

Welthandel und zukunftsfähige Entwicklung

Umwelt- und Entwicklungsdimensionen
der Transatlantischen Freihandels- und
Investitionspartnerschaft (TTIP)



24. und 25. September 2014

Französische Friedrichstadtkirche,
Berlin-Mitte

TTIP: Eine Gefahr für Demokratie und Regulierungen

Wie „Regulatorische Kooperation“ die Handlungsfähigkeit von demokratisch
gewählten Regierungen bedroht

von Max Bank (Lobbycontrol)

Es gibt gute Gründe zu befürchten, dass die Ergebnisse der TTIP-Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union (EU) zu einer Schwächung der Demokratie und einer Absenkung von Verbraucher- und Sozialstandards führen. Kontrollmöglichkeiten zum Schutz vor Risiken – wie etwa giftigen Chemikalien, ungesundem Essen, Lohndumping oder ungezügelter Bankenspekulationen – um nur einige Beispiele zu nennen – könnten durch das Abkommen unterminiert werden. TTIP könnte darüber hinaus unsere bestehenden politischen Institutionen verändern – gerade, wenn es um ihre Rechenschaftspflicht gegenüber Bürgerinnen und Bürgern bei politischen Entscheidungen geht. Besonders besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag über sogenannte „Regulatorische Kooperation.“ Dabei handelt es sich um ein strategisches Vorhaben, das zum Ziel hat, einige der umstrittensten Aspekte des TTIP-Abkommens erst nach Verhandlungsabschluss zu lösen – zu einem Zeitpunkt also, wenn das öffentliche Interesse bereits abgenommen hat.

Als Teil der TTIP-Verhandlungen diskutieren die EU und die USA derzeit Vorschläge über eine dauerhafte regulatorische Kooperation, die es beiden Partnern ermöglichen würde, langfristig Einigungen über kontroverse Regulierungsfragen auszuhandeln – so wie beispielsweise Standards für Chemikalien oder Regeln für den Finanzsektor. Es geht darum, umstrittene Inhalte erst nach Abschluss der Verhandlungen zu regeln. Zudem würden demnach der Unternehmenslobby reichlich Möglichkeiten gegeben, Entscheidungsprozesse zu beeinflussen – mit noch weniger Kontrolle durch die Öffentlichkeit und ohne Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft zu leisten.

Dieser Prozess wird auf beiden Seiten des Atlantiks außerhalb der regulären demokratischen Entscheidungsprozesse stattfinden. Er würde die Einbeziehung nationaler Parlamente und lokal gewählter Körperschaften verhindern und die öffentliche Debatte zu handelspolitischer Gesetzgebung beschränken. Gute Ideen für Regulierungen im öffentlichen Interesse könnten dadurch verhindert werden, noch bevor sie überhaupt von Parlamenten diskutiert würden. Ideen, die mächtige Unternehmerinteressen begünstigen, könnten als beschlossene Sache präsentiert werden, ohne Raum für Änderungen zu lassen – weil Unternehmenslobbyisten, Behörden in der EU und den USA sowie eine kleine Gruppe von Ministerialbeamten sich schon darüber geeinigt haben.

Mit anderen Worten: Regulatorische Kooperation könnte in hohem Maße demokratische Gesetzgebungsprozesse untergraben. Mit regulatorischer Kooperation, wie sie derzeit in TTIP verhandelt wird, sehen wir einer Zukunft von Angriffen auf Regulierungen entgegen – veranlasst hinter verschlossenen Türen, einzig und allein von Beamten und Unternehmenslobbyisten. Hinter dem harmlos klingenden Begriff verbirgt sich ein Prozess, der sich am Ende als Gefahr für die Demokratie und für angestrebte Regulierungen im öffentlichen Interesse auf beiden Seiten des Atlantiks erweisen könnte.

EU-Verhandlungsposition zu „regulatorischer Kooperation“ trägt die Handschrift der Unternehmensverbände

Auf europäischer Seite wurde regulatorische Kooperation deutlich von unternehmerischen Lobbygruppen beeinflusst. Bereits im Vorfeld der Verhandlungen führte die Kommission Gespräche mit BusinessEurope, dem größten europäischen Arbeitgeberverband, und der US-Handelskammer. Die beiden einflussreichen Lobbygruppen betreiben eine gemeinsame Kampagne zu diesem Thema und fordern eine ehrgeizige und umfassende Einigung über regulatorische Kooperation bei TTIP. Sie machten ihre Bestrebungen sehr früh deutlich: Unternehmen sollen nach ihrem Willen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt an der Gesetzgebung beteiligt werden.

Tatsächlich offenbarte die geleakte TTIP-Verhandlungsposition der Europäischen Kommission im Dezember 2013, dass nach besonderen Verfahrensweisen gesucht wurde, um jegliche Unterschiede der US- und EU-Regulierungssysteme zu beseitigen, sobald das Abkommen erst einmal unterzeichnet ist. Das Dokument stimmt brisanterweise in vielerlei Hinsicht mit den Vorschlägen überein, die von BusinessEurope und der amerikanischen Handelskammer vorgebracht werden.

Sechs Kernpunkte der EU-Verhandlungsposition

Im Folgenden wird die EU-Verhandlungsposition in Kürze dargestellt.

1. Stärkung von „Dialogen“ mit Unternehmenslobbyisten

Es soll verschiedene Beschwerdeverfahren für Unternehmen bei handelspolitischen Gesetzgebungsverfahren geben. Erstens: Wenn eine Firma ein vorgeschlagenes Gesetz als Handelshemmnis betrachtet – sei es ein Verbot von Fracking oder einer gefährlichen chemischen Substanz – kann sie einen Dialog mit den Gesetzgebern einfordern, um die Probleme „effektiv zu lösen“.

Zweitens: Wenn ein EU-Mitgliedstaat oder ein US-Bundesstaat eine Regulierung verabschieden will, die den transatlantischen Handel beeinträchtigen könnte, kann die andere Partei jeweils die Eröffnung eines Dialoges durch die Kommission oder die US-Bundesbehörden einfordern. Dies könnte immensen Druck auf den betroffenen Staat ausüben und diesen davon abhalten, strengere Regulierungen einzuführen.

2. Einrichtung eines Rates für regulatorische Kooperation

Die Institution, die regulatorische Kooperation entwickeln und beaufsichtigen soll, wird ein „Rat für Regulatorische Kooperation“ sein. Personell würde dieser aus ein paar wenigen Beamten des Generalsekretariats der Europäischen Kommission, den Handelsbehörden der USA und der EU sowie dem US Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) bestehen. Diese transnationale staatliche Institution wäre historisch beispiellos und würde eine völlig neue zusätzliche Ebene für den Gesetzgebungs- und Regulierungsprozess schaffen. Ihre Beamten hätten enormen Einfluss, da sie Gesetzesvorschläge über Regulierungen stoppen oder verwässern könnten – oder andererseits Gesetzesvorschläge fördern könnten, die Auflagen für Unternehmen verringern. All das würde geschehen noch bevor irgendein demokratisch gewähltes Organ, wie etwa das EU-Parlament oder die nationalen Parlamente, diese Vorschläge überhaupt einsehen könnten.

3. Keine gesetzlichen Regulierungen mit negativen Konsequenzen für den Handel

Alle neuen relevanten Vorschläge für Gesetze und Regulierungen müssen zunächst auf ihre Auswirkungen auf den Handel überprüft werden. Dementsprechend muss Bericht darüber erstattet werden, um sicherzustellen, dass Gesetzgeber nichts verabschieden, was zum Nachteil von Unternehmen wäre. Dies kann immense Folgen für zukünftige Regulierungen im öffentlichen Interesse haben und stellt die Bedeutung für den Handel vor alle anderen politischen Ziele – wie beispielsweise Regulierungen zur Aufrechterhaltung von Sozial- und Umweltstandards.

4. Ein Frühwarnsystem für Interessenvertreter auf beiden Seiten des Atlantiks

Noch bevor ein Gesetzesvorschlag eingebracht würde, etwa durch die Europäische Kommission, müssten die USA benachrichtigt werden. Gleiches gilt umgekehrt.

Dies öffnet indirekt die Türen für verstärkten Lobbyeinfluss: Sollte beispielsweise die EU-Kommission ein Gesetz auf den Tisch legen, das nicht im Sinne US-unternehmerischer Interessen wäre, bestünde die Möglichkeit für die US-Seite frühzeitig zu intervenieren. Dieses Frühwarnsystem ebnet außerdem den Weg für alle möglichen Formen präventiver Druckausübung – beispielsweise durch die Androhung einer Klage im Rahmen des Investor-State Dispute Settlement (ISDS), welches es Unternehmen ermöglicht, ausländische Regierungen zu verklagen, wenn sich die Investitionsrahmenbedingungen ändern. Dies könnte Gesetzgebung effektiv an vielen Stellen blockieren. Wenn eine nationale Regierung oder die EU gezwungen ist, schriftlich mitzuteilen, welche Auswirkungen ein Gesetzesvorschlag auf den Handel haben könnte, könnten Unternehmen in ISDS-Fällen darüber hinaus genau diese Analysen gegen Regierungen ins Feld führen.

5. Konsultationen und Transparenz: Ein „Recht auf Lobbyeinfluss“

US-amerikanische Unternehmenslobbyisten sind frustriert darüber, dass sie nicht über den gleichen privilegierten Zugang zu Entscheidungsträgern in der EU verfügen wie europäische Unternehmen. Demzufolge betont der Vorschlag der Kommission besonders „Transparenz und Konsultationen“. Solche Konsultationen könnten den privilegierten Zugang von Unternehmen zu Entscheidungsträgern in der EU festigen und ausweiten – etwa durch das verstärkte Engagement von US-Unternehmen in den Expertengruppen der Kommission.

Diese Beratungsgremien der Kommission sind äußerst mächtig. Sie ermöglichen es Unternehmenslobbyisten in vielen Fällen, Gesetzesvorschläge der Kommission zu beeinflussen, bevor diese Parlamentariern vorgelegt werden. Expertengruppen sind viel zu häufig von Wirtschaftslobbyisten dominiert und stellen dementsprechend ein Demokratieproblem in der EU dar. Dieses Problem wird sich verschärfen, sollten US-Unternehmen dort zusätzlich noch mehr Einflussmöglichkeiten bekommen.

6. Sektorale Dialoge: Privilegierter Zugang für Unternehmenslobbyisten

In ihrem Vorschlag an die EU-Kommission machten BusinessEurope und die US-Handelskammer deutlich, dass sie sich einen „privilegierten Zugang“ zu Entscheidungsträgern im Rahmen regulatorischer Kooperation in TTIP wünschen. Beispielsweise hat BusinessEurope der EU-Kommission bei einem Treffen im November 2012 vorgeschlagen, dem Lobbyverband eine „offizielle und privilegierte Beraterrolle“ bei der Politikberatung zu gewähren. Die Kommission antwortete darauf, dass dies sehr wahrscheinlich innerhalb sektoraler Dialoge möglich sein werde, etwa im Bereich von Chemikalien, Lebensmittelnormen, etc. Tatsächlich tauchen diese sektoralen Dialoge in der Verhandlungsposition der Kommission auf. Die darin vorgesehenen sektoralen Dialoge können unter anderem dazu genutzt werden, „substantielle Vorschläge“ über Gesetze auszuarbeiten, welche dann vom „Rat für Regulatorische Kooperation“ ernsthaft in Betracht gezogen werden müssten.

Fazit: Regulatorische Kooperation ist eine Gefahr für die Demokratie und für Regulierungen im Interesse der Öffentlichkeit

Der ehrgeizige EU-Vorschlag zu regulatorischer Kooperation zeigt, dass die bestehenden Regulierungssysteme bei den Verhandlungen zwischen der EU und den USA auf dem Spiel stehen. Die EU-Verhandlungsposition zu regulatorischer Kooperation illustriert erneut den übermäßigen Unternehmenseinfluss auf die TTIP-Verhandlungen. Sie birgt besondere Gefahren, da sie die intransparente Handelspolitik der EU noch weniger rechenschaftspflichtig machen könnte als sie ohnehin schon ist. Wir beobachten den Versuch, die strittigsten und bedenklichsten Fragen bei TTIP auf die Zeit nach Abschluss der Verhandlungen zu verschieben. Gleichzeitig wird ein institutioneller Rahmen geschaffen, der Unternehmenslobbyisten langfristig einen privilegierten Zugang zu Gesetzgebungsprozessen sichern soll. Es ist höchste Zeit, diesen Angriff auf die Demokratie zu stoppen und sicherzustellen, dass gewählte Parlamente weiterhin die demokratische Kontrolle behalten, wenn es um Regulierungen im öffentlichen Interesse geht.