

Matthias Kirsch / Laurent Schmit

Kleines Lexikon zum Freihandelsabkommen

Die Verträge: TTIP/TAFTA – CETA – ACTA – TiSA

TTIP steht für *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, also eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft. Damit gemeint ist ein Abkommen in der Form eines Vertrags zwischen den USA und der EU. Die Details dieses Vertrages werden seit Juni 2013 geheim ausgehandelt, weder die Parlamente der betroffenen Staaten noch das EU-Parlament haben Zugang zu den Informationen.

Was ist das Ziel dieses Freihandelsabkommens? Laut EU-Kommission und US-Handelsministerium geht es um Marktzugang, regulatorische Zusammenarbeit und globale Regelentwicklung. Vor allem die nichttarifären Handelsbeschränkungen (siehe Freihandel) will man abbauen.

CETA, das *Comprehensive Economic and Trade Agreement*, ist ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada. Es soll viele Ähnlichkeiten mit dem TTIP-Vertrag haben. Nach der letzten Verhandlungsrunde zu CETA ist ein über 1 500 Seiten schweres Dokument an die Öffentlichkeit gelangt. Am 26. September wurde CETA offiziell von EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso und dem kanadischen Premierminister Stephen Harper vorgestellt. Durch CETA sollen vor allem Zölle abgebaut werden, geistiges Eigentum geschützt und öffentliche Ausschreibungen von Unternehmen aus allen teilnehmenden Ländern wahrgenommen werden können. Der CETA-Vertrag gilt als Blaupause für TTIP – nach dem Meistbegünstigungsprinzip der Welthandelsorganisation (WTO) kann die EU den USA keine Handelsvorteile verwehren, die Kanada gewährt wurden.

Die Verhandlungen zu TTIP werden von einem weiteren völkerrechtlichen Vertrag, dem *Trade in Services Agreement (TiSA)*, begleitet. TiSA soll das Nachfolgeabkommen des bereits 1995 beschlossenen „General Agreement on Trade in Services“ Abkommen werden. Die 23 betroffenen Staaten, unter ihnen die USA und die EU, haben als Ziel die Beseitigung von Handelshemmnissen im Dienstleistungssektor bestimmt.

Kritik musste CETA einstecken, als bekannt wurde, dass Teile des Abkommens inhaltlich kaum vom ACTA-Abkommen abweichen, das mit großer Mehrheit vom EU-Parlament abgelehnt wurde.

Die Abkürzung **ACTA** steht für *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, übersetzt Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen. Es handelt sich um ein Abkommen, das von 2006 an unter anderem von der EU, den USA und Japan¹ besprochen und von 2008 an verhandelt wurde. Wie der Name des Abkommens andeutet, hatten die Verhandlungspartner den Anspruch, internationale Standards im Kampf gegen die Piraterie von Produkten und die Verletzung von Urheberrechten zu etablieren.

Nach Bekanntgabe des Inhalts von ACTA wurde das Abkommen stark kritisiert. Zu den Kritikern gehörten u. a. Mitglieder des Max-Planck-Instituts und Amnesty International. Letztere teilten in einer Stellungnahme mit, „dass das Abkommen wegen seines Inhalts, der dort verankerten Verfahren und Institutionen negative Auswirkungen auf mehrere Menschenrechte hat, insbesondere [...] das Recht auf Achtung des Privatlebens, die Informationsfreiheit [...] und das Recht auf Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten.“ Auch in der Öffentlichkeit war ACTA umstritten.

Es kam europaweit zu zahlenreichen Protesten gegen das Abkommen. In der Folge wurde ACTA im Juli 2012 vom Europaparlament abgelehnt.

Der *TAZ*-Journalist Andreas Zumach beschreibt das Abkommen folgendermaßen: „Öffentliche Dienstleistungen zur Gesundheits-, Wasser- und Energieversorgung, bei der Bildung, im Finanzsektor sowie in allen anderen Bereichen sollen über das bereits in den letzten 20 Jahren erreichte Ausmaß dereguliert und internationaler Konkurrenz ausgesetzt werden.“ Die Kritik an TiSA bezieht sich besonders darauf, dass „öffentliche Dienste eine grundlegende soziale Daseinsvorsorge leisten [...] und nicht gewinnorientiert“ sein sollen.

Freihandel

TTIP soll den Freihandel zwischen den USA und der EU erweitern. Dabei ist es wichtig, den Unterschied zwischen Freihandel und „normalem“ Handel zu verdeutlichen. Freier Handel wird durch

den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen ermöglicht, die die Kosten von grenzüberschreitendem Handel erhöhen. Er betrifft also Importe und Exporte. Während die Zölle zwischen den USA und der EU sehr niedrig sind und fast nicht ins Gewicht fallen, verhindern nichttarifäre Handelshemmnisse, dass Klein- und Mittelunternehmen auf dem US-Markt Fuß fassen. Unter diese Kategorie fallen technische Normen oder Lebensmittelstandards. Wenn ein europäisches Unternehmen heute eine Ware in die USA exportiert, dann verursacht die Anpassung an die US-Normen (die sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnisse) Kosten, die Zöllen von 10 bis 20 Prozent entsprechen, erklärt Carlo Thelen, der Direktor der luxemburgischen Handelskammer in seinem Blog.

Das Gegenteil von Freihandel ist Protektionismus. Ein protektionistischer Staat versucht seine nationale Produktion vor internationalem Einfluss zu schützen. Dies kann durch sehr hohe Zölle oder eben durch nicht tarifäre Handelshemmnisse wie Umwelt-, Gesundheits- oder Sicherheitsstandards für Produkte aus anderen Staaten erreicht werden.

Chlorhühnchen

Das Chlorhühnchen ist unfreiwillig zum Markenzeichen der Risiken von TTIP im landwirtschaftlichen Bereich geworden. Aber was hat es überhaupt mit dem Geflügel auf sich?

In den USA läuft die Zucht von Hühnern ähnlich ab wie in Europa. Es gibt in dem Prozess jedoch einen kleinen, aber feinen Unterschied. Während in der europäischen Produktion ein Huhn nach dem Rupfen mit warmem Wasser ausgespült und gesäubert wird, passiert dies in Amerika mit Hilfe von Chlordioxid oder aktivem Natriumchlorit. Seit 1997 streiten die USA und die EU vor der WTO darüber, ob die europäischen Staaten den Import von mit Chlor behandeltem Geflügel zulassen müssen – ohne abschließendes Urteil. Mit der Durchsetzung von TTIP könnten die Chlorhühnchen, wie auch „Hormonsteaks“ oder genmanipulierter Mais, die strengen EU-Richtlinien umgehen.

Die europäische Kritik am Chlorhühnchen ist jedoch nicht unbedingt begründet – sowohl das amerikanische Landwirt-

schaftsministerium als auch die EFSA² stufen die Chlorbehandlung als ungefährlich ein. Es kann nicht mit Sicherheit bewiesen werden, ob das Benutzen von chlorhaltigen Stoffen tatsächlich gesundheitliche Folgen mit sich bringt.

Die Ausweitung des Exports von Lebensmitteln nach Europa ist für die US-Wirtschaft ein vorrangiges Ziel von TTIP. Die USA versuchen deshalb, ihre Lebensmittelstandards im Abkommen durchzusetzen. Um sowohl die Verbraucher als auch die europäischen Hersteller vor der US-amerikanischen Konkurrenz zu schützen, wollen die europäischen Staaten diese jedoch nicht senken. Die große Abneigung der europäischen Verbraucher gegen manipulierte Nahrungsmittel wie Chlorhühnchen oder hormonbelastetes Fleisch kommt den europäischen TTIP-Unterhändlern also entgegen.³

(In)Transparenz

Internationale Handelsabkommen werden in der Regel immer hinter verschlossenen Türen verhandelt. Bei TTIP hält sich die Transparenz jedoch besonders in Grenzen. Noch immer weiß außer den Verhand-

Chronologischer Überblick

ab 1990: Nach dem Ende des Kalten Krieges kommt es zu einer Neuausrichtung der Beziehungen zwischen den USA und der EU. Mit dem Unterzeichnen der Transatlantischen Deklaration im Jahr 1990 wird der politische Diskurs zwischen USA und EU gestärkt. Dazu gehören zum Beispiel die jährlichen EU-US-Gipfel.

1995: Auf dem USA-EU Gipfel im Dezember 1995 beginnt der institutionelle Aufbau der transatlantischen Beziehungen. Beide Parteien akzeptieren die Neue Transatlantische Agenda (ersetzt die Transatl. Deklaration) und verpflichten sich zur systematischen Zusammenarbeit. Neben der Sicherung von Frieden und Stabilität steht vor allem die Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen im Mittelpunkt des Dokuments.

1995-1998: Es kommt zum ersten Versuch, einen Transatlantischen Handelsvertrag abzuschließen. Ab 1995 wird in geheimen Sitzungen unter Einbeziehung der Entwicklungsländer das „Multilaterale Abkommen über Investitionen“

verhandelt. Der Vertrag enthielt ähnliche Inhalte wie TTIP, z. B. die Investor-Staats-Verfahren. Das Abkommen scheitert im Dezember 1998 u. a. am Widerstand Frankreichs.

2003: Im Zuge des deutsch-französischen Widerstands gegen den ersten Irak-Krieg kühlen die transatlantischen Beziehungen ab.

2005: Durch einen Besuch des damaligen US-Präsidenten George W. Bush in Brüssel kommt es zu einer erneuten Annäherung mit der EU. Ab diesem Moment wird der jährliche EU-USA-Gipfel für Gespräche über gemeinsame wirtschaftliche Initiativen genutzt.

2007: Am 30. April 2007 wird der Transatlantische Wirtschaftsrat (TEC) ins Leben gerufen. US-Präsident Bush, die EU-Ratsvorsitzende Angela Merkel und EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso beschließen ein Gremium mit Doppelspitze. Die Vorsitzenden sind derzeit Michael Froman

lungsführern fast niemand Genaueres selbst über den Inhalt des Verhandlungsmandats – das macht misstrauisch. Die Geheimniskrämerei ist auch für Außenminister Asselborn ein großes Problem: „Wegen der mangelnden Transparenz konnte überhaupt erst die Angst aufkommen, dass die USA EU-Standards niederwalzen und die mächtigen US-Multis den europäischen Markt überrollen werden.“

In einem Brief an EU-Handelskommissar Karel De Gucht – Chefunterhändler der EU – forderte Asselborn mehr Transparenz. Dies würde einen konstruktiveren Dialog und mehr Vertrauen bei der Zivilgesellschaft fördern. Zwar wurden mittlerweile Teile des Verhandlungsmandats geleakt, aber die Bürger und Nichtregierungsorganisationen sitzen immer noch weitgehend im Dunkeln. Im Hearing in der Chamber beharrte Marc Vanheukelen, Vertreter der Kommission, darauf, dass die Verhandlungen doch eigentlich sehr transparent seien.

Seit Juli gibt es zumindest Leseräume, in denen das Verhandlungsmandat eingesehen werden kann. Neben ausgewählten Parlamentariern haben auch Berater Zu-

gang zu diesen „reading rooms“, wie Pieter de Pous vom Europäischen Umweltbüro (EEB) in Brüssel. „Ich glaube nicht, dass sie mir alles zeigen“, sagt er jedoch. Gerade die konkreten Textvorlagen, die in den Verhandlungsrunden entstehen, würden ihm vorenthalten werden. Des Weiteren ist es strikt untersagt, Notizen oder elektronische Geräte im Raum zu benutzen.

Wenn man den Worten des designierten EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker glauben darf, könnte sich mit dem Kommissionswechsel eine Änderung ankündigen. Der künftige Kommissionspräsident bestand in einem Brief an die Handelskommissarin in spe Cecilia Malmström „auf mehr Transparenz gegenüber den Bürgern der EU und dem Europaparlament während des Verlaufs der Verhandlungen.“

Schiedsgerichte und internationales Investitionsrecht (ISDS)

Im Rahmen des internationalen Investitionsrechts finden sogenannte Schiedsverfahren statt. Dort wird ein Prozess nicht von einem staatlichen, sondern einem

privaten Schiedsgericht gelöst. Die Streitparteien bestimmen selbst die Anzahl der Richter und ernennen diese. Dieses Investorenschutzverfahren wird v. a. eingesetzt, um Unternehmen bei Investitionen in Industriestaaten zu schützen. (siehe auch S. 42)

Warum werden Schiedsgerichte bei TTIP diskutiert? Das Abkommen soll beinhalten, dass Unternehmen die Staaten verklagen können, wenn diese Regulierungen beschließen, welche den Profit des Unternehmens schmälern. Die Investor-Staatsklagen sind der Hauptkritikpunkt vieler TTIP-Gegner. Die luxemburgische Zivilgesellschaft hat sich deutlich dagegen ausgesprochen. Auch die luxemburgische Regierung lehnt das Verfahren ab: Außenminister Asselborn machte mehrmals deutlich, dass man „auf ein Schlichtungsverfahren bei TTIP verzichten kann“.⁴ Selbst die deutsche Regierung lehnt die Schiedsgerichte mittlerweile mit dem Hinweis ab, dass sie zwischen Staaten, die über funktionierende Rechtssysteme verfügen, überflüssig sind. Die US-amerikanische Handelskammer hingegen besteht auf diesem Mittel zum Schutz der Investoren, argumentiert aber, dass

und Karel De Gucht. Beide leiten als Chef-Unterhändler die Verhandlungen zu TTIP.

2006-2013: Zwischen 2006 und 2013 verabschiedet das EU-Parlament 11 Entschlüsse, die das Verhältnis und die Kooperation mit den USA verbessern. (Zum Beispiel die Entschlüsse 2006-238 & 2006-239, die die Handelsbeziehungen verstärken.) So wird ein künftiges Transatlantisches Handelsabkommen vorbereitet.

2011: Im November 2011 beschließen die EU und die USA eine Arbeitsgruppe auf höchster Ebene einzurichten, um Maßnahmen zu entwickeln, die das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen ankurbeln könnten.

11.2.2013: Im Abschlussbericht kommt die Arbeitsgruppe zum Ergebnis, dass ein breit gefächertes Freihandelsabkommen die meisten Vorteile und Chancen für beide Seiten mit sich bringe.

13.2.2013: Nur zwei Tage später kündigen US-Präsident Barack Obama, EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy und EU-Kommissionspräsident Barroso die Aufnahme von Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen an.

März 2013: Die EU-Kommission einigt sich am 12. März auf ein Verhandlungsmandat zu einem „Transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen“. Die EU ist damit für Verhandlungen bereit.

8.7.2013: Die erste Verhandlungsrunde zu TTIP beginnt in Washington. Bis September 2014 folgen fünf weitere Verhandlungsrunden in Washington, Brüssel und Arlington.

Ende 2014: Weitere Verhandlungsrunden sind für Oktober und Dezember 2014 geplant. Die Verhandlungen sollen voraussichtlich Ende 2015 abgeschlossen sein.

Matthias Kirsch

es eigentlich darum gehe, diese Regelung im Hinblick auf zukünftige Verträge mit China und anderen aufstrebenden Wirtschaften als Norm zu verankern, bei denen diese Schiedsgerichte unbedingt erforderlich wären, um die Unternehmen vor staatlicher Willkür zu schützen.

Die Position der Juncker-Kommission zum Thema ISDS scheint noch unklar. Der gewählte Präsident selbst hat sich, anders als die Vorgängerkommission, deutlich gegen das Verfahren ausgesprochen – mit anfänglicher Unterstützung seiner Handelskommissarin Malmström. Am 28. September rudert Malmström zurück und ändert erneut den Kurs: Ein unmissverständlicher Satz in einer Antwort an das Europaparlament zu ISDS fehlt nun in einer nachträglich überarbeiteten Version.

Das am 26. September vorgestellte CETA-Abkommen könnte jedoch ein Problem darstellen. In dem fertig verhandelten Vertrag mit Kanada ist das Schlichtungsverfahren enthalten. Nach dem Meistbegünstigungsprinzip der Welthandelsorganisation müssen Handelsvorteile, die einem Vertragspartner gewährt werden, auch allen anderen Partnern zugesprochen werden. Wenn CETA das Schiedsverfahren enthält und vom Europaparlament angenommen wird, kann es bei TTIP kaum noch verhindert werden.

Vorsorgeprinzip

„Angesichts der Gefahr irreversibler Umweltschäden soll ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit nicht als Entschuldigung dafür dienen, Maßnahmen hinauszuzögern, die in sich selbst gerechtfertigt sind“, lautet die klassische Definition des Vorsorgeprinzips.⁵ Es entstand Mitte der Achtzigerjahre in Europa, als die Politik mit Umweltproblemen wie dem „Waldsterben“ oder dem „Ozonloch“ konfrontiert war, deren Ursachen wissenschaftlich nicht endgültig bewiesen waren. Trotzdem schien es Politikern dringend, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, bevor die Umweltschäden ein zu großes Ausmaß annehmen würden. 1992 fand das Vorsorgeprinzip Eingang in den Maastricht-Vertrag und seit 2005 genießt es in Frankreich Verfassungsrang. Es erwies sich als Prinzip, das der Politik bei Problemen

hilft, die von wissenschaftlicher Unsicherheit geprägt sind – entsprechend der Maxime „better safe than sorry“. Neben dem Umweltschutz wird das Prinzip heute in der Regulierung von Chemikalien und Lebensmitteln (in Folge des BSE-Skandals) angewendet.

Als eines ihrer Verhandlungsziele bei TTIP nennt die US-Regierung die Beseitigung von „unwarranted sanitary and phytosanitary (SPS) restrictions that are not based on science“. Dies stellt einen klaren Angriff auf das Vorsorgeprinzip dar – v. a. im Kontext der Regulierung von gentechnisch veränderten Organismen (GMO). Die USA erkennen das Vorsorgeprinzip nicht an. Die US-Gesetzgebung basiert auf dem sogenannten „science-based risk assessment“. „Die Amerikaner meinen damit, dass man zu absolut 100 Prozent sicher sein muss, bevor man ein Verbot ausspricht. Das heißt, dass man sehr viel Zeit damit verbringt, eine Studie gegen die andere abzuwägen“, erklärt Pieter de Pous vom EEB.

Diese entgegengesetzte Herangehensweise (erlauben, bis die Schädlichkeit bewiesen ist versus verbieten, bis die Unschädlichkeit bewiesen ist) führte zu einem transatlantischen Streit, der seit über einem Jahrzehnt schwelt. Die US-Regierung verhinderten ein Einschreiben des Vorsorgeprinzips in mehrere internationale Abkommen – etwa bei der Doha-Runde der WTO. 2003 klagte die US-Regierung vor dem WTO-Schiedsgericht gegen das EU-Zulassungsmoratorium für GMO und bekam zum Teil Recht. Im Schiedsspruch der WTO wurde auch explizit das Luxemburger GMO-Verbot kritisiert.

Regulatorische Kooperation

Der Ausdruck „regulatorische Kohärenz oder Kooperation“ steht für eine von TTIP anvisierte Zusammenarbeit beim Zustandekommen von Gesetzen und Verordnungen. Konkret bedeutet dies, dass Akteure wie Unternehmen Einfluss auf die Gesetzgebung bekommen könnten.

Dies wird ermöglicht durch die Einführung von Konsultationsprozessen, die den neuen Gesetzesinitiativen vorausgehen. So können verschiedene Akteure, laut einem

geleakten Text der EU-Kommission alle „beteiligten oder interessierten Stakeholder“, am Gesetzgebungsverfahren teilnehmen und eigene Eingaben machen. Zu befürchten ist, dass Unternehmen oder Lobbys mit viel Macht den stärksten Einfluss haben.

Auf europäischer Seite hegt man Bedenken, dass die US-Regierung oder amerikanische Unternehmen auf diesem Wege Einfluss auf die EU-Gesetzgebung gewinnen könnten.

Trade Promotion Authority – fast track negotiating authority

Die *Trade Promotion Authority*, kurz *fast-track*, ist eine Befugnis des US-Präsidenten, internationale Handelsabkommen einfacher abzuschließen und den Kongress daran zu hindern, noch Änderungen am Vertrag vorzunehmen. Ansonsten hat der Kongress die Möglichkeit, Handelsverträge abzuändern oder den Prozess zu verlangsamen.

In der Vergangenheit haben US-Präsidenten das Verfahren oft genutzt, um internationale Handelsabkommen durchzusetzen, zum Beispiel beim NAFTA-Abkommen oder der Gründung der WTO. Das Gleiche soll nun beim TTIP-Vertrag geschehen. Jedoch wurde Präsident Obama, der im Wahlkampf noch diesen „undemokratischen Prozess“ kritisierte, die „fast-track“-Befugnis noch nicht vom Kongress erteilt.⁶ ♦

Weitere Ressourcen und die Links zu den im Text zitierten Quellen finden Sie auf unserer Webseite www.forum.lu.

1 Die restlichen Verhandlungspartner sind: Australien, Jordanien, Kanada, Marokko, Mexiko, Neuseeland, Schweiz, Singapur, Südkorea, Vereinigte Arabische Emirate.

2 European Food Safety Authority. Die europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde. In einer ausführlichen Studie im Jahr 2005 konnte die EFSA bei dem Chlorverfahren keine Gefahren ausmachen.

3 *Süddeutsche Zeitung*, Kulturkampf in der Küche. 14.8.2014.

4 *Tageblatt*, 22.5.2014.

5 Erklärung der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio.

6 Todd Tucker and Lori Wallach. *The Rise and Fall of Fast Track Trade Authority*. Washington, D.C.: Public Citizen, 2009.