

CETA und TTIP: Einige kritische Anmerkungen

von Andreas Fisahn und Ridvan Ciftci



Foto: © Jörg Lantelme - fotolia.com

Der Widerstand gegen TTIP und CETA in der Bundesrepublik ist breit. Sigmar Gabriel erklärte den „Wirtschaftsführern“ in Davos die Ablehnung der Freihandelsabkommen psychologisch: Die Deutschen seien „reich und hysterisch“, was wohl heißen soll, es sind vor allem irrationale Ängste, welche die Menschen in Deutschland umtreibt. Weil Gabriel aber von diesen hysterischen Menschen gewählt werden will, fügte er noch hinzu, die Aussage solle aber bitte nicht an die Presse weiter gegeben werden. Wörtlich: „Don't bring it to the newspapers. We are among us, among friends.“ Nun könnte man psychologisieren, wie der Sohn eines Kommunalbeamten und einer Krankenschwester auf das schmale Brett kommt, er befinde sich bei den Wirtschaftsbossen unter seinesgleichen. Wichtiger aber scheint der Hinweis, dass man demokratische Meinungsbildung in der Gesellschaft schlechterdings nicht als Hysterie abtun sollte. Und diese Meinungsbildung hat vergleichsweise intensiv stattgefunden.

¹ Siehe Video unter: https://youtu.be/baqTTt_BZCw (Stand: 31.05.2015).

Nachdem die EU ihr Verhandlungsmandat zu TTIP veröffentlicht hat, gab es unzählige Veranstaltungen in der ganzen Republik, organisiert von attac, Gewerkschaften, Kirchen, Bauernverbänden, Untergliederungen der SPD, von LINKEN und Grünen. Ernsthaft versucht sich die sog. Zivilgesellschaft ein Bild darüber zu machen, was da verhandelt wird und warum das allerhöchste Geheimhaltung braucht. Und es sind keineswegs nur die „üblichen Verdächtigen“, die sich kritisch mit TTIP auseinandersetzen. Aber bevor die kritischen Punkte erörtert werden, werfen wir einen Blick auf die Begründung für das Freihandelsabkommen. Grundsätzlich muss man wohl annehmen, dass die Beweislast bei demjenigen liegt, der einen neuen Weg einschlagen will.

Ökonomische Rechtfertigung von Freihandelsabkommen

Die Argumentation ist hier stellenweise schlicht erschütternd. Nach einer „Expertenanhörung“ im Europäischen Parlament zu den internationalen Schiedsgerichten (ISDS),

brachte der Berichtersteller aus den Reihen der Konservativen das Ergebnis so auf den Punkt: Europäische Konzerne sind diejenigen, die ISDS zahlenmäßig am meisten nutzen, also brauchen wir solche Schiedsgerichte. Auch andernorts ist die Begründung ähnlich schlicht: Freihandel steigert die Exportchancen der deutschen Wirtschaft, deshalb ist er gut. Man muss kein Hegelianer sein, um den Unterschied zwischen allgemeinen und besonderen Interessen begreifen zu können. Hier werden die besonderen Interessen der Industrie als allgemein gesetzt. Um es mit einem anderen Klassiker zu sagen: „Die Gedanken der herrschenden Klasse sind in jeder Epoche die herrschenden Gedanken.“ Nun komme keiner und argumentiere, Exportchancen der Wirtschaft liegen im allgemeinen Interesse. Es hat sich inzwischen herum gesprochen, dass dies nicht zwingend und gegenwärtig mit Blick auf die BRD nicht der Fall ist. „Beggar my neighbour“ kann auf Dauer nicht funktionieren, schon gar nicht, wenn alle es versuchen. Selbst die EU kritisiert den deutschen Überschuss in der Leistungsbilanz – er liegt zumindest nicht im allgemeinen europäischen Interesse.

Die ökonomische Rechtfertigung von Freihandel hat sich seit Adam Smith nicht wesentlich geändert. Er führe zu einem komparativen Kostenvorteil, die Produktion werde dahin verlagert, wo sie am billigsten ist, sodass die Preise für die Güter sinken und der Wohlstand für alle wächst. Voraussetzung ist wie immer, dass der Markt transparent ist und die Produktionsfaktoren nicht standortgebunden. Unterstellt man das, folgt aus der Annahme, dass es Verlagerungen gibt, dass es auch Verlierer gibt, nämlich die Menschen, die zu teuer produzieren. Das heißt, es sind Umstrukturierungen notwendig. Will man die sozial verträglich gestalten, braucht es entsprechende Interventionsmöglichkeiten seitens des Staates – und da beißt sich die Katze in den Schwanz. Umfassende Freihandelsabkommen wie CETA und TTIP schließen solche Interventionsmöglichkeiten aus. Ein weiteres Problem ergibt sich

– in der realen Welt – aus dem komparativen Kostenvorteil. Der Vorteil kann auch zu Lasten eines Dritten gehen, nämlich wenn dieser einen der beiden Freihandelspartner bisher beliefert hat, im neuen Arrangement aber zu teuer wird. Dass ein solches Szenario für Afrika oder Lateinamerika eintritt, nehmen auch die Apologeten der Freihandelsabkommen an. Verlieren könnten – nur ökonomisch betrachtet – die Länder des globalen Südens.

Die These, TTIP würde mittelständischen Unternehmen helfen, ihre Produkte in die USA zu exportieren, bleibt eine Vermutung und Unterstellung, die weder durch Empirie noch in sonstiger Form begründet wird. Erfahrungen sprechen eher dagegen. Ökobauern und auch konventionelle Bauern, die sich von der industriellen Produktion abgrenzen, befürchten etwas ganz anderes: nämlich, dass sie dem Dumpingwettbewerb mit der US-amerikanischen Agrarindustrie nicht standhalten können. Empirische Erfahrungen hat man mit der Europäischen Union. Haben dort die mittelständischen Unternehmen profitiert? Eher die Großkonzerne. Viele Märkte, die von Mittelständlern bedient werden, bleiben selbst innerhalb der EU mit einem gemeinsamen Binnenmarkt regional. Angenommen wird, dass insbesondere der Ex- und Import von Autos durch TTIP und CETA profitieren würde, also würden die USA mehr Chrysler in der EU und die EU mehr Audis in die USA und Kanada exportieren. Der Clou: Ungefähr in gleicher Relation. Was am Ende steigt, sind die Umweltkosten, weil die Autos jeweils über den Atlantik geschippert werden müssen – „außer Spesen nix gewesen“ oder schlimmer: TTIP und Klimaschutz sind widersprüchliche Ziele.

Geopolitische Hintergründe von Freihandelsabkommen

Die Freihandelsabkommen werden teilweise aus geopolitischen Überlegungen gerechtfertigt. Es geht um die Sicherung der Vormachtstellung gegenüber den Weltmarkt-

konkurrenten, wobei insbesondere China als Bedrohung wahrgenommen wird. Europa muss ein Handelsabkommen mit den USA schließen, weil diese gleichzeitig mit asiatischen Ländern verhandeln und einen Freihandelsvertrag zur „Transpazifischen Partnerschaft“ (TPP) abschließen wollen. Europa und „der Westen“ müssen weiter in der Lage sein, Standards zu setzen, das ginge nur, wenn solche eben mit den USA vereinbart werden. Die diskutierten Nachteile für den globalen Süden werden in dieser Argumentation nicht bestritten, sondern sie werden offensiv zur geopolitischen Strategie umgedeutet. Nun mag man in einer imperialen Logik dieser Argumentation folgen. Aber die Welt war schon einmal weiter, etwa als Willy Brandt den Vereinten Nationen den „Nord-Süd-Bericht“ vorstellte, in dem eine neue Weltwirtschaftsordnung gefordert wurde, die einen gerechten Ausgleich zwischen dem Norden und dem Süden herstellen wollte. Freihandel ist das Gegenteil einer solchen gerechten Weltwirtschaftsordnung.

Wider besseres Wissen wird von einigen behauptet, mit den Handelsabkommen sei beabsichtigt, den globalen Weltmarkt zu regulieren. Ein Blick in das Verhandlungsmandat für TTIP straft solche Behauptungen Lügen. Dort heißt es:

„Das Abkommen sollte die schrittweise beiderseitige Liberalisierung des Handels und der Investitionen im Bereich Waren und Dienstleistungen vorsehen und Regeln zu handels- und investitionsbezogenen Fragen enthalten, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Beseitigung unnötiger Regulierungsschranken liegen sollte. Es wird sich um ein sehr ehrgeiziges Abkommen handeln, das über die bestehenden WTO-Verpflichtungen hinausgeht.“

Es geht nicht um die Regulierung, sondern explizit um den Abbau von Regulierungen, einen Abbau, der über die WTO-Regeln hinaus-

gehen soll, und deren Regeln sind keineswegs dafür bekannt, dass sie die Globalisierung reguliert hätten. Im Gegenteil: Sie haben diese Form der Globalisierung durch Deregulierung erst ermöglicht.

Schließlich sind Freihandel und Deregulierung die falschen Antworten auf die Herausforderungen, vor denen sowohl Europa, die USA und weite Teile der Welt stehen. Eines der Probleme besteht in immer noch aufgeblähten und unkalkulierbaren Finanzmärkten. Europa laboriert immer noch an den Folgen der Finanzmarktkrise der Jahre 2008/09. Damals versprachen die G8 und G20 Staatschefs einhellig, die Finanzmärkte zu regulieren. Die USA haben das Versprechen besser eingelöst als die EU: Eine Liberalisierung der Kapital- und Finanzmärkte, die weitere Deregulierung dieser Märkte, wie sie der Freihandel fordert und von TTIP und CETA angestrebt werden, ist offenbar schlicht gemeinschädlich. Notwendig wäre vielmehr, dass die EU ihre in den Verträgen vereinbarten Kapitalmarktregeln überdenkt.

Umwelt- und Verbraucherschutz als Handelshemmnisse

Auch den ökologischen Herausforderungen wird man nicht durch Freihandel begegnen können. Produkt- und Produktionsregulierungen zugunsten der Umwelt sind aus der Perspektive des Freihandels zunächst eine Beschränkung, die es zu rechtfertigen gilt. Der Rechtfertigungsbedarf besteht auf Seiten des Umweltschutzes – diese Perspektive muss in einer neuen Weltwirtschaftsordnung umgekehrt werden. Freihandelsabkommen sind dafür der falsche Weg.

Ein genauerer Blick in den CETA-Vertragstext verrät bereits die Abkehr von Umwelt- und Verbraucherschutzstandards. Dabei spielt ein Schutzmechanismus zur Risiko- und Gefahrenvorsorge eine besondere Rolle: Das Vorsorgeprinzip. Dieser ist ein wesentlicher Bestandteil der nationalen und europäischen Umwelt- und Ver-

braucherschutzpolitik. So geht die herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft davon aus, dass die Realisierung der Staatszielbestimmung „Umwelt- und Tierschutz“ in Art. 20a GG nur im Sinne des Vorsorgeprinzips erfolgen kann. Aber was sagt dieses Prinzip aus? Produkte und Verfahrensformen dürfen nicht auf den Markt gelangen, bei denen aufgrund einer vorläufigen und objektiven wissenschaftlichen Risikobewertung begründeter Anlass zur Besorgnis besteht, dass sie bei Zulassung negative Folgen auf Menschen, Tiere, Pflanzen und Umwelt haben können.² Eine sukzessive Zurückdrängung dieses Schutzmechanismus wird im Kapitel 7 über phytosanitäre und sanitäre Maßnahmen³ des CETA-Vertragstextes deutlich. So wird in Art. X.02 des besagten Kapitels als Zielvorgabe formuliert, dass sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS) der Vertragsparteien nicht unbegründet zu Handelshemmnissen führen sollen. Zudem wird festgesetzt, dass das SPS-Übereinkommen der WTO umgesetzt werden solle. In Art. 2 II des SPS-Übereinkommen heißt es, dass „sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen nur in einem solchen Ausmaß angewendet werden, dass notwendig ist, um das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu schützen, diese Maßnahmen auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen und nicht ohne ausreichende wissenschaftliche Beweise aufrecht erhalten werden.“ Kurz: Umwelt- und Verbraucherschutz wird als Handelshemmnisse wahrgenommen, so dass Regulierungen zu diesen Zwecken nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen und wissenschaftlich bewiesen werden können. Dies steht jedoch im Gegensatz zum Vorsorgeprinzip, der auf einer vorläufigen Risikobewertung beruht und bereits bei einem Verdacht den Marktzugang eines Produktes hindert. Mit CETA und TTIP wird also über Umwege – deshalb schlecht erkennbar – der wissenschaftliche Beweis der Schädlichkeit eines Produktes gefordert und als

Schutzmechanismus etabliert. Dieser Wechsel des Schutzmechanismus hin zum konkreten wissenschaftlichen Beweis entspricht dem angloamerikanischen Nachsorgeprinzip. Dieses besagt, dass ein Produkt generell kein Risiko darstellt, solange es keine wissenschaftlich gesicherten Belege für das Gegenteil existieren. Der Marktzugang ist generell offen, erst durch einen nachträglichen Beweis der Schädlichkeit werden die Produkte aus dem Warenverkehr gezogen. Sind bereits Schäden an Mensch und Umwelt entstanden, so werden diese durch hohe Schadensersatzforderungen beglichen, die natürlich auch nach vorne wirken, also abschrecken. Da ein effektives Umwelthaftungsrecht weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene existiert, wären solche Schadensersatzforderungen – zumindest in vergleichbaren Höhen – sehr unwahrscheinlich. CETA ist bei der Forderung des Nachsorgeprinzips auch konkreter. So wird im 29. Kapitel über bilaterale Kooperation (Art. X.03 II lit. (b)) die Förderung von Genehmigungsverfahren für Produkte der Biotechnologie auf Basis des Nachsorgeprinzips als Ziel gesetzt. Dasselbe ist in Art. X.11 lit. (c) des 25. Kapitels über Fischerei und Aquakulturprodukte zu lesen.

Kommunale Daseinsvorsorge unter Privatisierungsdruck

Dem Ziel der Liberalisierung von Dienstleistungen verpflichtet, so im Verhandlungsmandat für TTIP bereits formuliert, rückt auch das verfassungsrechtlich geschützte Recht der Daseinsvorsorge in das Interessenfeld von Investoren. CETA erfasst auch kommunale Dienstleistungen in seinem Regelungsbereich.⁴ Dabei wird die kommunale Daseinsvorsorge besonders kreativ durch verschiedene Instrumente und einem komplexen Anhangssystem in die „Zange genommen“. Normiert wird zunächst eine grundsätzliche Liberalisierungspflicht. Liberalisierung heißt, dass für eine Dienstleistung das Marktprinzip gilt, d.h., es gibt keinen Schutz für öffent-

² Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband, Einschätzungen und Empfehlungen zu TTIP, 2014, S. 32.

³ Das heißt, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Fragen betreffende Maßnahmen.

⁴ Siehe hierzu das 20. Kapitel des CETA-Vertrages, das keinerlei Einschränkungen diesbezüglich formuliert.

liche Einrichtungen, die Dienstleistung wird dem Konkurrenzmechanismus ausgeliefert.

Eine Besonderheit des CETA-Vertrages besteht darin, dass es zwei verschiedene Anhänge zum eigentlichen Vertragstext gibt, in denen die Vertragsparteien Ausnahmen von den generellen Liberalisierungsbestimmungen für bestimmte Sektoren formulieren können. Eine solche Auflistung in Anhängen ist mit äußerster Vorsicht zu genießen, weil nur die in den Anhängen aufgelisteten Sektoren von den Liberalisierungsbestimmungen des CETA ausgenommen werden. Fehlende, neu entstehende oder schlichtweg vergessene Sektoren unterfallen automatisch den Liberalisierungsbestimmungen von CETA. Es gilt also das Prinzip des list it or lose it. Ein solcher Listenansatz mit einem integrierten Liberalisierungsautomatismus wird in der Fachsprache als „Negativlistenansatz“ bezeichnet. Die EU hat in der Vergangenheit beim Abschluss von Freihandelsabkommen den „Positivlistenansatz“ präferiert.⁵ Dort werden nur Sektoren aufgelistet, in denen die Vertragsparteien ihre Bereitschaft zu einer umfassenden Liberalisierung erklärt haben. Dies hat den Vorteil, dass vergessene oder neu entstehende Sektoren weiterhin einer staatlichen Regulierung unterfallen. Der Negativlistenansatz engt die kommunale Handlungsbefugnis in verfassungswidriger Weise ein, denn er ist mit einer dem Sozialstaatsprinzip gerecht werdenden kommunalen Daseinsvorsorge nicht mehr vereinbar.

Ein weiteres erschwerendes Element für kommunale Daseinsvorsorge ist die Ausschreibungsverpflichtungen von Dienstleistungen, die im 21. Kapitel über das öffentliche Beschaffungswesen normiert werden. Dort wird für die allgemeine Beschaffungstätigkeit (was auch Schulen, Krankenhäuser und andere soziale Dienstleistungen umfasst) ein Schwellenwert in Höhe von 250.000 Euro festgesetzt. Für Versorgungsunternehmen der Sektoren Wasser, Energie und Verkehr gilt ein Schwellenwert in

Höhe von 500.000 Euro. Mit Hinblick auf die Ausschreibung von Konzessionen ergibt sich auch hier ein trügerisches Bild. Denn wiederum wird versteckt in den Anhängen formuliert, dass Konzessionen nicht ausschreibungspflichtig sind, solange das EU-Recht selbst Ausnahmen vorsieht.⁶ Für die Wasserversorgung existiert nach Druck der Zivilgesellschaft und der NGO „Right2Water“ eine Ausnahme in der EU-Dienstleistungskonzessionsvergaberichtlinie.⁷ Sollten sich hier aber Änderungen ergeben und die EU hebt nachträglich diese Ausnahme wieder auf, so wird diese nach Konsolidation mit Kanada zum Vertragsbestandteil. Den Kommunen bleibt kaum Interventionsspielraum übrig und so wird sehr effektiv durch die Hintertür ein Privatisierungszwang eingeführt.

„Es herrscht Klassenkampf“, so der Starinvestor Warren Buffet, „meine Klasse gewinnt, aber das sollte sie nicht.“ Freihandelsabkommen sind Teil dieses Klassenkampfes, weil sie eine demokratische Kontrolle der Wirtschaft und damit auch die soziale Auseinandersetzung um Verteilung und Regulierung aushebelt. Schon der alte Marx wusste, dass die Schaffung größerer Handelsräume für die kapitalistische Wirtschaft notwendig ist. Dies ist an sich kein Problem solange sie durch Regulierung oder demokratischer Wirtschaftskontrolle verbunden ist. CETA und TTIP gehen in eine andere Richtung. Beide verfolgen die Strategie der „inneren Landnahme“ des Kapitals, d.h. zur Privatisierung, zum Abbau von sozialen Standards und schließlich auch zur Erweiterung des Casinos. Dem sollte sich gerade die gesellschaftliche Linke entschieden entgegensetzen. ■

☞ Andreas Fisahn ist Professor für Öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht sowie Rechtslehre an der Universität Bielefeld und ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat von attac.

☞ Ridvan Ciftci ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bielefeld und promoviert zum Thema CETA und TTIP.

⁶ Siehe Note 4 zu Annex 5, CETA-Vertragstext, S. 726 (Stand vom 26.09.2014).

⁷ Siehe Art. 12 der Richtlinie 2014/23/EU.

⁵ So auch im WTO-Dienstleistungsabkommen GATS.