



Kammer

Info

TTIP – Das transatlantische Handels- und Investitionsabkommen

STEFFEN GABRIEL

STEFFEN GABRIEL

TTIP – Das transatlantische Handels- und Investitionsabkommen

Mit dem transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (TTIP = Transatlantic Trade and Investments Partnership) sollen der Handel und die Investitionen zwischen den USA und der EU neu geregelt und erleichtert werden. Dafür ist es vorgesehen, die verschiedensten Handelsbarrieren abzubauen. Da sich die Zölle zwischen der EU und den USA bis auf wenige Ausnahmen bereits auf einem sehr geringen Niveau befinden, sind eher die sogenannten ›nichttarifären Handelshemmnisse‹ (NTB¹) von Bedeutung. Das können beispielsweise Importquoten und Kennzeichnungspflichten sein, aber auch unterschiedliche Umwelt- und Sozialstandards. So kann das strenge Zulassungsverfahren für Gentechnik in der EU auch als Handelshemmnis bezeichnet werden. Gleichzeitig sollen Genehmigungsverfahren und Sicherheitsstandards angeglichen und verschiedene Normen vereinheitlicht werden.

Unterschiedliche Erwartungen an TTIP

Befürworter des Abkommens erwarten vor allem Wachstums- und Beschäftigungseffekte für beide Regionen. Der gemeinsame Handel soll über neue Absatzmärkte und sinkende Verbraucherpreise den Wohlstand der beteiligten Länder fördern. Kritiker hingegen sehen den Wegfall wichtiger – und vor allem gesellschaftlich und demokratisch erkämpfter – Regelungen zum Schutze von Arbeitnehmern, Verbrauchern und Umwelt und befürchten eine Vormachtstellung großer und exportorientierter Konzerne gegenüber kleineren Unternehmen.

Der Begriff Freihandelsabkommen hat sich eingebürgert, da es im Wesentlichen um den freien Handel von Waren und Dienstleistungen geht. Nicht vergessen darf man dabei, dass auch Kapital frei fließen können soll. Unter den Regelungen, die die Investitionsvorhaben vereinfachen sollen, ist besonders die Frage über den Schutz von Investoren durch sogenannte Schiedsgerichte höchst umstritten. Sie ermöglichen es Konzernen, die im Ausland investiert haben, den Staat auf Schadenersatz zu verklagen, wenn sie ungerecht behandelt oder enteignet werden. Die Formulierungen in bereits bestehenden Abkommen sind jedoch so ungenau, dass jede staatliche Maßnahme, die das Potenzial hat, Gewinnmöglichkeiten zu schmälern, als ›indirekte Enteignung‹ ein Klagegrund sein kann. Gleichzeitig wird ein juristischer Konflikt außerhalb der demokratisch legitimierten Justiz geführt. Beispiele dafür sind in der Vergangenheit der deutsche Atomausstieg, der ägyptische Mindestlohn oder ein Fracking-Moratorium in der kanadischen Provinz Québec gewesen.

Außerdem gibt es eine rege Diskussion um die Transparenz der größtenteils im Geheimen geführten Verhandlungen. Erst im Januar 2015 hat die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström einen Teil bislang geheimer TTIP-Dokumente ins Netz gestellt. Auf Basis dieser Papiere verhandelt die Kommissarin das europäisch-amerikanische Freihandelsabkommen – angeblich im Namen aller Bürger der EU. Bislang konnten Letztere aber fast nur durch heimlich an die Öffentlichkeit gespielte Papiere Genaueres über die europäischen Positionen erfahren.

Handelsbarrieren, Regulierung und Standards:

Um was geht es beim Abbau der Handelshemmnisse?

TTIP soll den Unternehmen den Handel zwischen der EU und den USA erleichtern und dafür wesentliche Handelshemmnisse abbauen und Anforderungen vereinheitlichen. Es handelt sich dabei zunächst um klassische Hemmnisse wie (Einfuhr-)Zölle und Subventionen für exportierende Unternehmen. Diese sind in den meisten Handelsbereichen mittlerweile sehr gering, deshalb geht es vor allem um die sogenannten nichttarifären Handelshemmnisse (auch NTB: non-tariff barriers to trade). Das sind alle Maßnahmen, die den Marktzugang für ausländische Anbieter erschweren. Diese können sehr vielfältig sein: Mengenbeschränkungen für gehandelte Waren, unterschiedliche Kennzeichnungspflichten, Umweltauflagen oder Ausschreibungsmodalitäten bei öffentlichen Aufträgen, Qualifikationsnachweise für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber auch die für das jeweilige Land notwendigen Zulassungsverfahren und Sicherheitsprüfungen bei Produkten.

Regulierungen sind keine reinen Handelshemmnisse

Die NTBs werden in der Diskussion und bei der Berechnung von Wachstum und Beschäftigung meist als ein reines Hemmnis des Handels beschrieben und damit als wohlfahrtsmindernd angesehen. Die Befürworter von TTIP versuchen die Vorbehalte anhand von Beispielen wie dem amerikanischen Verkaufsverbot von Überraschungseiern in den Bereich absurder oder unnötiger Diskussionen und Regelungen zu schieben. Dahinter liegen aber häufig auch viel umfassendere – und vor allem demokratisch ausgehandelte – Regulierungen aus den Bereichen Arbeitsrecht, Umweltstandards, Sicherheitsnormen, Produkthaftung etc. Diese mögen zwar unter Umständen hinderlich für den Handel sein, sie sind aber damit nicht per se ›wohlfahrtsmindernd‹ für die Gesellschaft und verfolgen meist wichtige gesellschaftliche Ziele. Aus der Abschaffung können zudem später Kosten für die Gesellschaft entstehen – beispielsweise durch die Beseitigung von Umweltschäden, die durch mangelnde Auflagen erst möglich wurden.

Das Ziel einer Maßnahme ist nicht immer offensichtlich. So können hohe Standards sowohl dem Verbraucherschutz und der Qualitätssicherung von Waren dienen als auch den Import ausländischer Waren behindern. Sicherlich ist die Farbe und die Einbauhöhe der Blinker bei einem Auto ein Standard, der angeglichen werden kann. Bei den Umweltauflagen zum Fracking-Verfahren, der Tauglichkeitsprüfung von Medikamenten und den Arbeits- und Sozialrechten sieht das anders aus. Eine Unterscheidung zwischen den nicht notwendigen Regulierungen, die nur den Handel behindern, und gesellschaftspolitisch gewünschten Regulierungen, ist also zwingend geboten. Es gibt zahlreiche Beispiele, in denen gemeinsame Normierungen sinnvoll sind. Allerdings bleibt die Frage, inwiefern internationale Standards und Normen für die vielen angedachten Bereiche in nur einem umfassenden Abkommen beschlossen werden können und müssen. Das Scheitern eines Abkommens sollte keine Abkehr von einer verstärkten Zusammenarbeit zum Beispiel bei den Industrienormen sein.

Arbeitnehmerrechte sichern

Die weitreichenden Regelungen des Abkommens erfassen Arbeits- und Sozialrechte bisher in nur ungenügender Weise. Das Recht der Mitbestimmung, die Tarifautonomie oder andere Schutzrechte für Arbeitnehmer sind keine Handelshemmnisse, sie gilt es zu schützen. Ein Kernbereich ist die Ratifizierung – vor allem aber die Umsetzung – der Arbeitsnormen der ILO². Diese Normen sollen weltweit grundlegende Rechte von Arbeitnehmern sicherstellen und wurden mittlerweile von 138 Staaten unterzeichnet. Bisher wurden nur jedoch zwei von acht Kernarbeitsnormen durch die USA ratifiziert, insbesondere die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen sind in den USA eingeschränkt. Es geht darum, einen Wettbewerb zulasten der Beschäftigten zu verhindern und mindestens die erwähnten Kernarbeitsnormen durchzusetzen. Insgesamt darf ein Freihandelsabkommen die erkämpften Arbeitnehmerrechte auf keiner Seite reduzieren.

Auch die Abkehr von einer reinen Preisorientierung bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Beschaffungen muss erhalten werden. Aufgrund der negativen Erfahrungen etablierten sich in demokratischen Prozessen soziale und ökologische Vergabekriterien. Unternehmen, die öffentliche Aufträge bekommen wollen, müssen auch weiterhin auf Einhaltung dieser Vergabekriterien, wie Tariftreue oder Mindestlohn, verpflichtet werden können.

Angleichung der aktuellen Schutzstandards ist unklar

Weitere Probleme einer Angleichung bei den Regulierungen und den Sicherheitsvorschriften werden deutlich, sieht man sich die unterschiedlichen Konzepte des Verbraucherschutzes an. Bei der Genehmigung von neuen Produkten müssen die Firmen in Europa nachweisen, dass ihre Produkte unschädlich für den Menschen und die Umwelt sind. Erst dann dürfen die Waren auf den Markt gebracht werden (Vorsorgeprinzip). In den USA hingegen gilt eine ›Unschuldsvermutung‹, nach der Produkte auf den Markt gebracht werden dürfen, solange nicht nachgewiesen ist, dass sie schädlich sind. Der Unterschied klingt minimal, ein solches ›Nachsorgeprinzip‹ entlässt aber die Unternehmen zunächst aus der Beweisspflicht für die Unschädlichkeit ihrer Produkte. Vielmehr müssen Geschädigte den Nachweis über ein Verschulden des Unternehmens bringen. Ausgleichend wirken die teils horrenden Schadenersatzzahlungen in den USA. Es bedarf jedoch meist viel Geld und Zeit, um diese vor Gericht gegen die Unternehmen durchzusetzen. Dabei geht es um Summen, die Privatpersonen nicht zur Verfügung stehen. Zum Beispiel, wenn der Nachweis, dass beispielsweise ein bestimmter Zusatzstoff krebserregend ist, durch eine privat finanzierte klinische Studie erbracht werden müsste. Dazu wären ein Instrument wie die amerikanische Sammelklage auch in Europa nötig.

Es ist bisher nicht geklärt, wie diese unterschiedlichen Konzepte bei der Zulassung von Produkten abgestimmt werden sollen. Es bleiben also Fragen offen: Welches der beiden Prinzipien soll die Grundlage der zukünftigen Verfahren sein? Unter welchen Bedingungen werden Produkte als sicher eingestuft und für den Verkauf freigegeben?

Indirekte Absenkung der Standards droht

Bei offiziellen Äußerungen zu dem Abkommen wird stets betont, dass die hiesigen Standards nicht abgesenkt werden sollen. Die Vereinbarungen innerhalb des Abkommens müssen aber gar nicht direkt die Standards senken. Vielmehr kann sich die Konkurrenz Vorteile verschaffen, wenn sie unter niedrigeren Standards produzieren kann und darf. Werden systematisch sehr geringe Löhne gezahlt oder liegen geringere Umweltschutzstandards vor, gibt es klare Kostenvorteile für amerikanische Anbieter, die mit TTIP verstärkt auf dem europäischen Markt auftreten. In der Folge werden die hiesigen Unternehmen aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit eine Absenkung der eigenen Standards einfordern oder ihre eigenen Produkte mangels Wettbewerbsfähigkeit nicht absetzen können. Die Beibehaltung europäischer Standards könnte also indirekt durch die neue Konkurrenzsituation torpediert werden. Und auch wenn die Unternehmen die Kostenreduktion an ihre Kunden weitergeben, würden die Produkte bei einem niedrigeren Schutzniveau von Verbrauchern, Arbeitnehmern und Umwelt produziert.

Umgehen könnte man dies, indem man die Standards auf dem jeweils höchsten Niveau festschreibt, wie vielfach gefordert. Das sieht das Vertragswerk bisher jedoch nicht vor. Selbst dann wäre es aber sehr schwer, die Umsetzung dieser Regelung für die Konkurrenz in den USA sicherzustellen. Ein Zugriff der EU auf die bundesstaatliche Gesetzgebung der USA zum Beispiel hinsichtlich von Tariflöhnen ist eigentlich nicht vorstellbar.

Zukünftige Regulierungen nur noch in Abstimmung mit den USA?

Ein weiterer Streitfall sind zukünftige Regulierungen. TTIP soll nicht nur aktuelle Regulierungen angleichen, sondern auch eine Harmonisierung der kommenden Regelungen bewirken. Im aktuell noch verhandelten Handelsabkommen mit Kanada (CETA) ist beispielsweise ein sogenannter Regulierungsrat vorgesehen.

Dort sollen neue gewünschte Regulierungen vorgelegt werden und er prüft, ob diese mit dem Handelsabkommen vereinbar sind.

Dadurch wird eine Vielzahl politischer Entscheidungen unter den Vorbehalt der Handelsfreiheit gestellt. Gesellschaften und Regierungen wären in ihrer Entscheidungsfreiheit erheblich eingeschränkt. Bereits jetzt gibt es Probleme bei der Setzung von Grenzwerten zum Beispiel von chemischen Inhaltsstoffen in Lebensmitteln oder Spielzeug. Unterschiedlichste Interessen treffen hier aufeinander. Wenn diese um den Faktor ›Handelsfreiheit‹ ergänzt würden, ist die Etablierung von Schutzstandards noch schwieriger.

Wachstum und Beschäftigung – der Grund für das Abkommen

Immer wieder betonen die Befürworter die Vorteile des Freihandelsabkommens: mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätze in allen beteiligten Ländern, und das bei gleichzeitig sinkenden Preisen für die Konsumenten. Das geht soweit, dass das Freihandelsabkommen als Chance zur Überwindung der aktuellen Wirtschaftsfloute in Europa gesehen wird.

Diese Vorteile basieren vor allem auf zwei zentralen Annahmen: Durch die Abschaffung der Handelshemmnisse haben die Unternehmen einen leichteren Zugang zu den ausländischen Märkten und der Handel zwischen den Ländern steigt an. Durch die höhere Nachfrage können die Unternehmen ihre Produktion ausweiten und stellen dafür mehr Beschäftigte ein. Außerdem steigt der Wettbewerb durch die neue Konkurrenz, die Firmen müssen sich auf ihre Stärken konzentrieren und effizienter arbeiten. Der stärkere Wettbewerb und die Spezialisierung sorgen dann für billigere Waren für den Konsumenten.

Wer profitiert vom Freihandelsabkommen?

Es werden nicht alle Unternehmen von einem Freihandelsabkommen profitieren können.

Zölle und andere Regulierungen sind in vielen Branchen bereits heute sehr gering und mit knapp drei Prozent im Durchschnitt kaum mehr ein Handelshemmnis. Bereits exportierende Firmen haben daher laut ifo-Institut nur geringe Vorteile. Sie erfüllen die notwendigen Normen. Hier kann TTIP zwar Kostenvorteile bedeuten, aber keine neuen Märkte erschließen. Gleichzeitig steigt auch die Konkurrenz aus den USA, da bisher nur ein Teil der Produkte am europäischen Markt angeboten wurde. Die Anpassung der Produkte für einen sehr zersplitterten Markt mit unterschiedlichsten Auflagen rechnet sich häufig nicht. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stellt dazu fest: ›Vor allem im Kraftfahrzeugbau ist jedoch damit zu rechnen, dass die amerikanischen Exporte deutlich stärker zulegen als die deutschen.‹³ Dennoch befürworten die großen deutschen Autobauer – darunter Mercedes – das Freihandelsabkommen. Die USA sind nach Großbritannien inzwischen der größte Exportmarkt für deutsche Autos. Hier versprechen sich die Unternehmen Kosteneinsparungen, da Zölle hier noch eine bedeutendere Rolle spielen als in den meisten anderen Branchen. Allerdings fallen Zollschranken auch für die Importe. Und Kostenersparnisse schlügen sich zunächst in höheren Gewinnmargen der Autoindustrie nieder – wie viel davon bei Arbeitnehmern ankommt, ist völlig offen. Wenn Standards angepasst werden, sind außerdem kurzfristig Beschäftigungsverluste zu erwarten, da keine ›Extras‹ mehr für den amerikanischen Markt geplant und montiert werden müssen.

Insgesamt ist der Effekt eines Handelsabkommens auf die Unternehmen nicht eindeutig. Der Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten entscheidet sich unter anderem an den unterschiedlichen Produktionsbedingungen wie Effizienz beim Einsatz von Kapital und Arbeit, dem Grad der Automatisierung, Beschäftigungs- und Umweltstandards etc.

In diesem Wettbewerb werden sich die Unternehmen durchsetzen, die einen höheren Automatisierungsgrad haben und größere Mengen produzieren können. Denn in der Regel gilt: Je mehr ein Unternehmen produziert, desto kostengünstiger kann es arbeiten.

Mit Blick auf die Unternehmensgröße lässt sich daher sagen, dass im Bereich der nicht exportorientierten kleinen und mittleren Unternehmen ein verstärkter Wettbewerb entstehen wird. In der Folge ist die positive Wirkung gerade auf den Mittelstand nicht so eindeutig wie oft beschrieben. Das zeigt sich auch darin, dass

der Mittelstand selbst nur zu einem kleinen Teil ein positives Geschäftspotenzial in TTIP sieht und der Bundesverband mittelständische Wirtschaft das Abkommen kritisch beurteilt.⁴

Die verschiedenen Branchen werden durch das Abkommen unterschiedlich starkem Druck mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten ausgesetzt sein. Der zusätzliche Wettbewerb steigert möglicherweise die Produktivität der Unternehmen. Man kann nicht davon ausgehen, dass deutsche Firmen in allen Geschäftsfeldern produktiver sein werden und dadurch günstigere und qualitativ hochwertigere Produkte anbieten können. Neben dem Export von europäischen Produkten wird auch der Anteil der importierten Waren steigen.

Damit könnten sicherlich auch die bremischen Häfen von einer Handelszunahme profitieren, da die USA für 14 Prozent des Warenumschlags verantwortlich sind. Es gibt jedoch weitere große deutsche und europäische Häfen. Welcher Hafen in welchem Umfang von einem zunehmenden Warenumschlag profitieren kann, lässt sich nicht seriös abschätzen.

Das Beschäftigungswachstum ist nicht so hoch und sicher wie behauptet

Richtig ist, dass in einer wachsenden Wirtschaft in der Regel mehr Jobs angeboten werden können als in einer stagnierenden oder gar schrumpfenden Ökonomie. Jedoch ist der Zusammenhang zwischen Freihandelsabkommen und Beschäftigung bei Weitem nicht so zwangsläufig wie häufig dargestellt. Wenn insbesondere Firmen mit einer hohen Produktivität und einem hohen Automatisierungsgrad profitieren, wird sich das Wachstum nicht automatisch in der Beschäftigung niederschlagen (jobless growth). Gleichzeitig wird es Branchen geben, die durch den höheren Wettbewerb Marktanteile verlieren. Es besteht deshalb durchaus die Gefahr, dass durch die Verschiebungen zwischen den Sektoren weniger Arbeitsplätze neu entstehen als in anderen Bereichen wegfallen.

Verschiedene Studien haben die Effekte des Abkommens auf Wirtschaft und Beschäftigung berechnet. Die wohl populärsten sind die Studien des ifo-Instituts⁵ für das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) und die Bertelsmann Stiftung sowie die des Centre for Economic Policy Research (CEPR)⁶ für die Europäische Kommission. In der Debatte stehen meistens drei Zahlen im Vordergrund: 4,7 Prozent Wirtschaftswachstum, 200.000 Arbeitsplätze und 545 Euro mehr für jeden Haushalt.

Diese Zahlen beruhen jedoch auf einem sogenannten Binnenmarktszenario, nach dem der Handel zwischen den USA und der EU unter den gleichen Bedingungen stattfinden würde wie aktuell zwischen den EU-Staaten. Diesen Grad an Handelsfreiheit wird TTIP aber nicht erreichen. Nutzt man realistischere Zahlen, wie seriöserweise in denselben Studien auch geschehen, sinkt der Wachstumseffekt deutlich. Gleichzeitig strecken sich die erwarteten Effekte über mindestens 15 Jahre, so dass das jährliche Wachstum von Beschäftigung und Wirtschaft viel geringer ausfällt als behauptet.

Schaut man sich die Modellrechnungen selbst an, gibt es zahlreiche weitere Kritikpunkte.

Die Wirkung des Abkommens beruht auf problematischen Modellrechnungen,⁷ Jobverluste und internationale Effekte werden nicht ausreichend berücksichtigt. So bestätigt auch der Autor der ifo-Studien, Gabriel Felbermayr, dass der Effekt auf die Beschäftigung eher gering sein wird.⁸ Realistischerweise kann man von einem jährlichen Plus von unter 2.000 Beschäftigten in Deutschland pro Jahr sprechen. Diese Zahl findet sich auch in der oft zitierten ifo-Studie für das Bundeswirtschaftsministerium.

Auswirkungen für die einzelnen Beschäftigten

Der steigende Wettbewerb und die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Branchen bedeuten wesentliche Verschiebungen am Arbeitsmarkt. Nicht jeder entstehende Arbeitsplatz in der einen Branche wird eins zu eins von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Branchen mit Jobverlusten besetzt werden können. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind häufig regional gebunden und die Anforderungen der Branchen sind höchst unterschiedlich. Auch das Plus im Portemonnaie von 545 Euro für eine vierköpfige Familie ist eine rein statistische Größe. Die Zahl beruht auf vom ifo-Institut angeführten Einkommenszuwächsen

beziehungsweise Preisvorteilen für die Haushalte, die sich schlicht aus dem Durchschnittswert der gesamten erwarteten Gewinne durch das Handelsabkommen ergeben sollen. Wie beschrieben sind diese Gewinne eher bei den produktiveren und kapitalintensiveren Unternehmen und Branchen zu erwarten. Sie verteilen sich daher auch nicht gleichmäßig auf alle Unternehmen und Arbeitsplätze, sondern werden in weit höherem Maße zu Zuwächsen auf der Kapitaleseite führen und nur bei einem Teil der Beschäftigten tatsächlich das Einkommen erhöhen.

Investorenschutz – durch nationale Gerichte oder durch internationale Schiedsgerichte?

Der wohl am meisten diskutierte Teil des Abkommens ist der sogenannte Investorenschutz.

Dabei geht es um ein Verfahren, bei dem ein Streit zwischen Investor und Staat vor einem extra einberufenem Schiedsgericht ausgetragen wird. In der Vergangenheit wurden Investorenschutzabkommen abgeschlossen, wenn Investoren in den entsprechenden Ländern kein funktionierendes Rechtssystem vorfanden. Das Schiedsgericht galt dann als ein vom politischen System unabhängiges Instrument, das Sicherheit vor Enteignungen sowie willkürlicher und benachteiligender Verwaltungsvorschriften und Gesetzen bietet. Dieses Verfahren sollte ausländische Direktinvestitionen fördern.

Undemokratische Beschränkung der Politik

Die Regelungen zum Investorenschutz im Freihandelsabkommen weisen mehrere Probleme auf. Solange es keine einheitliche Definition der verwendeten Begriffe wie ›indirekte Enteignung‹ und ›faire Behandlung‹ gibt, ist der Interpretationsspielraum eines Schiedsgerichtes viel zu hoch. Es ist daher nur schwer möglich, die Interpretationen eines Schiedsgerichtes abzuschätzen. In der Folge besteht die Gefahr, dass die Politik aus Angst vor hohen Kosten und langen Schadenersatzverfahren auf berechnete Regulierungen verzichten wird (regulatory chill) oder verabschiedete Regelungen im Nachhinein hohe Kosten verursachen. Eine Studie der London School of Economics erwartet hohe Kosten für die Staaten, die sich gegen klagewillige Investoren zur Wehr setzen müssen und lehnt das Verfahren ab.⁹

Außerdem zeigen aktuelle Schiedsverfahren – die Klage Vattenfalls gegen den Atomausstieg, die Klage Philip Morris gegen das Werbeverbot auf Zigarettenpackungen – wie der Investorenschutz legitime Politikentscheidungen infrage stellt und hohe Schadenersatzforderungen zur Folge hat. Es handelt sich mitnichten um willkürliche Entscheidungen, die speziell ausländische Investoren benachteiligen sollen, sondern vielmehr um nachvollziehbare Regelungen zum Umwelt- und Gesundheitsschutz. Diese Beschränkung des politischen Handlungsspielraums bei der Gesetzgebung und die Verfahren, die außerhalb des jeweiligen Rechtssystems ausgetragen werden, machen Schiedsgerichte zu einer fragwürdigen und außerdemokratischen Instanz.

Problematisch sind außerdem weitere Punkte: Die Besetzung der Gremien ist in keiner Weise demokratisch legitimiert, die Beteiligten stellen jeweils einen Vertreter. Der Kreis dieser Experten ist relativ klein, weswegen Staaten bei der Besetzung der Schiedsgerichte häufig auf Personen zurückgreifen, die sonst Investoren vertreten. Zudem sind Urteile der Schiedsgerichte direkt vollstreckbar, es ist weder eine Revision noch eine Kontrolle durch eine demokratisch legitimierte Gerichtsbarkeit möglich. Im Ergebnis geht es vor allem um Schadenersatzforderung, während bei nationalen Gerichten häufig auch schlicht Gesetzesänderungen die Folge von Urteilen sein können. Die hohen Kosten des Verfahrens – man geht von circa 8 Millionen Euro im Schnitt aus – machen das Verfahren insbesondere für den oft bemühten Mittelstand unattraktiv. So lehnt der Bundesverband mittelständische Wirtschaft das Investorenschutzverfahren in einer Stellungnahme ab.¹⁰

Investorenschutz für die Steigerung von Investitionen nicht nötig

Investitionen können positiv auf das Wachstum von Volkswirtschaften wirken. Unterbleiben sie aufgrund hoher politischer Risiken, kann sich dies negativ auf das Kapitalangebot eines Landes auswirken. Betrachtet man den aktuellen Umfang der gegenseitigen Investitionen, lässt sich keine Zurückhaltung der Investoren er-

kennen. Die amerikanischen Investoren hielten 2011 gut 40 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in der EU (1.201 Mrd. Euro), im Gegenzug investierten die EU-27-Staaten 28 Prozent ihrer Auslandsdirektinvestitionen in den USA (1.195 Mrd. Euro). Ebenso wenig gab es in den vergangenen Jahren willkürliche Enteignung von Investoren, die für Schlagzeilen gesorgt hätte. Die aktuelle Investitionsbereitschaft zwischen den USA und der EU ist also bereits sehr hoch, der Schutz vor staatlicher Willkür scheint bei beiden entwickelten Rechtssystemen nicht nötig zu sein. Das notwendige Vertrauen in die jeweilig anderen Rechtssysteme ist offensichtlich ausreichend hoch.¹¹

Transparenz: Schließen sich demokratische Kontrolle und Verhandlungen aus?

Viel kritisiert wird auch die Transparenz der Verhandlungen. Dadurch fällt es schwer, bestimmte Punkte abschließend zu beurteilen und das mögliche Abkommen seriös zu diskutieren. Das wiederum ist nicht der Fehler der kritischen Autoren, denen in der Debatte häufig Unwissenheit vorgeworfen wird. Gegenargumente werden häufig damit abgeblockt, »dass diese Regel in TTIP gar nicht erfasst wird«. Solange aber keine Grundlage und keine Inhalte geboten werden, ist man auf eine abstrakte Debatte festgelegt. Dies ist aus demokratischer Sicht problematisch. Auch wenn die Vertreter über ein entsprechendes Mandat verfügen, ist der gesellschaftliche Diskurs bei einem derart weitreichenden Abkommen zwingend notwendig.

Die EU-Kommission versichert in ihren Stellungnahmen, dass keine Deregulierung stattfinden soll und der Schutz der Bürgerinnen und Bürger oberstes Gebot bleibt.

Es gibt dabei aber zwei Gefahrenquellen. Erstens können die strikten Regulierungen auf europäischer Ebene einem Kompromiss zum Opfer fallen: Um andere wichtige Punkte gegen die amerikanische Seite durchzusetzen, könnten die hohen Standards aufgeweicht werden.

Rechtlich bindend für das Ergebnis der Verhandlungen sind die mündlichen Äußerungen zum Beispiel der EU-Kommission dabei nicht. Solange sie nicht schriftlich in den Verhandlungspapieren ausgeschlossen werden, handelt es sich lediglich um Versprechen der Akteure. Außerdem bleibt die Gefahr, dass europäische Regelungen indirekt über günstigere Produktangebote ausgehebelt werden.

Es bleibt wohl eine subjektiv zu beantwortende Frage, ob Verhandlungen nur im Geheimen erfolgreich sein können. Weshalb dies bei einem Abkommen nötig ist, das beiden Seiten nur Vorteile verschaffen soll, ist fraglich. Eine Beurteilung muss sich aktuell leider auf die nicht offiziellen Veröffentlichungen stützen.

Fazit

- Eine nähere Analyse zeigt schnell, dass die versprochenen Wohlfahrtsgewinne zweifelhaft sind. Die wachsende Wirtschaftsleistung und die Arbeitsplatzgewinne sind bei Weitem nicht so präzise und nachvollziehbar berechnet wie angegeben. Vielmehr fällt der Effekt bei näherer Betrachtung mit erwarteten 2.000 Beschäftigten pro Jahr in Deutschland eher gering aus. Auch das Plus von 545 Euro für jeden Haushalt ist bei näherem Hinsehen nicht haltbar. Zum einen ist die Summe selber fraglich, zum anderen wird eine gleichmäßige Verteilung auf alle Haushalte unterstellt. Die Betriebe und die Branchen werden jedoch nicht alle positiv betroffen sein. Es wird Gewinner und Verlierer geben.
- Die notwendigen Anpassungen sowohl in der Wirtschaft als auch am Arbeitsmarkt werden bisher nicht ausreichend berücksichtigt und damit die gesellschaftlichen Kosten ignoriert. Wenn über die schlechtere Situation der Arbeitnehmer in den USA Preisvorteile im Handel erzielt werden, ist das für Vertreter von Arbeitnehmerinteressen in Deutschland und Europa nicht hinnehmbar. Damit es mittelfristig nicht zu einer Spirale der Absenkung von Arbeitnehmerrechten kommt, müssen hier Standards auf hohem Niveau gesetzt werden. Wenn beide Seiten von dem Abkommen profitieren sollen, dann müssen hier auch Forderungen von europäischer Seite formuliert werden.

- Die Angleichungen der technischen Normen scheinen insbesondere im Industriebereich sinnvoll. Diese können sowohl der EU als auch den USA helfen, gegenüber einem wachsenden asiatischen Markt zu bestehen. Auch gegen die Abstimmung von technischen Zulassungs- und Sicherheitsprüfungen ist nicht viel einzuwenden. Neben den technischen Regulierungen gibt es aber viele weitere. Ein wesentlicher Teil der sogenannten Handelshemmnisse sind gesellschaftlich gewünschte und ausgehandelte Regelungen. Der Einsatz von Gentechnik und Hormonen oder Grenzwerte für Chemikalien sind nur Beispiele. Hier liegt kein Handelshemmnis vor, sondern die Politik bildet die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung ab. Bei den meisten der NTBs wäre die Abschaffung oder Absenkung ein tiefer Eingriff in demokratisch legitimierte Entscheidungen. Das gilt insbesondere in den Bereichen Umwelt, Soziales, Arbeit, Datenschutz, Schutz geistigen Eigentums und Kultur.
- Zentrale Kritikpunkte am Investorenschutz entfallen, wenn man beispielsweise inländische und ausländische Investoren formal gleichstellt, das Verfahren öffentlich einsehbar gestaltet und eine Revision zulässt. Aber auch dann muss man die Frage beantworten, weshalb im Lichte der oben beschriebenen Probleme überhaupt eine zusätzliche Gerichtsbarkeit geschaffen werden soll. Der Weg über die vorhandene Gerichtsbarkeit scheint wesentlich besser als eine nicht demokratische Instanz, die rechtlich bindende Entscheidungen ohne Revisionsmöglichkeit trifft. Solange Begriffe wie ›Handelshemmnis‹ und ›faire Behandlung‹ nicht definiert sind, wird die nationale Gesetzgebung einem hohen Klagerisiko ausgesetzt. Damit besteht das Risiko einer bewussten oder unbewussten Beschränkung von politischen Entscheidungen und hohe Kosten für die beteiligten Staaten. Der Investorenschutz ist durch die Entmachtung sowohl der Justiz als auch der Politik so problematisch, dass er – insbesondere auf zukünftige Regulierungen bezogen – eine Zustimmung eigentlich unmöglich macht. Vor dem Hintergrund bereits aktuell hoher Investitionen und einer funktionierenden Rechtsstaatlichkeit erscheinen Investitionsschiedsverfahren als unnötig.

Die Wohlfahrtsgewinne sind nicht so hoch und nicht so sicher wie erwartet, demgegenüber stehen erhebliche Risiken sowohl für die Wirtschaft als auch für die Gesellschaft. In seiner aktuellen, umfassenden Form ist TTIP daher abzulehnen. Auch ohne Investitionsschiedsverfahren sollten die anzugleichenden Wirtschaftsbereiche genauer bestimmt und Arbeitnehmerrechte gesichert werden, damit ein Freihandelsabkommen zustimmungsfähig wird.

Stand: März 2015

1 NTB = Non-tariff barriers to trade

2 Internationale Arbeitsorganisation (ILO): www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang-en/index.htm

3 BMWi: Dimensionen und Auswirkungen eines Transatlantischen Freihandelsabkommens, Monatsbericht 04, 2013; <http://www.bmw.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/Auszuege/04-2013-freihandel,property=pdf,be-reich=bmwi2012,-sprache=de,rwb=true.pdf>

4 Spiegel online: Firmen setzen wenig Hoffnung in Freihandelsabkommen, 14. Mai 2014: Die meisten Führungskräfte von 4025 Unternehmen (ab 2,5 Millionen Euro Umsatz) sehen kein positives Potenzial in TTIP; www.bvmw.de/fileadmin/download/Downloads_allg._Dokumente/politik/Politik_Kompakt/politik-kompakt_ttip.pdf

5 www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Projects/Archive/Projects_AH/2013/proj_AH_freihandel_USA-GER.html
www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSI/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_38052_38053_2.pdf

6 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf

7 Das Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung liefert eine ausführliche Kritik der genutzten Modelle, unter anderem Seite 67 ff. http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_303.pdf

8 www.n-tv.de/politik/Freier-Handel-fuehrt-zu-Ungleichheit-article12283116.html

9 COSTS AND BENEFITS OF AN EU-USA INVESTMENT PROTECTION TREATY, LSE, S. 44

10 www.bvmw.de/fileadmin/download/Downloads_allg._Dokumente/politik/Positionspapier_TTIP.pdf

11 Häufig wird auf weitere Handelsabkommen verwiesen, die mit anderen Staaten – beispielsweise China – abgeschlossen werden sollen oder die bereits mit anderen Staaten abgeschlossen wurden. Die Standards anderer oder zukünftiger Abkommen beruhen auf dem Status der jeweiligen (Rechts-)Staaten. Es erschließt sich jedoch nicht, weshalb Staaten mit einer nicht funktionierenden Rechtsstaatlichkeit die Entscheidungsgrundlage für ein Handelsabkommen zwischen der EU und den USA bilden sollen. Die aktuelle Diskussion im Rahmen von TTIP macht die Defizite mehr als deutlich. Die notwendigen Reformen und die Synchronisierung der weltweiten Investorenschutzregelungen liegen aber in den Händen der WTO.