



RISKY BUSINESS IN TTIP 2.0

LOBBY
CONTROL

RISKY BUSINESS IN TTIP 2.0



Seit fast zwei Jahren verhandeln EU und USA erneut über einen Handelsvertrag. Die heftigen Proteste der Vergangenheit gegen „TTIP“ und ähnliche Abkommen scheint die Kommission dabei vergessen zu haben: Auch dieses Mal ist die gefährliche regulatorische Kooperation Teil der Gespräche, Fortschritte bei Transparenz bröckeln und der Austausch mit der Zivilgesellschaft tendiert gen null. Doch hinter den Kulissen spielt sich Beunruhigendes ab: Der neue Handelskommissar Phil Hogan hat ein offenes Ohr für Lobbywünsche, selbst sensibelste Bereiche wie Landwirtschaft und Lebensmittel könnten als Pfund auf dem Verhandlungstisch landen. Unser Bericht gewährt Einblicke in den Stand und die Gefahren der Verhandlungen. Er zeigt, weshalb vor allem Konzerne und Industrie regulatorische Kooperation verankert sehen wollen – und warum sich dieser Wunsch bald erfüllen könnte.

HINTERGRUND

Hinter Freihandelsabkommen steckt grundsätzlich die Absicht, den Handel zwischen zwei oder mehreren Ländern oder Wirtschaftszonen zu erleichtern. Freihandel, so die gängige Annahme unter Befürworter:innen, befördere den internationalen Warenaustausch und schaffe so Wachstum, das allen Beteiligten Vorteile bringe.

Ältere Verträge dieser Art zielten vor allem auf den Abbau sogenannter „tarifärer“ Handelshemmnisse

ab, regeln also etwa den Wegfall von Zöllen auf Importe der Vertragspartner. In Abgrenzung dazu sind die Ambitionen bei Abkommen der „neuen Generation“, wie die EU-Kommission sie nennt, weitaus höher und zielen verstärkt auf die Beseitigung von „nicht-tarifären“ Handelshemmnissen ab.¹ Dazu gehören unterschiedliche technische Standards und Normen, aber auch Regulierungen im öffentlichen Interesse wie Vorgaben zu Umwelt- und Verbraucher:innenschutz.

Ein Mittel, um hier eine Annäherung zu bewirken, ist die regulatorische Kooperation. Der Begriff umfasst Strukturen und Verfahren, die durch Handelsverträge eingerichtet werden und den Vertragsparteien die Möglichkeit bieten, sich über geplante Gesetzes- und Regulierungsvorhaben frühzeitig auszutauschen.²

Konzern- und Industrieverbände fordern seit langem, regulatorische Kooperation in Handelsabkommen zu verankern. Für die Zivilgesellschaft hingegen war sie spätestens seit Bekanntwerden der Pläne für das Transatlantische Freihandelsabkommen „TTIP“ zwischen EU und USA Anlass zu Protest.³ Die Befürchtung der Kritiker:innen: neue Einfallstore für Lobbyist:innen in die Zentren der EU-Politik und eine Schattengesetzgebung vorbei an demokratischen Institutionen. Weniger Aufmerksamkeit erregen die aktuell laufenden Handelsgespräche zwischen EU und USA. Doch auch bei „TTIP 2.0“ spielt regulatorische Kooperation eine zentrale Rolle.

VON TTIP ZU TTIP 2.0

Dass die Pläne von EU-Kommission und ihrem US-Pendant, der USTR (United States Trade Representatives) aktuell wenig Aufmerksamkeit erregen, liegt vor allem an der Geheimhaltung durch die Kommission selbst.

Im Zuge der Proteste gegen TTIP und CETA hatte die damalige Handelskommissarin Cecilia Malmström zunächst Besserung gelobt. In Zukunft werde es in der Handelspolitik transparenter und demokratischer zugehen, man wolle die Zivilgesellschaft besser informieren und den ausgeglichenen Austausch mit allen betroffenen Interessen suchen. Für einige Jahre hielt sich die Kommission an die selbstgesteckten Vorgaben dieser „Trade for all“-Politik.⁴

Bei den neuen Verhandlungen mit den USA, bricht die Kommission nun mit ihrer Transparenzpolice. Sie hat gute Gründe dafür: TTIP ist inzwischen zu einem Reizwort mutiert, und ein „umfassendes“ Abkommen mit den USA nach gleicher Machart wird nur schwer gegen den Willen der EU-Bürger:innen durchzusetzen sein. Und auch die Regierungen der

BOX 1: CHRONIK TTIP 2.0

Juli 2018:	Gemeinsame Stellungnahme von Jean-Claude Juncker und Donald Trump: Neustart der Handelsbeziehungen
Januar 2019:	Die Kommission veröffentlicht Entwürfe für zwei Verhandlungsmandate: 1) Abbau von Industriezöllen 2) Zusammenarbeit bei Konformitätsbewertung
März 2019:	Aufruf der Generaldirektion Handel („DG Trade“) an Lobbyverbände: Bitte um die Übermittlung von gewünschten Bereichen für künftige regulatorische Kooperation
15. April 2019:	Rat verabschiedet offiziell die Mandate für Verhandlungen mit den USA (auf Grundlage der Kommissionsentwürfe)
Juni 2019:	Ankündigung eines Abkommens über die Neuzuteilung der Importkontingents für Rindfleisch zugunsten der USA
9. Juli 2019:	Kommissionsbericht zu Industriewünschen für regulatorische Kooperation erscheint
22. Nov. 2019:	Generaldirektion Handel veröffentlicht den EU-Vorschlag für Abkommen über Konformitätsprüfungsverfahren
Jan./Feb. 2020:	Andeutungen von Offiziellen aus EU und USA weisen auf Zugeständnisse an die USA im Bereich Landwirtschaft hin
Februar 2020:	Kommissionspräsidentin Von der Leyen verkündet die Absicht, bis Mitte März 2020 einen Deal mit den USA zu vereinbaren – GVOs inklusive?

Mitgliedsstaaten sind geteilter Meinung. Während etwa Deutschland eine Neuauflage der Verhandlungen mit den USA klar befürwortet, wehrt sich die französische Regierung vor allem gegen Pläne, die landwirtschaftliche Güter umfassen.

Gleichzeitig weht der handelspolitische Wind aus den Vereinigten Staaten deutlich rauer, seit Donald Trump dort das Sagen hat und Strafzölle Richtung EU abfeuert (siehe Box 2). Die Drohung Trumps, diese Sanktionen auch auf EU-Autoexporte auszuweiten, löst vor allem in Deutschland mit seiner mächtigen Autoindustrie Sorgen aus.

Vor diesem Hintergrund traten der damalige Kommissionschef Jean-Claude Juncker und US-Präsident Donald Trump im Juli 2018 mit einer überraschenden Botschaft an die Öffentlichkeit: Nach fast zwei Jahren Funkstille werde man wieder Gespräche über ein Handelsabkommen aufnehmen.⁵ Im April 2019 billigte der Rat der EU-Staats- und Regierungschefs formal die Aufnahme von Verhandlungen und die Gespräche zu „TTIP 2.0“ begannen. (siehe Box 1)

Die Verhandlungsmandate mit den USA geben der Kommission einen engen Rahmen vor und sind weit entfernt vom umfassenden Geltungsbereich des einstigen TTIP-Mandats.⁶ Die verantwortliche Generaldirektion Handel („DG Trade“) darf in genau zwei Bereichen verhandeln: über die Absenkung von Industriezöllen⁷ (1) und über Fragen regulatorischer Kooperation bei Verfahren zur Produktzulassung („Konformitätsbewertung“)⁸ und Akkreditierung (2).

Die Verhandlungen zu Zöllen sind wenig fortgeschritten und stecken aktuell in einer Sackgasse. Anders sieht es bei denen über ein Abkommen zur Zusammenarbeit bei Konformitätsbewertung aus. Um zu verstehen, worum es dabei genau geht – und was auf dem Spiel steht – lohnt ein näherer Blick auf die unterschiedlichen Regulierungsweisen in EU und USA.

BOX 2: US-HANDELPOLITIK UNTER TRUMP

Entgegen der gängigen Darstellung durch die EU-Kommission und zahlreiche Medien sind Strafzölle und (selektiver) Protektionismus keine Erfindung Donald Trumps. Auch seine Vorgängern wendeten diese Mittel an, betonten aber auch stets die wichtige Rolle von Multilateralismus und Freihandel. Beidem hat Trump eine klare Absage erteilt und setzt Handel und Strafzölle unverhohlen als geopolitische Waffen ein.

Auch die EU bekommt das zu spüren: Im Juni 2018 belegten die USA europäische Stahl- und Aluminiumimporte in die USA mit Strafzöllen in Höhe von 25 (Stahl) bzw. 10 Prozent (Aluminium). Noch im gleichen Monat verhängte die EU ihrerseits Strafzölle auf zahlreiche wichtige US-Agargüter (Getreide, Cranberries), Konsumgüter (Whiskey, Tabak) und Erzeugnisse wie Motorräder. Kurze Zeit später folgte die Meldung, dass EU und USA eine Wiederaufnahme der eingeschlafenen Handelsgespräche planten – Trumps Strafzollstrategie hatte augenscheinlich Wirkung gezeigt. Zwischen Sommer 2018 und 2019 machte die EU eine Reihe von bedeutenden Zugeständnissen an den Handelspartner, vor allem im Agrarsektor.

Doch anscheinend ist die EU den USA bisher nicht weit genug entgegengekommen. Von Oktober 2019 bis März 2020 feuerten die USA eine neue Runde Strafzölle in Richtung der EU, die zahlreiche weitere wichtige Produkte erfassten und den Druck bei bestehenden Sanktionen noch erhöhten. Aktuell reicht die Liste von Flugzeuge über zahlreiche Lebensmittel wie Käse, Joghurt, Schweinefleischprodukte bis hin zu Werkzeugen und Baggern.

VORSORGE VS. RISIKO – WIE REGULIEREN EU UND USA?

Im Kontext von Handelsgesprächen mit den USA bedeutet regulatorische Kooperation immer eine Gefahr. Denn die Art und Weise, wie Regulierungen in der EU und in den USA gehandhabt werden, unterscheidet sich fundamental voneinander. In der EU unterliegen Regulierungen grundsätzlich dem Vorsorgeprinzip. Vor allem in sensiblen Bereichen wie dem Umweltschutz oder Lebensmittelsicherheit gilt im Zweifelsfall: „Vorsicht ist besser als Nachsicht“. Und: Ob eine Maßnahme „wirtschaftlich“ oder „kosteneffizient“ ist, spielt dabei nur eine untergeordnete Rolle.⁹ Anders in den USA: Dort kommt ein sogenannter „risiko-basierter“ Ansatz zur Anwendung, Industrie und US-Handelsbeamten verwenden oft auch den Ausdruck „wissenschafts-basiert“.

Von „Wissenschaft“ kann dabei allerdings keine Rede sein. Der Begriff geht auf eine Kampagne des Tabakkonzerns Philip Morris Ende der 90er Jahre zurück. Ziel war es, Zweifel an der wissenschaftlichen Grundlage von gesundheitspolitischen Maßnahmen zu säen. Der Tabak-Multi wollte auf diese Weise eine Verschärfung der Regeln bis hin zu Verboten verhindern. Mit aggressiver Lobbyarbeit verschaffte die Tabakindustrie sich und anderen Großkonzernen gesetzlich legitimierten Einfluss auf die Arbeit öffentlicher Behörden – Behörden wie der „EPA“, der US-Umweltbehörde, die eigentlich mit dem Schutz der Allgemeinheit betraut ist.¹⁰

Im Endeffekt bedeutet das die genaue Umkehr des Vorsorgeprinzips: Nicht das Unternehmen ist in der Pflicht, die Sicherheit seiner Produkte zu gewährleisten und zu belegen. Stattdessen liegt die Nachweispflicht in den USA bei der regulierenden Behörde: Will sie strenger regulieren, muss sie vorher zeigen, dass über die Gefahr des jeweiligen Produkts oder einer Substanz ein wissenschaftlicher Konsens besteht. Und nicht nur das: Sie muss auch nachweisen, dass diese Gefahr den wirtschaftlichen Nutzen übersteigt.

Nach der Tabakindustrie haben sich auch viele andere Großkonzerne die Rede von „Wissenschaftlichkeit“ in der Risikobewertung zu eigen gemacht.

Anfangs hatte das in erster Linie Auswirkungen auf den heimischen US-Markt. Mittlerweile aber haben sich die gefährlichen Industrieforderungen auch in anderen Teilen der Welt erfolgreich eingenistet. Möglich wird das über Handelsverträge. Sie deklarieren unterschiedliche Regeln und Standards zu „Handelshemmnissen“ um, die „wissenschaftlich“ nicht zu rechtfertigen seien und deshalb abgeschafft gehörten.

„NUR“ KONFORMITÄTSBEWERTUNG BEI TTIP 2.0? INHALTE UND GEFAHREN EINES EU-US-DEALS

Mittlerweile enthalten die Handelsverträge der USA standardmäßig Verpflichtungen für ihre Vertragspartner, bei der Bewertung von US-Produkten „risiko-basiert“ vorzugehen. Mit der Europäischen Union ist das wegen der stark unterschiedlichen Systeme kompliziert.

Genau hier kommt regulatorische Kooperation ins Spiel: Mit ihrer Hilfe lassen sich nachträglich auch die Standards demontieren, über die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung noch keine Einigkeit bestand. Entsprechend groß ist die Vehemenz, mit der eine breite transatlantische Lobby-Allianz dafür wirbt. Der Beginn dieses Projekts reicht bis ins Jahr 1990 zurück, mit TTIP sollte es seinen Höhepunkt finden. Dort waren die Pläne sehr weitreichend und hätten nahezu jede den Handel berührende Regulierung der potentiellen Prüfung durch Sondergremien unterworfen. Exklusiven Lobby-Input und Umgehung demokratischer Prozesse inklusive. Das Vorsorgeprinzip erwähnte der EU-Vorschlag hingegen an keiner Stelle.¹¹

Bei TTIP 2.0 liegen die Dinge anders, ein umfassendes Mandat wie bei TTIP ist unter den aktuellen politischen Bedingungen nur schwer vorstellbar. Zu den ohnehin geringen Sympathien innerhalb der Bevölkerung gesellt sich mittlerweile auch die Skepsis von Mitgliedsstaaten wie Frankreich. Aus diesem Grund ist der rechtliche Rahmen für die neuen Verhandlungen sehr viel enger gefasst. Trotzdem ist

auch hier wieder Vorsicht geboten: Sowohl Mandat als auch Entwurf der EU für ein Abkommen lassen Schlupflöcher für eine schleichende Ausweitung der Zusammenarbeit mit den USA. Sollte der Vertrag zustande kommen, könnte das eine Abwärtsspirale in Gang setzen, die im schlimmsten Fall in der vollständigen Abkehr vom Vorsorgeprinzip stehen könnte.

KONFORMITÄTSMITBEWERTUNG: GEFAHREN IM EU-TEXTVORSCHLAG

Der Nachweis über die Konformität („Übereinstimmung“) eines Produkts mit den geltenden Anforderungen an Sicherheit und Schutz ist die Voraussetzung, damit es auf einem bestimmten Markt – zum Beispiel dem europäischen – verkauft werden darf. Durch ein Abkommen wollen EU und USA ihre unterschiedlichen Bewertungsverfahren „angleichen“ und Produktzulassungen beschleunigen.

Für Industrie und Konzerne sind Konformitätsbewertungsverfahren unverzichtbarer Teil des Gesamtpakets regulatorische Kooperation. Ein gemeinsames Papier vom Unternehmerverband „US Chamber of Commerce“ (US-Handelskammer) und EU-„BusinessEurope“ anlässlich der TTIP-Verhandlungen schätzte den Einfluss auf diese Verfahren als ebenso wichtig ein wie auf den Regulierungstext an sich. Ein Abkommen über die Verfahren könnte der Türöffner für die Ausweitung der Lobby-Einflussnahme sein. Diese Befürchtung wird durch weitere Aspekte noch verschärft.

So hatte bereits das EU-Verhandlungsmandat den vertraglichen Geltungsbereich nicht klar umrissen und Spielraum für Interpretationen gelassen: Das Abkommen solle Produkte in Sektoren erfassen, „in denen derzeit Hindernisse bestehen“ und „in denen für die importierende Vertragspartei eine Konformitätsbewertung durch Dritte erforderlich ist.“¹² Ohne zusätzliche Einschränkungen kann dies grundsätzlich nahezu alle Produkte einschließen.

Der Textvorschlag, den die EU im November 2019 veröffentlichte, hat diese Befürchtung zum Teil bestätigt: Die dort gelistete Produktpalette reicht von

Elektronik, elektrischem Equipment und Maschinenanlagen über Pyrotechnik und Sprengstoffe bis hin zu Motorbooten und Spielzeugwaren. Diese Kategorien sind nicht in Stein gemeißelt, sondern können durch weitere ergänzt werden. unbeschränkte Erweiterung der Liste. Über den erlaubten Umfang dieser Erweiterungen findet sich im Entwurf nichts, dafür benennt er Kompetenzen: Die Befugnis zur Vertragsausweitung soll bei einem – ebenfalls nur vage umrissenen – „Gemeinsamen Ausschuss“ („Joint Committee“) liegen.

BOX 3: WAS IST KONFORMITÄTSMITBEWERTUNG?

Unter dem Begriff „Konformitätsbewertung“ werden Verfahren zusammengefasst, die sicherstellen sollen, dass ein Produkt den jeweiligen technischen Vorgaben und Produktionsstandards eines Marktes genügt. Das umfasst Vorschriften für Kontroll- und Inspektionsverfahren, die Akkreditierung durch bestimmte Behörden und Zulassungsstellen sowie Vorgaben, die Produkte vor der Zulassung erfüllen müssen. Für die EU war die Einigung auf gemeinsame Verfahren innerhalb des „New Legislative Framework“ ein wichtiger Schritt in der wirtschaftlichen Integration des Binnenmarktes.

Ein ähnlicher Ausschuss war als „Gremium für regulatorische Kooperation“ („Regulatory Cooperation Body“) auch für TTIP vorgesehen. Schon dort hatten diese Pläne für Proteste gesorgt. Denn wenn Gremien dieser Art in Handelsverträgen verankert sind, haben sie ein gefährlich hohes Potential, demokratische Gesetzgebungsprozesse zu unterlaufen. Im aktuellen EU-Vorschlag steht zum Beispiel nicht, wie die Zusammensetzung des Gremiums aussehen soll. Lediglich ein Doppel-Vorsitz von Handelsdirektion und USTR wird festgelegt. Kriterien für die Auswahl und Anforderungen an weitere Mitglieder fehlen. Unklar bleibt damit auch, ob auch „Stakeholder“, also in erster Linie die Vertreter:innen von Industrielobbys, die Möglichkeit haben sollen, ihre „Expertise“ in die Gremien zu spielen.

Zudem verfügt der Ausschuss neben der Erweiterung von Produktkategorien über weitere umfassende Kompetenzen: Er soll die eigenen Regeln und Verfahren festlegen, die „geeigneten technischen und administrativen Vorkehrungen“ für die Umsetzung des Abkommens treffen und die Überwachung und Überprüfung der vertraglichen Bestimmungen sicherstellen. Auch das Vertragswerk selbst soll der Ausschuss eigenmächtig erweitern dürfen. Daraus ergibt sich eine gewaltige Gefahr der Verselbstständigung sowohl des Gremiums als auch des Abkommens selbst.

Noch machen die Unterschiede in den Vorstellungen von EU und USA eine schnelle Einigung unwahrscheinlich. Der US-amerikanische Vorschlag ist sehr viel weitreichender als der europäische und zielt auf die umfassende gegenseitige Anerkennung der befugten Konformitätsbewertungsstellen (eng. „CAB“, conformity assessment bodies). Eine besonders dreiste Forderung ist in Artikel 9 („Supervision“) enthalten. Dieser legt fest, wie die EU vorzugehen hat, wenn sie Zweifel an der Qualität der Konformitätsbewertung durch eine bestimmte Stelle hat. Ganz „wissenschaftsbasiert“ weist der Abschnitt eine ganze Reihe von Hürden für EU-Behörden aus – der CAB selbst bleibt dagegen völlig unbehelligt. Erst nach langwierigem Austausch zwischen EU und der zuständigen US-Akkreditierungsstelle wäre es überhaupt möglich, einem US-CAB die Akkreditierung zu entziehen. Nicht einmal europäische Bewertungsstellen verfügen über dieses Privileg.

Aber selbst wenn sich EU und USA rasch einigen und ein Abkommen unterzeichnen – den USA dürften die vergleichsweise moderaten Vereinbarungen längst nicht ausreichen. Denn im Gegensatz zu Handelskommissar Phil Hogan und seiner DG Trade hat die US-Handelsbehörde gar keinen Grund, die Ambitionen für ein Abkommen mit der EU zurückzuschrauben. Kritik an Intransparenz und Lobbyeinfluss in der Handelspolitik muss sie nicht fürchten, denn in den USA gilt es fast als selbstverständlich, dass sich Regierungsbehörden „Input“ bei der Industrie holen.

DIE EU-KOMMISSION UND DAS LEID MIT DER LOBBY

Nein, mit einem kleinteiligen Abkommen wird sich Trump nicht abspesen lassen. US-Administration und US-Industrie übermitteln seit Jahrzehnten die gleiche glasklare Forderung: Das verhasste EU-Vorsorgeprinzip soll fallen und mit ihm die Importverbote und -beschränkungen auf US-Produkte. Schon bei TTIP war dies eine der zentralen Forderungen, vor allem mit Blick auf Lebensmittel und Agrarprodukte.¹³

Immerhin betonten die US-Verhandlungsziele für TTIP noch die „außergewöhnlich enge strategische Partnerschaft“ mit der EU und die Chance, gemeinsam Regeln und Prinzipien für ein starkes „regelbasiertes Handelssystem, das allen Volkswirtschaften zugute kommt“ zu entwickeln.¹⁴ Von diesem Geist ist in den neuen Verhandlungszielen nicht mehr zu spüren, knallharte Interessen treten in den Vordergrund. US-Exporteure litten „seit Jahrzehnten an den vielfältigen tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen“, die schuld seien am „chronischen Außenhandelsdefizit mit der EU“. Entsprechend müsste ein Abkommen „unfaire Praxen eliminieren, die den Marktzugang der USA auf unfaire Weise einschränken.“

Der US-Sekretär für Landwirtschaft Sonny Perdue wurde es jüngst noch deutlicher: Es sei Aufgabe der Kommission, die Sorgen der europäischen Bevölkerung zerstreuen und Stimmen von NGOs entgegenwirken, vorgehen »who are out here spreading fear regarding hazard-based rather than risk-based approach«. Und anscheinend wittern die USA hier Morgenluft: »We have to make policy decisions based on sound science when it comes to food. [...] I think they [EU policymakers] are willing to do that.«¹⁵ Die Verhandlungsziele sind nahezu deckungsgleich mit den Eingaben der US-Industrie (siehe Beispiele in Box 4).

BOX 4: WUNSCHLISTE DER US-INDUSTRIE FÜR EIN EU-US-ABKOMMEN

Name	Forderungen
US Chamber of Commerce	<ul style="list-style-type: none"> • „Dialoge über Standards und Konformitätsbewertung unter aktiver Einbeziehung von Stakeholdern etablieren“ • bestehende Dialoge „transparenter gestalten, damit Industrie und andere Stakeholder einen robusten Beitrag zur Diskussion der zuständigen Regulierungsbehörden leisten können“ • „neue sinnvolle Dialoge für regulatorische Kooperation in sektoralen Abkommen“ anstoßen.
American Chemistry Council	<ul style="list-style-type: none"> • „regulatorische Kooperation nach dem Vorbild von TTIP und USMCA“ mit dem Ziel, „unserer Chemieunternehmen zu höherer Effizienz und geringeren Kosten“ zu verhelfen • Probleme im Zusammenhang mit der EU-Chemikalienverordnung „REACH“ beseitigen, die "äußerst komplex und anspruchsvoll" sei und „ein bedeutendes Handelshemmnis darstellt“.
U.S. Grains Council	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau der „langwierigen EU-Genehmigungsverfahren für Biotechnologie“ • „regulatorische Hürden bei den zulässigen Grenzwerten für Pestizidrückstände beseitigen“
Groceries Manufacturers Association	<ul style="list-style-type: none"> • die "exzessiven, intransparenten und unwissenschaftlichen EU-Verordnungen" haben Handelsbarrieren kreiert, die beseitigt werden müssen • bei der EU Verpflichtungen erreichen, „die unnötige technische Handelshemmnisse begrenzen“ und „gesundheitspolitische und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen auf eine wissenschaftsbasierte Grundlage stellen.“

Doch es wäre ein Irrtum, zu glauben, dass EU-Lobbyverbände und die Kommission nicht ebenfalls ein reges Interesse an umfassender regulatorischer Kooperation mit den USA hätten. Im Gegenteil – oft kämpfen EU-Konzerne seit an Seit mit ihren US-Counterparts für Deregulierung und die Absenkung von Standards.¹⁶ Was die Kommission angeht: Schon in ihrem Aufruf an „Stakeholder“ beschränkte sie sich nicht auf den vereinbarten Bereich (Konformitätsbewertung), sondern bat explizit um „Stakeholder-Vorschläge für konkrete Initiativen zur regulatorischen Kooperation in Sektoren, die das Potential haben, den bilateralen Handel zu erleichtern.“¹⁷ Denn auch für die Generaldirektion Handel haben Wirtschaftswachstum und Handelserleichterungen oberste Priorität. Schutzstandards und Vorsorge spielen nur eine untergeordnete Rolle.

In aller Deutlichkeit brachte das ein Kommissionsbeamter zum Ausdruck, als er im Juli 2019 folgenden Appell an die versammelte Wirtschaftsgemeinde richtete:

„Wir sind ehrliche Vermittler im Sinne Ihrer Interessen. Je mehr Sie sich mit Ihren US-Kollegen austauschen, desto stärker stärker wird unsere Position im Vorhaben, Bürokratie abzubauen und sicherzustellen, dass sich unsere Standards einander annähern. Angesichts der Blockade bei Zöllen ist es umso wichtiger, bei regulatorischer Kooperation voranzukommen. Wir vertrauen auf Ihre Expertise, uns durch diesen Prozess zu führen.“

Hiddo Houben, DG Trade

Dem Anschein nach kommt die Lobby ihrem Wunschziel immer näher. Zwischen 2018 und 2019 machte die EU eine Reihe von bedeutenden Zugeständnissen an den Handelspartner, vor allem im Agrarsektor. Dazu gehören etwa höhere Importe von Rindfleisch und Soja aus den USA, die gezielte Genehmigung von gentechnisch veränderten oder mit Pestiziden behandelten Pflanzen aus US-amerikanischer Produktion.¹⁸

Obwohl die Kommission stets versicherte, der Bereich Landwirtschaft werde nicht von den Verhandlungen erfasst, scheint sie genau das zu beabsichtigen.

Anfang 2020 mehrten sich Meldungen über entsprechende Äußerungen. Auf der Veranstaltung eines US-Think Tanks erklärte Kommissar Phil Hogan: „Ich habe vorgeschlagen, regulatorische Kooperation als Türöffner für Diskussionen über nicht-tarifäre Handelshemmnisse in der Landwirtschaft zu nutzen. Wir haben hier eine lange Liste [...], genauso wie die USA auch. Lassen sie uns also einige davon, vielleicht im Bereich der Landwirtschaft, gemeinsam angehen.“¹⁹

FAZIT: DIE ZIVILGESELLSCHAFT MUSS WACHSAM BLEIBEN

Es ist alarmierend, dass die Kommission regulatorische Kooperation nutzen will, ohne sie vertraglich zu verankern. Besonders bei Regeln für Produkte und Bereiche, die sensible Fragen von Verbraucher:innen- oder Umweltschutz berühren, ist die größtmögliche Einbeziehung aller Betroffenen geboten. Laut EU-Recht kann die Kommission jedoch weitreichende Änderungen an bestimmten Regeln im Alleingang durchsetzen, ohne Zustimmung der gewählten EU-Abgeordneten. Möglich wird das durch die besondere Ausgestaltung sogenannter „Durchführungsrechtsakte“.²⁰ Das sind Rechtsakte, die die konkrete Umsetzung von EU-Rechtsakten organisieren oder eine bestehende Regelung überarbeiten oder erweitern. Diese Rechtsakte benötigen nicht unbedingt die Zustimmung des Parlaments, sondern setzen lediglich voraus, dass die zuständigen Ausschüsse informiert werden („Komitologie“).²¹

Schon in der Vergangenheit hat die Kommission diese und andere Hintertüren benutzt, um umstrittene Zugeständnisse zu machen, für die eine Mehrheit im EP nie zustande gekommen wäre. Im Jahr 2013 billigte die Kommission etwa den Einsatz von Milchsäure in der Rindfleischproduktion, um den Boden für erfolgreiche Verhandlungen mit den USA über TTIP zu bereiten. Auch im Januar 2019 erging ein vorzeitiges Geschenk an die USA, um einen positiven Verlauf der neuen Verhandlungen zu garantieren: Die Kommission stufte Kraftstoffe auf Soja-Basis als »nachhaltig« ein – entgegen der erklärten Ziele des »Green Deal«.

All dies wirft die Frage auf, ob andere Maßnahmen der Kommission im Kontext der laufenden EU-US-Gespräche zur Absenkung von Standards führen wird. Die Drohungen Trumps, Produkte wie Autos mit höheren Zöllen zu belegen, haben bei einigen Mitgliedstaaten großen Eindruck hinterlassen. Um Strafzölle abzuwehren, könnte sich die EU zu weiteren Zugeständnissen bereiterklären – ohne demokratische Legitimation und ohne Blick für die Bedürfnisse von Verbraucher:innen in beiden Wirtschaftszonen.

- 1 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Aktuelle Freihandelsverhandlungen, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/freihandelsabkommen-aktuelle-verhandlungen.html>
- 2 LobbyControl, April 2020: Positionspapier zu regulatorischer Kooperation, https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Regulatorische-Kooperation_LobbyControl-Positionspapier_April-2020.pdf
- 3 The Guardian, Mai 2016: Leaked TTIP documents cast doubt on EU-US trade deal, <https://www.theguardian.com/business/2016/may/01/leaked-ttip-documents-cast-doubt-on-eu-us-trade-deal>
- 4 EU-Kommission, 2015: Trade for All, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf
- 5 EU-Kommission, 25. Juli 2018: Gemeinsame Erklärung von US-Präsident Trump und EU-Kommissionspräsident Juncker, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_18_4687
- 6 EU-Kommission / BMWi, 2013: TTIP-Mandat, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/ttip-mandat.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- 7 EU-Kommission, April 2014: Richtlinien für die Verhandlungen zwischen EU und USA über ein Abkommen zur Absenkung von Industriegütern, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/april/tradoc_157852.pdf
- 8 Rat der EU, April 2019: Richtlinien für die Verhandlungen zwischen EU und USA über ein Abkommen zur Zusammenarbeit bei Konformitätsbewertung, <https://www.consilium.europa.eu/media/39179/st06053-ad01-en19.pdf>
- 9 Artikel 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <https://dejure.org/gesetze/AEUV/191.html>
- 10 American Journal of Public Health, 2005: Legislating „Sound Science“: The Role of the Tobacco Industry, <https://ajph.aphapublications.org/doi/pdf/10.2105/AJPH.2004.050963>
- 11 LobbyControl, Corporate Europe Observatory, 2016: Ein gefährliches regulatorisches Duett, <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/TTIP-Studie-Ein-gef%C3%A4hrliches-regulatorisches-Duett.pdf>
- 12 Verhandlungsrichtlinien zu Konformitätsbewertung, <https://www.consilium.europa.eu/media/39179/st06053-ad01-en19.pdf>
- 13 United States Trade Representative, Non-Tariff Barriers and Regulatory Issues, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/transatlantic-trade-and-investment-partnership-t-tip/t-tip-2>
- 14 Verhandlungsziele der USA für TTIP, <https://ustr.gov/sites/default/files/03202013%20TTIP%20Notification%20Letter.PDF>
- 15 Euractiv, 27. Januar 2020: US Agriculture chief urges EU to listen to science, not fear-mongering NGOs, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/us-agriculture-chief-urges-eu-to-listen-to-science-not-fear-mongering-ngos/>
- 16 U.S. Chamber of Commerce, Businesseurope, Oktober 2012: Gemeinsames Papier zu regulatorischer Kooperation, <https://corporateeurope.org/sites/default/files/businesseurope-uschamber-paper.pdf>
- 17 EU-Kommission, April 2019: Call for proposals for regulatory cooperation activities, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157722.pdf
- 18 Congressional Research Service, Februar 2020: U.S.-EU Trade Agreement Negotiations: Trade in Food and Agricultural Products <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46241> S. 10
- 19 Aussage Hogan im Rahmen einer Veranstaltung des Center for Strategic and International Studies, 16. Januar 2020: .I did suggest that regulatory cooperation might be a mechanism where we might get in the door to discuss non-tariff barriers on agriculture. We have a long list of non-tariff barriers and so has the US. So let's pick a few of those maybe in the agricultural area in order to help, to maybe unlock some of the concerns
- 20 Erklärung zu Durchführungsrechtsakten auf der Website der EU-Kommission: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_de#implementing-acts
- 21 Erklärung zu Ausschussverfahren auf der Website der EU-Kommission: https://ec.europa.eu/info/implementing-and-delegated-acts/comitology_de



LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflussstrategien in Deutschland und der EU aufklärt. Wir liefern aktuelle Recherchen und Hintergrundanalysen. Mit Kampagnen und Aktionen machen wir Druck für politische Veränderung. LobbyControl setzt sich ein für eine lebendige und transparente Demokratie.

Autorin: Laura Große
Redaktion: Max Bank
Layout: Holger M. Müller | Juni 2020

www.lobbycontrol.de