Working title

An Analysis of the paternalistic constitutionalisation of EU's Trade Policy - Facing the three traps of neoliberal trade regimes.

Dr. Bernhard Zeilinger / *FH bfi Wien – Kompetenzteam European and International Studies* / *bernhard.zeilinger@fh-vie.ac.at*

Dieser Konferenzbeitrag versucht die Hintergründe für die Neuordnung europäischer Handels- und Wirtschaftspolitik offen zu legen und diskutiert ihre Auswirkungen auf politische Regulierungshoheit und Wirkmächte. Die Neuordnung geschieht im Kontext europäischer Krisenbewältigungspolitik. Ökonomische Sachzwänge werden als Argument angeführt, mehr Kompetenzen auf supranationaler Ebene zu bündeln. Zum Teil geschehen diese Kompetenzverschiebungen auch über Umwege, wie die im Artikel vorgenommene Analyse des Abkommens einer Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) zeigen wird.

Die neoliberale Globalökonomie befindet sich aktuell in einer inhärenten Wachstumskrise (e.g. Galbraith 2014). Die traditionell wirtschaftsstarken Industrieländer schwächeln bei niedrigen Wachstumszahlen und haben mit den daraus resultierenden politischen Folgen zu kämpfen. Der schwache Konsum in den Industrieländern wirkt sich in Folge auch auf die Ökonomien exportorientierter Schwellenländer aus. In der Europäischen Union (EU) wurden in den letzten sieben Jahren, aufgrund der Banken- und Finanzkrise, die strukturellen Mängel ihrer Wirtschaftspolitik gnadenlos offen gelegt. Obwohl viele der Krisenauslöser im direkten Zusammenhang mit neoliberaler Wirtschafts- und Handelspolitik zu sehen sind, antworten Entscheidungsträger mit noch mehr Marktöffnung und Zurückdrängung staatlicher Intervention.

Die Volksökonomien der USA und der EU laborieren beiderseits unter strukturellen Herausforderungen (u.a. hohe Arbeitslosigkeit, De-Industrialisierung, …) die zu einem stagnierenden Wirtschaftswachstum führten. Beide drohen unter den schwächelnden BIP-Wachstumsprognosen nachhaltig international politisch an Boden zu verlieren und riskieren, darüber hinaus, politische Instabilität.

Wirtschaftspolitisch wird daher mehr Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit als Parole ausgegeben um global reüssieren zu können und den größtmöglichen Anteil an der Wertschöpfung von produzierten Waren weiterhin in den eigenen Ökonomien zu erwirtschaften. Sowie Zugang für europäische Unternehmen zu Wachstumsmärkten zu sichern und deren Investitionen durch völkerrechtliche Verträge Schutz zu bieten. Laut Schätzungen des Internationalen Währungsfond werden zukünftig ca. 90% des zukünftigen

Wirtschaftswachstums außerhalb der EU erwirtschaftet werden; ein Drittel davon alleine in China (COM 2014; Venhaus 2013:59). Vor diesem Hintergrund wird seit 2014 an einem internationalen Investitionsabkommen (IIA) zwischen der EU und China verhandelt.

Der Druck, der aufgrund der Wachstumskrise auf Volksökonomien entstanden ist, wird dazu genützt Reformen zu verordnen (e.g. Galbraight 2014 „*tyranny of reforms*"). Anstatt diese durch politischen Einfluss zu stabilisieren wird versucht die Märkte attraktiv und durch disziplinierende Regelungen vorhersehbar für Investoren („*shareholder value*") zu machen. Neben einer fortschreitenden Marktöffnung wird den EU-Mitgliedsländern zur Krisenbewältigung eine strikte Austeritätspolitik im Rahmen der supranationalen Währungspolitik verordnet. Dadurch nimmt man diesen ihre Handlungsmöglichkeiten und setzt offen auf ein neoliberales disziplinierendes Moment (Gill 1998 „*disciplinary neoliberalism*").

Ausgehend von den Krisenerfahrungen ist aktuell eine New Economic Governance (NEG) im Entstehen, die paternalistisch anmutet und Entscheidungskompetenz auf technokratische Akteure überträgt um geforderte Wirtschaftsreformen zu realisieren (Vgl. Oberndorfer 2014 „authoritarian constitutionalism"). Von den ArchitektInnen dieser neuen NEG wird mit ökonomischen Sachzwängen argumentiert um Prozesse zu institutionalisieren, die eine fortschreitende Neoliberalisierung in den Volksökonomien begünstigen. Die politischen Aushandlungsprozesse verlieren hingegen an wirtschaftspolitischer Wirkmächtigkeit.

Die Manifestation der NEG steht eng im Kontext mit zwei unterschiedlichen Steuerungsprozessen: Zum einen die engere Verzahnung der Wirtschaftspolitik der Euro-Länder und zum anderen die Herausbildung einer neuen Handelspolitik der EU (Handelsabkommen neuer Generation (NGFTA) mit erheblichen Implikationen auf Politikbereiche, für deren Steuerung die Kompetenzen großteils bei den Mitgliedsländern liegen.

Dieser Konferenzbeitrag trägt zur Debatte um die NEG bei. Dazu wird das TTIP-Abkommen zunächst in einen größeren Kontext gestellt um, in einem weiteren Schritt, die konkreten Auswirkungen auf die Gestaltung der NEG auszuführen. Im TTIP-Abkommen liegt das Potential die Spielregeln des Welthandels fundamental zu verändern und dadurch eine Dynamik in Gang zu setzen, die wettbewerbsorientierte Handelsziele nachhaltig über soziale und umweltpolitische Ziele stellt. In dieser Dynamik sieht der Autor eine große Gefahr für die EU-Politik und definiert eine dreifache Falle, in die die EU im Zuge einer Ratifizierung des TTIP-Abkommens einzutreten droht: geo-ökonomisch, funktionalistisch (siehe „spill-over Effekte") und demokratisch.

Im Fokus stehen dabei vor allem die Rolle der EU als Junior-Partner der US Handelspolitik und die Verschiebung politischer Regulierungshoheit zugunsten technokratischer

Entscheidungsebenen. Letzteres vor allem auf den Verlust politischer Steuerungsmöglichkeit einzelner Nationalstaaten bezogen (v.a. Abbau nicht-tarifärer Handelsbarrieren durch eine eigene Regulierungsbehörde, Daseinsvorsorge, öffentliche Beschaffung und Investor-State-Dispute Settlement (ISDS)).

Breaking the Wall? – die Ausweitung des neoliberalen Paradigmas

Im Kontext der aktuellen Wachstumskrise, ebnet die EU den Weg für eine neue Generation von (Frei-)handelsabkommen (NGFTA). Die Verhandlungen über NGFTAs stellen einen neuen umfassenden Ansatz dar und fordern einen hohen Grad an Marktliberalisierung. Diese gehen in ihren Bestandteilen weit über ein klassisches Freihandelsabkommen hinaus. So sollen neben dem Abbau von Zöllen und nicht-tarifärer Handelsbarrieren (e.g. durch Angleichung von Standards), auch neue Wirtschaftsbereiche von Marktöffnung erfasst werden e.g.: Finanzdienstleistungen, Schutz des Geistigen Eigentums und öffentliche Beschaffung) und der Schutz von Investitionen ausgebaut werden. Viele dieser Punkte sind „*left-overs*" vorhergegangener glückloser WTO-Verhandlungen oder bauen auf bisherige WTO-Abkommen auf (e.g. *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS); *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA); *Trade in Services Agreement (*TiSA)). Die NGFTA verfolgen dabei einen streng neoliberalen Kurs, welcher dem globalen Agieren von Transnational Corporations (TNCs) gerecht wird und bisher geschützte Wirtschaftsbereiche in den Ökonomien der Vertragspartner offen legt. Die EU Kommission kommentierte diese Entwicklung 2006 als „*Changes in the global economic order today are as significant for the world economy and international relations as the end of the Cold War*" (Globale Europa Strategie 2006:3).

Im Sinne einer Wettbewerbsökonomie sollen europäische Märkte wettbewerbsfähig und gewinnbringend bleiben und somit Auslandsinvestition weiterhin anziehen. Die Ziele der NGFTAs leiten sich in Folge dadurch ab und verfolgen, in erster Linie, drei Zielen: (1) Zugang zu günstigen Ressourcen für industrielle Verarbeitung in der EU (e.g. Niko Paech 2009 „*Fremdversorgungssyndrom*"); (2) Zugang für europäische Investitionen in Wachstumsmärkte; und (3) die Sicherung des Anteils für europäische Firmen an der Wertschöpfung von Konsumgütern, welche in globalen Produktionsketten industriell gefertigt werden. Es zeigt sich also klar der Versuch eine wettbewerbsorientierte Handelspolitik auszuweiten, welche die bereits etablierten Handelsmächte bevorzugt und den Weg der globalen Kapitalkonzentration fortsetzt. Auf der einen Seite der durch Billigimporte und Exporte finanzierte Wohlfahrtsstaat in den Industrieländern und auf der anderen Seite die Länder des globalen Südens, welche sich den Spielregeln stellen müssen und sich durch ihre Exporte die teuren Importe aus den Industrienationen leisten müssen.

Zwischen den USA und der EU ist mit dem TTIP-Abkommen indes der größte bilaterale Handelsraum im Entstehen, mit über 850 Millionen KonsumentInnen, welche knapp 45 Prozent des weltweiten BIPs und 44 Prozent des Welthandels in Waren und Dienstleistungen repräsentieren (WTO 2014). Parallel dazu haben die USA, mit Oktober 2015, mit zwölf Asien-Pazifik-Staaten ein Verhandlungsergebnis über ein *Trans-Pacific Partnership* (TPP) Abkommen erlangt. Das TPP-Abkommen schafft ein neues Übereinkommen für den Handel innerhalb eines Wirtschaftsraums, welcher knapp 40 Prozent des globalen BIP und 26 Prozent des globalen Handels umfasst (WTO 2014).

Zwei Argumente stützen die Verhandlungen mit den USA aus Sicht der EU: Zum einen wird das TTIP-Abkommen als Wachstumsimpuls gewertet und zum anderen als eine Notwendigkeit angesehen, um die Rolle der EU im Welthandel abzusichern. Beide Argumente schließen an Debatten über die Limits der transatlantischen Wachstumsökonomien an (Siehe wachstumskritische Auseinandersetzung von: Niko Paech 2009, Hans Christoph Binswanger 2013, Meadows et al. 1972; Jessop 2001, Hirsch 1995).

Zum Ersten begründet sich der Wachstumsimpetus durch das TTIP-Abkommen durch die Ausweitung des neoliberalen Prinzips zur Eindämmung politischer Intervention und somit auch in Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen und öffentlichen Güter wie auch einer fortschreitenden Kommodifizierung. Zum Zweiten kann das TTIP-Abkommen als weiterer hegemonialer Versuch gewertet werden, die Politik einer Wirtschaftswachstumspolitik auf Kosten von Schwellen- und Entwicklungsländer fortzusetzen. Durch das TTIP-Abkommen geben die stärksten Ökonomien neue Standards für eine Welthandelsordnung vor und schreiben dadurch ihre Vormachtstellung nachhaltig fest.

Die größten Wirtschaftsmächte, die USA und die EU, definieren mit umfassenden Freihandelsabkommen neue Standards zur Ordnung des Welthandels. Vorstöße (e.g. Multilaterale Abkommen über Investitionen (MAI)) in die Richtung waren in den 1990er Jahren noch klar gescheitert. Doch die Idee wurde im Rahmen des *Transatlantic Economic Council* (TEC) weiterverfolgt und nun soll im Rahmen des TTIP-Abkommen ein breiter Konsens für die Ausrichtung einer zukünftigen Welthandelsordnung erreicht werden.

Die Debatte um ein Freihandels- und Investitionsabkommen mit den USA (TTIP) und Kanada (CETA – Comprehensive Economic and Trade Agreement) hat in den letzten Monaten an Fahrt gewonnen. Während CETA nun ausverhandelt wurde und für die Ratifizierung vorliegt, fand am 19.-23. Oktober 2015 in Florida die 11. Verhandlungsrunde zwischen den Verhandlungsteams aus der EU und den USA statt. Dass diese Verhandlungen nicht friktionsfrei ablaufen erklärt sich durch ihren Umfang und den unterschiedlichen Rechtskulturen. Als großer Veto-Punkt in den Verhandlungen gilt vor allem das geplante ISDS-Schiedsgerichtsverfahren, das in einigen Mitgliedsstaaten und im EU Parlament starker Kritik ausgesetzt ist.

The geo-economic trap: Bipolarisierung des Welthandels

Aktuell finden weitreichende Weichenstellungen zur Neuordnung des Welthandels statt. Der Versuch eine multilaterale Ordnung des Welthandels durch die Gründung der WTO 1995 sicher zu stellen, ist mit der gescheiterten Umsetzung der Doha Development Agenda nun endgültig in einem Nord-Süd Dilemma gefangen.

Angewachsen auf über 161 Mitgliedsstaaten, welche über 90% des Welthandels abdecken, steckt das multilaterale Korsett aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips und von Interessensgegensätzen zwischen den Industrienationen und den Schwellen- und Entwicklungsländern fest. Länder des globalen Südens, angeführt durch die BRICS-Schwellenländer, fordern ihren Platz im globalen Handel ein und stellen die Dominanz der USA, EU und Japan in Frage. Nach dem Scheitern der WTO *Doha Development Agenda* und multilateraler Verhandlungen zu *General Agreement on Trade in Services* (GATS) spielen die USA und EU nun ihre Macht aus und verordnen eine neue Welthandelsordnung über bilaterale und regionale Abkommen. Die EU-Kommissarin für Handel Cecilia Malmström zeigt sich dieser Entwicklung gegenüber etwas kritisch und merkt an:

> *„How can we bring the opening agreed bilaterally back to the multilateral system? How can we make sure that the whole web of bilateral deals is properly implemented? And how do we make sure that we don't lose out when others negotiate free trade deals?"*[1]

In den letzten Jahren stoßen nun die führenden Industrienationen USA und die EU in diese multilaterale Lücke und ändern ihre Strategie indem sie auf bilateraler Basis den Welthandel neu ordnen. Von größter Bedeutung ist vor allem das, seit 2013 in Verhandlung stehende Abkommen über eine TTIP mit den USA. Das Verhandlungsmandat wird auf Seiten der EU von der Kommissarin für Handel Cecilia Malmström und auf Seiten der USA durch den U.S. Handelsbeauftragen des präsidialen Kabinetts Michael Froman ausgeübt.

Überlegungen für ein derartig umfassendes Abkommen wurden bereits seit den 1990er Jahren im Rahmen des *Transatlantic Economic Council* (TEC) diskutiert. *"[…] from a geo-economic perspective, TAFTA/TTIP is a reactionary move of the pressured West with the aim to turn the tables on the BRICS."* (Venhaus 2013:59). Javier Solana (von 1999-2009 Hoher Vertreter der GASP und davor von 1995-1999 NATO Generalsekretär) unterstreicht die Notwendigkeit eines transatlantischen Schulterschlusses und schließt sich den Prognosen des Bericht des US National Intelligence Council *„Global trends 2030: alternative worlds*" an:

[1] Euractiv.com (2015): Commission to reframe 'geopolitical' trade strategy. 25. Mai 2015. Download am 14.10.2015: http://www.euractiv.com/sections/trade-society/commission-reframe-geopolitical-trade-strategy-313207

> *"[…] if current trends continue, Asia could soon surpass North America and Europe in global power. It will have a higher GDP, larger population, higher military spending, and more technological investment. In this geopolitical context, Europe and the US need each other more than ever, making greater transatlantic co-operation crucial"* (Javier Solana 2013).

Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte bei ihrer Rede vor dem US-Kongress 2009 die Bedeutung einer Neuordnung des Welthandels um die Interessen der USA und Europas zu wahren:

> *"If there is one lesson the world has learned from last year's financial crisis, it is that there is no alternative to a global framework for a globalized economy. […] That also means not giving in to the temptation of protectionism. This is why the WTO Doha negotiations are so important. The success of the Doha Round would send a valuable message of the openness of the world economy, particularly in the current crisis. Equally, the Transatlantic Economic Council can also fulfill an important task. We can use it to prevent competing subsidies and give incentives to reduce trade barriers between Europe and America. I appeal to you: Let us jointly work towards a world economic order which is in the interests of both America and Europe!"*[2]

Dazu kommt, dass die EU und die USA parallel zu den Verhandlungen um TTIP auch mit anderen Handelspartnern über ähnliche Abkommen verhandeln. Dabei übt vor allem das Transpazifische Partnerschaftsabkommen (TPP) der USA mit Japan und anderen elf asiatischen und pazifischen Staaten erheblichen Einfluss auf die Verhandlungen mit der EU aus. Die EU droht in dieser Neuordnung zum Juniorpartner der USA zu werden, sollte sie nicht rechtzeitig ihren Einfluss geltend machen.

Hatte sich die EU in der „Globale Europa Strategie" 2006 noch klar für den multilateralen Verhandlungsrahmen unter dem Dach der WTO ausgesprochen, sind in den Folgejahren etliche Verhandlungen für NGFTA´s aufgenommen worden (e.g. Japan, bilateral mit einzelnen ASEAN-Staaten, MERCOSUR, DCFTAs mit ENP-Staaten). Diese werden nun sukzessive zum Abschluss gebracht (e.g. Kanada (2016); USA (??); Ecuador (2016); Vietnam (2015), Singapur (2015)) oder sind bereits in Kraft getreten (e.g. EU-CARIFORUM 2007; CAN-Multiparteienabkommen mit Peru (2013) und Kolumbien (2013); Südkorea (2011); Chile (2003); Mexiko (2000/2001); Südafrika (2000); Tunesien (1998)).

[2] Rede abgedruckt auf Spiegel Online 4. November 2009, Download am 15. September 2015: http://www.spiegel.de/international/europe/angela-merkel-s-speech-we-have-no-time-to-lose-a-659196.html

Angesichts der neu in Kraft getretenen Handelsverträge und der aktuellen Verhandlungen lassen sich folgende zwei Entwicklungen ableiten: zum einen der Trend zu einer Re-bilateralisierung des Welthandels und zum Anderen das Entstehen eines US-dominierten Transatlantischen und Transpazifischen Handelsbündnisses, in das, in weiterer Folge, andere Staaten zum Eintritt genötigt werden würden („*band-wagon effect*"). Dieser Entwicklung völlig schutzlos ausgeliefert sind vor allem Länder des globalen Südens, die im Rahmen der WTO ihren Einfluss nicht geltend machen können und sich im Rahmen der neuen US-dominierten Ausgestaltung den vorgegebenen Standards fügen müssen.

Außerdem wird sich aufgrund unterschiedlicher Standards und mangelnder Kostenwahrheit im globalen Warenverkehr ein Standortwettkampf entwickeln. Es droht ein „*race-to-the-bottom*", welches zu niedrigeren Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutzstandards führt sowie arbeits- und sozialrechtliche Standards unterläuft. Wie im sogenannten „Lange Report" (Resolution 2014/2228(INI) des EU Parlaments) angemerkt wird, werden in Anbetracht der hohen Regulierungskosten für Unternehmen – gekoppelt mit hohen Energie- und Lohnkosten – Umweltschutzauflagen, Lebensmittelsicherheit, Datenschutz, VerbraucherInnenschutz und sozialer Absicherung zunehmend zur Disposition gestellt, da dadurch die Ziele für eine Re-industrialisierung und eines Beschäftigungswachstums gefährdet seien. Um dies zu verhindern, solle die EU gegenüber den USA die Ratifizierung von Kernprinzipien der acht Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und internationaler Abkommen über Chemikalien und Abfall zur Bedingung machen (ibid.:9).

The functional trap: Institutionalisierung einer nicht legitimierten Wirkmacht

Die NGFTA´s versuchen in erster Linie die Zusammenarbeit im Bereich Handelsregelungen zu institutionalisieren um darüber hinaus einen fortschreitenden Abbau von Handelshemmnissen zu koordinieren. Wie sich aus der Vertragsart des TTIP-Abkommens bereits ablesen lässt, beschränkt sich ein Übereinkommen auf prozessuale und handelspolitische Eckpunkte. Das TTIP-Abkommen ist gekennzeichnet durch:

- **vage Vertragsvereinbarungen**
  und dem daraus folgenden großen Interpretationsspielraum ('Dynamisches/ „*lebendes*" Abkommen' (vgl. Soukup 2014));
- **regulatorische Kooperation** im Rahmen nicht rechenschaftspflichtiger Regulierungsbehörde, mit weitgehenden rechtsverbindlichen Kompetenzen zur Harmonisierung von Standards (v.a. durch den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse und gegenseitige Anerkennung);

- neue **Regelungen für die staatliche Daseinsvorsorge**
  e.g. Entkommunalisierung, Privatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen;
- **unterschiedliche Rechtskulturen**
  e.g. Vorsorgeprinzip in der EU vs. Evidenz-basierten Prinzip in den USA;
- **Stärkung des Investitionsschutzes und Einsetzung eines investor-state dispute settlement (ISDS) Verfahren;**

Der Artikel betont den aus der Beschaffenheit des Abkommens resultierenden Anpassungs- und Harmonisierungsdruck, mit weitreichenden Folgen für die Steuerung und Ordnung einer Reihe von Politikbereichen innerhalb der EU. Dieser resultiert aus den klaren Zielvorgaben ohne jedoch die unmittelbar notwendigen Gesetzesnovellen zu klären. Aus den vagen Vertragsvereinbarungen wird so eine klare Agenda für Regelharmonisierung und De-regulierung. Das gilt vor allem im Bereich Arbeitsrecht, Konsumentenschutz, Umwelt, Lebensmittel und Gesundheitsschutz.

Des Weiteren öffnet sich ein breites Feld der Deregulierung durch die Öffnung der staatlichen Daseinsvorsorge und ein Konfliktfeld bei der Harmonisierung hinsichtlich Produktstandards aufgrund einer diametral unterschiedlichen Rechtspraxis. Bei den letzten beiden Punkten ist noch das Verhandlungsergebnis abzuwarten. Auch werden in letzter Zeit Stimmen von Seiten der EU laut, die ein „*right to regulate*" einfordern, dass der EU und den USA jeweils das Recht in dem Abkommen einräumt, Umwelt- und Sozialschutz in ihren Gesetzen so festzuschreiben, wie sie es für angemessen erachten (siehe auch Reformkonzept von Handelskommissarin Malmström von 5. Mai 2015[3]). Vor allem aufgrund der intergouvernementalen Regulierungshoheit innerhalb der EU zeichnet sich hier ein klares Veto von Seiten der Mitgliedsländer ab, sollten ihre Kompetenzen beschnitten werden.

Auch wenn die handelspolitischen Eckpunkte noch unklar sind, wird klar, dass beim Wesen eines „*lebendiges Abkommen*" vieles erst nach Abschluss im Detail festgelegt wird. Man einigt sich also nur auf Zielvorgaben und lässt sich bei der Umsetzung Zeit um Druck aus den Verhandlungen zu nehmen und eine Einigung eines Rahmenabkommens zu erzielen. Hier steht zur Kritik, dass für die Umsetzung und Interpretation eine nicht legitimierte und rechenschaftspflichtige Regulierungsbehörde geschaffen wird, welche Entscheidungen mit weitreichenden Folgen trifft, die keine Rückbindung an die unionalen und mitgliedsstaatlichen demokratischen Verfahren haben (vgl. Fischer-Lescano und Horst 2014).

Als weiteren Punkt steht die Stärkung des Investitionsschutzes, durch die Schaffung eines eigenen ISDS-Verfahren, zur Diskussion. Ein Verfahren, dass bereits Teil vieler Handelsabkommen ist und Investitionen von InvestorInnen und Unternehmen planbar

[3] Download am 15.10.2015: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF

machen soll. Das ISDS-Verfahren steht vor allem deshalb in Kritik, da es abseits rechtsstaatlicher Räume Verhandlungen zwischen Unternehmen und Staaten zulässt. Aufgrund der intransparenten Verhandlungen im Rahmen eines Streitschlichtungsverfahrens ist die Gefahr von Korruption und Erpressung der staatlichen Stellen nicht auszuschließen. Vielfach wird auch davor gewarnt, dass Gesetzesnovellen, welche Unternehmenstätigkeit direkt und/oder indirekt betreffen, aufgrund von möglichen Klagsdrohungen vorab fallen gelassen werden („*vorauseilender Gehorsam*").

Abschließend lässt sich skizzieren, dass durch den Rechtscharakter der Handelsabkommen ein funktionaler und institutioneller spill-over ausgelöst wird. Dieser spill-over nährt sich vor allem aufgrund der vagen Zielvorgaben und die für die Vertragsumsetzung betraute Regulierungsbehörde. Zudem umfasst die Fülle der umfassten Politikbereiche auch Teile, die in den ausschließlichen und geteilten Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsländer fallen beziehungsweise zu einer Anpassung gezwungen sein könnten. Die Kritikpunkte beziehen sich daher in erster Linie auf den nicht legitimierten Kompetenztransfer auf supranationale Organe.

The democratic trap – Entpolitisierung wirtschaftlicher Räume

Dieser Punkt bezieht sich konkret auf Fragen der Legitimierung derartiger Handelsabkommen. Die Legitimierung beruft sich dabei auf die Art und Weise der: Verhandlungsführung, Beschlussfassung, Umsetzung und Einspruchsrecht. Auf allen vier Ebenen sind Defizite zu erkennen, die im folgenden Abschnitt näher erläutert werden.

Die Verhandlungen zu dem TTIP-Abkommen gehen mit 19. Oktober 2015 in die elfte Runde. Ein Großteil des Vertragsinhaltes ist noch Verhandlungsmasse und auch wenn sich aus dem Verhandlungsmandat Tendenzen ablesen lassen, stehen noch viele Fragezeichen im Raum. Dieser Artikel bezieht sich den auch weniger auf die Inhalte, sondern wie diese Vertragsinhalte zustande kommen und welche Wirkmächte damit verbunden sind.

Der Ministerrat hat der EU Kommission mit 17. Juni 2013 offiziell mit dem Verhandlungsmandat betraut (CEU 2013). Die Kommission kommt somit ihrem Mandat gemäß Art. 207/Abs. 2 AEUV im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik nach. Es hat zu diesem Zweck ein Verhandlungsteam von ca. 150 Personen aufgestellt und verpflichtet sich die handels- und agrarpolitischen Ausschüsse im Ministerrat und den handelspolitischen Ausschuss im EU Parlament über die Fortschritte der Verhandlungen zu informieren. Zusätzlich wird eine Advisory Group von Stakeholdern aus den Bereichen Wirtschaft-, Umwelt-, Landwirtschaft-, Arbeiter- und Konsumentenschutz zu Beratungen hinzugezogen.

Dieser Teil der Entscheidungsfindung läuft gänzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der demokratisch legitimierten Arenen ab. Daraus ergeben sich zwei Probleme: Zum einen braucht es nach Abschluss der Verhandlungen, gemäß Art. 218 AEUV, die Zustimmung des EU Parlaments und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente. Daher muss es im Interesse der Kommission liegen, so früh als möglich die Interessen der demokratischen VertreterInnen zu berücksichtigen. So hat das EU Parlament mit 8. Juli 2015 eine Resolution beschlossen, in dem Sie ihre Zustimmung auf konkrete Forderungen, e.g. bzgl. des geplanten ISDS-Verfahrens, festmacht (EP 2015).

Auch wenn seit den Änderungen durch den Reformvertrag von Lissabon die gemeinsame Handelspolitik in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der EU fällt bedarf es für die von der EU gesetzten Maßnahmen einen besonders hohen Grad an demokratischer Legitimierung, da die Handelsvereinbarungen erhebliche Auswirkungen auf die Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedsländer („*Gemischte Abkommen*") sowie auf die Lebensbereiche der Bürgerinnen haben werden. Genau deshalb ist es unabdinglich, eine demokratische Legitimierung des TTIP-Abkommens zu suchen und in demokratisch legitimierten Arenen über Inhalte zu verhandeln. Die Generaldirektorin des Dachverbandes der Europäischen Konsumentenschutzorganisationen, Monique Goyens, unterstreicht die Forderung nach mehr demokratischer Kontrolle und Legitimierung durch das Parlament, angesichts der weitreichenden Folgen des TTIPs:

> *"Trade can benefit consumers, but today's trade agreements touch on areas way beyond tariff cuts and simplified customs rules. It is crucial that the European Parliament remains vigilant in telling negotiators that consumer safeguards are off-limits. […] The time when trade agreements affecting our daily lives can be negotiated unnoticed by the public is over. The European Parliament has assumed its responsibility as the democratic watchdog for trade negotiations, and has set out what kind of deal it will accept*" (European Consumer Organization BEUC 2015).

Die NGFTAs und das aktuell in Verhandlung stehende TTIP-Abkommen gehen über klassische Freihandelsabkommen hinaus. Sie beziehen sich unter anderem auch auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Produktstandards) und Regelungen für Investitionsschutz und Finanzdienstleistungen. Dadurch sind auch erhebliche Auswirkungen auf Politiken im Bereich Gesundheit, Arbeitsmarkt, Soziales und Umwelt zu erwarten. Da dies nicht ohne erheblichen Widerstand zu bewerkstelligen ist, werden die Zugeständnisse bewusst vage in ein Rahmenabkommen („lebendes Abkommen") vertraglich nachhaltig verankert. Dadurch schafft man eine entpolitisierte Umsetzung und Interpretation des Abkommens durch eine technokratische Regulierungsbehörde.

Die bei der Ratifizierung vage gehaltenen Vertragstexte entwickeln so posthum rechtsgültige Wirkung über ein weites Feld politischer Ordnung mit all seinen intendierten und nicht intendierten Folgen die im Vorfeld einer breiten Diskussion mit den Stakeholdern benötigen. Im Zentrum der Kritik steht, dass mit der Regulierungsbehörde ein Instrument geschaffen wird, das Entscheidungen mit weitreichenden Folgen trifft, die keine Rückbindung an die unionalen und mitglieds-staatlichen demokratischen Verfahren haben (vgl. Fischer-Lescano und Horst 2014).

Abschließend steht das geplante ISDS-Verfahren im Zentrum der Kritik. Der ursprüngliche Entwurf sah ein Streitschlichtungsverfahren außerhalb des rechtsstaatlichen Rahmens vor. Mittlerweile hat die Handelskommissarin Malmström mit Mai 2015 einem Reformvorschlag eingebracht. Das Konzeptpaper[4] beinhaltet konkrete Vorschläge für ein Investitions-gerichtssystem (ICS) und die Möglichkeit einer Berufungsinstanz.

Ausblick: Es braucht eine Internationalisierung politischer Arenen

Der Autor argumentiert, dass die Wesensart der NGFTA in ihrer Umsetzung zu einer fortschreitenden Entpolitisierung durch Zurückdrängung der Kompetenzen souveräner Nationalstaaten in der Gestaltung von Handels- und Wirtschaftspolitik führt. Das TTIP-Abkommen vergrößert das Politikdefizit, da den darin vereinbarten Regeln und Verfahren keine rechtsstaatliche, geschweige demokratiepolitische Rückkoppelung zu politische legitimierten Arenen gegeben ist. Kompetenzen werden von den Nationalstaaten de jure an technokratische Gremien (durch eine eigene Regulierungsbehörde) abgegeben ohne gleichsam Kontrollmechanismen und politischen Gestaltungsspielraum an anderer legitimierter Stelle auszugleichen (e.g. EU Parlament, Schaffung eines Welthandels-gerichtshof). Die Regulierungskapazität von Nationalstaaten wird den globalisierten Ökonomien dadurch nicht mehr gerecht. Und, anstatt diese Lücke auf multilateraler Ebene zu schließen, wird ein Standortwettbewerb zwischen den einzelnen Volksökonomien angestoßen, der den transnationalen Unternehmen (TNC) einen zunehmenden Spielraum bietet. Obwohl die unternehmerische Verantwortung schon längst eine globale Dimension erreicht hat, fehlt es an effektiven Instrumenten um diese scheinbar rechtsfreien Räume zu schließen.

Während die Internationalisierung globaler Austauschprozesse seit den 1990er Jahren stark angestiegen ist und längst die TNCs den Großteil der Märkte dominieren, herrscht ein Defizit politischer Abstimmung und in Folge mangelnde Regulierung der Weltmärkte. Bestehende Regelungen (e.g. ILO-Kernarbeitsnormen, Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche) sind kaum zu exekutieren und zudem fehlen legitimierte Arenen auf internationaler Ebene.

[4] Download am 15.10.2015: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF

> „*Globalisierung trennt Shareholder von Unternehmen, Unternehmen von Gesellschaften, Institutionen von Menschen* […] *Wenn globale Institutionen über Standards internationalen Zusammenlebens hinaus in Wirtschaftsordnungen eingreifen, werden sie zur demokratischen Fata Morgana. Die Grenze zwischen globalem Miteinander und demokratischem Selbstorganisationsspielraum muss erkannt und gezogen werden*“ (Scherr 2001).

Selbst die WTO hat seit ihrer Gründung 1995 kaum Kompetenzen erlangen können, Nun droht der nötige multilaterale Rahmen zur Regelung einer gemeinsamen Welthandelspolitik endgültig an Bedeutung gegenüber einer neuen Welle an bilateralen Handelsabkommen zu verlieren. Wohingegen TNCs ihrerseits von dieser Entwicklung, hin zu mehr Standortwettbewerb, profitieren, zählen vorwiegend Schwellen- und Entwicklungsländer zu den Verlierern sowie in weiterer Folge die VerbraucherInnen und BürgerInnen in den Industrienationen. Ein „*race-to-the-bottom*“ hinsichtlich Standards bei KonsumtInnenschutz droht in Folge eines nicht multilateral regulierten Wettbewerbs zwischen den Volksökonomien.

Peter Katzenstein (2005) sieht die Etablierung von „*Global governance without and around government*“ (ibid:20) mit der Konsequenz: „*governments now have less control over national affairs than they had in the past*“ (ibid:15). Während also globale Mechanismen zur Regelung grenzüberschreitender Bereiche etabliert werden, fehlt die politische Rückbindung zu den Bürgerinnen und Bürgern. Auch wenn Katzenstein von einer zunehmenden Organisierung der Zivilgesellschaft ausgeht, wird im Moment die neue globale Arena klar von TNC in Beschlag genommen (vgl. ibid:20). TNCs werden den Raum zu nützen wissen und die De-regulierung internationaler Märkte nach ihren Möglichkeiten vorantreiben. Anstatt den multilateralen Verhandlungsrahmen einer WTO dahingehend zu nützen, um TNCs stärker in die Verantwortung für ihr Handeln zu nehmen, kommt den TNCs aufgrund des aktuell kompetitiven Vorgehens bei der Neuordnung des Welthandels zu Gute. Stephen Gill (2014) sieht in den aktuell anvisierten Abkommen wie CETA, TTIP, TiSA und TPP einen weiteren Schritt in Richtung einer globalisierten Konzernherrschaft, da ihnen immer mehr Möglichkeiten offen stehen, aus nationalen Rechtsräumen in auf ihre Profitvermehrung zugeschnittene völkerrechtliche Verträge zu flüchten.

References

Brand, Ulrich (2009): Die Multiple Krise. Dynamik und Zusammenhang der Krisen-dimensionen, Anforderungen an Institutionen und Chancen progressiver Politik. Heinrich Böll Stiftung

Binswanger, Hans Christoph (2013): Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses. 4., überarb. Aufl., Marburg: Metropolis Verlag

Centre for Economic Policy Research (2013): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assessment. March 2013 (prepared under the implemented Framework Contract TRADE 10/A2/A16. Available online: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf

Council of the European Union (2013): Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnershipbetween the European Union and the United States of America. No. 11103/13. Brussels, 17. Juni 2013

European Commission (2014): The European Union explained: Trade. November 2014: Available online: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/trade_en.pdf

European Consumer Organization BEUC (2015): Pressemitteilung, 08. 07.2015. Avaiable online: http://www.beuc.eu/publications/beuc-pr-2015-015_ttip_resolution_plenary_vote.pdf

European Parliamentary Research Service (2015): EU-US negotiations on TTIP – A survey of current issues, June 2015. Available online: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/559502/EPRS_IDA%282015%29559502_EN.pdf

European Parliament/INTA committee (2015): resolution of 8 July 2015 containing the European Parliament's recommendations to the European Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), 2014/2228(INI)

Fischer-Lescano, Andreas/ Horst, John (2014): Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für das Comprehensive Economic and Trade Agreement der EU und Kanada (CETA). Juristisches Kurzgutachten im Auftrag von Attac München, Oktober 2014. Available online: http://www.attac-muenchen.org/fileadmin/user_upload/Gruppen/Muenchen/Papiere/CETA-Rechtsgutachten_Oktober_2014_Fischer-Lescano_Uni_Bremen.pdf

Galbraith, James K. (2014): The End of Normal. The Great Crisis and the Future of Growth. Simon & Schuster

Gill, Stephen (1998): New constitutionalism, democratisation and global political economy. In: Pacifica Review: Peace, Security & Global Change, Vo. 10, Issue 1.

Gill, Stephen/ Cutler, A. Claire (Hrsg.) (2014): New Constitutionalism and World Order. Cambridge University Press

Haas, Ernst B. (1958): The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957. Reissued Stanford University Press 1968

Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin

Jessop, Bob (2001): Die Globalisierung des Kapitals und die Zukunft des Nationalstaates. Ein Beitrag zur Kritik der globalen politischen Ökonomie. In: Joachim Hirsch/Bob Jessop/Nicos Poulantzas: Die Zukunft des Staates. Denationalisierung, Internationalisierung, Renationalisierung. Hamburg

Katzenstein, Peter J. (2005): A world of regions – Asia and Europe in the American Imperium. Cornell University Press/Ithaca:NY

Krasner, Stephan (2000): State power and the structure of International Trade, in: Frieden, Jeffrey A./ Lake, David A. (eds.): International Political Economy: Perspectives of global power and wealth, pp. 19-37, 4th ed., Routledge: London/New York

Meadows, Donella H. (et al.) (1972): Limits to Growth, New York: New American Library. Studie finanziert durch den Club of Rome und Volkswagenstiftung.

National Intelligence Council (2012): Global Trends 2013: Alternative Worlds. Available online: https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf

Oberndorfer, Lukas (2014): A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment, in Bruun, Lörcher, Schömann (Eds) The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe. Hart Publishing, Oxford

Paech, Niko (2009): Die Postwachstumsökonomie – ein Vademecum, in: Zeitschrift für Sozialökonomie (ZfSÖ) 46/160-161, S. 28 - 31.

Scheer, Hermann (2001): Globalisierung und Demokratie: ein Widerspruch? Die Tageszeitung, 22.09.2001. Avaiable online: http://www.taz.de/1/archiv/?dig=2001/09/22/a0189

Shaikh, Anwar (2007): Globalization and the myth of free trade, in: Shaikh, Anwar (ed.): Globalization and the myths of free trade – history, theory and empirical evidence, pp. 50-69, Routledge: London/New York

Solana, Javier (2013): Transatlantic free trade? A free-trade agreement with the US is economically and geopolitically crucial to the EU. Politico online press. Available download: http://www.politico.eu/article/transatlantic-free-trade/

Soukup, Nikolai (2014): EU-USA-Handelsabkommen TTIP: Deregulierungsinteressen treffen auf ein "lebendes Abkommen". Online: blog.arbeit-wirtschaft.at, 26.05.2014. Available online: http://blog.arbeit-wirtschaft.at/eu-usa-handelsabkommen-ttip-deregulierungsinteressen-treffen-auf-ein-lebendes-abkommen/

Venhaus, Marc (2013): The Transatlantic trade and Investment Partnership as a new strategy to marginalize emerging powers: A divided Free Trade Order in the Making? In: Cardoso, Daniel, Mthembu, Philani, Venhaus, Marc, Verde Garrido Miguelángel (ed.): The Transatlantic Colossus – Global Contributions to broaden the debate on the EU-US Free Trade Agreement, Berlin Forum on Global Politics, Internet & Society Collaboratory and Bertelsmann Stiftung, pp. 59-62. Available online: http://www.collaboratory.de/images/archive/8/8d/20140118121833!TheTransatlanticColossus.pdf

Venhaus, Marc, Verde Garrido Miguelángel (ed.) (2013): The Transatlantic Colossus – Global Contributions to broaden the debate on the EU-US Free Trade Agreement, Berlin Forum on Global Politics, Internet & Society Collaboratory and Bertelsmann Stiftung, pp. 59-62. Available online: http://www.collaboratory.de/images/archive/8/8d/20140118121833!TheTransatlanticColossus.pdf

WTO (2014): International Trade Statistics 2014. Avaiable Online: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2014_e/its2014_e.pdf