

„Europa global“ als offene Baustelle

Aktuelle Schlaglichter zur Verfassung der EU-Handelspolitik im Zuge von TTIP & Co

Oliver Prausmüller

In den letzten Jahren hat die Verfasstheit der EU wiederholt dazu Anlass gegeben, die Beharrungskraft und Blockadekapazitäten restaurativer Kräfte im Gefolge der Krise 2008ff. zu diskutieren. So teilen Zeitdiagnosen aus dem Einzugsgebiet kritischer Integrations- und Globalisierungsforschung den Ausgangspunkt, dass sich die Schieflagen zugunsten einer vorrangig markt- und wettbewerbszentrierten Ausrichtung der EU in der letzten Dekade verschärft haben. Das schließt den Befund einer fortgesetzten Entflechtung fiskal- und wirtschaftspolitischer Steuerung von demokratischen Interventions- und Kontrollmöglichkeiten ein (Springler/Jäger 2015; Oberndorfer 2012).

Diese Doppelbewegung zwischen fortgesetzter Strukturanpassungspolitik und demokratiepolitischer Entflechtung lässt sich zum einen als Versuch fassen, das neoliberale Umbauprojekt weiter fest zu zurren, institutionell zu befestigen und gleichsam im Sattel zu halten. Zum anderen haben vor diesem Hintergrund nicht nur Befunde zu einer anhaltenden Integrations- und Legitimitätskrise, sondern vor allem auch Fragen nach den Grenzen der Reformierbarkeit der EU an Relevanz gewonnen. Eine wichtige Frage liegt darin, wie das Ausmaß der bestehenden neoliberalen Pfadabhängigkeiten und wie groß oder klein Möglichkeiten zur Einflussnahme auf diese verstetigten postdemokratischen Modi operandi eingeschätzt werden. Diese Problemstellung lässt sich markant auf diese Frage zuspitzen: „Liegt das Festhalten an der neoliberalen Wirtschaftspolitik an unzureichender Veränderung der sie stützenden Kräfteverhältnisse, oder ist die EU ein von den Kräfteverhältnissen verselbständigt Bollwerk einer konstitutionalisierten Agenda?“ (Weber 2014: 89). Diese Frage war in den letzten Jahren mehr oder weniger ausdrücklich in einer Reihe von kritischen Orientierungshilfen zur Entwicklung der EU und/oder einzelnen Krisenprojekten wie z.B. der „European Economic Governance“ und den Entwicklungsperspektiven progressiver Regierungsprojekte in der sog. Peripherie“ präsent. Eine häufig anzutreffende Problemsicht lautet in diesem Zusammenhang, dass die EU-Institutionen und die Form der EU-Politikformulierung „gegen Druck von unten“ wirksam abgeschirmt sind und ihre Exekutivlastigkeit „große Kapitalgruppen, die auf EU-Ebene organisationsfähig sind und einen privilegierten Zugang zur Exekutive und deren Fachbürokratie haben“ begünstigt (Becker 2014: 92). Vor diesem Hintergrund erschließt sich nicht zuletzt das Dilemma, vor der ein kritisches Verständnis steht, das zwar die Schiefelage der EU als vorrangig „neoliberale Handlungsarena“ anerkennt, aber zugleich die Notwendigkeit sieht, in diesem schiefen „Kampffeld für progressive Politik“ Meter zu machen (Bieling 2003).

Diese Widersprüche und Ambivalenzen kehren wenig überraschend wieder, wenn sich das Augenmerk auf die aktuellen Konjunkturen der EU-Handels- und Globalisierungspolitik richtet. Das zeigt sich beispielsweise markant, wenn der Fokus auf die Verlaufsformen der Auseinandersetzungen rund um die beiden Flaggschiff-Projekte „TTIP“ und „CETA“ in den letzten Jahren gelegt wird. Einer beispiellosen Beschleunigung und Ausweitung des Politik- und Konfliktfelds zu sog. Handelsabkommen der neuen Generation stehen hier vor allem auch die vielen Fragezeichen gegenüber, welche Wege und Strategie-

gien die EU künftig nach „innen“ und „außen“ in ihrer Globalisierungspolitik forcieren wird.

Vor diesem Panorama widmet sich dieser Beitrag dem Versuch, schlaglichtartig auf aktuelle Ausgangs- und Umschlagspunkte zur EU-Handelspolitik zu reflektieren. Dies geschieht vor dem Hintergrund des Spannungsfelds zwischen einerseits dem starken öffentlichen Druck und der Delegitimierung von sog. „Mega-Regionals“ nach dem Zuschnitt von TTIP & Co und andererseits den forgesetzten Restaurierungsversuchen für derartige Projekte in neuem Gewand. Dafür wird entlang einzelner Thesen gearbeitet, die mit einem vorrangigen Erkenntnisinteresse an Schnitt- und Bruchstellen aktueller Auseinandersetzungen zur Ausrichtung der EU-Handelspolitik verbunden sind. Zugleich ist die derzeitige handelspolitische Konjunktur durch eine Vielzahl von sog. „moving targets“ und offenen Baustellen gekennzeichnet. Deswegen stehen selbst diese grobmaschigen, schlaglichtartigen Einschätzungen unter dem Vorbehalt schnell umschlagender Entwicklungen.

Die Ausgangslage für neue handelspolitische Großprojekte der EU bleibt trotz Gegenoffensive marktliberaler Lobbyverbände und „Trumpifizierung“ prekär

In einem vorangegangenen Debattenforum des Kurswechsels wurde die Auseinandersetzung zum EU-USA-Abkommen TTIP als markanter Testfall dafür eingestuft, über welche Kapazitäten das EU-Gefüge zur demokratiepolitischen Immunisierung verfügt (2/2014). Dem war eine Einordnung als Kristallisationspunkt für den weiteren Werdegang einer konstitutionalistischen Agenda vorausgegangen, die „den Handlungsradius öffentlicher Politiken marktkonform limitiert und auf eine Disziplinierung demokratisch legitimierter Regulierungen zugunsten von offensiven Unternehmens- und Investoreninteressen zielt“ (Prausmüller 2014: 73; Krajewski 2010, Gill/Cutler 2014). Drei Jahre später gelten die TTIP-Verhandlungen zwischen der EU und den USA auf unbestimmte Zeit als eingefroren (wenn formal auch nicht abgebrochen). Der Verweis auf das in die US-Außenwirtschaftspolitik eingezogene erratische Moment und die Warnung vor einem „Erstarken des Protektionismus“ ist seitdem nicht nur für die Europäische Kommission ein willkommener Anlass, eine Art „lose to win“-Strategie zu verfolgen. Denn nicht nur in Zusammenhang mit der umstrittenen Ratifikation des EU-Kanada-Abkommens CETA ist der Alarmismus vor Trumpscher Abschottung dafür zweckdienlich, die Legitimationskrise neoliberaler Globalisierungspolitik zu bearbeiten. Bemerkenswert sind hier zudem auch die verstärkt anzutreffenden PR-Maßnahmen und Kampagnen, die von marktliberalen Lobbygruppen und Think Tanks gegen den prekären öffentlichen Rückhalt von handelspolitischen Großprojekten wie TTIP und CETA betrieben werden (CEO/Lobbycontrol 2017). Auch in diesem Zusammenhang ist der Rückgriff auf eine Art „Trumpifizierung“ ein zentral gesetztes Motiv, um KritikerInnen zu diffamieren. Doch auch unbenommen dieser gegenwärtigen Versuche, insbesondere auch zivilgesellschaftliches Terrain für wirtschaftsliberale Globalisierungseuphorie (zurück) zu gewinnen, bleibt die Ausgangslage für „neu konstitutionalistische“, neuerliche Groß-Projekte angesichts ihrer weiterhin bestehenden öffentlichen Konflikthanfälligkeit prekär.

Künftige EU-Handels- und Investitionsprojekte werden stärker auf das Prinzip „Divide et impera“ ausgerichtet

Das heißt im Gegenzug jedoch nicht, dass es in der EU-Globalisierungspolitik im Gefolge der Auseinandersetzungen zu TTIP und CETA zu einem Abgehen von der – insbeson-

dere auch im Debattenforum des Kurswechsel 2/2014 eingehender diskutierten – konstitutionalistischen Agenda sog. Handelsabkommen der neuen Generation und der Überdehnung ihres Anwendungsbereichs gekommen ist. Es zeichnet sich vielmehr stärker ab, dass die Durchsetzung von „neu konstitutionalistischen“ Projekten künftig filetierter, also stärker gesplittet erfolgen soll. Das hat nicht zuletzt den Effekt, dass für die Kulminierung und Mobilisierung öffentlichen Protests schwierigere Bedingungen entstehen könnten (da durch diese Vereinzelnung Angriffsflächen kleiner gehalten werden und einer Verknüpfung unterschiedlicher strittiger Abkommensinhalte zu „issue-Lawinen“ stärker vorgebeugt wird). Damit ist auch das Ansinnen verbunden, Konsenserfordernisse und Ratifikationshürden für EU-Handelsabkommen der neuen Generation künftig so weit wie möglich zu senken. Die juristisch weit verzweigten Auseinandersetzungen darüber, wann ein EU-Handelsabkommen als „EU only“ oder „gemischt“ einzustufen ist (d.h. kurz gesagt: ob und in welchem Ausmaß ein Abkommen innerhalb der Mitgliedstaaten einer Abstimmung unterzogen werden muss; ausführlich Mayr 2017) stehen hier nach den bis zuletzt anhaltenden Kontroversen zu CETA vor einer weiteren Weggabelung. Seit dem Sommer 2017 wird hier seitens der verhandlungsführenden Europäischen Kommission der Vorschlag für ein sog. „Splitting“ künftiger Handelsabkommen in zwei Teile lanciert: Mehr Schnelligkeit und weniger Friktion soll es hier durch ein Herauslösen der als „gemischt“ eingestuften Bestimmungen zum Investitionsschutz geben (von der Burchard 2017, Beer/Wixforth 2017). D.h. nicht zuletzt für künftige Auseinandersetzungen, dass für maßgebliche Teile dieser Abkommen Veto- und Interventionspunkte in den Ratifikationsverfahren in den Mitgliedstaaten künftig wegfallen. Den kurzfristigen „Gewinnen“, die von den FürsprecherInnen in einer Beschleunigung von Entscheidungsabläufen gesehen werden, stehen aber langfristiger gesehen möglicherweise noch stärkere Erosionserscheinungen bei der Legitimierung „neu konstitutionalistischer“ Handelsprojekte gegenüber. Es bleibt auch vor dem Hintergrund der umrissenen diskursiven und institutionellen Neujustierungen der EU-Handelspolitik mehr als fragwürdig, ob damit mehr als Zeit „gekauft“ werden kann, bevor sie neuerlich von ihrer fehlenden öffentlichen Verankerung und der eklatanten Schiefelage zugunsten von wirtschaftsnahen Lobbyinteressen eingeholt wird (Dür/Lechner 2015, Eberhardt 2012, Bieling 2010: 126f.).

Die Überfrachtung von Handelsabkommen der „neuen Generation“ führt zu fortgesetzter Konflikt- und Krisenanfälligkeit

Unbenommen dieser schwer abschätzbaren Dynamiken wird es auf Seiten der LiberalisierungskritikerInnen jedenfalls von Neuem darauf ankommen, ihre Fähigkeiten zur Organisation von transeuropäischen Netzwerken, Diskurskoalitionen und Mobilisierungen noch stärker auszubauen. In diesem Zusammenhang wird eine fortlaufende Entgrenzung der Reichweite von sog. Handelsabkommen der neuen Generation auch künftig Konflikte anstoßen, die potentiell tief in Regulierungsbereiche von öffentlichem Interesse und alltägliche Lebensverhältnisse reichen. Denn die bislang fehlende Einhegung dieser entgrenzten Handelsagenda führt dazu, dass Regulierungen in Bereichen wie z.B. Umwelt-, ArbeitnehmerInnenschutz, Daseinsvorsorge oder Lebensmittel- und Datensicherheit dem latenten Risiko ausgesetzt sind, als sog. Handelshemmnisse „hinter der Grenze“ oder vermeintlich „protektionistisch“ unter Druck zu kommen. Der inhärente Anspruch stärker auf innerstaatliche Regulierungen, Standards und Normen zuzugreifen, birgt auch das Potential zu mehr Politisierung der vermeintlich „technisch-neutralen“ handelspoli-

tischen Expertokratie. Damit könnten zudem auch vehementere Forderungen nach demokratiepolitischer Rückbindung offensiver kommerzieller Interessen einhergehen. Deswegen erweist sich diese expansive Agenda neu konstitutionalistischer Projekte und ihre verstärkte Eingriffe in vormals von der Handelspolitik stärker separierte Politikbereiche als zweischneidig¹. Die Überdehnung in Vergleich zu konventionelleren Handelsliberalisierungen (mit ihrem Fokus auf Zollabbau) führt letztlich auch zu einer viel zentraleren Stellung normativer Konflikte über kollektive Präferenzen und eine Landnahme in gesellschaftlich sensiblen Regulierungsbereichen (zur steigenden Bedeutung von Konflikten über gesellschaftliche Normen siehe auch de Ville/Siles-Brügge 2016).

Vor dem Hintergrund dieser offenen Baustellen könnte es sich lohnen, außerhalb der derzeitigen Konjunktur auch stärker auf Erfahrungen aus vorangegangenen handelspolitischen Auseinandersetzungen zurückzugreifen. Daraus lassen sich für eine Reflexion auf eine gegenläufige Politik der Kräfteverhältnisse beispielsweise diese Anhaltspunkte gewinnen: 1) Die spezifische Beschaffenheit der sog. „Political Opportunity Structure“, die beispielsweise auch die Frage nach der Exekutivlastigkeit der Verhandlungsführung und die Berücksichtigung der diversen Rezeptivität von unterschiedlichen politischen Einheiten (z.B. Ministerien, Parlamente, Ausschüsse) und räumlichen Konfliktterrains (z.B. europäisch-national-kommunal) auf öffentliche Einwände und Druck beinhaltet; 2) situative „Gelegenheitsfenster“, die beispielsweise bevorstehende Wahlen oder das Zusammenreffen mit anderen politischen Streitfragen betreffen (z.B. umstrittene Veräußerungen öffentlicher Infrastruktur); 3) organisatorische Kapazitäten und Mobilisierungsfähigkeit, die z.B. die Kohärenz innerhalb und zwischen zivilgesellschaftlichen und stärker institutionell verankerten BündnispartnerInnen sowie ausreichende Expertise-Kapazitäten umfassen; und 4) die Fähigkeit zum Framing strittiger Abkommensinhalte, die mitunter die diskursive Verknüpfungsbearbeitung zwischen unterschiedlichen Einzelbereichen beinhalten und geteilte Deutungsrahmen darüber zu entwickeln, was Teil des Problems und Teil der Lösung in der handelspolitischen Auseinandersetzung ist (McGuire 2014; vgl. Raza 2014).

Unbenommen der gegenwärtigen „Trumpifizierung“ der handelspolitischen Debatte gilt es, die vielerorts anzutreffenden Widerstände gegenüber den offensiven Freihandels- und Investitionsschutzprojekten der EU unter den derzeit erschwerten Bedingungen aktiv zu halten. Dabei verweist der Aphorismus, dass Macht heißt, „nicht aus seinen Fehlern lernen zu müssen“ (Jessop 2014: 354, n. Deutsch 1963: 111) nicht zuletzt auch auf die starke Immunisierung und schwache Rezeptivität der dominanten EU-Handelspolitik gegenüber ihrer anhaltenden Legitimitätskrise. Damit braucht es in der Zukunft umso mehr einen langen Atem für die Arbeit von z.B. NGOs, gewerkschaftlichen Verbänden, kommunalen Zusammenschlüssen von „TTIP-CETA-TiSA-freien“ Städten und Gemeinden, kritischer Wissenschaft u.v.m. Denn es liegt derzeit vor allem an diesen gesellschaftlichen Kräften, den Druck für ein anderes „Lernen aus der Krise“ aufrechtzuerhalten und die nächsten Gelegenheitsfenster für einen Kurswechsel in der EU-Handelspolitik bestmöglich nutzen zu können.

Literatur

- Becker, Joachim (2014): Ist eine andere EU möglich?, in: Kurswechsel 1/2014, 92–96.
 Beer, Elisabeth/Wixforth, Susanne (2017): Post-Singapur-Architektur der europäischen Handelspolitik, A&W blog 25.9.2017, <https://www.awblog.at/post-singapur-architektur-der-europaeischen-handelspolitik/#more-18312> (30.11.2017).

- Bieling, Hans-Jürgen (2010): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union, Wiesbaden.
- Bieling, Hans-Jürgen (2003): Die Europäische Union: neoliberale Handlungsarena und Kampffeld für eine progressive Politik, in: Faschingeder, Gerald/Fischer, Karin/Jäger, Johannes/Strickner, Alexandra (Hg): *Bewegung Macht Geschichte – Globale Perspektiven der Gesellschaftsveränderung*, Wien, 57–79.
- Von der Burchard, Hans (2017): Juncker proposes fast-tracking EU trade deal, in: Politico 31.8.2017, <https://www.politico.eu/article/juncker-proposes-fast-tracking-eu-trade-deals/> (30.11.2017).
- CEO/Lobbycontrol (2017): Blaming the Messenger: The corporate attack on the movement for trade justice, <https://corporateeurope.org/international-trade/2017/09/new-report-corporate-attack-movement-trade-justice> (30.11.2017).
- De Ville, Ferdi/Siles-Brügge, Gabriel (2016): TTIP. Wie das Handelsabkommen den Welthandel verändert und die Politik entmacht, Bielefeld.
- Deutsch, Karl W. (1963): *The nerves of government*. New York.
- Dür, Andreas/Lechner, Lisa (2015): Business Interests and the Transatlantic Trade and Investment Partnership, in: Morin, Jean-Frédéric/Novotná, Tereza/Ponjaert, Frederik (Hg.): *The politics of transatlantic trade negotiations: TTIP in a globalized world*, Globalisation, Europe, Farnham, Surrey, England: Burlington, VT, 69–79.
- Eberhardt, Pia (2012): Lobbyismus und europäische Postdemokratie. Einblicke in den EU-Staats-Zivilgesellschaftskomplex im Kontext der Krise, in: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): *Die EU in der Krise*, Münster: 105–122
- Gill, Stephen/Cutler, A. Claire (2014, Hg.): *New Constitutionalism and World Order*, Cambridge.
- Jäger, Johannes/ Springler, Elisabeth (2015, Hg.): *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures. Critical Political Economy and Post-Keynesian Perspectives*. London, New York.
- Jessop, Bob (2014): A specter is haunting Europe: a neoliberal phantasmagoria, in: *Critical Policy Studies*, 8/3, 352–355.
- Krajewski, Markus (2010): Neoliberalismus und Konstitutionalismus im Weltwirtschaftsrecht: Entstehung, Krisen, Alternativen, in: *Kritische Justiz*, 4/2010, 384–393.
- Mayr, Stefan (2017): CETA, TTIP, TiSA, and their Relationship with EU Law, in: Griller, Stefan/Obwexer, Walter/Vranes, Erich (Hg.): *Mega-Regional Agreements: CETA, TTIP, TiSA. New Orientations for EU External Economic Relations*, Oxford, 246–278.
- McGuire, Donna (2014): Analysing Union Power, Opportunity and Strategic Capability: Global and Local Union Struggles Against the General Agreement on Trade in Services (GATS), in: *Global Labour Journal*, 5/1, 45–67.
- Oberndorfer, Lukas (2012): Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbssetatismus?, in: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): *Die EU in der Krise*, Münster: 49–71.
- Prausmüller, Oliver (2014): Editorial zum Debattenforum „Das EU-USA Abkommen `TTIP` : Wer profitiert?, in: *Kurswechsel*, 2/2014, 72–74.
- Raza, Werner (2014): Öffentliche Dienstleistungen in internationalen Handelsabkommen: Erfahrungen aus der GATS-2000-Debatte, in: Prausmüller, Oliver/Wagner, Alice (Hg.): *Reclaim Public Services*, Hamburg, 65–85.
- Weber, Beat (2014): Aktuelle Debatte: Ist die EU reformierbar? – Editorial, in: *Kurswechsel* 1/2014, 89–91.

Anmerkungen

- 1 Als Beispiel für diese handelspolitische Landnahme bzw. „Tradification“ können u.a. die Debatten darüber herangezogen werden, inwiefern Leistungen der Daseinsvorsorge und öffentliche Infrastruktur wie z.B. Gesundheit, Bildung, (Ab)Wasserversorgung, Energie, öffentlicher Verkehr, etc vom Anwendungsbereich von Handelsabkommen auszuklammern sind (siehe z.B. Raza 2014).