

## **Von „eingebauten Tagesordnungen“ und „richtig guten Dienstleistungsfreunden“ Sind die Abkommen „der neuen Generation“ gestoppt?**

Die Befürworter\*innen eines umfassenden Freihandelsregimes verstehen darunter eine Einbahnstraße, auf der es gilt, möglichst rasch dem Protektionismus und der totalen Isolation zu entkommen. Tatsächlich gab es immer ein Auf und Ab. Und das hat sich nicht geändert.

Von Werner Rätz

Als 1995 nach langen Verhandlungen die Welthandelsorganisation WTO ihre Arbeit aufnahm, schien es so, als sei der Weg zu immer mehr Freihandel nun endgültig geebnet. In den 40 Jahren davor hatte vor allem das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT dafür gesorgt, dass die weltweite Zollquote, also der Gesamtzoll, der auf allen international gehandelten Gütern und Dienstleistungen lag, von über 40 auf nur noch gut viereinhalb Prozent gesunken war. Aber dieser Zollabbau hatte immer neuer Verhandlungsrunden bedurft und längst nicht alle Staaten beteiligten sich daran.

Die WTO fasste mehrere globale Freihandelsverträge zusammen und etablierte einige neue. Neben dem GATT waren und sind vor allem das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen GATS, das Agrarabkommen AoA und das Übereinkommen über geistiges Eigentum TRIPs von Bedeutung. Speziell für arme Länder sind die beiden letzten wichtig, weil sie Freihandel auch im Agrarsektor festschreiben beziehungsweise Regelungen zu Besitzrechten an Saatgut festschreiben (für die es allerdings auch noch eigene Abkommen gibt). Die WTO-Abkommen sind eigenständige völkerrechtliche Verträge. Sie sind nicht Teil des UN-Systems – ganz im Gegenteil: Die WTO etabliert in einer ganzen Reihe von Bereichen ein eigenständiges, mit den UN-Regeln konkurrierendes Recht. Auch hier ist besonders die Landwirtschaft betroffen, aber auch der sogenannte Streitschlichtungsmechanismus DSB spielt eine herausragende Rolle. Anders als bei Abkommen im Rahmen der Vereinten Nationen können Vertragsparteien, die den Eindruck haben, dass Unternehmen aus ihrem Hoheitsgebiet in einem anderen WTO-Mitgliedsland ungerecht behandelt werden, ein eigenständiges Schiedsgericht anrufen, eben den DSB. Dieses kann mit seinem Urteil gleichzeitig festlegen, dass die obsiegende Partei Waren aus dem verurteilten Land bis zu einer bestimmten Höhe mit Strafzöllen belegen darf, aus denen dann das beschwerdeführende Unternehmen entschädigt wird. Dieser Mechanismus ist besonders für arme Länder eine schwere Bedrohung.

Die WTO-Verträge hatten festgelegt, dass nach und nach alle Wirtschaftssektoren und -tätigkeiten Gegenstand von Freihandelsverhandlungen werden sollten („eingebaute Tagesordnung“) und dass die Fortschritte alle fünf Jahre systematisch zu überprüfen seien. Gleich die erste dieser Überprüfungsrounden scheiterte 1999 in Seattle krachend. Danach fuhr sich der Versuch, in puncto Agrarhandel und Rolle der sogenannten Entwicklungsländer weiterzukommen („Doha-Runde“), rasch fest.

Die großen kapitalistischen Länder gingen danach verstärkt dazu über, bilateral Freihandelsabkommen mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen zu verhandeln. Aber auch das ging nicht immer reibungslos, wie das Scheitern der Gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA vor mehr als zehn Jahren deutlich bewies. Ein Ausweg für die Freihändler schien darin zu bestehen, dass man erst einmal Abkommen untereinander, sozusagen mit den „Willigen“, abschloss und hoffte, dass sie eine Wirkung für zahlreiche andere Länder entfalten würden.

Diese sogenannten „Freihandelsabkommen der neuen Generation“ zielen nicht mehr in erster Linie auf den Abbau von Zöllen oder Mengenbeschränkungen, sondern auf Regulierungen und Standards. Wo immer solche innerstaatlichen Regeln nicht völlig offen für beliebigen Waren- und Dienstleistungsimport sind, werden sie als „nichttarifäre (also nicht zoll- und mengengebundene) Handelshemmnisse“ bezeichnet. Das kann alles betreffen von der technischen Norm über Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutzregeln oder Sicherheits- und Haftungsstandards bis zu

Qualifikationsanforderungen an Dienstleistungspersonal. Insbesondere die bloße Existenz von Gewerkschaften oder Tarifverträgen gelten manchen internationalen Handelsjuristen als monopolartige Verzerrung des Welthandels.

Die neuen Abkommen versuchen, diese Fragen systematischer anzugehen als in der Vergangenheit. Das betrifft ganz besonders drei herausgehobene Themenkomplexe.

Da wäre zum einen die sogenannte „Negativliste“: Im Rahmen des GATT galt die Verabredung, dass alle Bereiche, über die nicht ausdrücklich Freihandel verabredet worden war, der beliebigen Regulierungshoheit des jeweiligen Staates überantwortet blieb („Positivliste“). Inzwischen geht man immer mehr zum umgekehrten Verfahren über, das heißt, dass alles, was in den Verträgen nicht ausdrücklich von der Liberalisierung ausgenommen wurde, als dereguliert gilt („Negativliste“). Des Weiteren die Gerichtsbarkeit: Die Freihandelsregeln werden systematisch einer eigenen „Gerichtsbarkeit“ überantwortet. So wie beim DSB der WTO sollen Schiedsgerichte außerhalb der jeweiligen nationalen Gesetzgebung Handelsstreitigkeiten klären. Bisher handelt es sich bei ihren Mitgliedern um internationale Handelsjurist\*innen, die oft im Hauptberuf als Anwäl\*innen tätig sind, und zwar nicht selten für Firmen, die über ihre jeweiligen Regierung die Schiedsgerichte anrufen lassen. Im Streitschlichtungsverfahren werden sie von den Konfliktparteien bezahlt, sodass sie systematisch ein Interesse an der Ausweitung der Verfahren haben. Neuere Überlegungen, einen internationalen Handelsgerichtshof mit fest bezahlten Richter\*innen zu schaffen, wurden vor allem im Rahmen der Auseinandersetzung um das EU-Kanada-Abkommen CETA popularisiert. Sie würden am beschriebenen Zustand nichts ändern, nämlich dass die Gerichte neben der nationalen Justiz existieren und ausschließlich auf die Bestimmungen der Freihandelsabkommen verpflichtet wären.

Schließlich die „regulatorische Kooperation“: Um Handelskonflikte schon im Vorfeld gar nicht erst aufkommen zu lassen, hat das EU-USA-Abkommen TTIP das Instrument der „regulatorischen Kooperation“ entwickelt. Das sieht ein Expertengremium vor, in dem von den Regierungen der Vertragsparteien ernannte Fachleute sitzen. Denen sollen alle Regulierungsvorhaben, die in irgendeiner Weise mit internationalen Handelsfragen zu tun haben könnten, bereits vorgelegt werden, ehe sie ins Gesetzgebungsverfahren gehen, möglichst schon vor Beginn der konkreten Planung im Entwurfsstadium. Diese durch nichts legitimierten Expert\*innen sollen dann prüfen, ob die Pläne mit internationalen Handelsregeln kollidieren könnten, und im gegebenen Fall Vorschläge zur Abhilfe machen.

Vier große internationale Abkommen wurden beziehungsweise werden in diesem Rahmen verhandelt und sind inzwischen unterschiedlich unter Druck gekommen:

Die Transpazifische Partnerschaft TPP sollte ein Abkommen für den Pazifikraum mit vorerst zwölf Ländern werden (Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam und ursprünglich den USA). Die USA sahen darin einen strategischen Ansatz zur Zurückdrängung des chinesischen Einflusses im Pazifikraum. Nachdem die Trump-Regierung aus dem Prozess ausgestiegen ist (ihr gingen die Vereinbarungen noch nicht weit genug zugunsten der USA), versucht die VR China nunmehr, die verbliebenen Partner zu überzeugen, das Abkommen mit ihr zu schließen.

Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP soll ein Abkommen zwischen den USA und der EU besiegeln. Es wird seit mehreren Jahren verhandelt, aber die Widersprüche sind mindestens so groß wie die Widerstände. Viele Themen sind auch nach zahlreichen Verhandlungsrunden kontrovers. Es ist den Bewegungen beiderseits des Atlantiks gut gelungen, öffentlich deutlich zu machen, dass kaum jemand außer einigen Großkonzernen Vorteile von dem Vertrag hätte. Mehrere Millionen Unterschriften, aber auch Stellungnahmen von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen zeigen immer wieder, dass eine Verabschiedung des Abkommens in der Europäischen Union eher unwahrscheinlich wäre. Auch diesen Verhandlungsprozess führt die Trump-Regierung gegenwärtig nicht weiter. Sie hat sich grundsätzlich auch gegen das Abkommen ausgesprochen, auch wenn sie die Verhandlungen nicht

offiziell beendet hat.

Das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen CETA der EU mit Kanada ist unterschrieben und befindet sich im Ratifizierungsprozess, das heißt, es liegt den Parlamenten zur Zustimmung vor. Grundsätzlich sind in der EU Handelsfragen von den Staaten an die EU-Kommission übertragen. Deshalb hat diese die Verhandlungen geführt. Wenn allerdings Belange nicht nur der EU, sondern auch der einzelnen Mitgliedsländer betroffen sind, müssen nicht nur das EU-Parlament, sondern auch die nationalen Parlamente zustimmen. In manchen Ländern umfasst das auch Länderkammern, sodass am Ende das Ja von über 40 Gremien nötig ist. In diesem Rahmen hatte die Wallonie und die Region Brüssel CETA eine Weile blockiert. Mittlerweile haben neben dem EU-Parlament auch einige Länder das Abkommen ratifiziert, die meisten stehen aber noch aus. Die Teile, die nur die EU und nicht die Mitgliedsstaaten betreffen, befinden sich allerdings auch ohne Ratifizierung in „vorläufiger Anwendung“ – eine Möglichkeit, die das EU-Recht ausdrücklich vorsieht.

Das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen TiSA wird zwischen 50 Staaten (den EU-Mitgliedern und 22 weiteren) verhandelt, die sich selbst „Really good Friends of Services“ nennen. Uruguays Regierung, die sich hatte beteiligen wollen, wurde durch eine Volksabstimmung gezwungen, sich wieder zurückzuziehen. TiSA ist das weitestgehende der neuen Abkommen, arbeitet überwiegend mit Negativlisten und mit umfassenden Versuchen, vor allem zu erwartende neue Dienstleistungssparten von vornherein unreguliert zu lassen. Im Dienstleistungsbereich sind Arbeitnehmerrechte ganz besonders in Gefahr. Gerüchteweise heißt es, das Abkommen sei sehr weitgehend ausverhandelt, aber gegenwärtig stehen die Verhandlungen still. Da sich die Trump-Regierung diesbezüglich nicht geäußert hat, besteht die Gefahr, dass hier sehr schnell wieder Bewegung entstehen könnte.