

Gemeinsam mit den Guten

Wie ein EU-Handelsabkommen mit Kanada zum Wertepakt wurde

Heidi Tworek | **Beinahe wäre auch das Freihandelsabkommen CETA zwischen der Europäischen Union und Kanada nach langjährigen Verhandlungen gekippt. Dann verlegte man sich auf die Begründung, dass dadurch ja gemeinsame demokratische Werte gefördert würden. Ein Modell für die Zukunft ist das nicht.**

Im Februar 2017 stimmte das Europäische Parlament endlich dem Freihandelsabkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) zu. Zur Feier des Abschlusses hielt Kanadas Premierminister Justin Trudeau eine Rede, in der er vor allem die gemeinsamen politischen Werte betonte. Kanada teile mit der EU den Glauben an Demokratie, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit. Beide Seiten respektierten die Menschenrechte, so der Premier, und man habe zusammengearbeitet, um Frieden und Gerechtigkeit zu fördern.

Dass ein Handelsvertrag vor allem wirtschaftliche Vorteile bringen sollte, wurde hingegen kaum erwähnt. Zwar ging Trudeau auf eine Verbesserung des allgemeinen Wohlstands durch Handel und Investitionen ein. Aber auch dabei ging es ihm eher um die Vertiefung einer wertebasierten Zusammenarbeit zwischen Kanada und der EU.

Diese Rhetorik war ernst gemeint und wurde ernst genommen. Die Eu-

ropäische Volkspartei hatte im Januar unter dem Motto „sharing values, shaping growth“ das Abkommen begrüßt. Doch ging es nicht nur um die gemeinsamen Werte und die erhofften wirtschaftlichen Vorteile. Nach dem Scheitern von TTIP, der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen EU und USA, und nach dem Brexit-Votum brauchte die EU einen Erfolg, um ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Eine Kombination von Handelsabkommen und gemeinsamen Werten hatte sich rhetorisch als immer notwendiger erwiesen, um die Vorbehalte innerhalb der EU gegen CETA zu überwinden.

In Europa findet derzeit eine intensive Wertedebatte statt. Als Lehre aus dem langwierigen CETA-Prozess ließe sich für diese Debatte ziehen, dass andere Mechanismen geeigneter für die Stärkung demokratischer Werte sind. Denn gemeinsame politische Werte lassen sich nicht nur durch wirtschaftliche Abkommen stärken.

Der CETA-Vertrag ist ein vertieftes Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der EU. Die Verhandlungen dauerten knapp zehn Jahre. Am Anfang war CETA den meisten europäischen Bürgern relativ unbekannt. Umstritten blieb es bis zum Ende.

Ein langer Weg

Das ganze Projekt entstand vor der Finanzkrise. Während des Gipfeltreffens im Juni 2007 in Berlin beschlossen die Europäische Union und Kanada die Erarbeitung einer gemeinsamen Studie zur Vertiefung der wirtschaftlichen Partnerschaft. Nach

Für die EU wurde CETA zu einer existenziellen Frage

dem Abschlussbericht im März 2009 begannen die Verhandlungen, die mit mehreren Runden unter Leitung der Agrar- und Handelsminister fortgesetzt wurden. Im Oktober 2013 gab es eine grundlegende Einigung, wobei der endgültige Vertragstext erst im Herbst 2014 veröffentlicht wurde. Nach einer juristischen Überprüfung erteilte der Europäische Rat dann im Sommer 2016 seine Zustimmung.

Die letzten Verhandlungsrunden fanden vor dem Hintergrund der Proteste gegen TTIP statt. Das CETA-Abkommen stand zwar im Schatten der Anti-TTIP-Bewegung, wurde aber immer wieder damit in Verbindung gebracht. Im Herbst 2015 unterzeichneten über drei Millionen Europäer eine Petition gegen TTIP und CETA. Rund 250 000 Menschen protestierten gegen die Abkommen; CETA spielte dabei aber nur eine untergeordnete Rolle; die wenigsten Protestplakate widmeten sich Kanada oder CETA. Die meisten Demonstranten setzten das Abkommen einfach mit TTIP gleich.

Auch bei den US-Präsidentschaftswahlen spielten internationale Handelsabkommen eine wichtige Rolle, wenngleich eine negative. Nach Ansicht des Harvard-Professors Dani Rodrik rückten die Freihandelsabkommen TTIP und TPP (Transpazifische Partnerschaft) ins Zentrum der amerikanischen politischen Debatte, weil der internationale Handel zur wachsenden Ungleichheit innerhalb der westlichen Länder beigetragen hatte. Sowohl der Bewerber der Demokraten Bernie Sanders als auch Donald Trump kritisierten solche Abkommen als unfair und ausbeuterisch. Ein Erfolg für TTIP schien nicht mehr in Sicht.

Somit wuchs für die EU im Herbst 2016 die Bedeutung des CETA-Abkommens (für Kanada blieb es die ganze Zeit über wichtig): Der bilaterale Handel sollte um rund 20 Prozent steigen. Das klingt zwar beeindruckend, doch das erhoffte Wachstum verliert einiges an wirtschaftlicher Bedeutung, wenn man es mit dem Handelsvolumen zwischen Europa und den USA vergleicht. Der europäische Handel mit Kanada beträgt nur ein Zehntel des Volumens mit den Vereinigten Staaten.

Aus europäischer Sicht wurde CETA von einem relativ unbedeutenden Abkommen zu einer existenziellen Frage. Dabei lag die zentrale Bedeutung nicht unbedingt im vertieften Freihandel. Vielmehr stand die Handlungsfähigkeit der Union auf dem Spiel; nach dem Brexit-Votum wurde es noch wichtiger, diese unter Beweis zu stellen. Ein Scheitern des Freihandelsabkommens hätte die wirtschaftlichen Vorteile der EU und damit eine wichtige Legitimationsgrundlage der EU unterminiert.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Im Oktober 2016 stellte die Regierung der belgischen Region Wallonien eine weitere Hürde in den Weg: Ihr Parlament wollte dem Abkommen nicht zustimmen. Der wallonische Präsident Paul Magnette machte sich Sorgen um den Agrarsektor und das Investitionsschiedsgericht.

Die Kanadier versuchten umgehend, die Wallonen zu besänftigen. Premierminister Trudeau hielt eine etwas verzweifelte Rede vor dem wallonischen Parlament, die in einer rhetorischen Frage kulminierte: Wenn Europa nicht in der Lage wäre, dieses progressive Abkommen mit einem Land wie Kanada zu unterschreiben, mit wem könne Europa dann überhaupt noch Geschäfte machen? Justin Trudeau warf seinen gesamten Charme in die Waagschale. Doch die Wallonen ließen sich bei den weiteren Verhandlungen nicht besänftigen.

Einige Tage später musste die damalige kanadische Handelsministerin Chrystia Freeland zu einer dra-

matischen Geste greifen. Sie verließ den Verhandlungstisch mit der Begründung, ein Abkommen sei derzeit nicht möglich, weil die Europäische Union nicht in der Lage sei, es zu unterzeichnen. Die Kanadier haben viel Erfahrung mit aufmüpfigen Provinzen innerhalb ihres Landes (man denke nur an Quebec). Aber an diesem Punkt schien auch ihre Geduld am Ende zu sein.

Der Imageschaden für die EU vergrößerte sich mit jedem Tag. Das Symbolische des Abkommens wurde deshalb immer wichtiger, um den Eindruck zu widerlegen, die EU sei sogar zu zerstritten, um mit dem europäischsten Land außerhalb Europas einen Vertrag zu unterzeichnen.

Denn der Sympathiebonus für Kanada war relativ groß. Kanada erfüllt im Grunde alle Bedingungen eines idealen Wirtschaftspartners aus europäischer Sicht: demokratisch, sozialstaatlich, altruistisch. In der Schlussphase der Verhandlungen ver-

suchte Handelsministerin Freeland, immer deutlicher die gemeinsamen Werte herauszustellen. Im September 2016 beschrieb sie das Abkommen als „eine sehr mächtige Botschaft an die Welt“ in Zeiten des sich ausweitenden Protektionismus. Zudem hob sie die kanadische Flüchtlingspolitik als Gemeinsamkeit mit den Europäern hervor – wengleich das ja eher eine Gemeinsamkeit mit den Deutschen war.

Je schwieriger die Verhandlungen und Ratifizierungsprozesse wurden, desto mehr setzten europäische und kanadische Politiker auf politische

Werte, um das Handelsabkommen zu rechtfertigen. Freihandel und demokratische Werte wurden gekoppelt. Freeland's dramatische Heimkehr zusammen

mit einigen Zugeständnissen besänftigten schließlich die Wallonen. Am 30. Oktober 2016 unterzeichneten Kanada und die EU das Abkommen; im Februar 2017 stimmte das Europäische Parlament CETA zu.

Politisch aufgeladene Standards

Nach der baldigen Ratifizierung in Kanada dürfen Teile des Abkommens in Kraft treten. Da CETA als gemischtes Abkommen bezeichnet worden ist, müssen erst 38 nationale und regionale Parlamente das Abkommen ratifizieren, bevor es endgültig und vollständig in Kraft gesetzt werden kann. Vor allem könnten die umstrittenen Schiedsgerichte und Streit-schlichtungsverfahren nochmals Probleme und Proteste hervorrufen.

Die Debatten um und Begründungen für das Abkommen sind alles andere als frei von Ironien und Widersprüchen. Erstens implizierte die Kopplung von demokratischen

Werten und Freihandel, dass mehr Freihandel auch mehr Demokratie bedeute. Natürlich ist es möglich, so argumentiert der Politikwissenschaftler Hans Kundnani in Bezug auf TTIP, sich einem solchen Handelsabkommen entgegenzustellen und gleichzeitig westliche Werte zu unterstützen. Der logische Fehler wird noch deutlicher, wenn andersherum gedacht wird. Wäre CETA gescheitert, hätte man Kanada dann als ein undemokratisches Land bezeichnet? Wohl kaum.

Zweitens verkannten viele das Grundsätzliche des Arguments zwischen Befürwortern und Gegnern. Viele Gegner, vor allem die Grünen, wiesen die Kopplung von Freihandel und demokratischen Werten zurück. Es ging ihnen vor allem um Sozial- und Umweltstandards, die ihrer Ansicht nach die gemeinsamen demokratischen Werte unterminierten. Solche Standards erschienen den Gegnern als politische Maßnahmen, die Demokratie einschränkten, nicht stärkten. Die Befürworter verkannten, dass Standards politisch sind und dass es nicht mehr so einfach ist, wirtschaftliche Abkommen über diesen Weg abzuschließen. Sie betrachteten Standards als unpolitische Maßnahmen, um die vertiefte wirtschaftliche Verflechtung voranzutreiben, die die gemeinsamen demokratischen Werte stärken sollte.

Drittens sahen europäische Verhandlungspartner einen großen Vorteil darin, dass Kanada den EU-Staaten sehr ähnlich ist. Trudeau und Freeland betonten ständig die gemeinsamen Werte und unterstützten den CETA-Prozess voll und ganz, obwohl sie nicht Teil der vorherigen Regierung gewesen waren, die CETA ursprünglich verhandelt hatte. Der

Freihandel und demokratische Werte wurden gekoppelt

Vertragstext war unter der konservativen Regierung von Premier Stephen Harper entstanden; dieser hatte sich während des Wahlkampfs im Herbst 2015 eindeutig islamophober Wahlsprüche bedient. Das hätten die Europäer wohl nicht unter gemeinsamer Förderung von Toleranz verstanden.

Lehren aus dem CETA-Prozess

Die Probleme des CETA-Prozesses sind nicht nur für künftige Handelsabkommen lehrreich, sondern auch für die mit solchen Abkommen verbundenen Ziele und Werte. Erstens ist Freihandel nie wertfrei oder neutral. Viele CETA-Unterstützer verstehen zum Beispiel bis heute nicht, warum die Standards zum Verbraucherschutz und zur Umwelt politisiert wurden. Standards sind nicht nur technokratisch. Je nach Thema sind sie politisch und werden politisch bestimmt.

Zweitens müssen die Europäer ihre kommunikativen Defizite erkennen und beheben. Wenn erst zum Ende des Unterzeichnungsprozesses Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird, ist es eventuell schon zu spät. Um auf die politischen Bedenken der Bevölkerung zu reagieren, muss sehr viel früher und deutlicher mit der Öffentlichkeit kommuniziert werden.

Drittens geht es darum, die Handlungsfähigkeit der EU nicht nur an Freihandelsabkommen festzumachen. Denn andere Verträge können deutlich schneller abgeschlossen werden, wie das neue transatlantische Abkommen zum Datenaustausch zwischen den USA und der EU, für das man nur ein Jahr brauchte. Dieses Abkommen namens Privacy Shield wurde im Juli 2016 in Kraft gesetzt und aktualisiert die Regulierungen

zur Behandlung von privaten Daten. In der breiten Bevölkerung und selbst unter transatlantischen Experten ist dieses Abkommen kaum bekannt. Es ermöglicht jedoch viel mehr transatlantischen wirtschaftlichen Verkehr, als es TTIP wahrscheinlich jemals getan hätte. Branchenspezifische Abkommen lassen sich viel schneller und effektiver zu Ende bringen.

Viertens kann man nicht nur mit Freihandelsabkommen gemeinsame demokratische Werte stärken. Vielleicht hat die Konzentration darauf dazu geführt, dass andere Bereiche der Zusammenarbeit in den Hintergrund gedrängt wurden. Die EU-Staaten sollten sich dazu entschließen, gemeinsame Werte auch mit Hilfe von kulturellen und sozialen Initiativen zu unterstützen. So brachte das Fulbright-Programm zum Beispiel Hunderttausende amerikanische Studenten nach Europa. Ein solch breites Programm für Kanada aufzubauen, wäre vergleichsweise günstig.

Ein deutscher Politiker scherzte kürzlich, Kanada sei „der europäische Teil“ von Nordamerika. Wenn es darum geht, gemeinsame Werte transatlantisch zu stärken, gibt es andere Möglichkeiten. Dass sie handlungsfähig ist, muss die EU nicht allein per Freihandelsabkommen beweisen.

Demokratie kann nicht nur mit Freihandel gestärkt werden



Dr. Heidi Tworek ist derzeit Fellow an der Transatlantic Academy of the German Marshall Fund in Washington, DC.