

Fritz Glunk

TTIP: Die Selbstaufgabe des Staates

Das geplante Freihandelsabkommen TTIP zwischen der Europäischen Union und den USA sorgt weiter für zunehmenden Protest: Am 10. Oktober fand in Berlin die größte Demonstration seit den Antikriegsprotesten im Jahre 2003 statt. Bis zu 250 000 Menschen füllten die Straße des 17. Juni zwischen dem Brandenburger Tor und der Siegestsäule, um für einen gerechten Welthandel und gegen TTIP zu demonstrieren.

Dass der Protest immer größer wird, liegt an den brisanten Details, die mehr und mehr aus den geheimen Verhandlungen an die Öffentlichkeit dringen. Sie belegen, wie das Abkommen demokratische Standards nicht nur zu unterlaufen, sondern geradezu auszuhebeln droht.

So ist inzwischen bekannt, dass TTIP auch ein Kapitel über die regulatorische Zusammenarbeit enthalten soll. Demnach sollen sich beide Seiten über die Einführung neuer Standards und technischer Normen abstimmen, noch bevor diese den jeweiligen Parlamenten zur Abstimmung vorgelegt werden. Die öffentliche Empörung führte sogar bei der ansonsten TTIP-freundlichen „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ zu Protest: „Amerika soll bei unseren Gesetzen mitreden“, titelte sie empört.¹

Doch damit nicht genug. Denn zu diesem Regulierungskapitel hat die EU-Kommission im Mai 2015 einen Textvorschlag in die Verhandlungen eingebracht, der noch weitaus Abenteuerlicheres vorsieht. An versteckter Stelle taucht dort im Artikel 2 c der Begriff *international bodies* auf. Damit

sind Gruppen und Netzwerke gemeint, an denen die EU und die USA beteiligt sind. Sie erstellen Anforderungen, Empfehlungen oder Leitlinien, die sich auf das Angebot, die Genehmigungen, die Produktionsmethoden und Darbietungsformen von Waren und Dienstleistungen beziehen. Als Beispiele werden in einer Fußnote unter anderem die OECD und die International Conference on Harmonisation of Technical Requirements (ICH) genannt.

Konkret liefern die *bodies* „Dokumente“, die im TTIP-Abkommen dann als Rechtsakte gewertet werden, als sogenannte *international instruments*. Diese *instruments* müssen dann – laut Artikel 10, 2b 1, präziser noch Artikel 13, 2 – von den vertragschließenden Parteien umgesetzt werden. Die Gruppen, deren Empfehlungen von den USA und der EU umgesetzt werden sollen, sind nicht im Einzelnen benannt; eine Liste oder gar eine abschließende Aufzählung fehlt. Das aber bedeutet nicht weniger, als dass sich die EU verpflichten soll, künftige Leitlinien unbekanntem Inhalts, erstellt von einer unbekanntem Anzahl ungenannter Gruppen, umgehend in politisches Handeln zu transformieren – an den Parlamenten vorbei. Kein Mensch bei Verstand würde im Privatleben einen solchen Vertrag unterschreiben, mit dem er sich künftig allen noch nicht bekannten Befehlen von ihm ebenso unbekanntem Organisationen unterwerfen würde.

Um die Tragweite dieses Vorschlags deutlicher zu machen, hilft ein Blick auf die existierenden *bodies*. Einen genauen Überblick hat niemand, eine Liste all dieser Gruppen existiert nicht. Selbst neuere, ausführliche Handbücher sind nur in der Lage, beispiel-

1 Vgl. www.faz.net, 27.1.2015.

hafte Übersichten zu erstellen. Fest steht jedoch, dass die Zahl der *bodies*, die schon heute außerparlamentarisch Normen setzen, in den letzten zwanzig Jahren von einigen Hundert auf heute über zweitausend angestiegen ist.

Wie sie arbeiten, lässt sich an drei bekannteren Einrichtungen veranschaulichen: der *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee) und der *International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use* (ICH).

Die ICANN ist dafür zuständig, jeder Website eine individuelle „Adresse“ zuzuteilen, die sogenannte Domain. Sie wurde 1998 als private gemeinnützige Organisation gegründet und hat ihren Sitz in Kalifornien. Deren Wurzeln reichen weit zurück. Vor vierzig Jahren, als das Internet noch Arpanet hieß, legten die beteiligten Forschungslabors und US-Militärs unter sich das heute noch bestehende Internet-Protokoll (IP) fest. Als die Zahl der Nutzer explodierte und die kommerzielle Bedeutung des Internet erkannt wurde, musste die Adressenvergabe neu geregelt werden. Die ICANN unterzeichnete daraufhin mit der US-Regierung eine gemeinsame Absichtserklärung. Seitdem vergibt sie Namen und Adressen im Netz direkt an einzelne Personen oder an regionale Organisationen, die wiederum selbst die Weitervergabe regeln. Der Mangel an demokratischer Kontrolle dieser Regulierungen wird im Allgemeinen nicht als gravierend empfunden. Im Gegenteil: Die Festlegungen der ICANN werden stillschweigend akzeptiert. Die Organisation selbst wie auch die US-Regierung rechtfertigen die Regulierungen damit, dass weltweit 3,2 Milliarden Internetnutzer diese als sinnvoll und effizient wahrnehmen.

Der Basler Ausschuss hingegen ist für die Aufsicht der Finanzmärkte zuständig. Er wurde 1974 ins Leben gerufen und hatte anfangs nur zwölf Mit-

glieder: die Chefs der Zentralbanken und Regulierungsbehörden von Luxemburg sowie den elf G10-Ländern. Heute gehören ihm auch viele weitere Länder und die EU an.

Die Basler Beschlüsse haben weltweit über einhundert Länder implementiert. 1988 veröffentlichte der Ausschuss die als „Basel I“ bekannt gewordene Rahmenvereinbarung, 2004 folgte „Basel II“, 2010/2013 „Basel III“ mit verschärften Vorschriften für das Verhalten von Eigenkapital. Auch die EU übersetzte die ursprünglich unverbindlichen Vereinbarungen in Verordnungen und machte sie so rechtswirksam.

Der Basler Ausschuss ist aufs Engste mit den europäischen Regierungen verwoben. Im Rahmen der europäischen Finanzwirtschaft umgeben ihn mehrere staatliche Fachausschüsse, in denen hochrangige Vertreter der Finanzministerien der EU-Mitgliedstaaten sitzen. Sie arbeiten unter Federführung der EU-Kommission zusammen, die gerade einmal den Europäischen Rat konsultieren muss, bevor sie Vorhaben dann durch eine Verordnung rechtswirksam werden lassen kann.

Ziel dieser Kooperation ist die Schaffung eines einheitlichen Finanzmarkts durch Harmonisierung von Vorschriften und Regulierungen. Die Vereinheitlichung beschränkt sich dabei nicht nur auf den europäischen Binnenmarkt, sondern zielt höher: auf eine weltweit harmonisierte Bankenregulierung – fernab der Öffentlichkeit und wirksamer demokratischer Kontrolle.

Sekretariat der Pharma-Lobby

Nicht zuletzt spielen die *bodies* auch in der globalen Pharmaindustrie eine aktive Rolle. Kein Produktionssektor ist so weitgehend reguliert wie die Pharmaindustrie. Der entscheidende *Standard Setter* ist die 1990 gegründete ICH. Sie legt Richtlinien für die Qualität, Wirksamkeit und Sicherheit von Medikamenten fest. Bei ihrer Gründung im

Jahr 1990 hatte die ICH nur sechs Mitglieder, darunter die Regulierungsbehörden der USA, der EU-Kommission und Japans sowie die entsprechenden Spitzenverbände der Pharmaindustrie. Das Gründungstreffen fand auf Einladung der *European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations* statt – dem europäischen Dachverband der nationalen Verbände forschender Pharmaunternehmen sowie einzelner Pharmaunternehmen. Sie strebt analog zur Schaffung des gemeinsamen Marktes in Europa eine weitergehende Harmonisierung der Standards in der Pharmaindustrie an. Heute gehören dem Lenkungsausschuss neben den Gründungsmitgliedern zudem der Weltverband *International Federation of Pharmaceutical Manufacturers and Associations* (IFPMA) und die Kontrollbehörden *Swissmedic* (Schweiz) und *Health Canada* an. Die Weltgesundheitsorganisation WHO hat dort nur einen Beobachterstatus inne. Der komplexen Struktur entspricht das mehrstufige Konsensverfahren: Zuerst entwickelt eine Expertengruppe den Entwurf einer Richtlinie. Im Anschluss geht der Entwurf zur Stellungnahme an die Regierungen der Mitglieder, die aus deren Kommentaren sodann einen neuen Konsens erstellen. Der Lenkungsausschuss beschließt schließlich auf dieser Grundlage eine entsprechende Leitlinie. Die Leitlinien haben keine rechtliche Bindewirkung, werden aber als De-facto-Regeln auch von nichtbeteiligten Regierungen akzeptiert. In der EU und in Japan wurden einige der vorgeschlagenen Richtlinien sogar unmittelbar als gesetzliche Vorschriften übernommen.

Mit Demokratie hat das alles nur wenig zu tun. Denn gerade die Pharmaindustrie ist unverhältnismäßig stark in der ICH vertreten. So wird das fünfköpfige ICH-Sekretariat in Genf personell allein von ihr besetzt. Patientenorganisationen oder andere Interessengruppen fehlen indes. Nicht zuletzt dominieren die Industrieländer die ICH.

Deshalb werden unter anderem generische Medikamente der Entwicklungsländer aus dem Markt gedrängt, technische Neuerungen der Industrieländer hingegen großzügig gefördert. Entscheidend aber ist, dass die ICH keiner Aufsicht unterworfen ist, also gegenüber niemandem rechenschaftspflichtig ist. Auch die finanzielle Situation ist nicht öffentlich. Ungehindert kann sie auf diese Weise ein global bindendes System von Vorschriften entwickeln, das dann in geltendes Recht umgewandelt wird.

Blankoscheck für die Zukunft

Die weitgehend unkontrollierte Arbeit der bestehenden *bodies* macht deutlich, was die Aufnahme des oben geschilderten Textvorschlags in das TTIP-Schlussdokument bedeutet: Mit diesem Blankoscheck zerstört die EU-Kommission einen Kernbestand der Demokratie. Die verfassungsmäßige Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz wird damit aus dem Grundgesetz herausgebrochen. Stattdessen arbeitet die von solcher Bindung befreite Exekutive Hand in Hand mit unbekanntem *bodies*. In den „Selbstgesprächen“ dieser Gremien mit der Exekutive werden die Maßnahmen festgelegt, mit denen dann öffentliche Gewalt ausgeübt wird. Die Verfassung ist nur noch ein *Primus inter Pares*, der Staat eine Schwundstufe seiner selbst.

Doch das TTIP-Mandat und die EU-Verträge berechtigten die Kommission nicht dazu, Gesetzgebungskompetenzen kurzerhand an andere Gremien durchzureichen – insbesondere dann, wenn diese nicht einmal eindeutig benannt sind. Die Unterschrift unter ein solches Freihandelsabkommen hätte die Herrschaft einer gesichtslosen Governance über ein entdemokratisiertes Europa zur Folge. Für die europäischen Bürgerinnen und Bürger noch ein Grund mehr, das TTIP-Abkommen zu stoppen.