

Handelspolitik – eine demokratiefreie Zone

Hartmut Vogtmann und Jürgen Maier

Die Verhandlungen für das geplante Freihandelsabkommen EU-USA (TTIP) erhitzen die Gemüter, und jenseits der konkreten Inhalte ist einer der Hauptkritikpunkte die Intransparenz und die Geheimhaltung der Verhandlungen. Völlig zu Recht – und diese Geheimhaltungspolitik hat Gründe. So etwas hat nur jemand nötig, der weiß, dass seine Politik in einer offenen, demokratischen Willensbildung keine Chance hätte.

Fangen wir mit der internationalen Ebene an. 1995 wurde die Welthandelsorganisation WTO gegründet, sie löste das alte Provisorium GATT ab und beruht auf einer Reihe von Verträgen u.a. über den Handel mit Gütern, mit Dienstleistungen, über geistige Eigentumsrechte, über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen und anderes. Schon bei der ersten Ministerkonferenz nach der Gründung, Ende 1996 in Singapur, forderten die EU und die USA noch weitergehende Vereinbarungen über Liberalisierung, Deregulierung und Marktöffnung. Themenbereiche, die bisher niemand wirklich für »Handelspolitik« gehalten hätte, wurden plötzlich Verhandlungsgegenstand in der Welthandelsorganisation. Es war die Zeit des Neoliberalismus, der sich anschickte, die Volkswirtschaften und Gesellschaften Amerikas, Europas und der ganzen Welt grundlegend umzukrempeln. Doch diese Themen, passenderweise die »Singapore Issues« genannt, stießen auf massiven Widerstand in der WTO. Die Entwicklungsländer waren nämlich nicht damit einverstanden, dass eine Welthandelsorganisation sich nicht auf Handelsfragen beschränken soll, sondern auch noch bindende Regeln über Investitionsschutz, über Wettbewerbsrecht, über die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens, über Regulierung usw. aufstellen soll. Handelsabkommen auf diese Themen auszudehnen, sind weder unter den Mitgliedsstaaten der WTO noch in der Öffentlichkeit Europas und der USA mehrheits- oder gar konsensfähig, ebensowenig eine ständig weitergehende Liberalisierung, Deregulierung und Marktöffnung über die bisher vereinbarten Bereiche hinaus.

Die Entschlossenheit der EU und der USA, diese neoliberale Agenda aus dem letzten Jahrhundert gegen alle Widerstände durchzusetzen, ist die Hauptursache dafür, dass in der WTO kaum noch etwas geht. Es wäre daher besser, diese Agenda zu beerdigen, die auch in der eigenen Öffentlichkeit kaum mehrheitsfähig ist, endlich zu beerdigen und zu einem Multilateralismus zurückzukehren, der auch die Meinung anderer Länder respektiert. Mit imperialem Gestus erklärt heute EU-Handelskommissar de Gucht unverblümt, das TTIP (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership) genannte Freihandelsabkommen der beiden größten Wirtschaftsblöcke der Welt werde »Standards für die ganze Welt« setzen. The West against the Rest. So etwas hat wieder Konjunktur. Genau diese Arroganz ist es, die die WTO lahmgelegt hat.

Statt dies zu akzeptieren, haben sich die EU und die USA seitdem auf Vertragsverhandlungen ausserhalb der WTO verlegt. Also lautet seit etwas über 10 Jahren die Devise der EU: Wenn gegen den Block der Schwellen- und Entwicklungsländer in der WTO schon nichts mehr durchgesetzt werden kann, dann nehmen wir uns diese Länder eben einzeln oder grüppchenweise vor. Damit begann der Boom der bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen.

Diese bilateralen Verhandlungen der EU mit einem oder einigen Entwicklungsländern sind natürlich Verhandlungen, bei denen die EU sehr viel stärker diktieren kann, wo es lang geht. Dennoch gelang es ihr bei weitem nicht so gut wie geplant, ihre gewünschten Abkommen zu bekommen. Bis heute ist kein einziges der teilweise schon seit Jahren ausverhandelten »Economic Partnership Agreements« mit afrikanischen Ländern in Kraft getreten – u.a. weil immer mehr afrikanische Länder mittlerweile eine lebendige Zivilgesellschaft haben, die solche Abkommen bekämpfen. Die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen mit Indien sind festgefahren, weil Indiens demokratische Öffentlichkeit die Forderungen der EU nicht akzeptiert, beispielsweise Europas Supermarktketten in Indien hereinzulassen und im indischen Einzelhandel Millionen Arbeitsplätze zu vernichten. Die wollen einfach kein Lidl und Aldi, kein Tesco und Carrefour.

Brasilien, das nächste Schwellenland, Teil der Staatengemeinschaft Mercosur. Auch mit dem Mercosur verhandelt die EU schon seit langem über ein Freihandelsabkommen. Auch da klemmt es. Die Zivilgesellschaft dort will die von der EU verlangte umfangreiche Marktöffnung im Dienstleistungsbereich nicht, die europäische Gesellschaft will die von den Südamerikanern verlangte Abschaffung der EU-Agrarpolitik nicht. Auch die Verhandlungen mit den ASEAN-Ländern stocken...nach mehr als 10 Jahren erklärter Bilateralisierung der Handelspolitik kann die Kommission gerade mal in Kraft getretene Freihandelsabkommen mit Singapur, Südkorea und Südafrika vorweisen sowie seit letztem Jahr Kolumbien, Peru und Mittelamerika (die aber noch nicht von allen ratifiziert wurden).

Auch das geplante TISA-Abkommen ist ein Versuch von EU und USA, außerhalb der WTO Fakten zu schaffen, weil sie in der WTO ihre Agenda nicht durchsetzen können. Die Mehrheit der WTO-Mitgliedsstaaten ist im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS nicht für eine aggressive Strategie zu haben, die Liberalisierung und Deregulierung der Dienstleistungsmärkte weiter voranzutreiben und als »unumkehrbar« festzuschreiben. Die weitaus meisten Schwellen- und Entwicklungsländer sind überzeugt, dass davon in allererster Linie transnationale Konzerne aus den USA und Europa profitieren würden. Die Erfahrungen der letzten Jahre vor allem seit der Finanzkrise haben gezeigt, dass diese neoliberale Agenda dringend revidiert werden muss. Dazu ist die EU-Kommission nicht bereit. Ganz im Gegenteil. Mit TTIP wollen sie den Druck weiter verstärken.

Aber TTIP dürfte die Entwicklungsländern nicht nur politisch unter Druck setzen, sondern würde ihnen wirtschaftlich schaden. Die meisten Untersuchungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen eines TTIP kommen zu dem Schluss, dass in teilweise erheblichem Umfang eine Verlagerung der Handelsströme stattfinden würde. Handelsströme von Entwicklungsländern in die EU als auch innerhalb der EU würden zurückgehen zugunsten von mehr Handel EU-USA. Praktisch kein Entwicklungsland würde von TTIP profitieren, auch nicht Länder, an deren wirtschaftlicher Entwicklung Europa ein elementares Interesse haben müsste. Vor allem Afrika muss laut der Bertelsmann-Studie Rückgänge verzeichnen:

»Die großen Verlierer einer Eliminierung der Zölle sind Entwicklungsländer. Diese verlieren durch den verstärkten Wettbewerb auf dem EU- oder US-Markt dramatisch an Marktanteilen.

Alternative Märkte mit ähnlichem Marktpotenzial sind geographisch relativ weit entfernt. Dies ist vor allem für Länder in Nord-und Westafrika ein Problem.«

Tunesien etwa hätte laut der Bertelsmann-Studie einen Rückgang von -4.4% im Handel mit der EU zu verzeichnen. Das ist keine angemessene europäische Antwort auf die tunesische Demokratisierung und kein Beitrag dazu, Afrikanern wirtschaftliche Perspektiven in Afrika zu eröffnen.

Nicht nur international ist die Agenda der EU und der USA eine Minderheiten-Agenda. Weil der EU-Kommission die Ablehnung dieser Politik auch in der eigenen Öffentlichkeit klar ist, werden diese bilateralen und plurilateralen Verhandlungen mit einer weit größeren Geheimhaltung als in der WTO üblich geführt. Dennoch sind einige dieser Abkommen gescheitert, etwa das Multilaterale Abkommen zum Investitionsschutz (MAI), mit dem bereits 1998 Sonderklagerechte für Investoren eingeführt werden sollten, oder das ACTA-Abkommen über eine massive Ausweitung der Copyright-Bestimmungen zu Lasten der Nutzer.

Diese Geheimhaltung hat ihren Grund. Längst geht es bei Handelspolitik nicht mehr um das, was traditionell Handelspolitik war: den Abbau von Zöllen. Der Abbau sogenannter »nichttarifärer Handelshemmnisse« ist heute der Kern von Handelsabkommen, und das hat weitreichende Konsequenzen weit über traditionelle »Handelspolitik« hinaus. Gemeint ist damit, Regulierung im öffentlichen Interesse beispielsweise für Umweltschutz abzubauen, zu erschweren oder zu verhindern.

Nehmen wir einmal ein hypothetisches Beispiel, eines das zurzeit im Kontext mit den Transatlantischen Freihandelsabkommen viel diskutiert wird. Nehmen wir einmal an, jemand will Hormonfleisch in der Europäischen Union legalisieren, eine Rechtslage wie in den USA herbeiführen. Normalerweise beschließen Parlamente solche Gesetze nach sorgfältiger, öffentlicher Beratung, und die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft und auch die Medien haben die Möglichkeit, ihren Abgeordneten mitzuteilen, was sie von Gesetzentwürfen halten, und sie können dagegen protestieren, Änderungen fordern und so weiter. Es finden Sachverständigenanhörungen statt, Verbändeanhörungen, ein umfassender Meinungsbildungsprozess. Wer Einfluss nehmen will, kann dies und hat das demokratische

Recht dazu – im Europaparlament ebenso wie im Bundestag.

Die Chance, Hormonfleisch auf diese Weise legalisiert zu bekommen, ist nicht sehr hoch. Dasselbe gilt für viele andere Regulierungen, die der Wirtschaft nicht passen, ob das nun die unpopuläre Gentechnik ist, oder sonstige Verbraucherschutz- oder Umweltauflagen, Sozialstandards und so weiter.

Es gibt aber auch noch einen anderen Weg. Man kann das Projekt einfach in ein Freihandelsabkommen verpacken. So ein Abkommen hat nämlich einen gänzlich anderen Gesetzgebungsweg. Dabei spielt es auch kaum eine Rolle, ob man mit so einem Abkommen in erster Linie Handelspolitik machen will oder alle möglichen anderen Dinge, von denen man einfach nur behauptet, dass man damit den Handel ankurbeln will.

Handelspolitik findet in Europa, aber auch in den USA in einem weitgehend vordemokratischen Raum statt. Kommission und Bundesregierung sagen, das müsse so sein, weil man nur mit diesem hohen Maß an Vertraulichkeit mit anderen Ländern verhandeln könne, sonst habe man taktische Nachteile. Aber: Verhandlungen mit anderen Ländern über, sagen wir, Umweltschutz oder Kultur oder was auch immer, finden weitaus transparenter und öffentlicher statt.

Handelspolitik ist die exklusive Kompetenz der EU, also dieses Gebildes mit einem Demokratiedefizit. Handelspolitik hat schon deswegen ein geradezu eingebautes Demokratiedefizit. Nur die Kommission kann vorschlagen, ein Freihandelsabkommen abzuschließen – nicht das EP. Die Kommission wiederum schlägt das dem Europäischen Rat vor, also den Regierungen der Mitgliedsstaaten – nicht dem Parlament. Das hat da nichts mitzureden. Das Verhandlungsmandat beschließt der Rat, also die Bundesregierung zusammen mit den 27 anderen Regierungen, und das ist geheim. Weder Europaparlament noch die nationalen Parlamente erfahren es, und zustimmen müssen sie schon gar nicht. Sie können zwar Empfehlungen formulieren, aber die sind vollkommen unverbindlich, und das Parlament erfährt vor allem nicht einmal ob sie berücksichtigt wurden, weil das Mandat ja geheim ist. Es sei denn, ein couragierter Mensch lässt das Mandat durchsickern.

Dann verhandelt die Kommission, und nicht nur das Verhandlungsmandat bleibt geheim, sondern auch die Papiere die die Kommission in die Verhandlungen einbringt, oder von der anderen Seite auf den Tisch gelegt bekommt, die Vertragsentwürfe, die Verhandlungsberichte der Kommission, alles geheim. Bei den TTIP-Verhandlungen haben die Amerikaner der Kommission sogar noch verboten, die amerikanischen Verhandlungsvorschläge den Regierungen der EU-Mitgliedsländer weiterzugeben – von Parlamenten ganz zu schweigen. Metternichsche Machtpolitik in Vollendung. Irgendwann, nach Jahren, liegt dann ein fertiger Vertrag vor, meist viele hunderte Seiten lang, und den bekommen die Parlamente dann. Sie können ihn aber nicht mehr ändern.

Kurzum: die üblichen Gesetzgebungsprozesse gelten nicht für alles, was als »Handelspolitik« deklariert wird. Parlamente kommen erst ins Spiel, wenn alles fertig ist. Dann dürfen sie ja sagen. Theoretisch dürfen sie natürlich auch nein sagen, wir sind ja nicht im Obersten Sowjet oder der DDR-Volkskammer, aber praktisch tun sie das eigentlich nie.

Es ist aber nicht nur die Art und Weise, wie Handelsabkommen generell verhandelt werden, die in einer Demokratie nicht hinnehmbar ist. Im Falle des TTIP würde auch der Inhalt des Abkommens in einem Ausmaß die aus der EU gewohnten und vorhin skizzierten Entscheidungsprozesse außer Kraft setzen, das vollkommen unakzeptabel ist. Das ohnehin vorhandene Demokratiedefizit der EU würde völlig aus dem Ruder laufen.

Die Generaldirektion Handel der Kommission entzieht sich de facto einer effektiven parlamentarischen Kontrolle sowohl durch das zahnlose Europaparlament als auch durch die nationalen Parlamente, da Handelspolitik EU-Angelegenheit ist. Mittlerweile werden von der GD Handel jedoch nahezu alle Bereiche der Wirtschaftspolitik mit Auswirkungen weit darüber hinaus in allen möglichen anderen Politikbereiche als »Handelspolitik« bezeichnet, z.B. Regulierung aller Art, so dass die Auswirkungen dieses eklatanten Demokratiedefizits immer grösser werden. Dieser Zustand ist untragbar, und daher sind die Proteste der Zivilgesellschaft auch ein Protest gegen dieses Fehlen einer effektiven parlamentarischen Kontrolle über die GD Handel - und ein Aufruf an die Parlamente, dies zu ändern.

Dies alles zeigt: wir können nicht dabei stehen bleiben, TTIP und das ähnlich gelagerte

Kanada-Abkommen CETA zu verhindern. Wir brauchen eine grundlegende Neuorientierung in der Handelspolitik, sowohl vom Inhalt als auch in der Form. Nie wieder darf es vorkommen, dass die EU-Regierungen und die Kommission zusammen ein geheimes Verhandlungsmandat ausbrüten, geheim verhandeln, darauf zwar Industrieinteressen Einfluss nehmen, aber keinerlei demokratische und parlamentarische Diskussion und Einflussnahme darauf erfolgt, und am Schluss willfährige Parlamente alles abnicken. So etwas hat in einer Demokratie keinen Platz.

Es ist gut, dass die täglich breiter werdende Bewegung gegen das TTIP immer deutlicher die Grundprinzipien und Praktiken europäischer Handelspolitik grundsätzlich in Frage stellt. Es geht jetzt darum, aus der Bewegung gegen TTIP auch eine Bewegung zu machen, die eine grundlegend andere Handelspolitik will, die nicht nur mehr Transparenz in der Form fordert sondern auch einen anderen Inhalt. Grundlinien dafür ein NGO-Bündnis vor kurzem in einem »Alternativen Handelsmandat« skizziert, das eine Abkehr von der neoliberal geprägten Außenwirtschaftspolitik der EU formuliert. Es ist eine Einladung an die Öffentlichkeit, diese überfällige Diskussion über eine andere Außenwirtschaftspolitik zu beginnen.

Prof.Dr. Hartmut Vogtmann, Präsident des Deutschen Naturschutzrings (DNR)

Jürgen Maier, Forum Umwelt & Entwicklung