

Hintergrund

TTIP und die Demokratie

Berlin, 21. März 2016. TTIP ist kein klassisches Freihandelsabkommen. Zölle spielen bei dem geplanten transatlantischen Vertrag bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Landwirtschaft) nur eine geringe Rolle mehr. Der Schwerpunkt und das Ziel der Verhandlungen liegen auf *regulatorischer Konvergenz*. Unterschiedliche Regelungen („Standards“) zwischen den Wirtschaftsräumen, sogenannte nicht-tarifäre Handelshemmnisse, sollen angeglichen bzw. als gleichwertig anerkannt werden, damit sie nicht mehr handelshemmend wirken. Als handelshemmend werden sowohl „technische Handelshemmnisse“ angesehen wie z. B. unterschiedliche Sicherheitsanforderungen für Automobile oder doppelte Zulassungsbestimmungen für technische Geräte, als auch „nicht-technische Handelshemmnisse“. Letztere regeln das „Schutzniveau“ in wichtigen gesellschaftlichen Bereichen, z.B. Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz. Beispiele sind die Zulassung von gefährlichen Chemikalien, Höchstgehalte von Pestiziden in Obst und Gemüse, aber auch Arbeitnehmerrechte wie kollektive Tarifverhandlungen oder die Bildung von Betriebsräten.

Die TTIP-Verhandlungen erstrecken sich auf über 20 Bereiche. Viele davon betreffen unmittelbar das tägliche Leben von hunderten von Millionen Bürgern/Verbrauchern/Arbeitnehmern in den USA und in der EU: Lebensmittel, Landwirtschaft, Chemikaliensicherheit, Tierschutz, Kultur, Arbeitnehmerrechte usw. Insbesondere in diesen Bereichen wird über „nicht-technische Handelshemmnisse“ verhandelt, die normalerweise im demokratischen Diskurs erörtert und innerhalb der demokratischen Institutionen beschlossen werden.

Die Abgrenzung zwischen „technischen“ und „nicht-technischen“ Regulierungen ist allerdings nicht immer eindeutig. Sie muss gegebenenfalls im Einzelfall vorgenommen werden. Ein wichtiges Unterscheidungskriterium ist, in welchem Maße private oder gesellschaftliche Kosten bei der Beseitigung von Handelshemmnissen tangiert werden.

Während die Beseitigung unterschiedlicher Blinkerfarben von Autos, also technischen Handelshemmnissen, tatsächlich eine wünschenswerte Vereinfachung darstellt und zu betriebswirtschaftlichen Ersparnissen bei der Herstellung und dem Vertrieb von Gütern und Dienstleistungen führt, ist die Situation bei nicht-technischen Handelshemmnissen anders. Deren Beseitigung kommt in sehr vielen Fällen der Beseitigung gesellschaftspolitischer Errungenschaften gleich, die auf den Wertvorstellungen der Menschen in den jeweiligen Wirtschaftsräumen beruhen. Dies mag zu betriebswirtschaftlichen Kosteneinsparungen führen, ist aber oft mit erhöhten gesellschaftspolitischen Kosten bzw. Nachteilen verbunden. Aufgrund dieser Logik bestehen auch keine ökonomischen Anreize, derartige Handelshemmnisse durch eine Angleichung auf höherem Niveau zu eliminieren, denn diese führt zu höheren Kosten bei den Unternehmen.

Befürworter von TTIP allerdings werfen diese verschiedenartigen Handelshemmnisse nichtsdestotrotz in einen Topf. Damit lassen sich die Kernprobleme von TTIP in der öffentlichen Debatte

unter der Decke halten. Typisch ist deshalb, dass die Vorteile von TTIP fast ausschließlich anhand der Beseitigung technischer Handelshemmnisse beschrieben werden.

TTIP ist als *living agreement* konzipiert, mit dem ein mächtiger transatlantischer Wirtschaftsraum geformt werden soll. Im Rahmen der sogenannten *regulatorischen Kooperation* soll das Regelwerk dieses Wirtschaftsraumes auch nach Abschluss des Abkommens ständig weiterentwickelt werden. Die Tatsache, dass regulatorische Konvergenz und regulatorische Kooperation im Zentrum stehen, unterscheidet TTIP grundlegend von anderen Freihandelsabkommen, und damit auch von dem geplanten transpazifischen Handelsabkommen zwischen den USA und asiatischen Ländern (TPP). „*TPP is the last show of the old world of trade ... TTIP is the first show of the new world of trade*“, brachte es Pascal Lamy auf den Punkt, der frühere EU-Außenhandelskommissar und Generaldirektor der Welthandelsorganisation („The New World of Trade“, The Third Jan Tumlir Lecture, European Centre For International Political Economy, March 2015).

TTIP greift in den gesellschaftspolitischen Prozess der Rechtsetzung/Regulierung ein und beeinflusst ihn dauerhaft, jedoch in vielfacher Hinsicht unter Verletzung des Demokratieprinzips und ohne Beachtung verfassungsrechtlicher Standards.

Warum TTIP unsere Demokratie gefährdet – 7 Thesen:

1. Verhandlungsmandat: Eingeschränkte demokratische Legitimation

Weder das Europäische Parlament noch der Bundestag und die Landtage waren an der Erteilung des Mandats durch förmliche Beschlüsse beteiligt. Dies ist gravierend, denn die Verhandlungen und damit auch der Inhalt des Vertrages beeinflussen die Rechte des Europaparlaments, aber auch der nationalen Parlamente substantiell – vor allem im Rahmen der *regulatorischen Kooperation*. Die geheimen Verhandlungen, die sich – wie ausgeführt – nicht nur auf Zölle, sondern auf fast alle gesellschaftspolitischen Bereiche erstrecken, sind weitgehend ohne demokratische Legitimation begonnen worden.

2. Verhandlungen: Intransparent – ohne ausreichende demokratische Rückkoppelung

Mitglieder des Europaparlaments und die Abgeordneten der nationalen Parlamente der EU Mitgliedsstaaten haben nur unter sehr restriktiven Bedingungen Zugang zu den geheimen Dokumenten der Verhandlungen.

Völlig ausgeschlossen bleibt die Öffentlichkeit, die somit den Stand der Verhandlungen nicht nachvollziehen kann. Da es bei den Verhandlungen um Regeln geht, die das tägliche Leben der Menschen betreffen, fehlt dadurch die erforderliche demokratische Rückkoppelung. Dies ist insbesondere dann gravierend, wenn hinter verschlossenen Türen ein Kuhhandel um gesellschaftspolitische Standards stattfindet, z.B. wenn als Gegenleistung für höhere Chemikaliensicherheit weniger strikte Regelungen im Tierschutz ausgehandelt werden. Diese Verhandlungs-

taktik mag noch angehen, wenn es um den Abbau von Zöllen geht. Hier können die Verhandlungspartner vertraulich Kompromisse aushandeln, indem in dem einen Bereich die Zölle stärker gesenkt werden als in dem anderen Bereich. Bei gesellschaftspolitischen Regelungen, die das Allgemeinwohl betreffen, ist dies fragwürdig. Das Argument, TTIP sei ein Verhandlungspoker und man dürfe deshalb die Karten nicht auf den Tisch legen, darf für das Aushandeln gesellschaftspolitischer Regelungen nicht gelten.

Da mit TTIP ein neuer Wirtschaftsraum mit eigener Regelung geschaffen wird (s. Abschnitt 5.) kommt dem Abkommen eine erhebliche transatlantische Ordnungsfunktion zu. Das bedeutet aber, dass auch der Verhandlungsprozess einem hohen Standard an Öffentlichkeit und Offenheit entsprechen muss. Gerade weil bei der Ratifizierung des Abkommens die Parlamente nur „Ja“ oder „Nein“ sagen, aber einzelne Bestimmungen nicht mehr verändern können, ist schon die Geheimhaltung der Verhandlungen das bewusste Gegenteil eines adäquaten Verfahrens und deshalb auch verfassungsrechtlich bedenklich.

3. Schiedsgerichte: Schwächung staatlicher Souveränität und parlamentarischer Rechtssetzung

Sowohl im CETA- als auch im TTIP-Abkommen sind Regeln vorgesehen, die es ausländischen Unternehmen in der EU ermöglichen, Staaten bzw. Gebietskörperschaften auf Schadenersatz vor nicht-staatlichen Schiedsgerichten zu verklagen, wenn sie die Wirtschaftlichkeit ihrer Unternehmungen durch staatliche Maßnahmen beeinträchtigt sehen. Über Schiedsgerichte wurde in den letzten Monaten intensiv diskutiert und es wurden Reformvorschläge vorgelegt, wie etwa: mehr Transparenz, Berufungsmöglichkeiten, die öffentliche Bestellung von Richtern oder die Schaffung eines Investitionsgerichtshofes. Diese Kompromissvorschläge ändern jedoch nichts daran, dass durch die Schiedsgerichte außerhalb oder neben den bisherigen europäischen und nationalen Rechtsschutzmöglichkeiten eine Gerichtsbarkeit mit eigenständigen Regeln und Streitbeilegungsmechanismen eingerichtet werden würde. Es bleibt die reale Möglichkeit, dass ein Unternehmen Schadenersatz bekommt, obwohl es vor einem ordentlichen nationalen Gericht diesen Schadenersatz nicht zugesprochen bekommen hätte. Die Maßstäbe, nach denen das Schiedsgericht entscheidet, sind andere als diejenigen, anhand derer eine Entschädigungspflicht nach nationalem Recht festgestellt werden würde. Nach den aktuellen Vorschlägen der Kommission zum Investitionsschutz könnte TTIP Erwartungen von Investoren schützen, die nach deutschem Verfassungsrecht aus guten Gründen nicht unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehen. Die Existenz dieser Paralleljustiz kann Staaten und Gebietskörperschaften einschüchtern und davon abhalten, gesellschaftspolitisch erforderliche Regelungen umzusetzen – weil sie befürchten, Unternehmen und Anlegern hohen Schadenersatz zahlen zu müssen. Nicht-staatliche Schiedsgerichte schwächen die Souveränität des Staates und sind vor dem Hintergrund funktionierender Rechtssysteme in der EU und den Mitgliedstaaten einerseits und den USA andererseits abzulehnen.

4. Einschränkung der Regelungssouveränität der EU und der Mitgliedsstaaten

TTIP ist ein völkerrechtliches Abkommen, dessen Zweck es ist, nationalstaatliche Handlungsspielräume zugunsten transnationaler Ziele einzuschränken. So wird auch bei TTIP der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente eingeschränkt, weil nach europäischem Recht sämtliche im Rahmen von TTIP getroffenen Vereinbarungen Rechtswirksamkeit in der EU erlangen. Zwar ist es zutreffend, dass die Hülle formaler Gesetzgebungskompetenzen durch TTIP nicht angetastet wird: Das *right to regulate*, also das Recht, Gesetze zu erlassen, bleibt selbstverständlich erhalten. Doch materiell sieht es anders aus. Denn TTIP als völkerrechtlicher Vertrag gibt dann vor, was im europäischen Sekundärrecht und im nationalen Recht noch geregelt werden darf. Das heißt, Regeln und Verordnungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, die den TTIP-Vereinbarungen widersprechen, sind automatisch völkerrechtlich vertragswidrig. Das hat zwangsläufig zur Konsequenz, dass die Gesetzgeber dieses Risiko vermeiden wollen und übervorsichtig werden. Diese Konsequenz ist zwar durch die Natur eines völkerrechtlichen Vertrages bedingt, hat aber bei TTIP, das sich über eine große Anzahl von Lebensbereichen erstreckt, die Bürger/Verbraucher/Arbeitnehmer, aber auch Unternehmen unmittelbar betreffen, gravierende Auswirkungen. Die Weiterentwicklung wichtiger gesellschaftspolitischer Regelungen würde, soweit sie den Außenhandel betreffen, von der Zustimmung der USA abhängen. Das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP schwächt damit die Parlamente und somit auch das Wahlrecht der EU-Bürger in einem bisher nicht existierenden Ausmaß. Sie können, wenn sie zur Wahl gehen, nur noch eingeschränkt die Entscheidung über die Verfassung und die Gesetze, die sie unmittelbar betreffen, beeinflussen.

Besonders deutlich wird die Einschränkung des gesetzgeberischen Spielraums, wenn die Verhandlungspartner einen gemeinsamen, spezifischen Standard – z.B. bei der Lebensmittelkennzeichnung – vereinbaren. In diesem Fall kann ein Vertragspartner diesen Standard nur mehr mit der Zustimmung des anderen Partners weiterentwickeln. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn Standards aus gesellschaftspolitischen Bedürfnissen heraus weiterentwickelt und verbessert werden müssen. Verändern nämlich die Vertragspartner gegenseitig vereinbarte Standards einseitig, obwohl der andere Vertragspartner dieser Veränderung nicht zustimmen will, muss derjenige, der die vereinbarten Standards dennoch ändern will, mit Vertragsstrafen bzw. Handelssanktionen rechnen. Damit wird gesellschaftspolitischen Regelungen ein Bestandschutz zugebilligt, der gesellschaftspolitischen Fortschritt behindert.

5. Schwächung der Parlamente und des Wahlrechts durch die regulatorische Kooperation

Das TTIP-Vertragswerk ist als sogenanntes „lebendes“ Abkommen (*living agreement*) konzipiert. Das heißt, wenn das Abkommen einmal ratifiziert worden ist, kommt es auch in der Folge zu einer permanenten Zusammenarbeit der Vertragsparteien in regulatorischen Fragen. Diese Zusammenarbeit bezieht sich auf nahezu alle Regelungen, die den Handel zwischen den Vertragsparteien betreffen und zielt darauf ab, die handelshemmende Wirkung bestehender und zukünftiger Regelungen durch Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung oder auch Vereinfachung zu beseitigen. Wesentliches Kriterium für die Beurteilung von regulatorischen Initiativen und die

Beseitigung noch bestehender nicht-tarifärer Handelshemmnisse ist die Förderung des transatlantischen Handels. Gesellschaftspolitische Zielsetzungen, wie eine Stärkung von Arbeitnehmerrechten, verbesserter Umwelt- oder Verbraucherschutz sind weitgehend bedeutungslos.

Kritisch ist, dass unter den Exekutivorganen (Regulierungsbehörden) der Vertragspartner die Fortentwicklung des gesetzlichen TTIP-Vertragswerkes vorabgesprochen wird. Der Einfluss von Wirtschaftsinteressen – und damit die Vorprägung von Gesetzesinitiativen – ist in dieser Phase besonders wirksam. Die Legislative, also die für die Rechtssetzung zuständigen Parlamente, wird dadurch geschwächt.

Bei den im Rahmen der regulatorischen Kooperation (*regulatory cooperation*) von den zuständigen Hauptausschüssen (CETA: *Joint Committee*; TTIP: *Joint Ministerial Body*) getroffenen Entscheidungen besteht die Gefahr, dass das Europäische Parlament, aber auch die nationalen Parlamente kein Mitspracherecht mehr haben¹. Damit würde bei der Weiterentwicklung von gesellschaftspolitischen Normen, die den Handel zwischen den USA und Europa betreffen, ein erhebliches demokratisches Defizit geschaffen.

Aber nicht nur das: Die regulatorische Kooperation schafft für den geplanten transatlantischen Wirtschaftsraum eine neuartige zwischenstaatliche Struktur mit eigenen Regelungsbefugnissen. Dies steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Ordnung der EU und der Mitgliedstaaten.

6. TTIP und WTO: Verminderter Gestaltungsspielraum im internationalen Handel

Das TTIP-Abkommen unterliegt den Bestimmungen der Welthandelsorganisation und erkennt diese als grundlegend an – wie alle anderen Freihandelsabkommen auch. TTIP geht jedoch über die WTO-Vereinbarungen hinaus. Das bedeutet, dass auch EU-Gesetze, die den Regeln der WTO entsprechen, zugleich Vereinbarungen des TTIP-Vertrages verletzen können. Mit der Ratifizierung von TTIP verzichtet die EU damit auf ein Stück Gestaltungsmacht bei der Globalisierung, die sich auch über die Fortentwicklung des WTO-Rechts vollzieht.

Ein Beispiel: Würden die EU und die USA sich auf einen gemeinsamen Standard der Eierproduktion aus Legebatterien einigen, könnte die EU zu einem späteren Zeitpunkt nur noch unter Verletzung des TTIP-Abkommens den Tierschutz in der Eierproduktion, z.B. durch ein Verbot von Legebatterien, einseitig verbessern. Und zwar selbst dann nicht, wenn eine derartiges Verbot als WTO-konform angesehen würde. Dass dies nicht unrealistisch ist, zeigen WTO-Schiedssprüche der jüngeren Vergangenheit. Es besteht eine größere Offenheit gegenüber gesellschaftspolitisch motivierten Handelsbeschränkungen. So wurde das EU-Importverbot von Robbenbaby-Fellen und das Importverbot für illegal geschlagenes Tropenholz als WTO-konform akzeptiert.

¹ Vgl. hierzu: Peter-Tobias Stoll, Till Patrik Holterhus, Henner Gött: „Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP“ – Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Mai 2015

TTIP würgt damit potenziell wichtige Erneuerungsanstöße für die globale Wirtschaftsverfassung ab und schränkt das Wahlrecht der Bürger ein, Allgemeinwohlinteressen auf nationaler Ebene durchzusetzen und handelspolitisch Akzente für die Globalisierung dieser Allgemeinwohlinteressen zu setzen.

7. Undemokratische Ratifizierung und vorläufige Anwendung von TTIP

Es ist zwar wahrscheinlich, dass TTIP und CETA sogenannte *gemischte Abkommen* sein werden, die nicht nur EU-Kompetenzen, sondern auch die Zuständigkeiten der Nationalstaaten betreffen, und damit eine Ratifizierung durch die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten erforderlich machen. Die Parlamente der Mitgliedstaaten können allerdings bei der Ratifizierung nur noch „Ja“ oder „Nein“ sagen. Diese Praxis ist bei internationalen Verträgen, bei denen zahlreiche Akteure (Staaten) eingebunden werden, vertretbar, um die Handlungsfähigkeit der Vertragspartner zu gewährleisten. Allerdings ist sie im Falle von TTIP undemokratisch, da vor der Ratifizierung die notwendige vorherige parlamentarische und öffentliche Debatte von Maßnahmen, die die Menschen in den verschiedensten Lebensbereichen unmittelbar betreffen und sogar verfassungsrechtliche Bedeutung haben, durch die Intransparenz des Verhandlungsprozesses unterbunden wird (siehe These 2).

Zusätzlich ist es üblich, dass die Abkommen Gültigkeit erlangen, ohne dass die Parlamente der Mitgliedstaaten zugestimmt haben und lediglich das Europäische Parlament seine Zustimmung gegeben hat. Die Möglichkeit der *vorläufigen Anwendung* derartiger Verträge durch die Europäische Kommission sieht vor, dass die Kommission Handelsabkommen wie TTIP und CETA vorläufig zur Anwendung bringen kann. Dann gilt es für jene Bestandteile z.B. problematische regulatorische Kooperation, für die die EU zuständig ist, obwohl sich die Ratifikation noch über Jahre hinziehen kann.