IPG

KOMMENTAR 03.11.2014 | Don Davies

Freihandel: „Unsere Bedenken sind nicht theoretisch“

Ein Zwischenruf zu CETA aus Kanada.

Die Verhandlungen über das Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA) zwischen Kanada und der Europäischen Union sind abgeschlossen. Nach fünfjährigen Gesprächen wurde im September 2014 der vollständige offizielle Text veröffentlicht. Zwar stehen noch eine rechtliche Prüfung, Übersetzungen und die eine oder andere kleinere Änderung an, doch der Text enthält weitgehend das Endergebnis dieser wichtigen Verhandlungen.

Vorausschicken möchten wir, dass die Idee einer Vereinbarung zwischen zwei Rechtssystemen vernünftig und wünschenswert ist. Auf kanadischer Seite genießen der Ausbau und die Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen mit der EU die breite Unterstützung des gesamten politischen Spektrums.

Die EU ist ein anspruchsvoller Markt mit rund 500 Millionen relativ gut verdienenden Verbrauchern. Sie besteht aus Demokratien, die zum Teil die höchsten Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsstandards der Welt haben. Sie verfügt über beneidenswerte Verbraucherschutz- und Sicherheitsstandards und erleichtert Kanada den Handel unter höchsten technischen Bedingungen. Dank CETA könnte Kanada seine Exportmärkte diversifizieren und die Handelsabhängigkeit mit den Vereinigten Staaten mindern. Wir gehen davon aus, dass der EU aus engeren Wirtschaftsbeziehungen mit Kanada vergleichbare Chancen und Vorteile erwachsen würden.

CETA-Verhandlungen überaus intransparent

Vorausgeschickt sei aber auch, dass die Verhandlungen zumindest auf

kanadischer Seite überaus intransparent geführt wurden. Es ist wohl nicht übertrieben zu behaupten, dass die Gespräche hinter verschlossenen Türen abliefen. Die konservative Regierung konsultierte keine der anderen im kanadischen Parlament vertretenen politischen Parteien. Sie beschränkte ihre Gespräche auf eine kleine Zahl handverlesener Interessengruppen, die strenge Verschwiegenheitsvereinbarungen unterzeichnen mussten.

Auch die kanadischen Provinzen (deren Beschaffungswesen Gegenstand der Verhandlungen waren) wurden nur sehr eingeschränkt informiert und beteiligt. Viele wichtige kanadische Interessengruppen – Gewerkschaftsvertreter, First Nations, Umweltgruppen, Wissenschaftler, Kommunen, gemeinnützige Organisationen und auch viele Wirtschaftszweige – waren völlig aus dem Konsultationsprozess ausgeschlossen.

Die konservative Regierung konsultierte keine der anderen im kanadischen Parlament vertretenen politischen Parteien. Sie beschränkte ihre Gespräche auf eine kleine Zahl handverlesener Interessengruppen

CETA ist eine Handelsvereinbarung der „nächsten Generation“ und deckt eine Vielzahl von Bereichen ab, die üblicherweise nicht Thema von Handelsgesprächen sind. Es ist ein komplexes Dokument, dessen Regelungen stark ineinandergreifen und in dem daher immer mehrere Kapitel parallel gelesen werden müssen. Es enthält viele Regelungen, viele Ausnahmen und Einschränkungen wie auch unscharfe Formulierungen, die mehrere Interpretationen zulassen.

Als offizielle Opposition in Kanada ist es unsere Aufgabe, CETA zu prüfen und die Regierung für ihr Handeln zur Verantwortung zu ziehen. Angesichts der mangelnden Offenheit im Verhandlungsstadium und der Komplexität des Vertragswerks wird es jedoch Sorgfalt und Zeit erfordern, Nutzen und Kosten der Vereinbarung zu ermitteln. Wir wollen CETA daher detailliert studieren, die Interessengruppen in Kanada umfassend einbeziehen und die Regelungen bis ins Kleinste prüfen, ehe wir zu einer endgültigen Einschätzung gelangen. Uns ist klar, dass dieses Abkommen sowohl Nutzen als auch Kosten mit sich bringt. Entsprechend muss unserer Ansicht nach eine umfängliche Prüfung erfolgen, damit der Gesamtnettoeffekt bestimmt werden kann.

Das bedeutet der Investorenschutz

Allerdings bereiten uns schon jetzt mehrere größere Bereiche Sorge. Erstens stimmen uns die CETA-Regelungen zum Investorenschutz (Investor-State Dispute Resolution, ISDS) bedenklich. Diese Klauseln erlauben es Unternehmen, Schadenersatz und andere Ansprüche gegen Staaten vor internationalen Schiedsgerichten einzuklagen, die außerhalb der Rechtssysteme Kanadas und der EU angesiedelt sind.

Das schürt die berechtigte Sorge, Unternehmen könnten staatliche Gesetze oder Vorschriften anfechten, weil sie ihrer Meinung nach ihren Gewinninteressen oder -erwartungen zuwiderlaufen. Auch wenn diese Versuche nicht zum Erfolg führen sollten, so steht doch zu fürchten, dass schon die Androhung eines solchen Vorgehens eine Regierung, die ein bestimmtes Gesetz, eine Richtlinie oder eine Verordnung plant, von einer Verabschiedung abschrecken könnte.

ISDS-Experten warnen davor, dass das internationale Schiedsgerichtssystem Rechtsprinzipien untergräbt. Genannt werden ein fehlender Kündigungsschutz, mögliche Interessenkonflikte, die mangelnde Offenheit der Verfahren für Öffentlichkeit und Medien und unzureichende Rechtsmittelverfahren. Zwar scheint CETA in manchen dieser Bereiche auch positive Maßnahmen zu enthalten, doch bleiben gewisse Mängel bestehen.

Diese Bedenken sind nicht theoretisch. Kanada hat wie viele andere Staaten der Welt praktische Erfahrungen damit gesammelt. Nach einer Entscheidung der Provinz Quebec, für das Aufbrechen von Gesteinsschichten („Fracking“) zum Zwecke der Erdgasexploration ein Moratorium zu verhängen, verklagte im Jahr 2012 die US-Firma Lone Pine Resources Inc. den kanadischen Staat. Die Schadenersatzforderung über 250 Millionen Dollar wurde nach Kapitel 11 des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) eingereicht; die Entscheidung der Provinz, so wurde geltend gemacht, stelle eine unzulässige „Zwangsenteignung“ der geschäftlichen Unternehmensinteressen dar.

ISDS-Experten warnen davor, dass das internationale Schiedsgerichtssystem

Im Jahr 2013 verklagte der US-Pharmagigant Eli Lilly Kanada ebenfalls nach dem NAFTA-Investitionsschutz auf die Zahlung von 500 Millionen Dollar. Nachdem aufgrund eines kanadischen Gerichtsurteils die Patente zweier pharmazeutischer Mittel für ungültig erklärt

mehrere Rechtsprinzipien untergräbt.

worden waren, warf Eli Lilly Kanada vor, seinen Verpflichtungen gegenüber den Investoren nicht nachgekommen zu sein (Enteignung und Mindeststandard der Behandlung).

Auch Australien hatte es mit solchen Klagen zu tun. Im Jahr 2011 behauptete der Tabakkonzern Philip Morris, die australischen Gesetze zur „neutralen Verpackung" von Zigaretten stellten eine „Enteignung" seiner Investitionen in Australien dar und seien darüber hinaus nach dem Investitionsschutzabkommen zwischen Australien und Hongkong aus dem Jahr 1993 ein Verstoß gegen die Verpflichtung einer „gerechten und billigen Behandlung".

Europäische Staaten haben ähnliche Erfahrungen gemacht. Im Jahr 2012 beantragte das schwedische Energieunternehmen Vattenfall vor dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) die Einleitung eines Schiedsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland. Vattenfall fordert nach der Bundestagsentscheidung, bis 2022 aus der Atomkraft auszusteigen, 4,7 Milliarden Euro Schadenersatz.

Mit der genauen Prüfung der Bestimmungen zum Investorenschutz haben wir gerade erst begonnen, doch sind wir wie viele Menschen in Europa nicht davon überzeugt, dass diese ungewöhnlichen Verfahrensweisen notwendig sind, zumal sowohl die EU als auch Kanada ein gut etabliertes Rechtssystem haben, das Investoren hinreichend schützt.

Wir halten die Bestimmungen zum Investorenschutz auch deshalb für nicht erstrebenswert, weil sie inakzeptable Gefahren für die Souveränität der beteiligten Staaten mit sich bringen. Wie am Fall Philip Morris zu beobachten, können multinationale Konzerne Forum-Shopping betreiben, also nach dem für sie geeigneten Gerichtsstandort suchen, mithilfe der Handels- und Investitionsschutzabkommen ihre Belange durchsetzen und so die Macht des Staates, im öffentlichen Interesse Gesetze zu erlassen, unmittelbar in Frage stellen.

Eine Schwächung des staatlichen Rechts, Maßnahmen zugunsten der Bürgerinnen und Bürger zu ergreifen, ist unserer Ansicht nach nicht nötig, um die allseits erwünschten Vorzüge eines verstärkten Handels zu erlangen. Zwar behaupten ISDS-Befürworter mit dem Hinweis auf die Einschränkungen und Ausnahmen in CETA, diese stellten sicher, dass Staaten auch weiterhin im öffentlichen Interesse Gesetze und Verordnungen erlassen können, doch wir bezweifeln, dass das Abkommen in dieser Hinsicht eindeutig oder entschieden genug ist. Wir

weisen außerdem darauf hin, dass die CETA-Investitionsschutzbestimmungen für die Parteien noch zwanzig Jahre nach Aufkündigung des Abkommens bindend sind. Unserer Ansicht nach wäre CETA ohne die ISDS-Bestimmungen ein besseres Abkommen.

Öffentliches Beschaffungswesen in Gefahr

Der zweite Punkt, der uns Sorgen bereitet, betrifft die CETA-Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen und zur Erbringung von Dienstleistungen. Das Prinzip, nach dem öffentliche Beschaffungsaufträge in Kanada europäischen Firmen zugänglich sein sollten (und EU-Aufträge kanadischen Firmen) halten wir für unproblematisch. Unserer Ansicht nach sollte CETA den Staaten aber weiter ermöglichen, in ihrer Beschaffungspolitik mittels Direktvergaben die regionale Wirtschaftsentwicklung zu stimulieren. Außerdem sollte CETA ohne Wenn und Aber das Recht von Staaten bewahren, nach Wunsch Konjunkturprogramme aufzulegen und Dienstleistungen von der öffentlichen Hand durchführen zu lassen.

Die Befürchtung, dass die CETA-Bestimmungen dies in unangemessener Weise behindern würden, ist durchaus begründet. Sperrklauseln, durch die einmal privatisierte Dienstleistungen immer privatisiert bleiben müssen, schränken dauerhaft die politische Flexibilität der Staaten ein. In einigen CETA-Passagen wird empfohlen, dass bestimmte staatliche Programme (etwa die öffentliche KFZ-Versicherung in Kanada) auf alle Zeit verboten werden (zumindest in den Provinzen, die sie nicht explizit beibehalten haben). CETA sagt nicht klar, ob politische Maßnahmen zur Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung und des regionalen Einkaufs oder zur Beschaffung regionaler Nahrungsmittel aus Umweltschutzgründen zugelassen sind.

Handelsabkommen sollen die wirtschaftliche Aktivität stimulieren und nicht dauerhaft das Recht von Staaten beschneiden,

Auch hier: Handelsabkommen sollen die wirtschaftliche Aktivität stimulieren und nicht dauerhaft das Recht von Staaten beschneiden, ihren Bürgern Dienstleistungen bereitzustellen oder ihre regionale Wirtschaft zu stärken. Es muss daher gefragt werden, ob es etwas mit der

ihren Bürgern Dienstleistungen bereitzustellen oder ihre regionale Wirtschaft zu stärken.

Förderung der Wirtschaftstätigkeit zu tun hat, wenn man diese Ziele opfert.

Drittens haben wir Bedenken zu den CETA-Bestimmungen, die offensichtlich die staatliche Regulierung einschränken. Kapitel 14 schreibt vor, „dass die Genehmigungs- und Zulassungsverfahren möglichst einfach sind und die Bereitstellung einer Dienstleistung oder jedes andere wirtschaftliche Handeln nicht komplizieren oder verzögern." Außerdem heißt es, dass alle Vorschriften, die von den Staaten nicht ausdrücklich aus CETA herausgenommen wurden, „sachgerecht" seien und „vorab ausgewiesen" werden müssen.

Es besteht die wachsende Sorge, dass diese Bestimmungen von der Privatwirtschaft dazu genutzt werden, eine angemessene Regulierung ihrer Aktivitäten durch den Staat zu verhindern. Verfahren wie Umweltverträglichkeitsgutachten, archäologische Untersuchungen oder die Anhörung von Ureinwohnern würden womöglich der Beschwerde, sie seien nicht „sachgerecht" oder nicht „einfach" genug, nicht standhalten. Es ist unstrittig, dass CETA die Möglichkeit künftiger Regulierung einschränkt.

Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass diese allgemeine Sorge noch einen weiteren Schwachpunkt von CETA aufzeigt: Der Struktur des Abkommens liegt eine „Negativliste" zugrunde. Dieses Modell geht von einer vollständigen Marktliberalisierung aus, es sei denn, etwas wird ausdrücklich ausgenommen. Unserer Ansicht nach ist das unklug und gefährlich. Wichtige Vereinbarungen wie CETA, so unsere Überzeugung, sollten die Struktur der traditionellen „Positivliste" haben, in der die Parteien explizit die Dinge darlegen, über die Einigkeit herrscht, und Punkte, die nicht ausverhandelt sind, ungeklärt und offen lassen, bis sie erneut verhandelt werden.

Natürlich enthält CETA viele positive Elemente, die zu würdigen sind. Zollsenkungen, die den Handel stimulieren, höhere Standards für Gesundheit und Produktsicherheit, eine größere Kooperation in Regulierungsfragen, die den wirtschaftlichen Austausch erleichtert, und viele andere Errungenschaften seien hier lobend erwähnt.

Am Ende müssen wir, wie gesagt, zu einer Globalbeurteilung von CETA gelangen, die ihren Gesamtnutzen ermittelt. Jede Abmachung enthält Vorzüge und Kompromisse. Es wird ein überaus interessanter Prozess sein, diese wichtige neuartige Vereinbarung zu bewerten und zu

entscheiden, ob für beide Parteien ein gesundes Gleichgewicht erzielt wurde.



Don Davies
Vancouver

Don Davies ist MP der kanadischen New Democratic Party (NDP) und vertritt den Wahlkreis Vancouver Kingsway im Parlament. Außerdem ist er Schattenminister für Internationalen Handel und Vize-Vorsitzender des "Standing Committee on International Trade".