzt werden. Positiv ist ebenfalls, dass TPP grundsätzlich garantieren soll, dass staatliche Monopole und Staatsunternehmen in einer nicht-diskriminierenden Weise tätig werden. Gleichzeitig werden die Vertragsparteien nicht daran gehindert, staatliche Monopole oder auch Staatsunternehmen zu gründen beziehungsweise beizubehalten. So werden souveräne Handlungsspielräume bewahrt. Diesen Weg hält der BDI für richtig, sind doch viele verschiedene Vertragsparteien mit unterschiedlichsten nationalen Interessen in das Vertragswerk eingebunden.

Für sensible Bereiche, die vertraglich festgeschrieben sind, lässt TPP die Möglichkeit offen, gegenüber den anderen Vertragsparteien diskriminierende Maßnahmen zu ergreifen. Dies betrifft beispielsweise Finanzdienstleistungen oder auch Situationen, in denen das Staatsunternehmen über einen bestimmten Schwellenwert verfügt.

lenwert hinaus defizitär arbeitet. Diese Ausnahmen sind verständlich, denn hier ist der souveräne Hoheitsbereich der teilnehmenden Staaten berührt. Grundsätzlich sollte die Regulierungshoheit der Staaten daher auch im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen anerkannt werden. Freihandelsabkommen wären überfrachtet und nicht konsensfähig, würde man dort auf Liberalisierungsprozesse drängen. Positiv ist in jedem Fall, dass den Vertragsparteien erhöhte Transparenzverpflichtungen auferlegt werden und diese verpflichtet werden, vollständige Listen ihrer staatlich-kontrollierten Unternehmen zu veröffentlichen. Auf Nachfrage müssen Informationen über Staatseigentum, Kontrolle und nicht-kommerzielle Hilfeleistung bereitgestellt werden.

Geistiges Eigentum (Kapitel 18)

(Intellectual Property)

TPP regelt umfassend alle Bereiche des geistigen Eigentums. Dabei orientiert sich TPP wesentlich an den bestehenden US-amerikanischen Regelungen. Insbesondere regelt TPP die Vereinbarung einer zwölfmonatigen Neuheitsschonfrist entsprechend des *America Invents Act*. Dies ist aus Sicht des BDI kritisch.

Das Kapitel zum Schutz geistigen Eigentums umfasst Regelungen zu Patenten, Markenzeichen, Urheberrechten, Industriedesigns, geografischen Angaben und Geschäftsgeheimnissen. Ebenso wird vorgeschrieben, wie Rechte des geistigen Eigentums durchgesetzt werden. Das Kapitel schafft für Patentregelungen Standards, die auf dem WTO-Abkommen zum Schutz des geistigen Eigentums (TRIPS) basieren, aber deutlich darüber hinausgehen. Markenzeichen und andere Zeichen, die von Firmen zur Unterscheidung ihrer Produkte auf dem Markt genutzt werden, müssen geschützt werden. TPP legt zudem Standards beim Urheberrechtsschutz fest, die Anbietern von Internetdienstleistungen ermöglichen, ihr Geschäftsmodell zu entwickeln, ohne die effektive Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen zu vernachlässigen. TPP soll den Zugang zu Arzneimitteln fördern, indem das Abkommen nicht nur die Entwicklung von innovativen, lebensrettenden Medikamenten und Behandlungen vereinfacht, sondern auch die Verteilung von Generika. Darüber hinaus verpflichtet TPP die Vertragsstaaten dazu, den Diebstahl von Geschäftsgeheimnissen strafrechtlich zu verfolgen. Ebenso schließt das Abkommen Schlupflöcher, die von Produktpiraten genutzt werden. Sanktionen für den Handel mit gefälschten Markenprodukten, die Umwelt und Sicherheit gefährden, werden verschärft.

Im Bereich Patente ist insbesondere auf Artikel 18.38 hinzuweisen. Dem Erfinder wird danach eine einjährige Neuheitsschonfrist zugestanden. Alle unmittelbar oder mittelbar auf den Erfinder zurückgehenden Vorveröffentlichungen der Erfindung stehen der Patentierung nicht entgegen, sofern sie nicht mehr als ein Jahr vor dem Tag der Erfindungsanmeldung beim Patentamt erfolgten.

Bewertung

Die Einführung einer zwölfmonatigen Neuheitsschonfrist ist kritisch zu bewerten.

Derzeit laufen Bestrebungen, international das materielle Patentrecht zu harmonisieren. In diesen Verhandlungen spielt unter anderem die mögliche Einführung einer Neuheitsschonfrist eine wichtige Rolle. Dabei lehnt die deutsche Wirtschaft die Einführung einer Neuheitsschonfrist im deutschen und europäischen Patentrecht ab. Das bestehende Patentrecht, das ohne eine Neuheitsschonfrist auskommt, hat sich bewährt. Die Einführung einer solchen Frist würde dagegen zu einer weiteren Fragmentierung des Patentrechts führen und damit die Komplexität erhöhen sowie die Rechtsunsicherheit für die Nutzer verschärfen.

Die Diskussion über die Einführung einer Neuheitsschonfrist im deutschen oder europäischen Patentrecht hat seit kurzem wieder Auftrieb bekommen. Auch im Rahmen der TTIP-Verhandlungen ist diese Frage immer wieder Diskussionsthema gewesen. Bislang aber steht die EU den Bestrebungen der USA für eine solche bilaterale Regelung im Rahmen von TTIP ablehnend gegenüber.

Es steht zu befürchten, dass eine Festlegung einer Neuheitsschonfrist in einem bilateralen Vertrag auch für die internationalen Harmonisierungsgespräche eine gewisse Vorfestlegung treffen würde, die vermieden werden sollte. Aus diesem Grund fordert der BDI, eine Regelung zu Patenten und zur Neuheitsschonfrist im Rahmen von TTIP zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund ist es bedauernd, dass TPP die Neuheitsschonfrist festlegt. Es ist zu befürchten, dass diese auch in TTIP übernommen werden könnte und so ein gewisser Domino-Effekt einsetzt.

Nachhaltige Entwicklung (Kapitel 19 und 20)

(Labour, Environment)

TPP enthält ein umfassendes Nachhaltigkeitskapitel, das insbesondere die Rechte von Arbeitnehmern und Gewerkschaften in den beteiligten Entwicklungs- und Schwellenländern stärkt. Diese Regelungen sind zu begrüßen. Gleichwohl sollten für ein Abkommen zwischen Industrienationen wie TTIP höhere Maßstäbe im Bereich der Nachhaltigkeit gelten. Der Ausbau der multilateralen Investitions- und Handelsbeziehungen darf nicht zulasten der Sozialstandards, der Arbeitnehmerrechte oder auch der Umwelt gehen. Gleichzeitig kann durch TPP das Zusammenspiel von Wirtschaftswachstum, sozialer Entwicklung und Umweltschutz im transpazifischen Raum gestärkt werden.

Handel und Arbeit

In diesem Kapitel verpflichten sich die TPP-Mitgliedsstaaten dazu, jene Regelungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) anzunehmen und aufrechtzuerhalten, die auf der *Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* beruhen. Diese umfassen (1) die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen; (2) die Abschaffung von Zwangsarbeit; (3) die Abschaffung von Kinderarbeit; (4) das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Mit TPP verständigen sich die Vertragsparteien darauf, den Schutz der grundlegenden Prinzipien und Rechte der Arbeit gesetzlich zu gewährleisten. Sie erkennen an, dass Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Ländern nicht zu Zwecken des Handelsprotektionismus missbraucht, aber auch nicht zur Förderung von Handel und Investitionen gesenkt werden sollten. Es wird explizit untersagt, von den vereinbarten Grundsätzen in der Form abzuweichen, dass dies Handel und Investitionen zwischen den Vertragsparteien beeinträchtigt. Die TPP-Parteien verpflichten sich, ihre nationalen Arbeitsgesetze und die entsprechenden Vereinbarungen des Abkommens effektiv umzusetzen. Ein Mangel an Ressourcen gilt nicht als Rechtfertigung für Verfehlungen.

Der effektive Rechtsschutz der Arbeitnehmer bildet einen Kernbereich des Kapitels. Die Vertragsparteien müssen den Zugang zu fairen, ausgewogenen und transparenten Verwaltungs- und Gerichtsverfahren jederzeit gewährleisten. Außerdem treten zusammen mit TPP bilaterale Zusatzabkommen der USA mit Brunei, Malaysia und Vietnam in Kraft, in denen die südostasiatischen Länder weitere Verpflichtungen im Arbeitsbereich übernehmen. Diese sehen nationale Gesetzesänderungen zur Stärkung der Arbeitnehmerrechte vor. So müssen beispielsweise Brunei und Vietnam unabhängige Gewerkschaften zulassen. Malaysia muss die Vereinigungsfreiheit gewährleisten, Zwangsarbeit abbauen und die rechtlichen Voraussetzungen

schaffen, dass auch ausländische Arbeitskräfte Führungspositionen in Gewerkschaften übernehmen können. Konkrete Implementierungspläne sollen die Umsetzung sicherstellen.

Ein weiterer Schwerpunkt des Kapitels liegt in der Vereinbarung eines Kooperationsverfahrens, das eine effektive und enge Zusammenarbeit der TPP-Mitglieder zur Umsetzung der vereinbarten Arbeitsstandards gewährleisten und fördern soll. Das Kooperationsverfahren regelt unter anderem, wie Stakeholder der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite einbezogen werden sollten, zum Beispiel über nationale Beratergruppen. Zu den Zielen der Kooperation gehört, dass Arbeitsplätze in Schwellenländern geschaffen, Arbeitskräfte durch bessere Ausbildung gefördert, KMU unterstützt, Arbeitsschutz sowie die Gleichstellung von Arbeitern gestärkt und Diskriminierung vermieden werden.

Für das Kooperationsverfahren ist ein institutioneller Mechanismus vorgesehen. Jedes Mitglied richtet ein Büro als Kontaktpunkt (*Contact Point*) ein. Dieses dient als Ansprechpartner für Fragen des Informationsaustausches und zur Beantragung von Regierungskonsultationen. Außerdem wird ein Rat für Arbeit (*Labour Council*) gegründet. Das Gremium besteht aus Regierungsvertretern der Vertragsparteien. Es vereinbart ein Kooperationsprogramm und überprüft die Umsetzung des Kapitels. Das Gremium ist angehalten, regelmäßige Umsetzungsberichte im Konsens zu verabschieden und – sofern nicht anders beschlossen – zu veröffentlichen.

Bei potentiellen Verstößen gegen Vereinbarungen des Kapitels sollten die betroffenen Staaten zunächst bilateral eine Einigung suchen. Können Konsultationen die Angelegenheit nicht binnen 60 Tagen zur Zufriedenheit aller betroffenen Vertragsparteien lösen, kann das allgemeine zwischenstaatliche Streitschlichtungsverfahren des Abkommens (Kapitel 28) eingesetzt werden. In dem Fall gibt ein Expertenpanel in einem öffentlichen Bericht Empfehlungen zur Lösung der strittigen Angelegenheit. Dabei sollen auch die Einschätzungen der ILO berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind Eingaben durch Dritte möglich, zum Beispiel durch Vertreter der Zivilgesellschaft. Die Vertragsparteien müssen nach Übermittlung eines Panel-Berichts einen Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen erstellen. Wird der Schiedsspruch von einer Partei nicht umgesetzt, können die betroffenen Parteien zur Durchsetzung auch ökonomische Mittel (zum Beispiel Aussetzung von Zollpräferenzen) einsetzen.

Handel und Umwelt

In Kapitel 20 (Environment) verpflichten sich die TPP-Mitgliedsstaaten, die Umwelt zu schützen und zu bewahren. Ziel des Kapitels ist es, vor allem durch verstärkte Zusammenarbeit aller Parteien zu einer nachhaltigen Entwicklung und einer besseren Regierungsführung bei Umweltfragen beizutragen. Keine Partei darf die Durchsetzung ihrer Umweltgesetze in einer Weise vernachlässigen, welche die Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen den TPP-Staaten beeinträchtigt. Die Parteien bekräftigen ihre Verpflichtung, die multilateralen Umweltabkommen umzusetzen, denen sie beigetreten sind. Gleichzeitig erkennen die Vertragsparteien die Hoheitsrechte der anderen Parteien zur eigenständigen Gesetzgebung und Prioritätensetzung zum Umweltschutz an.

TPP betont eine Reihe von besonders wichtigen Herausforderungen bezüglich des Umweltschutzes. Zu deren Bewältigung möchten die Vertragsstaaten die Öffentlichkeit informieren und einbeziehen sowie untereinander kooperieren. Diese Herausforderungen beinhalten beispielsweise den Schutz der Ozonschicht, die Meeresverschmutzung durch Schiffe sowie den illegalen Handel mit wildlebenden Tier- und Pflanzenarten. Darüber hinaus werden die umweltschädlichsten Formen von Fischereisubventionen untersagt und nachhaltige Methoden im Fischereisektor angestrebt. Außerdem verpflichten sich die TPP-Parteien dazu, die biologische Vielfalt zu wahren. Dazu werden alle Parteien aufgefordert, Informationen über Programme und Aktivitäten öffentlich zur Verfügung zu stellen.

Wie bereits im Kapitel Arbeit ist ein zentraler Bestandteil des Umweltkapitels, eine enge und dauerhafte Zusammenarbeit zu etablieren. Insbesondere in den Artikeln zu Handel und Artenvielfalt sowie für eine emissio-

onsarme und klimaresistente Wirtschaft verpflichten sich die Parteien zu kollektiven Aktionen. Vorgeschlagen werden drei Kooperationsgebiete im Artikel Handel und Artenvielfalt: 1) Die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt, 2) Schutz und Erhalt des Ökosystems und der Ökosystemleistungen und 3) Zugang zu genetischen Ressourcen und die Gewinnverteilung aus deren Nutzung. Für einen Übergang zu einer emissionsarmen und klimaresistenten Wirtschaft werden als Kooperationsbereiche die Energieeffizienz, die Entwicklung kosteneffizienter, emissionsarmer Technologien, alternative, saubere und erneuerbare Energiequellen und nachhaltige Transport- und städtische Infrastrukturentwicklung aufgezeigt. Die TPP-Staaten müssen das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht umsetzen. Mit TPP wollen die Parteien den Handel mit und die Investition in sogenannte Umweltgüter und -dienstleistungen fördern. Teil der Zusammenarbeit soll sein, nicht-tarifäre Handelsbarrieren für diese Produkte zu identifizieren und über ihre Beseitigung zu beraten.

In Bezug auf CSR werden die TPP-Parteien aufgefordert, Unternehmen zu Umweltmaßnahmen zu ermutigen und internationale Umweltstandards freiwillig zu übernehmen. Dies sei beispielsweise mit Hilfe öffentlich-privater Partnerschaften möglich. Freiwillige Mechanismen sollten unter anderem glaubhaft, praktikabel sowie wettbewerbs- und innovationsfördernd sein.

TPP verpflichtet die Mitgliedsstaaten, auf nationaler Ebene Verfahren zu garantieren, die ein effektives Vorgehen gegen die Verletzung von Umweltgesetzen ermöglichen. So soll sichergestellt werden, dass rechtliche, quasirechtliche oder administrative Prozesse für die Durchsetzung der Umweltgesetze unter dem jeweiligen nationalen Recht verfügbar sind. Die Prozesse sollen gerecht, angemessen und transparent sein. Jede Partei bleibt selbst dafür verantwortlich, angemessene Sanktionen oder Rechtsmittel gegen Verletzung des Umweltgesetzes zu definieren. Außerdem verpflichten sich die Parteien dazu, öffentliches Bewusstsein für die Umsetzung des Kapitels zu schaffen. Alle relevanten Informationen sollen veröffentlicht werden, um die Einholung von Expertenmeinungen zu gewährleisten. Dies soll beispielsweise über öffentlich zugängliche Websites erfolgen, über die Vorschläge eingereicht werden können.

Entsprechend der Regelungen im Kapitel Arbeit werden auch für die Belange des Kapitels Umwelt ein Kontaktpunkt und ein spezieller Ausschuss (*Environment Committee*) eingerichtet. Diesen kommt ebenfalls die Aufgabe zu, als zentrale Anlaufstelle zu dienen beziehungsweise die Umsetzung der Vereinbarungen zu regeln und zu überwachen. Genauso wie im Kapitel Arbeit, wird im Umweltkapitel bei Umsetzungs- und Streitfragen der Weg zu Konsultationen vorgegeben und die Möglichkeit der Streitschlichtung nach Kapitel 28 ermöglicht.

Bewertung

TPP dürfte mit den umfassenden Absprachen und Verpflichtungen auf den Gebieten Arbeit und Umwelt einen wertvollen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in der transpazifischen Region leisten. Die Umsetzung nationaler Gesetze und internationaler Verpflichtungen wird unterstützt und die Kooperation auf dem Gebiet verstärkt. Dabei gehen die Vereinbarungen in Umfang und Tiefe über bisherige US-Freihandelsabkommen hinaus. Beachtlich ist insbesondere, dass sich Brunei, Malaysia und Vietnam zu konkreten Gesetzesänderungen und Umsetzungsplänen verpflichtet haben, um die *Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* umzusetzen. Diese Art von begleitenden Vereinbarungen ist bei Handelsverträgen allgemein nicht üblich. Regelungen über Arbeitsschutz, Beschäftigungszeiten und Mindestlöhne sollen in allen nationalen Gesetzen verankert werden. Angesichts der Tatsache, dass bei TPP sechs der zwölf Parteien Schwellen- und Entwicklungsländer sind, ist dies bemerkenswert. Konkrete Verpflichtungen zu speziellen Themen, zum Beispiel zum Arbeitnehmerschutz oder auch zur Vermeidung schädlicher Fischereisubventionen, dürften kontinuierlich positive Impulse setzen. Gegenseitige Kontrolle, Informations- und Erfahrungsaustausch sowie Verfahren zur Beteiligung der Zivilgesellschaft gehören zu den Aspekten, die in allen beteiligten Staaten schrittweise zu besseren Bedingungen im Arbeits- und Umweltbereich beitragen können. Das TPP-Abkommen dürfte daher gerade für Länder mit niedrigem Einkommen eine Chance darstellen, im Nachhaltigkeitsbereich substantielle Verbesserungen zu erzielen.

Indem TPP Zusammenarbeit, Konsultationen und Streitschlichtung institutionalisiert, wird der Nutzen des Abkommens im Bereich der Nachhaltigkeit perpetuiert. Die Prozesse und Fristen sind klar und ausführlich dargestellt, sodass einer schnellen und dauerhaften Umsetzung der Vereinbarungen nichts im Wege stehen dürfte. Der BDI unterstützt eine effektive Umsetzung und Durchsetzung der Nachhaltigkeitskapitel auch in allen EU-Abkommen. Anders als in TPP und weiteren US-Abkommen setzt die EU in ihren Freihandelsabkommen bislang auf einen speziellen Streitbeilegungsmechanismus für die Kapitel Arbeit und Umwelt. Diese ermöglichen die Durchsetzung von Panel-Entscheidungen mit öffentlichem *naming and shaming*, aber nicht mit ökonomischem Druck. Der BDI hat diesen Ansatz bislang unterstützt, da sich dieser im Fall von ungelösten Streitfällen in dem Bereich als praktikabler und politisch effektiver herausstellen könnte als wirtschaftliche Sanktionen. Den Vertragsparteien steht nach TPP frei, alternative Streitschlichtungen, beispielsweise über multilaterale Verfahren, zu suchen.

Kleine und mittlere Unternehmen (Kapitel 24)

(Small and Medium-Sized Enterprises, SMEs)

Dass in einem Freihandelsabkommen erstmalig ein KMU-Kapitel enthalten ist, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Inhalte des Kapitels bleiben allerdings hinter den Erwartungen zurück. Sie konzentrieren sich ausschließlich auf die Einrichtung von Informations- und Beratungsangeboten, ohne konkrete Handlungsanweisungen für eine mittelstandsfreundliche Umsetzung zu geben.

Kapitel 24 beinhaltet Regelungen, die KMU gezielt dabei helfen sollen, vom internationalen Handel zu profitieren. Alle TPP-Länder verpflichten sich, eine Webseite bereitzustellen, die alle Bestimmungen aufführt, von denen KMU profitieren können. Dazu gehören genaue Informationen zu regulatorischen Einschränkungen für Importgüter sowie Regelungen zum geistigen Eigentum, zu Zöllen und zu nicht-tarifären Handelsbarrieren. Darüber hinaus wird ein KMU-Ausschuss (*Committee on SMEs*) gebildet, der laufend untersucht, wie KMU noch weiter unterstützt werden können.

Bewertung

TPP ist das erste Freihandelsabkommen, das ein eigenes KMU-Kapitel enthält. Die Inhalte des KMU-Kapitels sind mit dem vorgesehenen KMU-Kapitel in TTIP vergleichbar. In beiden Fällen sollen Webseiten mit mittelstandspezifischen Informationen und KMU-Ausschüsse eingerichtet werden. Aus Sicht des BDI ist die Einrichtung eines KMU-Kapitels eine positive Entwicklung, weil die Interessen mittelständischer Unternehmen dadurch mehr Aufmerksamkeit erlangen können. Gleichzeitig bleiben die Inhalte des KMU-Kapitels in TPP hinter den Erwartungen zurück. Das Kapitel sieht zu Recht zusätzliche Informations- und Beratungsangebote für mittelständische Unternehmen vor. Es gibt aber keine konkreten Handlungsanweisungen, wie eine mittelstandsfreundliche Ausgestaltung relevanter Themen und spezifischer Einflussmöglichkeiten aussehen müsste – zum Beispiel die gegenseitige Anerkennung gleichwertiger Standards, Normen und Zertifizierungen sowie die Vereinfachung der Zollabwicklung oder auch die Lösung von Streitfällen bei Handel oder Investitionen. Es bleibt abzuwarten, ob das KMU-Kapitel den beabsichtigten Mehrwert für mittelständische Unternehmen bringt. Weiterhin fällt auf, dass dem KMU-Kapitel in TPP keine Mittelstandsdefinition zugrunde liegt. Mit Blick auf TTIP erwartet die deutsche Industrie, dass sich die Vertragsparteien nicht allein auf die offizielle, rein quantitative Definition von KMU stützen, sondern auch die besondere Qualität des internationalisierten, industriellen Mittelstands deutschen Zuschnitts angemessen berücksichtigen.

Regulatorische Kohärenz und technische Handelsbarrieren (Kapitel 8 und Kapitel 25)

Der BDI begrüßt, dass TPP technische Handelsbarrieren abbaut und die regulatorische Zusammenarbeit intensiviert. Das Kapitel 25 von TPP enthält keine sektorspezifischen Regelungen. Einige sektorspezifische Verpflichtungen befinden sich jedoch im Kapitel über technische Handelsbarrieren (Kapitel 8). Darüber hinaus beinhaltet TPP eine Reihe von Anhängen, die bilaterale Regeln zwischen einzelnen Vertragsstaaten festlegen. So haben sich die USA und Japan auf die gegenseitige Anerkennung von technischen Regulierungen im Automobilsektor geeinigt. Dies betrifft unter anderem Regelungen zur Flammwidrigkeit der Inneneinrichtung, zum Schutz vor Frontzusammenstößen und zur Beschaffenheit von Scheibenwischern.

Technische Handelshemmnisse (Kapitel 8)

(Technical Barriers to Trade, TBT)

Das TBT-Kapitel ermöglicht, dass technische Regulierungen transparenter und unter größeren Beteiligungsmöglichkeiten entwickelt werden. Damit kann die Entstehung neuer Handelsbarrieren verhindert und bürokratischer Aufwand verringert werden. TPP erleichtert zudem die Zulassung von Konformitätsbewertungsstellen aus einem TPP-Partnerland. Darüber hinaus werden die Konformitätsbewertungen aus einem TPP-Partnerland gegenseitig anerkannt. Das Nicht-Diskriminierungsgebot gegenüber Konformitätsbewertungsstellen, die nicht-staatlich oder gewinnorientiert arbeiten, könnte die Heterogenität und Zersplitterung der zuständigen Stellen auf dem US-Markt weiter manifestieren. Eine transparentere Erarbeitung von technischen Regulierungen könnte auch Volkswirtschaften zugutekommen, die nicht TPP-Mitglieder sind. Dass Handelsstreitigkeiten zwischen den Vertragsparteien bezüglich des WTO-TBT-Abkommens nicht unter den TPP-Streitschlichtungsmechanismus fallen, ist zu begrüßen, weil die etablierte WTO-Streitschlichtung dadurch gestärkt wird.

Die Bestimmungen des Kapitels über technische Handelshemmnisse (*technical barriers to trade, TBT*) sollen dafür sorgen, dass technische Regulierungen, Standards und Konformitätsbewertungen transparent und nicht-diskriminierend sind. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass Staaten weiterhin den nötigen Spielraum haben, um technische Regulierungen einzuführen, die beispielsweise der Produktsicherheit dienen. Die Regelungen des Kapitels beinhalten zudem die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Unternehmen, allen voran KMU, sollen dadurch entlastet werden, dass keine doppelte Bewertungen mehr vorgenommen werden müssen. In Ergänzung zu den sektorübergreifenden Vereinbarungen werden in den Anhängen zum TBT-Kapitel sektorspezifische Vereinbarungen getroffen, um den Handel zu vereinfachen. Unter anderem betrifft dies Kosmetika, medizinische Geräte, Pharmazeutika sowie Informations- und Kommunikationstechnologien.

Die Vertragsparteien verpflichten sich bei der Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen anderer TPP-Staaten zur Inländerbehandlung: Eine Vertragspartei darf nicht verlangen, dass eine Konformitätsbewertungsstelle ihren Sitz im Inland hat. Die TPP-Staaten dürfen auch nicht Anforderungen definieren, die *de facto* dazu führen, dass ausländische Stellen nicht zugelassen werden. Die Vertragsparteien dürfen darüber hinaus keiner Konformitätsbewertungsstelle die Anerkennung verweigern, weil es sich um eine Nicht-Regierungsorganisation oder eine gewinnorientierte Organisation handelt. Ein Ausschuss für technische Handelsbarrieren (*Committee on Technical Barriers to Trade*) soll eine Liste von Konformitätsbewertungsstellen erstellen, die von allen TPP-Staaten anerkannt werden können.

Um den Aufbau neuer Handelsbarrieren zu verhindern und Transparenz zu steigern, gewähren die Vertragsparteien Marktteilnehmern anderer TPP-Staaten die Möglichkeit, Stellung zu geplanten technischen Regulierungen zu beziehen und Eingaben zu machen. Dabei darf nicht aufgrund der Nationalität diskriminiert werden. Dementsprechend dürfen die Stellungnahmen von Inländern nicht gegenüber Stellungnahmen von Marktteilnehmern aus anderen TPP-Staaten bevorzugt werden. Ebenso schreibt TPP ein sechsmonatiges Intervall zwischen Ankündigung und Inkrafttreten neuer technischer Regulierungen vor. Dies soll den Handelspartnern ermöglichen, sich auf neue Regelungen einzustellen sowie die Konformität ihres Produktes nachweisen zu können.

Der TPP-Streitschlichtungsmechanismus (Kapitel 28) bezieht sich grundsätzlich auch auf das TBT-Kapitel, jedoch nicht auf die Bereiche, die sich auf die Umsetzung des WTO-TBT-Abkommens beziehen.

Bewertung

Das TBT-Kapitel kann Handelsbarrieren abbauen, etwa bei der Zulassung von Konformitätsbewertungsstellen. So können Unternehmen von einer Stelle die Konformität des Produktes mit Anforderungen verschiedener Märkte feststellen lassen und damit Zeit und Kosten sparen. Dazu wird neben der Inländerbehandlung auch die Anerkennung von Konformitätsbewertungen aus einem TPP-Partnerland vereinbart. Dieser Ansatz sollte auch im transatlantischen Abkommen TTIP verfolgt werden. Das Nicht-Diskriminierungsgebot gegenüber Konformitätsbewertungsstellen, die nicht-staatlich oder gewinnorientiert arbeiten, scheint auf den sehr heterogenen US-Markt zu zielen, in dem Standardisierung und auch Konformitätsbewertungen ein profitables Wirtschaftsmodell darstellen. Da in den USA viele technische Standards für gleiche Produkte parallel existieren, gibt es einen hohen Bedarf an Organisationen, welche die Konformität mit diesen verschiedenen Standards nachweisen müssen. Dies mindert die Rechtssicherheit und Planbarkeit für Unternehmen. Der explizite Schutz von profitorientierten Organisationen in TPP könnte diese Heterogenität und Zersplitterung weiter manifestieren.

Dass Handelsstreitigkeiten über die Umsetzung des TBT-Abkommens der WTO nicht unter den TPP-Streitschlichtungsmechanismus fallen, ist zu begrüßen, weil dadurch die etablierte WTO-Streitschlichtung gestärkt wird.

Regulatorische Kohärenz (Kapitel 25)

(Regulatory Coherence)

TPP soll einen Beitrag dazu leisten, dass die in den Vertragsstaaten eingeführten Regulierungen die Handelsbeziehungen nicht belasten. Dazu wird vereinbart, dass Regulierungen transparent erarbeitet und Folgenabschätzungen sowie Konsultationen durchgeführt werden. Wenn diese Verpflichtungen umgesetzt werden, könnte TPP einen Beitrag dazu leisten, die Regulierungsprozesse in einzelnen Staaten effizienter und leichter verständlich zu gestalten. Davon können auch Handelspartner profitieren, die nicht TPP-Vertragsparteien sind. Das Abkommen sieht nur sehr vereinzelt sektorspezifische Regelungen vor, die für alle Vertragsparteien gelten und die über horizontale Verpflichtungen hinausgehen. Damit bleibt es unter dem Ambitionsniveau, das etwa bei TTIP erreicht werden sollte.

Ziel des Kapitels zur regulatorischen Kohärenz ist, dass alle Vertragsstaaten Regulierungen in einem offenen, transparenten und berechenbaren Prozess entwickeln. Dabei wird ausdrücklich anerkannt, dass Regulierungen dazu dienen, politische Ziele zu verfolgen, welche die Vertragsstaaten souverän definieren und die innerhalb der TPP-Staaten unterschiedlich ausfallen können.

Das Kapitel schreibt den Vertragsstaaten vor, die Prinzipien der guten Regulierungspraxis (*good regulatory practice*) zu berücksichtigen. Transparenz, Rechenschaft und Beteiligungsmöglichkeiten sollen im gesamten Prozess des Regulierungsprozesses gewährleistet werden. Dazu gehört auch ein intensiver Austausch von Regulierungsbehörden in einem Land, um redundante oder inkonsistente Regeln zu vermeiden.

Die TPP-Staaten sollen zudem Folgenabschätzungen für geplante Regulierungen durchführen, die darlegen, warum eine Regulierung nötig ist und welche Alternativen es gibt sowie die Verhältnismäßigkeit der geplanten Regulierung begründen. Insbesondere sollen dabei die Auswirkungen einer Regulierung auf den Mittelstand untersucht werden. Regulierungsbehörden der Vertragsparteien müssen ebenso sicherstellen, dass neue Regulierungen öffentlich zugänglich sind, idealerweise online.

Ein Ausschuss für regulatorische Kohärenz (*Committee on Regulatory Coherence*), dem Regierungsvertreter der TPP-Staaten angehören, soll die Einhaltung der Verpflichtungen überprüfen und Prioritäten für die künftige regulatorische Zusammenarbeit erarbeiten. Der Ausschuss soll insbesondere sicherstellen, dass sich interessierte Marktteilnehmer regelmäßig mit Eingaben an der Verbesserung der regulatorischen Kohärenz beteiligen können. Zudem ist zwischen den Vertragsparteien auch ein Austausch von bewährten Verfahren (*best practices*) vorgesehen.

Aufgrund der wenigen sektorspezifischen Regelungen bleibt offen, welche Branchen besonders profitieren könnten. Dies wird von der TPP-Umsetzung durch die Vertragsstaaten und die Regulierungsbehörden abhängen.

Bewertung

Das Kapitel orientiert sich an den Prinzipien der *good regulatory practice*. Wenn diese umgesetzt werden, kann TPP einen Beitrag dazu leisten, das Verständnis für die Regulierungen des Handelspartners zu erhöhen, handelshemmende Effekte im Vorfeld zu verhindern und so den Handel insgesamt zu fördern. Von der Umsetzung der *good regulatory practice* können auch Handelspartner profitieren, die nicht Vertragspartei von TPP sind. In dieser Hinsicht ist TPP durchaus ein Vorbild für andere Abkommen wie TTIP, deren Ziel es ist, auch handelsschaffende Elemente für Drittländer zu generieren.

TPP sieht keine branchenspezifischen Einigungen im Bereich der Regulierungskooperation vor. Es wäre wünschenswert, dass TTIP in dieser Hinsicht einen ambitionierteren Ansatz verfolgt.

Transparenz und Korruptionsbekämpfung (Kapitel 26)

(Transparency and Anti-Corruption)

Maßnahmen der TPP, welche die Integrität im öffentlichen und privaten Sektor fördern und unterstützen, sind zu begrüßen. Auch die in dem Abkommen vorgeschriebene Ratifizierung der UNCAC ist von entscheidender Bedeutung im Kampf gegen Korruption.

Kapitel 26 umfasst Regelungen zu Transparenz und Korruptionsbekämpfung. Die verantwortungsbewusste Kontrolle soll gestärkt werden, indem sich die TPP-Staaten dazu verpflichten, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (*United Nations Convention Against Corruption, UNCAC*) zu ratifizieren. Darüber hinaus sollen die Mitgliedsstaaten Gesetze zur Bestrafung von Bestechung von Amtsträgern verabschieden beziehungsweise aufrechterhalten. Die Staaten sollen sich des Weiteren dazu verpflichten, Maß-

nahmen zur Verringerung von Interessenkonflikten zu erlassen sowie Gesetze und Vorschriften gegen Korruption durchzusetzen. Schließlich soll Bürgern die Möglichkeiten gegeben werden, sich bei allen TPP-betreffenden Maßnahmen einzubringen.

Bewertung

Alle Maßnahmen, welche die Integrität im öffentlichen Sektor international fördern sollen, sind zu begrüßen. Denn deutsche Unternehmen haben auch im Ausland viel mit den örtlichen Behörden zu tun – im Bereich der Zölle, Steuern, Genehmigungsverfahren oder auch Gerichtsverfahren. Bestechung und Bestechlichkeit von Amtsträgern unter Strafe zu stellen, ist daher ein wichtiges Element für die erfolgreiche Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland. Für deutsche Unternehmen ist die Nicht-Bestechung von Amtsträgern im Ausland Pflicht. Dies stellt einen Straftatbestand in Deutschland dar. Daher sollte auch im Ausland selbst die Bestechung und Bestechlichkeit strafbar sein, um Korruptionsfreiheit international sicherzustellen.

Ein Beitritt aller TPP-Staaten zur UNCAC ist zu begrüßen. Auch eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit und die Unterstützung von Unternehmen, insbesondere von KMU, hinsichtlich der Entwicklung von Compliance-Programmen, sind positiv zu bewerten. Die UNCAC fordert von den Vertragsstaaten Maßnahmen für den privaten Sektor ein: Verbindlich sind beispielsweise Regelungen zur transparenten Buchführung und das Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern. Weitere vorgeschlagene Maßnahmen sind unter anderem die Unterstützung von Compliance-Systemen und Verhaltenskodizes für Unternehmen, die Kontrolle durch die interne Revision sowie die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und privaten Stellen.

Abschließend gilt, dass die Maßnahmen zu Korruptionsprävention und -bekämpfung auch um- und durchgesetzt werden müssen. Dass TPP die Staaten hierzu ausdrücklich auffordert, ist somit nur folgerichtig.

Streitschlichtung (Kapitel 28)

(Dispute Settlement)

TPP sieht ein zwischenstaatliches Streitschlichtungsverfahren vor, das auf weite Teile des Abkommens angewendet wird, einschließlich den Kapiteln zu Arbeits- und Umweltfragen. Ob TPP in dieser Hinsicht ein Vorbild für TTIP sein kann, ist noch zu klären. Der BDI hält ein zwischenstaatliches Streitschlichtungsverfahren in Freihandelsabkommen grundsätzlich für unverzichtbar.

Kapitel 28 sieht ein Staat-zu-Staat-Streitschlichtungsverfahren vor, das grundsätzlich für alle Bereiche des Abkommens gilt. In anderen Kapiteln sind jedoch teilweise spezifische Ausnahmen formuliert, beispielsweise im Kapitel zu gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen. Auch gilt die Streitschlichtung nicht für den Annex des Kapitels zu Transparenz und Korruptionsbekämpfung. Die TPP-Streitschlichtung ist jedoch, anders als in Abkommen der EU üblich, auf die Regelungen zu Arbeits- und Umweltstandards wie auch zu Staatsunternehmen anwendbar.

Die klagende Partei darf das Streitschlichtungsforum wählen. TPP schließt nicht aus, dass der WTO-Streitschlichtungsmechanismus genutzt wird. Reicht eine Partei ein Konsultationsersuchen ein, wird dieses durch die in Kapitel 27.5 etablierten Kontaktstellen der Vertragsstaaten mit allen TPP-Partnern geteilt. Möchte sich ein weiteres Land den Konsultationen anschließen, kann es dies innerhalb von sieben Tagen schriftlich bekunden. Die Partei, an die das Ersuchen gerichtet ist, muss innerhalb von sieben Tagen schriftlich reagieren und diese Reaktion ebenfalls mit den anderen TPP-Ländern teilen.

Die am Konflikt beteiligten Parteien sollen dann innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Ersuchens, beziehungsweise von 15 Tagen, wenn es um verderbliche Waren geht, in Konsultationen treten. Die Konsultationsphase selbst beträgt 60 Tage beziehungsweise 30 Tage bei verderblichen Waren. Die Parteien können sich jedoch auch auf eine andere Frist einigen. Nach Ablauf der Konsultationsphase können die Streitparteien fordern, dass ein Streitschlichtungspanel etabliert wird. Die klagende Partei teilt den Antrag auf Einberufung eines Panels über die Kontaktstellen auch mit den anderen TPP-Vertragsparteien.

Das Panel wird mit drei Schlichtern besetzt: Einen wählt die klagende Partei, beziehungsweise die klagenden Parteien, einen bestimmt die angeklagte Partei und den dritten, vorsitzenden Schlichter bestimmen die Parteien gemeinsam. Sollten sie sich nicht auf den vorsitzenden Schlichter einigen können, wird dieser von den anderen beiden Schlichtern bestimmt. Für die möglichen Panelvorsitzenden wird eine Liste mit mindestens 15 Personen erstellt, auf die sich die betroffenen Vertragsparteien innerhalb von 120 Tagen nach Inkrafttreten des Abkommens einigen. Die Liste darf nicht mehr als eine Person pro Vertragsland enthalten.

Innerhalb von 150 Tagen, beziehungsweise in dringenden Fällen wie bei verderblichen Lebensmitteln 120 Tagen, nach Einberufung des Panels müssen die Schlichter einen ersten Bericht vorlegen. Dieser wird den Streitparteien vertraulich vorgelegt, woraufhin sie die Möglichkeit haben, schriftliche Anmerkungen zu übermitteln. Innerhalb von 30 Tagen nach Vorlage des ersten Berichts muss das Panel den Streitparteien seinen finalen Bericht (Schiedsspruch) vorlegen. Die Streitparteien müssen diesen wiederum innerhalb von 15 Tagen nach Erhalt veröffentlichen. Vertrauliche Informationen können dabei geschützt werden.

Die Auslegung des Vertrags soll in der Tradition des internationalen Rechts, einschließlich der Wiener Konvention zum Vertragsrecht, und vergangener WTO-Streitschlichtungsentscheidungen erfolgen. Sollte sich eine Partei nicht an den Schiedsspruch halten, so kann der Kläger Verpflichtungen unter TPP gegenüber der angeklagten Partei aussetzen oder die streitenden Parteien können sich auf Ausgleichszahlungen einigen. Diese Maßnahmen sollen zeitlich befristet sein. Falls der Kläger Verpflichtungen gegenüber der angeklagten Partei aussetzt, soll dies möglichst in dem Bereich geschehen, auf den sich der Streit bezieht. Falls kompensierende Maßnahmen offensichtlich unverhältnismäßig sind, kann die angeklagte Partei beantragen, dass das Panel nochmals einberufen wird. Die Parteien können jederzeit vereinbaren, auf eine andere Form der Streitschlichtung, zum Beispiel Mediation, auszuweichen.

Nichtstaatliche Gruppen dürfen Meinungen einreichen; die Anhörungen des Panels sind der Öffentlichkeit zugänglich, es sei denn die Streitparteien entscheiden sich dagegen. Auch die schriftlichen Eingaben der Streitparteien sind öffentlich einsehbar.

Bewertung

TPP sieht eine zwischenstaatliche Streitschlichtung vor, die auf das gesamte Abkommen anwendbar ist, mit Ausnahme der Bereiche für die spezifische Ausnahmen formuliert sind. Im Gegensatz zu CETA fallen auch die Regelungen zu Arbeit und Umwelt unter den allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens. Dadurch sind die dort getroffenen Vereinbarungen mit ökonomischen Mitteln durchsetzbar. Gleiches gilt bereits für die Abkommen der USA mit Südkorea, Peru und Kolumbien. NAFTA enthielt bereits einen Streitschlichtungsmechanismus für diese Bereiche, allerdings wurden Arbeits- und Umweltfragen in Zusatzvereinbarungen (*side agreements*) geregelt, die einen eigenen Streitschlichtungsprozess vorgeben.

Die in TPP vorgegebenen Konsultationsphasen und Fristen für die Benennung einzelner Panels sind länger als in CETA. Unter CETA beträgt die Konsultationsphase bis zu 45 Tage beziehungsweise 25 Tage bei beschleunigten Verfahren; die Frist für die Benennung der Panels beträgt unter CETA 10 Tage und unter TPP 20 Tage. Für TTIP wären kürzere Fristen, ähnlich denen in CETA, wünschenswert. Im Gegensatz zum WTO-Verfahren ist in TPP keine Berufungsinstanz vorgesehen. Auch CETA sieht kein Berufungsverfahren vor.

Impressum

Autoren

Dr. Stormy-Annika Mildner
T: +49 30 2028-1562
s.mildner@bdi.eu

Richard Cuntz
T: +49 30 2028-1698
r.cuntz@bdi.eu

Verena Frenz
T: +49 30 2028-1455
v.frenz@bdi.eu

Dr. Julia Hentsch
T: +49 30 2028-1459
j.hentsch@bdi.eu

Julia Howald
T: +49 30 2028-1483
j.howald@bdi.eu

Verena Kantel
T: +49 30 2028-1518
v.kantel@bdi.eu

Henry von Klencke
T: +49 30 2028-1488
h.klencke@bdi.eu

Dr. Reinhard Kudiß
T: +49 30 2028-1422
r.kudiss@bdi.eu

Dr. Peter Schäfer
T: +49 30 2028-1412
p.schaefer@bdi.eu

Dr. Christoph Sprich
T: +49 30 2028-1525
c.sprich@bdi.eu

Dr. Ulrike Suchsland
T: +49 30 2028-1408
u.suchsland@bdi.eu

Eckart von Unger
T: +32 2792-1542
e.vonunger@bdi.eu

Fabian Wendenburg
T: +49 30 2028-1421
f.wendenburg@bdi.eu

Herausgeber

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Dokumenten-Nr.: D 0797