

Hayo Reimers

Folgt nach „TTIP Leaks“ nun doch „TTIP Light“?

Die Diskussion über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) ist kontrovers. Durch die neuerdings bekannt gewordenen Veröffentlichungen zum Verhandlungsstand des TTIP-Abkommens (TTIP Leaks) ist aber eine bessere Beurteilung der Einzelfragen möglich. Der Autor untersucht, bei welchen kritischen TTIP-Komponenten ein Kompromiss denkbar und sinnvoll wäre, welche Themen so strittig sind, dass sie einen „TTIP Light“-Ansatz rechtfertigen würden, und ob das daraus resultierende Abkommen letztlich noch werthaltig wäre.

Die derzeit zwischen der EU und den USA verhandelte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) schürt unter der europäischen Bevölkerung teils große Hoffnungen, teils aber auch enorme Ängste. Es geht um eine Freihandelszone zwischen diesen beiden Wirtschaftsblöcken, also eine Zone unbeschränkten Handels und ungehinderter Investitionen für insgesamt fast 800 Mio. Menschen. Während die Protagonisten von TTIP (insbesondere der Unternehmenssektor) ihre Wirkung als „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ preisen, kritisieren ihre Gegner (insbesondere Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen sowie Arbeitnehmervertreter) das Abkommen als Instrument zur Demontage des europäischen Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzes. Einen guten Überblick über die verschiedenen Argumente für und gegen den Abschluss von TTIP bieten zwei im Wirtschaftsdienst veröffentlichte Zeitgespräche zum Thema TTIP.¹

Die kürzlich als „TTIP Leaks“ bekannt gewordenen Veröffentlichungen² zum Verhandlungsstand des TTIP-Abkommens haben der Öffentlichkeit die konträren Verhandlungspositionen beider Seiten etwas transparenter gemacht und sie so einmal mehr für die kritischen Aspekte von TTIP sensibilisiert.³ Vor diesem Hintergrund stellt sich heute die Frage, ob sich die bisherige gemeinsame

Verhandlungsstrategie, TTIP nur als Ganzes (alles oder nichts) und nicht in Teilen (TTIP Light) zu akzeptieren, noch aufrechterhalten lässt. Die „ganzheitliche“ Verhandlungsstrategie beruht letztlich auf dem Wunsch beider Seiten, eigene Zugeständnisse in einzelnen Verhandlungskapiteln nur einzuräumen gegen entsprechende Zugeständnisse des Verhandlungspartners in anderen Fragen.

Wie aus der politischen Ökonomie bekannt, enthalten solche „Paketlösungen“ in der Regel Elemente, die von jeweils einer der beiden Seiten als kritisch angesehen werden und auf großen öffentlichen Widerstand stoßen können. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass es nicht zu einem Abschluss kommt. Alternativ ließen sich solche besonders kritischen und/oder öffentlichkeitswirksamen Elemente auch aus den Verhandlungen herausnehmen, um die Wahrscheinlichkeit eines Abschlusses wieder zu erhöhen.

Ein Beispiel hierfür bietet die in der EU sehr kontrovers diskutierte Investitionsschutzkomponente des Abkommens. Der deutsche Vorschlag, sie zunächst aus dem Abkommen herauszulösen und später zu verhandeln, hat den Terminus „TTIP Light“ entstehen lassen, wird aber offensichtlich von den USA abgelehnt. In der Tat könnte diese, auch auf andere Themenkreise übertragbare Strategie des „Herauslösen“ die Wirkung des Abkommens stark einschränken. Jede Seite muss sich deshalb mit der Frage auseinandersetzen, ob das verbleibende „Rumpf-

- 1 Vgl. hierzu die Beiträge in den beiden Zeitgesprächen des Wirtschaftsdienst „Investitionsschutzabkommen: mehr Rechtssicherheit oder Verzicht auf Souveränität?“, 94. Jg. (2014), H. 7, S. 459 ff.; und „TTIP – Probleme und Chancen“; 96. Jg. (2016), H. 3, S. 159 ff.
- 2 Vgl. hierzu die von Greenpeace im Mai 2016 auf der Website <https://www.ttip-leaks.org> abgelegten Dokumente vom März 2016.
- 3 Auch die EU selbst veröffentlicht zeitnah Informationen zum Verhandlungsstand (fact sheets, position papers, textual proposals, Verhandlungsberichte), allerdings spiegeln diese in der Regel nur den selbstgesteckten Verhandlungsrahmen der EU, ihre beabsichtigten Verhandlungsziele und die darauf basierenden eigenen Textvorschläge wider oder bleiben, wie im Falle der öffentlich zugänglichen Verhandlungsberichte, sehr abstrakt. Vgl. hierzu die EU-Websites: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230#regulatory-cooperation> oder http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#negotiation-rounds. Die Greenpeace-Dokumente machen dagegen auch die US-amerikanische Sichtweise deutlicher.

Prof. Dr. Hayo Reimers lehrt Volkswirtschaftslehre an der Technischen Hochschule Mittelhessen in Gießen.

abkommen“ solche Opfer noch wert ist oder ob es sich möglicherweise gar nicht um so große Opfer handelt.⁴ Vor dem Hintergrund der durch „TTIP Leaks“ entstandenen öffentlichen Diskussionen scheint „TTIP Light“ mehr denn je ein geeignetes Mittel zu sein, „einiges zu retten anstatt alles zu verlieren“.

Pro: TTIP schafft in beiden Regionen mehr Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung

Durch TTIP sollen alle tarifären (Zölle) und nicht-tarifären (anderen) Handelshemmnisse zwischen den USA und der EU abgeschafft werden. Insbesondere sollen die international divergierenden Regularien und Standards in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die den internationalen Handel behindern, mittel- und langfristig harmonisiert oder einer gegenseitigen Anerkennung unterworfen werden.⁵ Darüber hinaus sollen die öffentlichen Beschaffungsverfahren beider Wirtschaftsblöcke den Unternehmen der gesamten TTIP-Zone geöffnet werden. Unter Verweis auf die gängigen Theorien zur Ausnutzung nationaler Kostenvorteile versprechen sich die TTIP-Befürworter hiervon einen verstärkten internationalen Wettbewerbsdruck, mehr internationale Arbeitsteilung und damit ein steigendes Handelsvolumen. Die daraus resultierenden Produktivitätszuwächse und Preissenkungen dienen den Verbrauchern, lassen die Güternachfrage steigen und erhöhen so Produktion, Beschäftigung und Wohlstand der beteiligten Länder. Dieses „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ macht insbesondere den Krisenländern der Eurozone, die sich wegen ihrer hohen Staatsverschuldung weitere teure Fiskalprogramme nicht leisten können, Hoffnung auf einen Wiederaufschwung. Da sich diese Argumentation auf den Bereich internationaler Direktinvestitionen ausdehnen lässt, enthält das Abkommen auch den Schutz internationaler Investoren.

Untersuchungen des Ifo-Instituts München⁶ prognostizieren auf der Basis dieser Zusammenhänge einen Anstieg des Realeinkommens der TTIP-Mitgliedsländer um rund 5% (USA) bzw. durchschnittlich 4% (EU28). Das Pro-Kopf-Einkommen in der EU stiege hierdurch immerhin um

rund 1100 Euro pro Jahr. Beschäftigungsseitig entstanden in den USA 100 000 neue Arbeitsplätze, in der EU28 rund 400 000 (Deutschland: 110 000). Diesen Vorteilen stehen die Wohlfahrtsverluste der kostengünstiger produzierenden Drittländer (außerhalb der TTIP-Zone) gegenüber, die durch eine Handelsablenkung von ihnen hin zu den teureren TTIP-Ländern einen Realeinkommensverlust von bis zu 0,9% erleiden würden. Die EU-Kommission geht dabei allerdings von einem positiven Nettoeffekt aus.

Eine detailliertere Analyse der Verteilung dieser positiven Wirkungen auf die verschiedenen Instrumente von TTIP (Abbau tarifärer gegenüber nicht-tarifärer Handelshemmnisse), Sektoren (Industrie, Landwirtschaft, etc.) und Akteure (multinationale Unternehmen bzw. klein- und mittelständische Betriebe) findet sich in den einschlägigen Untersuchungen des Ifo-Instituts⁷ und der Deutschen Bank⁸ sowie in den bereits erwähnten Beiträgen des Wirtschaftsdienst. Im Ergebnis lassen sie erkennen, dass die größte Wirkung von TTIP vom Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse (nationale Regularien und Standards) ausgeht, dass hiervon vermutlich insbesondere die klein- und mittelständischen Betriebe profitieren und dass in Europa insbesondere die durch die Eurokrise besonders betroffenen Peripheriestaaten Nutzen ziehen könnten.

Obwohl die genannten Zahlen unstrittig die positiven Wachstumseffekte von TTIP in beiden Regionen belegen, sind die zu erwartenden Wachstumsimpulse doch nicht so hoch, dass man deswegen beim Abbau der besonders kontroversen nicht-tarifären Handelshemmnisse allzu schmerzvolle politische Kompromisse eingehen sollte.⁹ Auch der Hinweis auf die besonderen Vorteile für die europäischen Krisenländer mit hoher öffentlicher Verschuldung, für die das TTIP-Abkommen ein willkommenes kostenloses Konjunkturprogramm darstellen könnte, lässt sich relativieren: Die Autoren verweisen bewusst darauf, dass diese Ergebnisse auf relativ schwachen empirischen Korrelationen basieren.¹⁰ Wahrscheinlicher ist es, dass gerade strukturschwache Peripherie-Länder wie Griechenland ihre massiven, in Jahren überzogener Lohn-/Preisspiralen aufgebauten Wettbewerbsprobleme nicht durch TTIP, sondern auch weiterhin nur durch um-

4 Vgl. z.B. M. Klein: Investitionsschutzabkommen: Bitte nicht noch ein BIT, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 7, S. 466 f.

5 Eine kürzlich erschienene Studie der OECD weist nach, dass im Dienstleistungssektor gerade die Harmonisierung von Regularien mit hohen handelsschaffenden Effekten einhergeht, die umso stärker ausfallen, je homogener die Regularien der betroffenen Handelspartner in der Ausgangssituation bereits sind. Vgl.: H. K. Nordås: Services Trade Restrictiveness Index (STRI): The Trade Effect of Regulatory Differences, OECD Trade Policy Papers, Nr. 189, Paris 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9z022p1p-en>.

6 G. Felbermayr, B. Heid, M. Larch: TTIP: Small Gains, High Risks?, in: CESifo Forum, 15. Jg. (2014), S. 21; G. Felbermayr, M. Larch: The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Potentials, Problems and Perspectives, in: CESifo Forum, 14. Jg. (2013), Nr. 2, S. 55.

7 G. Felbermayr, B. Heid, M. Larch, a.a.O.; B. Diekmann: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft: Chance und Herausforderung in der internationalen Handelspolitik; in: ifo Schnelldienst, 66. Jg. (2013), Nr. 6; G. Felbermayr, M. Larch, L. Flach, E. Yalcin, S. Benz, F. Krüger: Dimensionen und Effekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens, in: ifo Schnelldienst, 66. Jg. (2013), Nr. 4.

8 K. G. Deutsch: Transatlantischer Freihandel: Die wirtschaftlichen Chancen von T-TIP, DB-Research 2013, S. 29.

9 Vgl. hierzu auch N. Beck, R. Ohr: Das Transatlantische Freihandelsabkommen – Relativierung von Chancen und Risiken, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 5, S. 349.

10 G. Felbermayr, B. Heid, M. Larch, a.a.O., S. 24.

fassende Reformen lösen können. Das TTIP-Abkommen vermag hier allenfalls den Wettbewerbs- und damit auch den Reformdruck noch zu erhöhen, was per se ja auch positiv zu bewerten ist. Dies gilt im Übrigen genauso für den – ebenfalls durch TTIP geförderten – Fluss internationaler Direktinvestitionen. Auch sie dürften sich auf solche Volkswirtschaften konzentrieren, deren Wettbewerbsbedingungen sie für multinationale Unternehmen besonders attraktiv machen. Die Südländer der Eurozone gehören derzeit tendenziell eher nicht zu dieser Gruppe.

Contra: Das Streitthema „Verbraucherschutz“

Dem TTIP-Abkommen wird vorgeworfen, durch gegenseitige Anerkennung nationaler Regularien und Standards (betreffend die technischen Eigenschaften und Produktionsverfahren der jeweiligen Produkte und Dienstleistungen) einen „race to the bottom“-Effekt auszulösen, der den Verbraucherschutz der EU erodieren¹¹ und auf diesem Weg (über die Entmachtung des Gesetzgebers) sogar demokratiepolitische Defizite produzieren könnte.¹²

11 S. Wittig: Streitpunkt Investitionsschutz, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 2, S. 86.

12 W. Raza: TTIP – Mehr Regulierungs- als Freihandelsabkommen, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 3, Zeitgespräch, S. 171.

Grundsätzlich sollte man hier zunächst zwischen dem Agrar- und dem Industriesektor unterscheiden. Während die Liberalisierungsinteressen der EU vornehmlich im industriellen Bereich liegen, sind die USA sehr an einem besseren Zugang ihrer Agrarprodukte zu den EU-Märkten interessiert.

Hinsichtlich des Agrar-/Nahrungsmittelsektors verweisen die USA zunächst auf die nach wie vor bestehenden EU-Markteintrittsbarrieren in Form tarifärer Handelshemmnisse (Zölle). Ohne ein Entgegenkommen der EU in diesem Bereich sind sie offenbar nicht bereit, Zollerleichterungen auf industrielle Importe aus der EU zu gewähren, und dies in dem für Deutschland besonders wichtigen Automobilssektor.¹³ Darüber hinaus leidet der Verhandlungsfortschritt jedoch auch an den seit Jahren bestehenden Vorbehalten der EU gegen den Import einiger US-Agrarprodukte, vor deren Konsum die EU ihre Verbraucher schützen will (sanitary and phytosanitary measures).¹⁴ Die USA haben offensichtlich Schwierigkeiten damit, solche Verbraucherschutzmaßnahmen, die wie nicht-tarifäre

13 Vgl. <https://www.ttip-leaks.org>: Note – Tactical State of play of the TTIP Negotiations – März 2016, S. 4.

14 <https://www.ttip-leaks.org>: Chapter on Sanitary and Phytosanitary Measures – März 2016.

Handelshemmnisse wirken, zu akzeptieren.¹⁵ Populäre Beispiele hierfür liefern die Diskussionen über den Handel von US-amerikanischen Weinen und Spirituosen mit europäischen Herkunftsbezeichnungen (Champagner) bzw. die Importe speziell behandelter US-amerikanischer Nahrungsmittel wie „Chlorhühnchen“, „Gen-Mais“ oder das Fleisch hormonbehandelter Rinder.

Nicht alle europäischen Vorbehalte gegen US-Nahrungsmittel halten einer rationalen Überprüfung stand und bieten so ersten Raum für Kompromisse. Alle diese Fälle reflektieren jedoch die Angst der EU-Bürger, mit Nahrungsmitteln konfrontiert zu werden, die nicht ihren Vorstellungen von Produktqualität entsprechen. Besonders deutlich wird die Redundanz einiger Formen des „Verbraucherschutzes“ am Beispiel des Disputs um die Produktbezeichnungen bestimmter Weine und anderer Alkoholika aus begrenzten Herkunftsregionen:¹⁶ Hier ergibt sich der Streitstand letztlich daraus, dass sich die betroffenen (europäischen) Anbieter solcher regionaler Spezialitäten vor Konkurrenz schützen wollen, indem sie die Herkunftsbezeichnung ihrer Ware (beispielsweise Champagner, Burgunder etc.) zu einem Qualitäts- und Alleinstellungsmerkmal machen, das für Produkte anderer Herkunftsregionen (z.B. in den USA) nicht verwendet werden darf.¹⁷ Solche bilaterale Vereinbarungen gibt es schon,¹⁸ die USA weigern sich aber, diese in das TTIP-Abkommen zu übernehmen.

Hier geht es im Grunde nicht so sehr um Verbraucherschutz, sondern vor allem um Anbieterschutz – und so sehen es offensichtlich auch die USA. Die EU rechtfertigt ihr Vorgehen damit, europäischen Herstellern mit dem Schutz der Herkunftsbezeichnungen die Möglichkeit zusätzlicher (teurer) Wertschöpfung zu geben (EU quality policy instruments).¹⁹ Wem immer man hier zustimmen möchte, dieses Thema ließe sich auch über die in der EU bereits existierenden Zertifizierungssysteme²⁰ auf den Etiketten lösen, die eine entsprechende Herkunftsinformati-

on enthalten. Dann könnten alle Hersteller diese gängigen Bezeichnungen nutzen, zumal sie ja in der Regel mehr für ein bestimmtes Herstellungsverfahren stehen als für die Ursprungsregion (z.B. stammt das „Pilsener Bier“ in der Regel ja auch nicht aus Pilsen). Die Verbraucher könnten dennoch anhand der Etikettierung den Unterschied erkennen und selber wählen, was sie konsumieren möchten.

Eine ähnliche Lösung würde sich bei der amerikanischen Praxis der Chlorbehandlung anbieten. Das Problem der „Chlorhühnchen“ basiert auf der unterschiedlichen Handhabung des Verbraucherschutzes (Krankheitsbefall) diesseits und jenseits des Atlantik: Während die USA die „Nachbehandlung“ (mit Chlor nach der Schlachtung) präferieren, bevorzugt Europa die „Vorbehandlung“ seiner Tiere (gegebenenfalls mit Antibiotika), welcher der Vorwurf eines zu leichtfertigen Einsatzes solcher Medikamente anhaftet.²¹ Wichtig erscheint in diesem Kontext, dass den europäischen Bürgern dieses alternative Vorgehen mehrheitlich gar nicht klar ist, anderenfalls würden sie die Chlorhühnchen-Diskussion vielleicht gar nicht führen. Es geht also eher um subjektive Präferenzen. Auch dieses Problem ließe sich durch erweiterte Auszeichnungspflichten (Ausweis der Behandlungsart auf den Produktetiketten) lösen.

Letztlich unterstellen beide Beispiele einen unmündigen Verbraucher, den es vor sich selbst zu schützen gilt. Diese EU-Verfahren gehen somit zulasten der Konsumentensouveränität. Sie schränken den Wettbewerb ein und schaden dem Verbraucher so mehr als sie ihm nutzen. Mit etwas mehr Widerstand gegen den Einfluss der Hersteller-Lobby ließen sich solche Probleme auch ohne Rückgriff auf ein „TTIP Light“ lösen. Anders liegt der Fall dagegen bei den in der Öffentlichkeit ebenfalls sehr verbreiteten Diskussionen um speziell behandelte Nahrungsmittel wie genmanipulierte Pflanzen oder das Fleisch hormonbehandelter Tiere. Die unterschiedlichen Positionen der EU bzw. der USA zu diesen Themen führen bereits seit Jahren zu Streitigkeiten um EU-Importbeschränkungen und haben unzählige – kontroverse – wissenschaftliche Gutachten generiert. Mangels medizinischer Sachkenntnis hilft dem Verbraucher mehr Transparenz (über Auszeichnungspflichten auf den Etiketten) da kaum weiter. Vielmehr ist hier der Verbraucherschutz durch die kompetenten Experten der zuständigen Behörden gefordert. Soweit die Expertenmeinungen in der EU und den USA nicht zusammenzuführen sind, ergibt sich daraus ein valables Verhandlungsproblem. Während die USA in solchen

15 Dieser Konflikt lässt vermuten, warum beide Seiten ein Interesse an „vertraulicher“ – sprich intransparenter – Verhandlungsführung haben: Mit der Veröffentlichung solcher Informationen erfahren die betroffenen Lobbygruppen beider Seiten (hier die Landwirte/Verbraucherschützer bzw. Automobilindustrie), wem sie etwaige Zugeständnisse oder auch ein Scheitern der Verhandlungen zu verdanken haben.

16 Vgl. <https://www.ttip-leaks.org>, Note ...a.a.O., S. 5; sowie das Chapter on Agriculture – Consolidated Proposals, Title III (Special Provisions).

17 Vgl. <https://www.ttip-leaks.org>: Note – Tactical State ..., a.a.O.; Chapter on Cooperation in Agriculture, Art. X.2 (2) sowie dessen EU-Annex X-A, Artikel 7 ff.

18 Das „US-EU-Wein-Abkommen“ von 2006 schützt bestimmte herkunftsbezogene Weinbezeichnungen.

19 European Commission: Commission Staff Working Papers: Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 5, Brüssel, 20.10.2011, S. 4.

20 Europäische Kommission: Die Europäische Kommission erklärt – Landwirtschaft. Eine gemeinsame Agrarpolitik der EU, EU 2014, S. 13.

21 A. Povel: TTIP – Gefahr oder Chance?, Vortrag des American Chambers of Commerce in Germany im Rahmen der CFS Lectures der Goethe-Universität Frankfurt am 19.10.2015.

Streitfällen den Rückgriff auf internationale, unabhängige Arbitrageautoritäten und deren Standards (z.B. WTO) vorschlagen, will die EU sich offensichtlich das Recht auf die eigene Entscheidung nach nationalen (EU-)Standards vorbehalten.²² Sollte die EU sich hier nicht zu einem weiteren Entgegenkommen durchringen können, wäre in der Tat abzuwägen, dieses Thema aus dem Abkommen auszugrenzen (TTIP Light), um das Gesamtabkommen nicht zu gefährden.

Einen anderen Themenschwerpunkt von TTIP bilden die industriellen Exportsektoren. Hier führen die abweichenden nationalen Regularien und Standards zu erheblichen Kostensteigerungen, die es insbesondere für europäische kleine und mittelständische (Zuliefer-)Unternehmen oft unwirtschaftlich machen, Märkte wie die USA überhaupt zu bedienen. In Deutschland umfassen diese Sektoren insbesondere den Fahrzeug- und Maschinenbau, die chemische/pharmazeutische Industrie und die Elektrotechnik. Der Königsweg zur Lösung dieses Problems liegt in der grenzüberschreitenden Harmonisierung solcher Regularien/Standards. Da sie jedoch einem technischen Zweck dienen (unter anderem dem Verbraucherschutz)²³, der von den Wirtschaftsblöcken in unterschiedlicher Weise verfolgt wird, ist dies kurzfristig kaum zu erwarten. Eine Lösung wie im Falle der Chlorhühnchen oder des Champagners bietet sich hier auch nicht an: Die Auszeichnung aller industriellen Importe mit ihren technischen Spezifikationen würde das Prinzip der Konsumentenautonomie sicherlich zu weit treiben. Das TTIP-Abkommen sieht deshalb vor, gemeinsame Institutionen wie z.B. den RCB (Regulatory Cooperation Body), die CABs (Conformity Assessment Bodies) oder das „Committee on Technical Barriers to Trade“ zu gründen, die für bestehende Produkte und Verfahren die länderübergreifende Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung der nationalen Vorschriften anstreben.²⁴ Beim Erlass neuer Regularien/Standards sollen sie die Zusammenarbeit fördern. Beide Parteien legen Wert auf eine hohe Transparenz dieser Vorgehensweisen gegenüber den betroffenen Interessengruppen, denen sie die Möglichkeit geben wollen, sich in diesen Prozess einzubringen.²⁵

22 Vgl. z.B. <https://www.ttip-leaks.org>: Chapter on Sanitary ... a.a.O., Art. X.4 – Equivalence.

23 Hier sei z.B. verwiesen auf die Zulassungskriterien für pharmazeutische Produkte, für die die EU Ende Mai ihren eigenen Textvorschlag veröffentlichte, vgl. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>.

24 European Commission: Report On The 13th Round Of Negotiations For The Transatlantic Trade And Investment Partnership, April 2016, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#negotiation-rounds. S. 8 ff.

25 Vgl. <https://www.ttip-leaks.org>: Chapter on Regulatory Cooperation; sowie Chapter on Technical Barriers to Trade (TBT).

Es wird befürchtet, dass solche Harmonisierungsbestrebungen hinsichtlich der Qualität der handelbaren Produkte und Dienstleistungen einen „race to the bottom“-Effekt auslösen könnten. Darüber hinaus geht es aber auch um Risiken, die sich aus der unterschiedlichen Grundkonzeption des Verbraucherschutzes diesseits und jenseits des Atlantik ergeben: Während die EU nach Maßgabe des „Vorsorgeprinzips“ den Herstellern sofort verbindliche Standards setzt, die mögliche Produktrisiken „vorsorglich“ ausschließen sollen, basiert der Verbraucherschutz in den USA auf dem „Nachsorge“- bzw. „Risiko“-Prinzip: In den USA bleibt ein neues Produkt solange zugelassen, bis seine negative Wirkung auf den Verbraucher wissenschaftlich nachgewiesen ist.²⁶ Damit legen die USA die Verantwortung für den Verbraucherschutz de facto in die Hände der Hersteller. Dies funktioniert nur deshalb, weil die Hersteller im Falle negativer Wirkungen auf den Verbraucher im Rahmen ihrer Produkthaftung drakonische Strafen zu erwarten haben. In den USA folgt das Strafmaß hierzu dem Grundsatz der „Abschreckung“, während das EU-Recht auf dem Grundsatz der „Entschädigung“ basiert. Im Schadensfall impliziert das EU-Recht also wesentlich geringere finanzielle Belastungen für die Hersteller (was man z.B. an der unterschiedlichen Aufarbeitung des VW-Verstoßes gegen Dieselnormen erkennen kann). Man darf also die in beiden Wirtschaftsräumen unterschiedlichen Regularien zum Verbraucherschutz nicht losgelöst von anderen Rechtsnormen sehen. Genau dies macht ihre Harmonisierung so schwer – sie müsste im Grunde im Gesamtkontext einer Harmonisierung beider Rechtssysteme erfolgen, was kaum (oder zumindest nicht kurzfristig) vorstellbar ist.

Da die Verhandlungspartner eine Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung des Verbraucherschutzes vor diesem Hintergrund nicht in allen Bereichen als möglich ansehen, haben sie ihr Verhandlungsmandat in einigen Fällen bereits explizit eingeschränkt (beispielsweise im Gesundheitswesen). Hier gilt natürlich die Regel: Je mehr Einschränkungen zugelassen werden, desto weniger bewirkt das TTIP-Abkommen. Andererseits ist es wenig sinnvoll, nur wegen einiger besonders strittiger Deregulierungen eine Vielzahl einfacher Handelserleichterungen zu blockieren. In diese Richtung denken die Vertreter sogenannter „Negativlisten“. Ganz im Sinne eines „TTIP Light“ schlagen sie vor, die als besonders strittig geltende Deregulierungen aus dem Verhandlungsrahmen herauszulö-

26 G. Kolev, J. Matthes: Ein differenzierter Blick auf die TTIP-Debatte, in: *Wirtschaftsdienst*, 96. Jg. (2016) H. 3, S. 162. Dies erklärt auch den unterschiedlichen Umgang der EU und der USA mit hormon- bzw. genbehandelten Nahrungsmitteln. Ihre gesundheitsschädigende Wirkung wird von beiden Seiten bis heute kontrovers beurteilt.

sen und in einer späteren Phase neu anzugehen.²⁷ Für dieses Vorgehen spricht, dass sich die Harmonisierung nationaler Regularien auch innerhalb der EU über viele Jahre hingezogen hat, einzelne Normen stellen heute noch ein effektives Handelshemmnis dar. Dennoch schreitet die Harmonisierung in der EU sukzessive voran. Es sollte also zunächst (z.B. im Agrarsektor) die Spreu vom Weizen getrennt, dann könnten in besonders kritischen Fällen auch Einschränkungen (TTIP Light) akzeptiert werden – „weniger ist besser als nichts“!

Das Streitthema „öffentliches Beschaffungswesen“

In der Tat umfasst TTIP nicht nur den Markt für private, sondern auch für öffentliche Güter. Es ist vorgesehen, öffentliche Ausschreibungen für die Anbieter des jeweils anderen Blocks zu öffnen. Dieses Thema verlangt nach Güterabwägung: Dem Vorteil hoher Kostenersparnisse im öffentlichen Sektor stehen einkommens- und beschäftigungspolitische Nachteile gegenüber. Die Erfahrungen mit öffentlichen Ausschreibungen, die auf nationale (lokale) Anbieter beschränkt bleiben, lassen darauf schließen, dass die so vergebenen Aufträge in der Regel deutlich höhere Kosten generieren als internationale Ausschreibungen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es für die Güter des öffentlichen Bedarfs häufig nur einen oder wenige Anbieter im eigenen Land gibt, lokal beschränkte Ausschreibungen stoßen also auf monopolistische oder oligopolistische Anbieterstrukturen. Bei internationalen Ausschreibungen konkurrieren diese Firmen mit den lokalen Monopolisten anderer Länder, wodurch Wettbewerb in diesem Sektor oft überhaupt erst möglich wird. Diesem positiven Effekt steht der negative Aspekt entgegen, dass steuerfinanzierte Staatsausgaben, die expansiv auf die eigene Volkswirtschaft wirken sollen, ihre Wirkung bei internationalen Ausschreibungen ins Ausland abgeben könnten.

Dass die USA sich der Öffnung des Beschaffungswesens mehr verschließen als die EU, ist nachvollziehbar. Innerhalb der EU sind europaweite öffentliche Ausschreibungen inzwischen die Regel. Es besteht also bereits Konkurrenz (mit Kostensenkungen) auf nationalen Märkten – wenn auch zulasten nationalstaatlicher Beschäftigungseffekte. Die öffentlich verfügbaren Verhandlungsprotokolle bleiben zur Position der USA zwar sehr abstrakt.²⁸ Die TTIP-Leaks-Dokumente lassen jedoch erkennen, dass sich die Verweigerung der USA auf das Argument der Zuständigkeit der einzelnen US-Bundesstaaten für ihre öffentlichen Beschaffungen stützt (sub-federal

procurement).²⁹ Offensichtlich wollen sich die US-Bundesstaaten dieses beschäftigungspolitische Instrument nicht nehmen lassen. Angesichts der bereits vollzogenen Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens innerhalb der EU (und der damit bereits realisierten Kosteneinsparungen) dürften die ökonomischen Kosten eines Verzichts der EU auf diese TTIP-Regelung begrenzt sein. Eine Herausnahme dieses Passus im Sinne eines „TTIP Light“ (im Gegenzug zur Herausnahme anderer, für die EU kritischer Themen) erscheint somit für beide Seiten überdenkenswert.

Das Streitthema „Investitionsschutz-Abkommen“

Im Grundsatz geht es bei dem im TTIP-Abkommen enthaltenen Investitionsschutzkapitel darum, internationale Investoren vor neuen nationalen Rechtsvorschriften des „Gastlandes“ zu schützen, soweit diese für die Investoren mit betriebswirtschaftlichen Nachteilen verbunden sind und wie eine direkte oder indirekte Enteignung des eingesetzten Kapitals wirken. Damit untergräbt TTIP allerdings die politische Souveränität der beteiligten Staaten, solche neuen Gesetze zu erlassen. Als besonders kritische Bereiche werden die in der EU fortschreitenden Regeln zum Umwelt- und Arbeitsschutz bzw. zur sozialen Sicherung angesehen. Beispielhaft sei der 2011 getätigte Beschluss des deutschen Bundestags zum mittelfristigen Atomausstieg angeführt, der für die betroffenen Energieunternehmen, darunter auch das schwedische Vattenfall, mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden war (Vattenfall klagt diesbezüglich).³⁰ Aber auch weniger spektakuläre staatliche Eingriffe sind denkbar, etwa neue Rechtsnormen oder Devisenbestimmungen, die es den Investoren erschweren, ihre Gewinne zurück in das Mutterland zu transferieren. Investitionsschutzabkommen sehen vor, dass die so entstehenden Auseinandersetzungen zwischen Unternehmen und Staat nicht mehr durch die jeweilige nationale Rechtsprechung des Gastlandes, sondern durch das „Investor-State Dispute Settlement (ISDS)“-Verfahren eines unabhängigen internationalen Schiedsgerichts entschieden werden. In dieses Gericht darf jede der beiden Parteien einen Rechtsvertreter der eigenen Wahl entsenden. Der dritte unabhängige Jurist des Schiedsgerichts soll von beiden Parteien gemeinsam ausgewählt werden.

Die Kritik der EU an diesem ISDS-Verfahren bezieht sich darauf, dass die Rechtsprechung autonomer, keiner nationalen Gesetzgebung unterliegender Schiedsgerichte einen Eingriff in die demokratisch legitimierte Souveränitätsrechte des Gastgeber-Staates darstellt. Letztlich

27 D. Ikenson: Fresh Ideas for a Successful Transatlantic Trade and Investment Partnership, in: CESifo Forum, 14. Jg. (2013), Nr. 4, S. 26.

28 Vgl. European Commission: Report On The 13th Round ..., a.a.O., S. 5.

29 Vgl. <https://www.ttip-leaks.org>: Note – Tactical State ..., a.a.O., S. 5.

30 Vgl. S. Wittig, a.a.O., S. 86.

wird dessen legislative Gewalt dem (Entschädigungs-) Urteil einer private Gerichtsbarkeit unterworfen, was dazu führen kann, dass die Nationalstaaten sinnvolle Rechtsnormen in den genannten Bereichen nicht mehr erlassen, weil deren ökonomische Kosten (die finanzielle Entschädigung klagender internationaler Investoren) als zu hoch eingeschätzt werden. Auch hierdurch entsteht ein „Race to the bottom“-Effekt, diesmal in Bezug auf wünschenswerte Umwelt- oder Arbeitsschutzbestimmungen. Dieser Vorwurf wird noch erhärtet durch die Regelung, dass diese Schiedsgerichte ihr Urteil unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne die Möglichkeit der Anfechtung (Revision) durch die angeklagte Partei (den Staat) fällen können.³¹

Insbesondere die US-Verhandlungspartner versuchen, die Funktionsfähigkeit unabhängiger Schiedsgerichtsverfahren durch empirische Untersuchungen zur Anwendungspraxis bereits bestehender, bilateraler Investitionsschutzvereinbarungen zu belegen (Deutschland unterhält weltweit sogar die meisten solcher Abkommen).³² Die in deren Rahmen bisher behandelten Streitfälle haben in den letzten Jahren eklatant zugenommen.³³ In den meisten Fällen wurden sie dem „International Center for Settlement of Investment Disputes“ (ICSID) vorgelegt, eine private Schiedsstelle unter dem Dach der Weltbank, die auch im Zuge der oben genannten Klage Vattenfalls gegen die BRD eingeschaltet wurde. Zu den wichtigsten anderen Streitschlichtungsstellen zählen vor allem das UN-Organ UNCITRAL (eine Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht) und die internationale Handelskammer in Paris.³⁴

Die deutsch-amerikanische Handelskammer verteidigt das ISDS-Verfahren unter anderem damit, dass die Mehrheit der Klagen (53%) vor dem ICSID bisher von EU-Unternehmen eingereicht wurden, während es von den USA nur wenige (22%) waren.³⁵ Auch wurde zumeist (in 36% der entschiedenen Fälle) zugunsten der Staaten, nicht der Investoren (27%) entschieden.³⁶ Die USA weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die US-Regierung alle neun bisher gegen sie erhobenen Klagen gewonnen

hat – woraus zu schließen wäre, dass eine Revisionsmöglichkeit für den Staat nicht erforderlich ist.

So zutreffend diese Statistiken sein mögen, sie kaschieren die guten Argumente der Gegenseite. So konnten etwa die EU-Staaten nur die Hälfte ihrer Streitfälle für sich entscheiden. Speziell in der Investorenbeziehung zwischen der EU und den USA kommt hinzu, dass bis Juni 2014 nur neun Klagen untereinander erhoben wurden, und zwar alle von US-Unternehmen gegen EU-Staaten.³⁷ Die EU-Verhandlungsführung hat also Anlass, diesen Teil von TTIP kritisch zu sehen – zumal vor allem Anwälte mit anglo-amerikanischem Hintergrund für das ICSID tätig sind.³⁸ Genau hier setzen die Ängste der EU-Bürger an. Es entsteht der Eindruck, dass eine intransparente „Paralleljustiz“ aufgebaut wird,³⁹ die darüber hinaus US-lastig und nicht anfechtbar ist. Dies wird noch verstärkt durch die gängige Praxis US-amerikanischer Anwaltskanzleien, auf Basis erfolgsabhängiger Honorare mit hohem finanziellem und personellem Aufwand horrende finanzielle Forderungen einzuklagen.⁴⁰

Man kann sich zu Recht fragen, wofür im Handel zwischen zwei Wirtschaftsblöcken (EU und USA), die beide anerkanntermaßen rechtsstaatlich organisiert sind, überhaupt ein zusätzlicher Schutz ausländischer Investoren nötig ist.⁴¹ Schließlich ist das Eigentum in beiden Regionen durch die nationalen Rechtsnormen hinreichend geschützt. Auch würde ein besonderer Schutz ausländischer Investoren letztlich nur in eine unzulässige Diskriminierung nationaler Wettbewerber münden, denen dieser Weg nicht offen steht. Auch hier liefert der Energiekonzern Vattenfall ein gutes Beispiel. Vattenfall steht durch ein internationales Investitionsabkommen (der „Energiecharta“ aus dem Jahr 1994) ein Weg offen, der den lokalen Anbietern E.ON und RWE verschlossen ist.⁴²

Tatsächlich besteht die eigentliche Motivation hinter diesem TTIP-Kapitel wohl eher in einer Präzedenzwirkung für zukünftige Abkommen mit anderen Ländern, die über weniger Rechtssicherheit verfügen als die EU oder die USA. Es geht also primär um den politökonomischen Effekt dieses Kapitels.⁴³ Gerade in Hinblick auf den wachsenden

31 Vgl. hierzu H. Klodt: Transparenz verbessern, Missbrauch erschweren, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 7, S. 459.

32 M. Klein, a.a.O., S. 463.

33 E. Yalcin, J. Karl, S. Benz, F. Teti: Der UNCTAD World Investment Report 2015: Die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen, in: ifo Schnelldienst, 68. Jg. (2015), Nr. 20, S. 54F

34 F. Draper, A. Freytag: Streitpunkt Investitionsschutz: Für und Wider des Investitionsschutzes im TTIP-Abkommen, in: ifo Schnelldienst, 67. Jg. (2014), Nr. 12, S. 3 f.

35 A. Povel, a.a.O.

36 UNCTAD: Recent Developments in Investor-State Dispute Settlement, April 2014, S. 1; E. Yalcin, J. Karl, S. Benz, F. Teti, a.a.O., S. 55.

37 UNCTAD: IIA Issues Note - Investor-State Dispute Settlement: An Information Note on the United States and the European Union, Nr. 2, Juni 2014, S. 2.

38 F. Draper, A. Freytag, a.a.O., S. 4 f.

39 F. Schorkopf: Investition – Eigentum – Menschenrechte – Gemeinwohl: Zur Vereinbarkeit des Transatlantischen Investitionsschutzes mit Rechtsstaat und Demokratie, in: ifo Schnelldienst, 67. Jg. (2014), Nr. 12, S. 6 ff.

40 F. Draper, A. Freytag, a.a.O., S. 3 f.; o.V.: Schattenjustiz: Im Namen des Geldes, in: Die Zeit vom 10.3.2014.

41 F. Draper, A. Freytag, a.a.O., S. 5; H. Klodt, a.a.O., S. 460.

42 H. Klodt, a.a.O., S. 462.

43 Ebenda, S. 460.

Handel mit Emerging-Market-Ländern wie China, deren Rechtssysteme nach wie vor Schwächen aufweisen, sind diese Präzedenzwirkungen allerdings nicht unwichtig. Vor diesem Hintergrund, aber auch aufgrund der bisherigen beiderseitigen Ablehnung des „TTIP Light“-Ansatzes, verschließen sich die EU-Staaten einem solchen Investitionsabkommen nicht grundsätzlich. Sie schränken das Verhandlungsmandat der EU-Kommission aber insofern ein, als sie auch weiterhin von ihrem souveränen Recht Gebrauch machen wollen, neue Gesetze zur Verfolgung ihrer gemeinwohlorientierten Ziele in den Bereichen Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutz, Sicherheit und Kultur erlassen zu können.⁴⁴ Darüber hinaus versuchen sie zu erwirken, dass der Prozess zunächst Verfahren zur Herstellung einvernehmlicher Lösungen (Consultations) enthält,⁴⁵ dass die Zusammensetzung der Schiedsgerichte professionalisiert wird (Einsatz berufsmäßiger Richter) und dass unabhängige internationale Organisationen als Berufungsinstanzen eingesetzt werden, die bereits Erfahrungen mit solchen Streitfällen gesammelt haben (wie etwa UNCITRAL). Eine bindende, d.h. nicht anfechtbare Rechtsprechung, wie sie derzeit vom ICSID praktiziert wird, lehnen sie ab. Die EU orientiert sich an dem mit Kanada erarbeiteten CETA-Abkommen, das diesen Vorbehalt bereits durch diverse Regelungen Rechnung trägt, geht aber mit ihrem Wunsch nach einem fest zu installierenden internationalen Investitionsgerichtshof noch darüber hinaus.⁴⁶

Diese Positionen der EU erscheinen nachvollziehbar. Sollten sie sich gegenüber den USA nicht durchsetzen lassen, wäre in der Tat zu erwägen, das Investitionsschutzabkommen zunächst komplett aus TTIP herauszunehmen (TTIP Light). Ein ökonomisch sinnvolles Freihandelsabkommen zu verzögern zugunsten einer Investorenschutzkomponente, die in dem relativ rechtssiche-

ren Raum von TTIP nur von eingeschränktem Wert ist, erscheint wenig sinnvoll.

Zusammenfassende Bewertung

Einige der kontrovers diskutierten TTIP-Themen enthalten durchaus Potenzial für ein beiderseitiges Entgegenkommen – dies gilt insbesondere für einige Bereiche des Verbraucherschutzes im Agrarhandel, aber auch für die Verfahrensweisen des Investitionsschutzes. In anderen Bereichen des Verbraucherschutzes oder des Schutzes umwelt- oder arbeitsrechtlicher Standards scheint eine kurzfristige Einigung schwieriger. Die Verhandlungsdokumente verweisen mehrfach auf die Möglichkeit, solche Themen im Vertrag zu belassen, aber gemeinsame Arbeitsgruppen oder Kommissionen vorzusehen, die mit der Aufgabe betraut werden, nach Abschluss des Abkommens die offenen Fragen sukzessive in beiderseitigem Einvernehmen zu lösen.⁴⁷

Dies scheint a priori ein guter Ansatz zu sein, wird aber vor dem Hintergrund weit verbreiteter Ängste und teils massiver öffentlicher Kritik wohl nicht immer für eine breite Akzeptanz des TTIP-Vertrages ausreichen. Letztlich bedeuten solche Ansätze auch immer ein Verschieben der (ungewissen) Problemlösung in die Zukunft. In solchen Fällen bietet es sich durchaus an, die besonders strittigen Themen ganz aus dem Abkommen herauszulösen. Das Beispiel des Investitionsschutzkapitels zeigt, dass hierdurch nicht immer viel von der Wirkung von TTIP verloren gehen muss. Und letztlich schließt dieser „TTIP Light“-Ansatz ja nicht die Möglichkeit aus, weiter an einer Einigung in diesen Fragen zu arbeiten und sie später in TTIP zu integrieren.

44 Zum EU-Verhandlungsmandat vgl. http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/process/index_de.htm.

45 Vgl. <https://www.ttip-leaks.org>: Note – Tactical State ..., a.a.O., S. 24.

46 G. Kolev, J. Matthes, a.a.O., S. 162; EU Commission: Report On The 13th Round ..., a.a.O., S. 18.

47 Vgl. z.B. <https://www.ttip-leaks.org>: Chapter on Agriculture, Art. X.7 – Committee on Agriculture, Chapter on SPS measures, Art. X.15 und X.16 – Joint Management Committee bzw. Technical Working Groups on SPS matters oder auch EU Annex X-A, Art. 10 – Committee on Trade in Wines and Spirit Drinks.

Title: After “TTIP Leaks” Follows “TTIP Light”?

Abstract: *The “TTIP Leaks” documents published by Greenpeace in Mai 2016 offered some new insides into the progress of TTIP negotiations and gave a new drive to public discussions on the issue. Although the value added in transparency produced by the Greenpeace papers is limited, it nevertheless seems to support the more critical opinion on TTIP. By building up pressure from the public, it reduces the probability to successfully finalize the ongoing negotiations within the intended timeframe and fosters the idea to agree on some form of “TTIP Light” rather than letting the negotiations fail completely. Based on available information including the Greenpeace papers, this article tries to analyze the most critically discussed elements of TTIP with a view to rationalize a decision on compromising on any of these components or on dropping some of them altogether in favor of a reduced “TTIP Light” solution.*

JEL Classification: F21, F53, K33