

Greenpeace-Analyse des Anhangs im TiSA -Abkommen zu Transparenz (Textfassung des Anhang vom 14. September 2016)

Wo steht der Anhang und welche Bedeutung hat er?

Der Transparenz-Anhang, der in der uns vorliegenden Fassung etwas mehr als zwei Seiten umfasst, wird verbindlich für alle Teile des Abkommens sein. Daneben enthalten andere Teil des Abkommens – wie etwa die Anhänge zu Finanzdienstleistungen oder zu innerstaatlichen Regulierungsmaßnahmen – zusätzliche und spezifischere Ausführungen zu Transparenz. Frühere Versionen des Anhangs wurden bereits geleakt und analysiert.¹ Die neuseeländische Jura-Professorin Jane Kelsey leitet ihre Analyse der Version aus 2015 mit der Aussage ein, es sei tiefe Ironie, dass die Regierungen sich in TiSA zu Transparenz verpflichteten, dies aber gleichzeitig mit einer außergewöhnlichen Geheimniskrämerei verhandelten.²

Um was geht es?

Der Anhang legt die Regeln und Bedingungen der Transparenz fest, auf die sich die TiSA-Vertragsparteien verständigt haben. So wollen sie sich umgehend in allen Bereichen, die das TiSA-Abkommen betreffen, gegenseitig über Gesetze, Verordnungen, Verfahrensweisen und Behördenmaßnahmen informieren. Diese Regeln und Bedingungen gelten jedoch nicht nur für die TiSA-Vertragsstaaten, sondern auch für „interessierte Personen“ dieser Vertragsstaaten. Wer diese interessierten Personen sind, wird im Anhang nicht weiter ausgeführt (Absatz 1). Allerdings wird an einleitender Stelle im Haupttext der Begriff „Person“ definiert. Er umfasst natürliche wie juristische Personen³, theoretisch also jeden von der Putzkraft über Nichtregierungsorganisationen und Verbändevertreter bis zu Dienstleistungsfirmen. Es stellt sich die Frage: Wer außer finanzkräftigen Lobbygruppen hat die Zeit und die Möglichkeiten, sich in den komplexen TiSA-Text einzuarbeiten und die Transparenzregeln zu nutzen?

Gesetze und Richtlinien sollen interessierten Personen und Vertragsparteien bereits im Vorfeld mitgeteilt werden. So sollen sie abschätzen können, inwieweit sie von den geplanten Maßnahmen betroffen sind und welche möglichen Auswirkungen diese auf ihre Interessen haben könnten. Interessierte Personen und Vertragsparteien werden jedoch nicht nur informiert, sondern sie haben auch das Recht, die Texte zu kommentieren (Absatz 2a). Und nicht nur das: Die Vertragsparteien sollen diese Kommentare berücksichtigen (Absatz 2c) und zudem die Ziele und Hintergründe ihrer der geplanten Gesetze und Verordnungen erklären (Absatz 4). Zwischen der Ankündigung einer Maßnahme und ihrer Umsetzung soll eine ausreichende Zeitspanne liegen (Absatz 5). Damit der Informationsaustausch und das Bearbeiten von Nachfragen reibungslos erfolgen können, wollen die TiSA-Mitglieder dafür zuständige nationale Kontaktstellen errichten (Absatz 6), die auch die Informationswünsche und Anfragen von Dienstleistungs-Anbietern ebenso wie von interessierten Personen beantworten.

Fordern alle dasselbe?

Die geleakte Textfassung zeigt Widersprüche über die Eingriffstiefe der Transparenzvorgaben auf. Während vor allem die USA – die den Text vorgeschlagen haben –, aber u.a. auch

¹ Siehe <https://wikileaks.org/tisa/>

² "There is a deep irony whenever governments make commitments to 'transparency' in contemporary pro-corporate treaties that are negotiated under conditions of extraordinary secrecy. TISA is one of the most extreme examples, with the parties pledging to keep the documents secret for five years after a final agreement comes into force or the negotiations are formally abandoned. Some governments are already releasing their own and joint documents; others are hiding behind the secrecy pact and refusing to be held accountable." Quelle: Professor Jane Kelsey: Leaked TISA Transparency Text 22 April 2015. The University of Auckland. Siehe https://wikileaks.org/tisa/analysis/Analysis-of-20150422_Annex-on-Transparency/Analysis-of-20150422_Annex-on-Transparency.pdf

³ "person means either a natural person or a juridical person" Siehe TISA Core Text unter <https://ttip-leaks.org/favez/tisa-core-text/>, dort Article I-2: Definitions, Absätze j-n.

Australien, Kanada und die EU wollen, dass die Transparenzvorgaben verpflichtend alle staatlichen Maßnahmen umfassen, möchten einige Länder wie die Schweiz diese nur auf Gesetze und Verordnungen beschränken. Zudem sollen diese Vorgaben nur dann gelten, wenn sie auch durch entsprechende nationale Gesetze und Verordnungen abgedeckt sind. Die Schweiz fordert zudem, dass die Auskunftspflicht gegenüber interessierten Personen und anderen Vertragsparteien nur dann umzusetzen ist, wenn sie auch im Einklang mit den Prioritäten und Kapazitäten der Regierungen stehen. Kurz gesagt geht es um die Frage, ob die TiSA-Mitglieder noch Gestaltungsspielraum („right to regulate“) für nationale Maßnahmen haben oder dieser durch das völkerrechtlich verbindliche TiSA-Abkommen eingeschränkt wird.

Greenpeace-Bewertung

Eine umfassende Transparenz ist eine der Kernforderungen der Zivilgesellschaft in der Debatte um Freihandelshandelsabkommen. Auch im Zusammenhang mit TTIP und CETA wurde sie vehement eingefordert. Doch der TiSA-Text erfüllt diese Anforderungen an Transparenz nicht. Zwar führt der Transparenz-Anhang „interessierte Personen“ als Rechtssubjekte ein, die dieselben Auskunftsrechte wie die Vertragsstaaten erhalten sollen. Die Definition von interessierten Personen ist breit gehalten, doch ein anderes von Greenpeace geleaktes Dokument lässt erkennen, was darunter zu verstehen ist. Während einer zweitägigen Verhandlungsrunde am 17. und 18. Oktober 2016 in Washington lud am Abend des ersten Tags die Coalition of Service Industries (CSI) die Verhandlungsleiter zu einem Empfang im Microsoft Innovation & Policy Center ein. Das Mittagessen des zweiten Tages wurde ebenfalls von business-Stakeholdern ausgerichtet. In der Coalition of Service Industries sind neben Microsoft auch weitere namhafte US-amerikanische Unternehmen wie Google, ebay, IBM und Walt Disney sowie große Banken und Versicherungen vertreten⁴. CSI ist Mitglied der Global Services Coalition⁵, die am Tag nach der Verhandlungsrunde in Washington ihren jährlichen Global Service Summit⁶ durchführte und den Verhandlern freien Eintritt anbot.

Transparenz in TiSA ist asymmetrisch und begünstigt ressourcenstarke Großkonzerne, während Bürgerinnen und Bürgern die Zugangsmöglichkeiten fehlen, die Transparenz tatsächlich zu nutzen. Wie Konzerne mit derartigen Informations- und Kommentierungsrechten umgehen, lässt sich in den USA erkennen. Dort führt der „Bekanntmachung und Kommentierungsprozess“ („*Notice-and-Comment*“-Process) dazu, dass aufgrund der Kommentare der Wirtschaft geplante Vorhaben nicht durchgeführt oder aufgeschoben werden. So liegen dem US-Kongress mehr als 7000 Gesetzesvorschläge vor, von denen laut Pieter de Pous, Policy Director des Europäischen Umweltbüros (EEB), vermutlich nur fünf Prozent jemals zu einem Gesetz werden.⁷

Während das Dienstleistungsabkommen der Welthandelsorganisation (WTO) die „interessierte Person“ als Rechtssubjekt noch nicht kennt (vergleiche GATS Artikel 3⁸), findet sie sich auch an mehreren Stellen im CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada⁹ wieder.

Auf die Umweltauswirkungen von TiSA hat Greenpeace im September 2016 am Beispiel des TiSA-Anhangs zu Energie- und Bergbau-Dienstleistungen hingewiesen.¹⁰ Folglich sollten auch für TiSA die Vorgaben der UN für internationale umweltrelevante Verträge gelten. Dass in TiSA tatsächlich keine umfassende Transparenz für alle Teile der Gesellschaft vorgesehen ist, zeigt die Tatsache, dass der TiSA-Text jeglichen Verweis auf den in der Rio-Erklärung der UN von 1992 enthaltenen Grundsatz vermissen lässt, dass Umweltfragen am besten auf

⁴ Siehe <https://servicescoalition.org/about-csi/csi-members>

⁵ Siehe <https://servicescoalition.org/about-csi/global-services-coalition>

⁶ <https://servicescoalition.org/about-csi/annual-global-services-summit>

⁷ Siehe <http://www.eeb.org/index.cfm/library/better-regulation-ttip-under-the-radar/>

⁸ Siehe https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm

⁹ So auch im CETA-Artikel 4.6, siehe <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10973-2016-INIT/en/pdf>

¹⁰ Siehe <https://ttip-leaks.org/> sowie <http://www.greenpeace.org/switzerland/de/Uns/Kontakt/Medienstelle/Medienmitteilungen/STOP-TISA-Greenpeace-AktivistInnen-protestieren-gegen-geheime-TISA-Verhandlungen-bei-der-US-Mission-in-Genf/>

entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln sind¹¹. Auch gibt es keinen Hinweis auf die „Ähnliche „Transparenz“-regeln finden sich im CETA-Abkommen, das gerade dem Europäischen Parlament zur Abstimmung vorliegt. Derart einseitige, nur Konzerne begünstigende Regelungen sollten weder in TiSA noch CETA zur Anwendung kommen. Denn während einige Länder wie die EU, Kanada und die USA den Konzernen neue Rechte zugestehen, blockieren dieselben Mächte verbindliche Regelungen zur Konzernverantwortung im Bereich der Menschenrechte. So werden die verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte¹² nur schleppend national umgesetzt, und vor allem einzelne EU-Mitglieder und die USA blockieren die Initiative für ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (UN Treaty on Business and Human Rights)¹³.
“¹⁴ der UN-Unterorganisation UNECE, die auch auf TiSA anzuwenden sind.

Transparenz sollte jedoch nicht nur bei Anwendung von Handelsabkommen, sondern auch bei deren Entstehung gelten. So hat die Europäische Bürgerbeauftragte die Transparenz der Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) untersucht und einen besseren Zugang zu Verhandlungsdokumenten eingefordert. Ihre konkreten Verbesserungsvorschläge¹⁵, die nicht mehr Transparenz, sondern eine aktive Teilnahme der Zivilgesellschaft beim Aushandeln von Freihandelsverträgen beinhalten, hat die EU in die TiSA-Verhandlungen weder eingebracht noch dort umgesetzt.

Fazit

TiSA liefert neben CETA und TTIP ein weiteres Beispiel dafür, wie Freihandelsverträge unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt werden. Wenn nun im TiSA-Text Transparenz vorgeschlagen wird, ist dies nicht nur ein Hohn mit Blick auf die geheimen TiSA-Verhandlungen, vielmehr wird das wichtige Prinzip der Transparenz in TiSA missbraucht. Denn Transparenz in TiSA heißt, Konzerne frühzeitig über geplante Maßnahmen zu informieren und ihnen Einwirkungsmöglichkeiten zu verschaffen. Gleichzeitig sollten die eigenen Transparenz-Gestaltungsmöglichkeiten der TiSA-Mitglieder eingeschränkt werden. Greenpeace fordert eine umfassende Transparenz für alle ein, wie sie von UN-Gremien vorgeschlagen wird. Zudem müssen die Rechte der TiSA Vertragsstaaten gestärkt werden, auch unter TiSA eigenständige Maßnahmen durchführen zu können.

Ähnliche „Transparenz“-regeln finden sich im CETA-Abkommen, das gerade dem Europäischen Parlament zur Abstimmung vorliegt. Derart einseitige, nur Konzerne begünstigende Regelungen sollten weder in TiSA noch CETA zur Anwendung kommen. Denn während einige Länder wie die EU, Kanada und die USA den Konzernen neue Rechte zugestehen, blockieren dieselben Mächte verbindliche Regelungen zur Konzernverantwortung im Bereich der Menschenrechte. So werden die verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte¹⁶ nur schleppend national umgesetzt, und vor allem einzelne EU-Mitglieder und die USA blockieren die Initiative für ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (UN Treaty on Business and Human Rights)¹⁷.

juergen.kniirsch@greenpeace.org

¹¹ Englische Version unter <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163>, deutsche Fassung unter <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf>

¹² Siehe http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf und <http://www.cora-netz.de/cora/themen/ungp/>

¹³ Siehe <https://www.business-humanrights.org/en/binding-treaty>

¹⁴ Siehe <https://www.unece.org/index.php?id=21464>

¹⁵ Siehe <http://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/decision.faces/de/58668/html.bookmark>

¹⁶ Siehe http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf und <http://www.cora-netz.de/cora/themen/ungp/>

¹⁷ Siehe <https://www.business-humanrights.org/en/binding-treaty>

Greenpeace e.V., 25. November 2016