



Freihandelsabkommen nur mit demokratischen und sozialen Errungenschaften!

Beschluss der NRW SPD auf dem Parteitag am 23.06.2018 auf Antrag der ASJ NRW

Die SPD-Abgeordneten, insbesondere im Bundestag und im Europäischen Parlament, die SPD-Mitglieder, die ein Regierungsamt innehaben, der Parteivorstand, alle Funktionsträger und Mitglieder der Partei werden aufgefordert,

- Freihandelsabkommen in Zukunft nur zuzustimmen, wenn sie sich, soweit sie über WTO-Recht hinausgehen, beim Warenhandel auf den Abbau von Zöllen, Mengenbeschränkungen und rein technische Handelshemmnissen beschränken. Das sind solche, die keine Normen und Regelungen oder Verfahren im öffentlichen Interesse aufweisen, die in andere Politikbereiche hineinragen,
- bei Freihandelsabkommen stets dem Vorsorgeprinzip vollumfänglich Rechnung zu tragen,
- sicherzustellen, dass keine Vorschrift im Abkommen enthalten ist oder so ausgelegt werden kann, dass sie die Erbringung von wirtschaftlichen oder nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch die öffentliche Hand begrenzt oder beeinträchtigt,
- Bereichsausnahmen für die Kulturwirtschaft, audiovisuelle Medien und Bildung in Freihandelsabkommen aufzunehmen,
- dafür zu sorgen, dass die Abkommen keinen Investitionsschutz beinhalten, der ausländischen Investoren mehr prozessuale und materielle Rechte gewährt als inländischen Investoren (Gleichbehandlung mit inländischen Investoren).

Das bedeutet auch, die Tatbestände der fairen und gerechten Behandlung, der indirekten Enteignung oder vergleichbarer Tatbestände dürfen nicht enthalten sein.

- die in den neuen Freihandelsabkommen enthaltenen Kapitel auszubauen, die darauf ausgerichtet sind, Nachhaltigkeit, Umweltschutz und Schutz der Arbeit zu erhalten und zu fördern. Dabei sind wirksame Sanktionen bei Verstößen erforderlich,
- die Souveränität der Parlamente und Regierungen zu achten: Die Ausschüsse auf Beamtenebene (die Exekutivstruktur), die bei der Umsetzung der Abkommen teilweise weitreichende Befugnisse haben, dürfen auf keinen Fall in die Kompetenzen der Parlamente und der Regierungen eingreifen,
- darauf zu achten, dass nur solche Vorschriften aufgenommen werden, die über die Abkommen der Welthandelsorganisation hinausgehen. Erforderlich ist eine transparente, klare und übersichtliche Fassung der Verträge ohne Rechtsunklarheiten.

Begründung

In der aktuellen Auseinandersetzung mit der Präsidentschaft von Donald Trump über Strafzölle ist mit der Zollfrage ein klassischer Bereich der Handelspolitik in den Vordergrund gerückt. Hier müssen Deutschland und Europa ihre Interessen – unter Beachtung der Entwicklungspotentiale von unterentwickelten Ländern – wahren. Den protektionistischen Tendenzen in den USA muss entgegengetreten werden. Der Ruf, als Reaktion darauf mit einer Forcierung von Freihandelsabkommen neuer Art zu reagieren, ist aber vorschnell und verkennt die problematischen Aspekte dieser Abkommen.

Die Europäische Union hat eine Vielzahl von Freihandelsabkommen neuer Art im Köcher, die sich in verschiedenen Stadien der Realisierung befinden. Am weitesten fortgeschritten ist das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA), das seit dem 21. September 2017 in Teilen vorläufig in Kraft ist. Anfang Dezember 2017 wurden die Verhandlungen zu dem Freihandelsabkommen mit Japan (JEFTA) abgeschlossen. Vor der Unterzeichnung

wird es noch rechtlich überprüft und in die europäischen Amtssprachen übersetzt. Die Verhandlungen für das Abkommen mit Mexiko sind abgeschlossen und mit Singapur ebenfalls weitgehend abgeschlossen. Verhandlungen im Gange sind u. a. mit Indien und der lateinamerikanischen Mercosur-Gruppe. Für Australien und Neuseeland ist noch die Erteilung des Verhandlungsmandats durch den Ministerrat erforderlich. Das deutsch-amerikanische Freihandelsabkommen, TTIP, liegt derzeit auf Eis. Mit China wird seit 2013 über ein Investitionsschutzabkommen verhandelt. Je nachdem, wie der Brexit ausgestaltet sein wird, wird es auch mit Großbritannien ein Freihandelsabkommen geben.

Die Freihandelsabkommen neuer Art gehen über den Abbau von Zöllen, Mengenbeschränkungen und rein technischen Handelshemmnissen hinaus. Im Zuge des Abbaus von Handelshemmnissen geraten grundlegende Normen, Regelungen und Verfahren zur Verwirklichung von Zielen im öffentlichen Interesse in das Visier dieser Abkommen. Das geschieht auch durch den Investitionsschutz. Investoren wird es ermöglicht, hohe Schadensersatzansprüche auf der Basis von unklaren und auslegungsbedürftigen Rechtsvorschriften („unbestimmte Rechtsbegriffe“) außerhalb der nationalen Rechtsordnung zu stellen und damit Druck auf die Regulierungstätigkeit im öffentlichen Interesse auszuüben. Marktkorrigierende Eingriffe zur Vermeidung der Folgen der Marktwirtschaft für Umwelt, soziale Gerechtigkeit, Arbeit und Gesundheit werden erschwert. Die soziale Marktwirtschaft mit ihrer Ausbalancierung von den Vorteilen des Marktes und den Folgen des Wettbewerbs durch einen aktiven regulierenden Staat gerät aus den Fugen.

Es ist eine regelrechte „Industrie“ mit Anwaltskanzleien entstanden, die ihre Dienste potentiellen Klägern offensiv anbieten. Es gibt internationale Beispiele dafür, dass es Unternehmen gelang, für sie unliebsame Gesetze mit dem Hinweis auf potentielle Investitionsschutzklagen bereits im Vorfeld zu verhindern.

Dadurch wird gegen das Prinzip der demokratischen Gleichheit und das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz verstoßen, weil für Investoren eine Sonderrechtsordnung geschaffen und dadurch Kapitalinteressen privilegiert werden. Es entsteht eine Freihandelsverfassung, die Kapitalinteressen vor dem Gestaltungswillen demokratischer Mehrheiten in den Parlamenten abschirmt. Vergleichbare Rechte bei der Verletzung von Umwelt-, Sozial- und Verbraucherschutzpflichten durch

ausländische Investoren für die Bürgerinnen und Bürger gibt es nicht. Im Klartext: Während Bürgerinnen und Bürger lediglich vor den staatlichen oder europäischen Gerichten Rechtsschutz erlangen können, steht ausländischen Investoren daneben noch der Weg zu Sondergerichten offen. Das widerspricht fundamentalen rechtsstaatlichen Prinzipien. Der Investitionsschutz stellt auch eine Privilegierung ausländischer gegenüber inländischen Investoren dar, weil letztere ebenfalls „nur“ vor den nationalen und europäischen Gerichten klagen können.

Daran ändert auch der Übergang von Schiedsgerichten zu einem bilateralen Investitionsgericht, wie etwa in CETA vorgesehen, oder zu einem multilateralen Investitionsgerichtshof, den nunmehr die Europäische Union anstrebt, nichts. Es wird voraussichtlich die Stringenz der Rechtsprechung erhöht und es gibt Fortschritte bei der Richterauswahl. Es werden jedoch weiter Handelsrichter berufen werden.

Es bleiben die problematischen diffusen Anspruchsgrundlagen mit den vielen unbestimmten Rechtsbegriffen. Die Gerichte haben einen großen Auslegungsspielraum und damit viel Macht, die sie im Interesse des Investorenschutzes nutzen werden. Der Deutsche Richterbund spricht davon, dass sich diese Gerichte quasi ihre Rechtsgrundlagen selbst schaffen. Es entstehen demokratisch nicht kontrollierte Nebengesetzgeber.

Das für die europäische Politik fundamentale Prinzip ist das Vorsorgeprinzip: Verbote von Stoffen sind aus Gründen der Prävention zulässig, auch wenn kein exakter wissenschaftlicher Beweis für die Schädlichkeit vorliegt. Bei CETA z.B. ist das Vorsorgeprinzip nicht als allgemeines Prinzip, sondern lediglich im Arbeits- und Umweltschutzkapitel angeführt. Der enthaltene Verweis auf WTO-Recht hilft nicht weiter, da dort nur zeitlich begrenzt Regulierungen aus dem Vorsorgedanken heraus zulässig sind, ansonsten aber eine wissenschaftliche Begründung für Regulierungen erforderlich ist, also eine grundlegend gegensätzliche Philosophie. Der Ansatz der neuen Freihandelsabkommen entspricht nicht der bisherigen Regulierungskultur Deutschlands und der Europäischen Union!

Der Erfolg der Sozialdemokratie, den Kapitalismus gezähmt zu haben, wird rückgängig gemacht. Das geschieht in einem schleichenden, langfristigen Prozess, der kurzfristig kaum merklich ist. Den Verlusten an europäischer und nationaler Regulierung steht kein ausreichender Zugewinn an Regulierung auf internationaler

Ebene entgegen. Die Freihandelsabkommen neuer Art richten sich gegen grundlegende Errungenschaften der Sozialdemokratie. Die Sozialdemokratie darf nicht selbst dazu beitragen, dass der Spielraum, den die Wirtschaft der Politik noch lässt, immer kleiner wird.

Die gesamtwirtschaftliche Wirkung dieser Abkommen ist fraglich. Das wurde bei der TTIP-Debatte deutlich. Die positiven Wachstumsprognosen wurden im Zuge der TTIP-Diskussion in der wirtschaftswissenschaftlichen und der kritischen Debatte mit dem Ergebnis hinterfragt, dass ein nennenswerter Wachstumsbeitrag in Europa nicht zu erwarten ist. Das liegt auch daran, dass die geplante, weitere Handelsliberalisierung bereits auf einem hohen Niveau der Marktöffnung stattfindet. Deutschland ist schließlich bereits Exportweltmeister. Aufgrund der Kritik wurde das Abkommen schließlich mit dem Argument gerechtfertigt, dass es erforderlich sei, die Globalisierung im europäischen Sinne und nach europäischen Standards zu gestalten.

Der Bereich der rein technischen Handelshemmnisse ist wie der Abbau von Zöllen und Mengenbeschränkungen unproblematisch. Es ist in der Tat im Interesse Europas, bei der globalen Gestaltung von technischen Normen und Sachverhalten Einfluss zu nehmen. Davon sind Normen und Regelungen oder Verfahren zur Verwirklichung von Zielen im öffentlichen Interesse zu unterscheiden. Problematisch wird es, wenn die Handelspolitik in andere Bereiche überschwappt. Und dieser Überschlag auf benachbarte Politikgebiete findet in den Freihandelsabkommen neuer Art statt. Das gilt trotz der vertraglichen Verpflichtung auf hohe Standards und der etwa in CETA eingefügten Kapitel zu Nachhaltigkeit, Umwelt und Arbeit. Die Flexibilität der Vertragspartner, berechnete Gemeinwohlziele wie öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und gute Arbeit soll dadurch gewahrt und die jeweiligen Arbeits- und Umweltschutzniveaus sollen gefördert und erweitert werden. Das Spannungsverhältnis zwischen angestrebter Deregulierung zur Handelserleichterung und marktregulierenden Eingriffen zum Schutz von Umwelt, Gesundheit, Arbeitnehmern und Verbrauchern bleibt aber bestehen. Die Verpflichtung auf hohe Standards und der Vorrang des Handels stehen sich gegenüber. Soweit negative Folgen etwa für die Gesundheit nicht eindeutig bewiesen sind, wird es in der Regel zugunsten des Handels ausgehen. Die in den Nachhaltigkeitskapiteln enthaltenen Verpflichtungen der Vertragspartner können im

Gegensatz zu den anderen Vertragsinhalten nicht Gegenstand von Sanktionen sein. Marktkorrigierende Eingriffe werden erschwert, der Spielraum dafür vermindert.

Die Gestaltungskraft der europäischen und nationalen Politik gegenüber dem Marktgeschehen wird reduziert. Reduzierung des politischen Handlungsspielraums bedeutet aber auch eine Verminderung des Stellenwerts der politischen Willensbildung und damit der Demokratie. Die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft wird verstärkt dem Markt und weniger politisch-demokratischen Prozessen überlassen.

Dieser Prozess findet schleichend und langfristig auch durch die Regulierungszusammenarbeit für Maßnahmen der Mitgliedstaaten über viele „kleine“ Entscheidungen jenseits der öffentlichen Aufmerksamkeit statt. Von der Regulierungszusammenarbeit sind etwa in CETA nahezu alle relevanten Bereiche des Abkommens erfasst, vor allem der Umwelt- und Verbraucherschutz, aber auch Dienstleistungen und sogar das Arbeitsrecht. Eine frühzeitige Abstimmung von Rechtsetzungsvorhaben soll in internationalen Beamtengremien stattfinden. Diese zwischenstaatliche Abstimmungs- und Vorbereitungstätigkeit ist bei formaler Betrachtung freiwillig und der Gesetzgeber ist nicht an die Vorschläge gebunden. Dennoch entfaltet sie Wirkung und erzeugt faktische Zwänge.

Die Verträge sind viel zu lang und völlig unübersichtlich. So umfasst das eigentliche CETA-Abkommen 491 Seiten, in denen Bezug genommen wird auf 789 Seiten Anhänge und Protokolle sowie 877 Seiten Vorbehalte der Vertragsparteien. Der Text nimmt zudem Bezug auf 19 WTO-Abkommen und weitere 46 völkerrechtliche Erklärungen, deren Einhaltung freiwillig ist. Vielfach gibt es „dynamische Verweisungen“ in denen auf die Vorschrift in der jeweiligen Fassung verwiesen wird. Insgesamt ergibt sich somit ein Lesestoff von 4000 Seiten.

Für die Auslegung der Verträge sind die vielen, von Beamten besetzten, Sonderausschüsse zuständig, deren Zusammensetzung im Detail ebenfalls unklar ist. Sie bilden die so genannte Exekutivstruktur. So gibt es u. a. Ausschüsse für Dienstleistungen und Investitionen, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen und für Handel und nachhaltige Entwicklung. Diese Ausschüsse haben eine hohe Definitionsmacht. Das den Sonderausschüssen übergeordnete Gremium ist der Gemischte CETA-Ausschuss. Er kann zum Beispiel

bei Anspruchsgrundlagen des Investitionsschutzes Änderungen des CETA-Vertrags prüfen und beschließen, ohne das Parlamente beteiligt würden. Auch können die Sonderausschüsse teilweise ergänzende Regelungen erlassen sowie Protokolle und Anhänge modifizieren. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Eilverfahren über die verschiedenen Verfassungsbeschwerden zu CETA einen Anfangsverdacht geäußert, dass bestimmte Entscheidungen im Gemischten CETA-Ausschuss für Deutschland nicht mehr ausreichend demokratisch rückgekoppelt sind (BVerfG, Urteil vom 13. Oktober 2016 - 2 BvR 1368/16, Randziffer 59 ff.) Unter Randziffer 65 schreibt das BVerfG: „Die demokratische Legitimation und Kontrolle derartiger Beschlüsse erscheint mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG prekär und dürfte wohl nur gewährleistet sein, wenn mitgliedstaatliche Zuständigkeiten oder die Reichweite des Integrationsprogramms berührende Beschlüsse nur mit der Zustimmung Deutschlands gefasst werden.“

Der Bereich der Daseinsvorsorge, der nach Verlautbarungen der Europäischen Kommission und der Bundesregierung wasserdicht von der weiteren Marktöffnung ausgenommen ist, ist ebenfalls durch eine unübersichtliche Vielzahl von Vorschriften geregelt, die Lücken und unklare Rechtsbegriffe enthalten. Die anstehenden Umwälzungen der Daseinsvorsorge im Zuge der Digitalisierung werden überhaupt nicht erfasst, so dass eben keine durchgängige Klarheit im Hinblick auf Marktöffnungspflichten besteht.

Es droht zudem ein Ende der öffentlichen Kultur- und Bildungslandschaft, wie wir sie nach 1945 kennen. Das folgt, wie etwa bei CETA, nicht unmittelbar aus den Vertragstexten. Durch die veränderte Rechtssystematik und unbestimmte Rechtsbegriffe werden öffentliche Dienstleistungen unter einen Ökonomisierungsdruck gesetzt, der sie zwingt, sich einem marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu stellen. Dies kann am Ende zu einem Rückzug des Staates aus bestimmten Dienstleistungsbereichen wie Teilen des Bildungsbereichs führen.

Im Kulturbereich ist die Gefahr bei Abkommen mit den Staaten geringer, welche die UNESCO-Konvention für kulturelle Vielfalt unterzeichnet haben, wie z.B. Kanada. Die USA haben sie nicht unterzeichnet. Allerdings ist auch bei Verträgen mit Partnerstaaten, welche die Konvention unterzeichnet haben, völlig unklar, wie ein Konflikt zwischen Rechten aus der UNESCO-Konvention und Pflichten aus dem

WTO-Recht bzw. Welthandelsrecht aufzulösen ist. In CETA hat Kanada für sich eine Bereichsausnahme für die Kulturwirtschaft vorgesehen. Deutschland hat lediglich für audiovisuelle Dienste und viele unübersichtliche Einzelnennungen des Kulturbereichs Ausnahmen in den Vertrag reinverhandelt. Der so erzielte Schutz gegen Marktöffnungen bleibt gegenüber einer Bereichsausnahme zurück.

Die SPD hat sich auf drei Parteitagen, bzw. -konventen intensiv mit TTIP befasst und rote Linien formuliert. In den bisher vorliegenden Freihandelsabkommen wurden diese ganz überwiegend nicht ausgeräumt.

Die soziale Handschrift der SPD muss in allen Politikfeldern deutlich werden. Das gilt auch für die Freihandelspolitik. Wir dürfen nicht zulassen, dass wegen überschießender Freihandelsabkommen die destruktiven Folgen des Marktes nicht ausreichend korrigiert und kompensiert werden können. Deswegen brauchen wir Freihandelsabkommen, die, soweit sie über WTO-Recht hinausgehen, lediglich den Abbau von Zöllen, Mengenbeschränkungen und rein technischen Handelshemmnissen beinhalten. Nachhaltigkeit, Schutz der Umwelt und der Arbeit müssen verstärkt berücksichtigt werden. Wirksame Sanktionen dabei sind erforderlich.

Die viel beklagten Sachzwänge der Globalisierung sind nicht naturgegeben, sondern Ergebnis falscher politischer Entscheidungen. Unter keinen Umständen darf sozialdemokratische Politik dazu beitragen, die Handlungsmacht demokratischer Organe weiter zu verringern.