

Making Sense of CETA – CETA lesen und verstehen

Analyse des EU-Kanada Freihandelsabkommens

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Publikation analysiert die umstrittensten Aspekte des geplanten Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens, kurz CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement). Zahlreiche ExpertInnen aus Kanada und der EU versammeln hier ihre Expertise und beleuchten das Abkommen aus verschiedenen Perspektiven. In einem sind sie sich alle einig: In bestehender Form gefährdet CETA das Allgemeinwohl auf beiden Seiten des Atlantiks. In einer ganzen Reihe von Politikfeldern, von denen viele nur indirekt mit Handel zu tun haben, erhebt CETA die Rechte von Unternehmen und ausländischen Investoren über das Wohl von Bürgern und Bürgerinnen sowie der breiten Allgemeinheit.



Foto: Chris Grodotzki/campact, flickr mit ccllicense

ISDS – INVESTOR-STAAAT- SCHIEDSGERICHTE

Mit CETA soll das alte System der Investor-Staat-Schiedsgerichte durch ein neues „Investment Court System“ (ICS) ersetzt werden. Tatsächlich bleibt dieser neue Entwurf aber auf prozedurale Aspekte beschränkt und adressiert die Sorgen der Allgemeinheit keineswegs. Zwar werden einige Verfahrensaspekte verbessert – so verringert er das Potential für Interessenskonflikte der SchiedsrichterInnen –, aber der umfangreiche Schutz für Investoren bleibt weitestgehend unverändert. Dies gilt z.B. für das sehr weit interpretierbare Recht auf „faire und gerechte Behandlung“.

Mit CETA erhalten ausländische Investoren umfangreiche Klagerechte gegen Regierungsmaßnahmen, die ihre Investitionen möglicherweise beeinträchtigen. Ein solcher Schutz wird normalen BürgerInnen oder inländischen Investoren nicht gewährt und könnte SteuerzahlerInnen erhebliche finanzielle Bürden auferlegen. Zudem wird er von Investoren als Drohung eingesetzt, um neue Regulierungen im öffentlichen Interesse zu bekämpfen. Obwohl der Text das staatliche Regulierungsrecht bekräftigt („Right to Regulate“), stellt diese Klausel lediglich eine vage Richtlinie dar, die von den Investitionsschutz-Tribunalen übergangen werden kann.

FINANZDIENSTLEISTUNGEN

CETA sorgt für einen Anstieg der grenzübergreifenden Finanzdienstleistungen und erleichtert den Zugang von Direktinvestitionen zum finanziellen Sektor. Dadurch würde das Abkommen die Finanzindustrie dazu ermutigen, größere Risiken einzugehen (z.B. durch die Entscheidung, in spekulative Anlagen zu investieren) um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Zudem würde CETA den regulatorischen Spielraum von Regierungen einschränken, finanzielle Instabilität zu adressieren. Unter anderem, indem es der Finanzindustrie ein institutionalisiertes Mitspracherecht innerhalb des regulatorischen Prozesses einräumt.

Völlig ungeachtet der Finanzkrise würde CETA den Sektor für finanzielle Dienstleistungen in der EU und Kanada einem erhöhten Wettbewerb aussetzen und starken Druck auf Aufsichtsvorschriften ausüben. Auf diese Weise wären beide Vertragsparteien anfälliger für Finanzschocks und Dominoeffekte. Hinzu kommt, dass zentrale Bestimmungen bezüglich der Finanzdienstleistungen über den ISDS-Mechanismus einklagbar sind. Regierungen könnten praktisch dazu gezwungen sein, Banken für Regulierungsmaßnahmen zu entschädigen.

HANDEL MIT DIENSTLEISTUNGEN

CETA würde die Regulierungsfähigkeit von Regierungen bezüglich des Eintritts und der Tätigkeiten ausländischer Dienstleister auf dem inländischen Markt begrenzen. Das würde auch Regulierungen betreffen, die nicht auf Grundlage des Herkunftslandes eines Unternehmens diskriminieren. Indem es ausländischen Dienstleistern Marktzugang und bevorzugte Behandlung gewährt, bedroht CETA das Überleben öffentlicher Dienstleistungen und der regionalen Anbieter. Zwar enthält CETA Ausnahmeregelungen

für Dienstleistungen, allerdings erfasst das hier verwendete Negativlisten-Prinzip generell alle Dienstleistungen, sofern diese nicht explizit ausgeschlossen sind. Überdies zwingen die „Sperrklinken“- und „Stillhalte“-Klauseln in CETA Regierungen dazu, zukünftige Regulierungsfragen unter der Maßgabe immer weiterer Liberalisierung zu entscheiden. Dies würde auch viele jener Dienstleistungen betreffen, für die eigentlich Ausnahmeregelungen gelten.

ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN

Während eine begrenzte Anzahl öffentlicher Dienstleistungen von einigen der Liberalisierungsbestimmungen in CETA ausgeschlossen ist, sind zentrale Vorbehalte äußerst schwach formuliert oder mangelhaft. Der im Abkommen enthaltene Investitionsschutz würde die Fähigkeit von Regierungen unterlaufen, ihre öffentlichen Dienste auszuweiten oder in der Zukunft neue zu etablieren.

CETA steht in starkem Widerspruch mit der Freiheit gewählter Regierungen, privatisierte Dienstleistungen zurück in die öffentliche Hand zu bringen. Haben sich ausländische Investoren erst einmal auf einem privatisierten Sektor etabliert, können Anstrengungen zur Wiederherstellung öffentlicher Dienstleistungen Klagen auf Kompensationszahlungen auslösen, die die durchgeführten Privatisierungen unumkehrbar zementieren würden.

INTERNE REGULIERUNG

Indem CETA festschreibt, dass die Anforderungen an Zulassungen und Qualifikationen, genauso wie jede Maßnahme in Zusammenhang mit diesen Vorgaben – „so einfach wie möglich“ sein soll, würde es die gesetzgeberische Flexibilität auch in solchen Bereichen beschränken, die nur lose mit Handel in Verbindung

stehen. Selbst nicht-diskriminierende Regulierungen werden so zu möglichen Handelshemmnissen.

Der Geltungsbereich der Bestimmungen zu interner Regulierung geht weit über das hinaus, was in anderen Verträgen und sogar in anderen Passagen in CETA festgeschrieben ist. Regulierungen nicht nur im Bereich Dienstleistungen, sondern „*aller ökonomischen Aktivitäten*“ werden davon betroffen sein. Nur bezüglich einiger weniger Punkte sollen Vorbehalte gelten.

REGULATORISCHE KOOPERATION

CETA würde eine Reihe von Institutionen und Prozessen schaffen, die es ausländischen Regierungen (und deren Wirtschaftslobbys) erlauben, sich bei der Einführung neuer interner Regulierungen einzumischen. Dies könnte Gesetzgebung im Sinne des öffentlichen Interesses verlangsamen oder verhindern und letztlich das Vorsorgeprinzip untergraben. Die Bandbreite der davon betroffenen Bereiche wäre enorm: Sie würde nicht nur Waren und Dienstleistungen umfassen, sondern auch Investitionen und andere Felder, die nur locker mit dem Bereich Handel verbunden sind.

Jeder Versuch einer „*Harmonisierung*“ der Regulierungen von Kanada und der EU würde die Gefahr mit sich bringen, dass Standards bis auf den kleinsten gemeinsamen Nenner abgesenkt werden. Doch damit nicht genug: WirtschaftslobbyistInnen könnten im Rahmen der Regulatorischen Kooperation auf Änderungen drängen, die zu kontrovers sind, um sie im eigentlichen CETA-Vertragstext aufzunehmen.

PATENTE UND URHEBERRECHTE

CETA würde die Position von Patentinhabern gegenüber EntwicklerInnen und VerbraucherInnen stärken und damit die bereits jetzt zerstörerische Praxis von Patenttrollen in der Software- und anderen Industrien noch bestärken. Da geistiges Eigentum dem ISDS-Mechanismus in CETA unterworfen ist, könnten Patentinhaber das Abkommen nutzen, um Regierungen für künftige Maßnahmen gegen Patentrolle zu verklagen.

CETA greift die Internetfreiheit nicht direkt an. Indem es aber das derzeitige System industriefreundlicher Regelungen in Kanada und der EU bekräftigt, würde der Vertrag Regierungen davon abhalten, in Zukunft zu benutzerfreundlicheren Regelungen des geistigen Eigentums zurückzukehren.

LANDWIRTSCHAFT

Die Ratifizierung von CETA würde einen herben Rückschlag für die Bemühungen um bäuerliche und nachhaltige Landwirtschaft auf beiden Seiten des Atlantiks bedeuten. Durch die Erhöhung zollfreier Importquoten etwa für Milch und Fleisch werden kanadische und europäische Bäuerinnen und Bauern einem erheblichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Dies könnte sie dazu zwingen, in ihren Produktionsmethoden weniger auf Nachhaltigkeit als auf Kostensenkung und profitable Ergebnisse zu setzen.

Zudem geraten Produktions- und Verarbeitungsstandards mit CETA unter weiteren Druck. Praktiken, die in Kanada als sicher gelten – wie die Oberflächenbehandlung von Fleisch mit Milchsäure, die Verwendung von Hormonen in der Rindfleischproduktion oder die Nutzung genetisch modifizierter Organismen – sind in der EU mit Verweis auf das Vorsorgeprinzip untersagt. Solche Vorsorgemaßnahmen könnten unter CETA auf Basis des „*Nachsorgeprinzips*“

angegriffen werden, weil Kanada auf Grundlage „wissenschaftsbasierter Risikobewertung“ reguliert.

Auch bedroht CETA das für europäische Produkte geltende System Geographischer Herkunftsangaben. Von 1.308 Lebensmitteln, 2.883 Weinen und 332 Spirituosen sind lediglich 173 im CETA-Text geschützt.

KLIMA UND ENERGIE

CETA gefährdet eine zukunftsfähige Klima- und Energiepolitik. Die Bestimmungen zum Investitionsschutz könnten in Zukunft eingesetzt werden, um Bemühungen zu untergraben, die fossile Energieproduktion herunterzufahren oder zu stoppen sowie Erneuerbare Energien zu fördern. CETA enthält keinerlei Bestimmungen, die Maßnahmen zur Abwendung des Klimawandels verlässlich vor Investor-Staat-Klagen schützen könnten.

Die CETA-Formulierungen zum Schutz von Umweltschutzmaßnahmen und zur Regulierung von Ressourcen sind dagegen sehr schwach. Das Kapitel über „Handel und nachhaltige Entwicklung“ ist äußerst knapp gehalten und enthält keinerlei Verpflichtungen für die Vertragsparteien, eine zukunftsorientierte und klimafreundliche Politik zu implementieren. CETA würde so ein erhebliches Hindernis beim Erreichen der Ziele bedeuten, auf die sich unter anderem die EU und Kanada im Rahmen des Pariser Abkommens von 2015 verpflichtet haben.

ARBEITSRECHTE

CETA verfehlt das Ziel, im Bereich der Arbeitsrechte bindende und durchsetzbare Bestimmungen zu errichten, die Arbeitsstandards in der EU und in Kanada effektiv schützen und verbessern würden.

Diverse EU-Mitgliedsstaaten wie auch Kanada haben die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

und einige ihrer prioritären Governance-Übereinkommen noch nicht ratifiziert. Der CETA-Text ermuntert sie zwar dazu, dies zu tun, stellt aber keine Verpflichtung dar.

Bezeichnenderweise ist das Kapitel zu Arbeitsrechten in CETA von den generellen Streitschlichtungsbestimmungen des Abkommens ausgeschlossen. Im Falle eines Konflikts zwischen den Parteien bezüglich einer Verletzung von Arbeitsstandards sieht CETA lediglich unverbindliche Konsultationen zur Beilegung vor.

KULTUR

Kanada und die EU waren die beiden treibenden Kräfte hinter der UNESCO-Konvention über Kulturelle Vielfalt aus dem Jahr 2005. Umso enttäuschender ist es, dass beide Parteien die dort gemachten Verpflichtungen in der CETA-Präambel lediglich „bekräftigen“ – eine klare und verbindliche Sprache zum Schutz der kulturellen Vielfalt im Vertragstext selbst wurde hingegen nicht aufgenommen. Mehr noch, während Kanada weitgehende Ausnahmen für seine Kulturwirtschaft durchgesetzt hat, ließ die EU nur wenige Bereiche seiner Kulturwirtschaft von den vertraglichen Liberalisierungsanforderungen ausnehmen. Und selbst diese partiellen Ausnahmen werden die Kulturwirtschaft der EU nicht von den weitreichenden Bestimmungen im Kapitel über Investitionsschutz schützen können.

Eine Unterzeichnung des Abkommens würde die Freiheit der EU-Mitgliedsstaaten erheblich dabei einschränken, die Vielfalt ihrer kulturellen Szenen und Industrien aktiv zu fördern und zu entwickeln.

BESONDERE BEDENKEN VON SEITEN KANADAS

Europäer und Kanadier teilen einen Großteil der mit CETA verbundenen Befürchtungen. Einige Auswirkungen des Abkommens allerdings dürften in Kanada negativer zu



Foto: Ferdinando Iannone/campact, flickr mit clicense

spüren sein. Mit CETA wäre Kanada gezwungen, unilateral Zugeständnisse bezüglich seines Umgangs mit geistigem Eigentum im Bereich Pharmazeutika zu machen, was zu einer deutlichen Erhöhung der Arzneimittelpreise führen würde. Als erstes Freihandelsabkommen überhaupt würden die Bestimmungen zur Auftragsvergabe auch Provinzen und Kommunen erfassen. Dies könnte regionale und lokale Entwicklungsinitiativen gravierend unterminieren. Des Weiteren könnte CETA in Konflikt mit den Rechten der indigenen Bevölkerung geraten, deren Land häufige Zielscheibe ausländischer Rohstoffkonzerne ist.

Weitere für Kanada sensible Bereiche sind das Angebotsmanagement bei landwirtschaftlichen Produkten und die Arbeitsstandards im Zusammenhang mit der vorübergehenden Einreise von Geschäftsleuten.

DER CETA-RATIFIZIERUNGSPROZESS

Nachdem die 2009 gestarteten CETA-Verhandlungen Anfang 2016 abgeschlossen wurden, folgt nun der Ratifikationsprozess des Abkommens. Im Herbst 2016 wird der EU-Ministerrat entscheiden, ob er die Unterzeichnung des Abkommens genehmigt. Danach wird das Europäische Parlament – voraussichtlich im Dezember 2016 oder Frühjahr 2017 – darüber abstimmen, ob es dem vorgelegten CETA-Text zustimmt. CETA wurde für diese Entscheidungen als ein „gemischtes“ Abkommen vorgeschlagen. Das bedeutet, dass danach auch alle 28 EU-Mitgliedstaaten den Vertrag ratifizieren müssen, bevor er in 2-4 Jahren noch einmal dem Ministerrat zur Entscheidung über den Abschluss von CETA vorgelegt wird und dann endgültig in Kraft treten kann. Die EU-Kommission und viele

Mitgliedstaaten drängen allerdings darauf, CETA bereits vor den nationalen Abstimmungsprozessen weitestgehend „vorläufig anzuwenden“.

In allen Phasen des Ratifizierungsprozesses haben GegnerInnen des Abkommens in Europa noch politische Handlungsmöglichkeiten, um Mehrheiten gegen die CETA-Ratifizierung zu organisieren. Zudem werden auf europäischer und nationaler Ebene juristische Bemühungen gestartet, um CETA vor dem Europäischen Gerichtshof und in Deutschland vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

In Kanada ist vor Inkrafttreten des Vertrags ein Gesetzgebungsverfahren vorgesehen, dass die Zustimmung sowohl des gewählten Parlaments als auch des ernannten Senats erfordert. Die derzeitige Regierung befürwortet CETA ausdrücklich und wird – ungeachtet der starken Opposition durch eine Vielzahl von Kommunen und zivilgesellschaftliche Gruppen im öffentlichen Interesse – auf eine Ratifizierung noch im Herbst 2016 drängen.