

Stellungnahme
für die
Öffentliche Anhörung
zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft
im Europa- und Rechtsausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern
am 3. Dezember 2014

Jürgen Matthes
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Vorbemerkung

Die Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) haben eine unerwartet dynamische und zuweilen sehr skeptische Debatte entfacht. Einige kritische Argumente in dieser Diskussion sind durchaus gerechtfertigt und machen konstruktives Handeln der politischen Akteure oder auch das bewusste Ziehen von Grenzen in den Verhandlungen nötig. Andere Thesen der Skeptiker erscheinen eher überzogen und können unnötige Ängste in der Bevölkerung schüren. Es ist Aufgabe von Wissenschaft und Politik, hier mit einer nüchternen und objektiven Analyse die Spreu vom Weizen zu trennen und konstruktive Handlungsoptionen aufzuzeigen. In dieser Stellungnahme werden zunächst die ökonomischen und politischen Vorteile von TTIP herausgestellt. Im Anschluss daran werden die wesentlichen Argumente der Kritiker auf ihre Substanz hin geprüft.

1. Vorteile von TTIP

1.1 Ökonomische Bewertung

TTIP dürfte mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit mittelfristig nennenswerte Wohlstandsgewinne bringen, das sagen fast alle verfügbaren Studien.¹ Die genaue Höhe dieser Gewinne ist aufgrund großer methodischer Herausforderungen und der Ungewissheit bezüglich des Umfangs des geplanten Freihandelsabkommens kaum verlässlich quantifizierbar. Daher verwundert es nicht, dass verschiedene Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Jenseits dieser Versuche quantitativer Abschätzungen kann und sollte aber auch qualitativ argumentiert werden. Aus Sicht der Ökonomie schaffen offene Märkte und freierer Handel auf vielfältige Weise Wohlstandsgewinne und Vorteile für Verbraucher. Eine simple Überlegung verdeutlicht die grundlegende Ratio dieser These: Offene Märkte schaffen mehr Handlungsmöglichkeiten, sei es beim Export, beim Import, für Investitionen oder auch bei der Kapitalanlage. Diese zusätzlichen Optionen werden in der Regel nur dann genutzt, wenn sie den handelnden Akteuren einen höheren Nutzen versprechen.

¹ Einzige Ausnahme bildet eine jüngst publizierte Studie der Tufts University (Capaldo, Jeronim, 2014, The Transatlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability, GDAE Working Paper 14-03, Oktober 2014). Sie kritisiert die übrigen bisherigen Studien und postuliert mithilfe eines Handelsmodells der UN (United Nations Global Policy Model) negative Wohlfahrts- und Beschäftigungseffekte. Die Belastbarkeit dieser Ergebnisse ist derzeit noch nicht nachgewiesen.

Die ökonomischen Wirkungskanäle für eine Wohlstandssteigerung umfassen dabei komparative Vorteile und vor allem die Nutzung von Größenvorteilen in der Produktion, die gerade im stark intra-industriell geprägten EU-US-Handel besonders zur Geltung kommen können. Hinzu kommt eine höhere Wettbewerbsintensität, die große Anreize zu mehr Effizienz, Innovation und Kundenorientierung gibt. Aus Sicht der Verbraucher senkt Handelsliberalisierung daher die Preise und erhöht die Produktvielfalt. Das wird aller Voraussicht nach auch im Handel mit den USA der Fall sein.

Zahlreiche Studien und die Erfahrung vieler Länder (vor allem in Asien) zeigen, dass offene Märkte und freier Handel (begleitet von einer konstruktiven Wirtschaftspolitik) ein wichtiges Rezept für mehr Wohlstand und Beschäftigung sind. Deutschland mit seiner traditionell großen Handelsoffenheit ist ein weiteres Beispiel für dieses Erfolgsrezept. Das sogenannte deutsche Wirtschaftswunder beispielsweise gründete wesentlich auf einer Re-Integration in die Weltmärkte.

Und auch der EU-Binnenmarkt hält wichtige Lehren bereit. Vor seiner Einführung herrschte in Europa große Skepsis. Doch inzwischen haben die (meisten) Menschen die Vorteile eines sehr freien Austauschs von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit schätzen gelernt. Auch verschiedene Studien belegen die positive Wohlstandswirkung des Binnenmarktes, der weit über reine Zollsenkungen hinausgeht. TTIP wird sich ebenfalls nicht auf Zollreduktion beschränken, sondern auch andere Handelsbarrieren abbauen und mehr regulatorische Zusammenarbeit anstreben.

Gerade in diesem Bereich liegen die größten Potenziale für Wohlstandsgewinne, wie die meisten Studien zeigen. Die Zölle von USA und EU sind bis auf begrenzte Ausnahmen (etwa bei bestimmten Fahrzeugen, Textilien oder im Agrarbereich) im Durchschnitt bereits recht niedrig. Im gegenseitigen Industriewarenhandel liegt der (gewichtete) Zoll-Durchschnitt bei rund 2,8 Prozent. Doch aufgrund des relativ hohen Handelsvolumens zwischen der EU und den USA bietet TTIP auch hier nennenswerte Vorteile. So lassen sich beim angestrebten vollständigen Zollabbau allein im Industriewarenhandel schätzungsweise rund 3,5 Milliarden Euro einsparen – zugunsten von Verbrauchern und Unternehmen.

Die anderen Handelsbarrieren, die vor allem aus bürokratischen Hemmnissen bestehen, sind allerdings noch deutlich höher. Sie lassen sich im Durchschnitt beim Export in die USA auf rund 20 Prozent des Warenwerts beziffern. Dahinter stehen im Industriewarenhandel vor allem unterschiedliche Regulierungen und Vorschriften für technische Geräte. Sie zwingen Unternehmen dazu, für den US-Export Spezialanfertigungen zu machen oder bedingen zusätzliche Test- und Zulassungsverfahren für Produkte, die in der EU bereits getestet und zugelassen sind. Das ist in manchen Fällen durchaus gerechtfertigt, wie etwa im Chemiesektor, wo die Regulierungen auf beiden Seiten des Atlantiks deutlich verschieden sind. Doch es gibt auch Bereiche, in denen die erzielten Sicherheitsniveaus für Verbraucher und Umwelt auf beiden Seiten ähnlich hoch sind, sich die Instrumente zur Erreichung dieses Niveaus aber nennenswert unterscheiden – und damit unnötige Handelshemmnisse darstellen. Hier bieten sich zur Minderung dieser Barrieren verschiedene Möglichkeiten an: eine weitgehende Harmonisierung, der Übergang auf internationale Standards oder eine gegenseitige Anerkennung. Es ist aber erneut zu betonen, dass dies nur für den Fall annähernd gleicher Sicherheitsniveaus gelten soll und darf. Wo die Präferenzen in der EU und den USA zu unterschiedlich sind, ist eine gegenseitige Anerkennung zu Recht nicht vorgesehen.

Der Abbau von als unnötig identifizierten bürokratischen Unterschieden und Hemmnissen senkt die Kosten und Preise für Unternehmen und Verbraucher. Vor allem bietet diese Art der regulatorischen Zusammenarbeit die Chance, dass mehr Unternehmen die Möglichkeiten des Exports in den USA wahrnehmen. Denn vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) schrecken derzeit häufig noch vor den technischen und rechtlichen Herausforderungen der unterschiedlichen Regulierungen für ihre Produkte zurück. TTIP bietet folglich besonders für KMU wichtige neue Expansionsmöglichkeiten und dürfte daher gerade hier zu einem Zuwachs an Arbeitsplätzen führen.

1.2 Außenpolitische Bewertung

So wichtig die ökonomischen Vorteile von TTIP sind, so sehr muss der Blick auch auf die außenpolitische Bedeutung dieses Abkommens gerichtet werden. Die Relevanz eines (wieder) engeren Schulterschlusses mit den USA zeigen nicht zuletzt die vielen geopolitischen Risiken in der jüngsten Vergangenheit auf. Die deutliche Hinwendung der USA nach Europa ist inzwischen keine Selbstverständlichkeit mehr. Vielmehr blicken die Vereinigten Staaten schon seit längerer Zeit vor allem auf den sich dynamisch entwickelnden asiatisch-pazifischen Raum. Sie verhandeln mit vielen Staaten der Region (aber ohne Beteiligung Chinas) ein Transpazifisches Partnerschaftsabkommen (TPP), das bereits sehr weit gediehen ist. Zudem ist es um das Image der EU nicht zum Besten bestellt. Unter den Neokonservativen der Bush-Administration war noch verächtlich vom „alten Europa“ die Rede. Und in der Euro-Schuldenkrise war der Blick aus den USA auf die Entscheidungsfähigkeit der Eurozone zuweilen überaus kritisch. Hier wurden zwar nach und nach wichtige und richtige Weichen zur Stärkung der Europäischen Währungsunion gestellt, doch aus Sicht der USA galten die Schritte häufig als „too little, too late“.

Deutschland und die EU haben aber zu Recht den Anspruch, die Weltpolitik und das Welthandelssystem des 21. Jahrhunderts mitzugestalten. Angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse ist dies freilich nicht garantiert. Die Gefahr besteht, dass die EU in der Weltpolitik von den USA und China (als einer faktischen G2) mittelfristig marginalisiert wird. Das darf nicht geschehen. Deutschland und die EU sollten im Rahmen einer G3 auf Dauer mit am Tisch sitzen.

Die EU muss daher ihren Gestaltungsanspruch in der Welt durch die Demonstration von Handlungsfähigkeit untermauern. Eine kritische und abgewogene Debatte über TTIP ist sicherlich nötig. Doch der Diskurs wurde bislang von wichtigen Beteiligten – auch im Bereich der Politik – überzogen skeptisch und ablehnend geführt und war mit einem latenten Anti-Amerikanismus vermischt. Hier ist mehr Weitsicht gefordert. Manche Kritik an TTIP ist richtig und die Verhandlungen müssen am Ende gewisse Mindestziele erfüllen (siehe unten). Sollte TTIP trotzdem aufgrund wenig nachvollziehbarer und pauschaler Widerstände in Deutschland scheitern, wäre das für die deutsche Außenpolitik ein fatales Signal und ein Desaster.

Deutschland würde sich zudem die Möglichkeit entgehen lassen, zukünftige Standards für den internationalen Handel gemeinsam mit den EU-Partnern und den USA mitbestimmen zu können. TTIP bietet aufgrund der sehr großen wirtschaftlichen Relevanz dazu die Chance und kann in wichtigen Bereichen beispielgebend für andere Handelsabkommen und auch für die WTO sein. Wer sich vor Globalisierung, Schwellenländerkonkurrenz und einer allmählichen Erosion unserer Standards fürchtet, müsste daher eigentlich für TTIP sein.

2. Mögliche Risiken und Nachteile

Die EU hat zwar bereits viele bilaterale Handelsabkommen geschlossen. Abgesehen von den frühen Übereinkünften mit den EFTA-Staaten sind die Partner meist Entwicklungs- und Schwellenländer. Vorwiegend geht es in den letztgenannten Abkommen um den Zollabbau. In einigen jüngeren Abkommen – etwa mit Südkorea und mehr noch mit Kanada (CETA) – werden auch stärker die regulatorische Zusammenarbeit und damit der Abbau von Nicht-Zollbarrieren betont. TTIP soll hier noch deutlich weiter gehen. Damit sind mehr als jemals zuvor auch heimische Regulierungen und Standards mit in die Verhandlungen einbezogen. Es erscheint daher verständlich und gerechtfertigt, dass ein so umfassendes Abkommen wie TTIP schon im Vorfeld zu kritischem Nachdenken führt.

Tatsächlich ist eine nüchterne und sachliche Analyse der Argumente nötig. Vor allem mit Blick auf die Themen Verbraucherschutz, öffentliche Daseinsvorsorge und Mindestlöhne werden aber von den TTIP-Gegnern teilweise recht fragwürdige Argumente vorgebracht. Die Kritik an der mangelnden Transparenz im Hinblick auf TTIP und CETA sowie an den bisherigen Standards bei Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren erscheint dagegen in weiten Teilen durchaus gerechtfertigt, wobei sich hier konstruktive Verbesserungsmöglichkeiten zeigen und anbieten.

2.1 Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz

Als besonders sensibel gelten zu Recht die Bereiche Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz. In der öffentlichen Debatte hat sich hier das Chlorhähnchen als Symbol der Skeptiker etabliert, obwohl das Bundesinstitut für Risikobewertung die Unschädlichkeit der Chlorbehandlung von Hähnchenfleisch bestätigt hat. Auch wenn es zuletzt etwas ruhiger um dieses Thema geworden ist, erscheint dieses Beispiel doch fragwürdig und schürt überzogene Ängste..

Man könnte vorbringen, dass die meisten deutschen Verbraucher gefühlsgeliebt gleichwohl die Chlorbehandlung ablehnen. Dabei ist deutsches Geflügelfleisch nach Expertenangaben stark mit gefährlichen Keimen behaftet, was eine Chlorbehandlung deutlich vermindern würde. Die ordnungspolitisch richtige Antwort auf diese Unterschiede wäre kein Importverbot, sondern eine klare Kennzeichnung, sodass Konsumenten die bewusste und überlegte Wahl ermöglicht wird.

Auch generell täuscht der Eindruck, die US-Verbraucherschutzstandards seien pauschal deutlich geringer als in der EU. In zahlreichen Bereichen trifft sogar das Gegenteil zu, etwa bei den Grenzwerten für Antibiotikagebrauch bei Biorindern, bei Handystrahlung oder beim Bleigehalt von Kinderspielzeug. Darüber hinaus vertrauen US-Bürger eher ihren eigenen Standards und lehnen manche in der EU zugelassenen Produkte ab, wie etwa Produkte aus Rohmilch.

Richtig ist allerdings, dass die Standardsetzung in den USA generell nicht auf dem Vorsichtsprinzip beruht wie in der EU. Manche Bereiche sind daher weniger streng geregelt, etwa die Verwendung von Wachstumshormonen in der Rinderzucht oder die Verwendung gentechnisch veränderter Lebensmittel. Hier liegt die Beweislast beim Staat, der die gesundheitliche Schädlichkeit erst belegen muss. In der EU hingegen haben tendenziell eher die Anbieter die Unschädlichkeit nachzuweisen. Ein sehr starkes und umfassendes Produkthaftungsrecht setzt in den USA trotz des grundsätzlichen Nachsorgeprinzips gleichwohl der Wirtschaft starke Anreize, bei potenziellen Gesundheitsgefahren Vorsicht walten zu lassen. Die bekannten Auswüchse in diesem Bereich lassen es nicht ratsam erscheinen, dass sich die EU dem US-Prinzip annähert. Diese grundsätzlichen Unterschiede im Regulierungsansatz bedeuten, dass im Rahmen von TTIP das Potenzial für eine Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung, die nur bei einem annähernd gleichen Sicherheitsniveau greifen soll, sehr beschränkt ist. Zudem ist das Vorsichtsprinzip auch im Verhandlungsmandat für die EU-Kommission fest verankert.

Dort steht auch sehr deutlich – und das ist in diesem Zusammenhang ein entscheidendes Argument –, dass das hohe Niveau an Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz in der EU erhalten bleiben soll. Zudem gibt es klare politische Zusicherungen aufseiten der EU und der USA – bis auf die Ebene der Bundeskanzlerin und des US-Präsidenten – dass diese Standards durch TTIP nicht aufgeweicht werden sollen. Die anhaltenden Behauptungen mancher TTIP-Gegner sind daher schlichtweg falsch, es werde unweigerlich zur Einfuhr von Fleisch von Tieren kommen, die geklont oder mit Wachstumshormonen behandelt wurden. Im weiteren Verhandlungsprozess muss aber – auch durch kritische Beobachtung durch die Zivilgesellschaft – sichergestellt werden, dass diese deutlichen politischen Versprechen auch eingehalten werden.

2.2 Kommunale Dienstleistungen, Gesundheit, Kultur und europäische Arbeitsstandards

Große Sorge herrscht auch in den Bereichen kommunaler Dienstleistungen (vor allem der öffentlichen Daseinsvorsorge), Gesundheitsversorgung, Kultur und europäischen Arbeitsstandards (vor allem bei den Mindestlöhnen). In Verbindung mit einem sogenannten Negativlisten-Ansatz bei der Dienstleistungsliberalisierung und mit dem avisierten Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren drohten – so die Behauptungen der TTIP-Skeptiker und die Sorge vieler Kommunalvertreter – die staatlichen Handlungsmöglichkeiten stark eingeschränkt zu werden. In der Folge könnten US-Firmen sich einklagen und es würde de facto eine breite Privatisierungspflicht bis hin zur Wasserversorgung oktroyiert. Diese Befürchtungen können jedoch überwiegend entkräftet werden.

So soll die öffentliche Daseinsvorsorge, die meist im Rahmen des kommunalen Regulierungsrechtes liegt, von TTIP nicht tangiert werden. Denn gemäß dem Verhandlungsmandat sollen in diesem Bereich keine Regelungen getroffen werden, die über den bisherigen Stand im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS hinausgehen. Dies war auch übliche Praxis in den bisherigen bilateralen Handelsabkommen der EU. Eine Änderung dieses Ansatzes ist nicht geplant. So gibt es in CETA eine Generalausnahme für kommunale Dienstleistungen. Damit wird in diesem Bereich der Ansatz der Negativliste ausgehebelt, nach dem alles zu liberalisieren ist, das nicht explizit in eine Ausnahmeliste eingetragen wird. In der Folge wird besonders die kommunale Wasserversorgung nicht unter Privatisierungsdruck kommen. Und bei öffentlichen Ausschreibungen wird es auch weiterhin möglich sein, soziale oder ökologische Kriterien verbindlich einzufordern.

Im öffentlichen Gesundheitswesen sind – anders als von manchen behauptet – nach Auskunft der Bundesregierung keine Privatisierungstendenzen bei der gesetzlichen Krankenversicherung oder den kommunal getragenen Rettungsdiensten zu erwarten. Auch bei Zulassungsverfahren von Kassenärzten und Apothekern soll es demnach keine Änderungen geben.

Im Kulturbereich sollen ebenfalls weitestgehend Ausnahmen gelten. So ist hier keine Öffnung für ausländische Wettbewerber geplant. Staatliche finanzielle Unterstützung im Kulturbereich soll – wie auch bei CETA gewährleistet – ebenfalls bei TTIP gemäß Verhandlungsmandat weiterhin möglich bleiben und nicht über internationale Schiedsgerichte ausgehebelt werden können.

Mit Blick auf die Arbeitnehmerrechte werden Mindestlöhne (einschließlich deren Erhöhung) und die Tarifautonomie unangetastet bleiben. Das soll wie in CETA durch eine sogenannte Arbeitsmarktklausel gesichert werden.

2.3 Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitschlichtung

Besonders kritisch wird über den Investitionsschutz und vor allem die Investor-Staat-Streitschlichtung diskutiert. Sogar die Bundesregierung hat sich nach dem Regierungswechsel im Jahr 2013 inzwischen anders positioniert und sich mit Blick auf CETA und TTIP dagegen ausgesprochen. In der Tat existiert eine Reihe von substanziellen Kritikpunkten vor allem an den bestehenden Verfahren von internationalen Investor-Staat-Streitschlichtungen (ISDS), die von skeptischen Beobachtern zu Recht moniert werden. Gleichwohl – oder auch gerade deshalb – spricht sich das Institut der deutschen Wirtschaft Köln dafür aus, Investorenschutz und besonders ISDS in TTIP nicht auszuklammern.

Denn mit TTIP besteht die Chance, die Nachteile der bisherigen ISDS-Verfahren aus der Welt zu schaffen und diesen seit Jahren bestehenden internationalen Rechtsprechungsmechanismen eine sachgerechtere und zukunftsfähigere Form zu geben. Mit CETA hat die EU-Kommission bereits sehr deutliche Verbesserungen erreicht:

- Im Gegensatz zu den bisherigen bilateralen Investitionsschutzabkommen Deutschlands mit rund 130 Ländern schreibt CETA explizit das Regulierungsrecht des Staates fest, und zwar bereits in der Präambel, die für die Schiedsrichter bei der Auslegung von hoher Bedeutung ist.

- Darüber hinaus werden Begriffe, die in den deutschen Abkommen kaum näher definiert sind, wesentlich genauer spezifiziert (z. B. indirekte Enteignung, billige und gerechte Behandlung). So wird ein Investor trotz Gewinneinbußen durch eine staatliche Maßnahme keine Entschädigung erhalten, wenn der betreffende Staat im öffentlichen Interesse, nicht diskriminierend und nicht manifest unverhältnismäßig agiert hat.
- Mit den schärferen Begriffsdefinitionen wird der Auslegungsspielraum der Schiedsgerichte deutlich eingeengt. Der Spielraum kann durch bindende Auslegungsvorgaben eines ständigen CETA-Komitees im Zeitverlauf noch weiter eingeschränkt werden.
- Zudem ermöglicht CETA, ungerechtfertigte Klagen bereits im Vorfeld eines Verfahrens abzuweisen und legt dem Unterlegenen die Prozesskosten der gegnerischen Partei auf. Damit werden die Anreize deutlich reduziert, mit fragwürdigen Klagen zu drohen, um Staaten von unliebsamen regulatorischen Maßnahmen abzuhalten.

CETA hat somit deutliche Fortschritte gebracht, deren Belastbarkeit in einigen Details juristisch aber noch zu prüfen ist. TTIP sollte noch weiter gehen. Es sollte beispielsweise eine Berufungsinstanz fest vorsehen, was CETA bislang nur als Möglichkeit avisiert. Zudem gilt es sicherzustellen, dass mögliche staatliche Schuldenschnitte und Bankenabwicklungen nicht zu Entschädigungen für US-Investoren führen.

Es wäre unter diesen Voraussetzungen eine vertane Chance, auf das „I“ in TTIP zu verzichten, ist dieses Abkommen doch explizit mit dem Ziel angegangen worden, auch gegenseitige Investitionen noch besser zu schützen. Das gängige Gegenargument lautet jedoch hier, die USA und die EU verfügten über verlässliche Rechtssysteme. Das mag grundsätzlich richtig sein. Die Gefahr staatlicher Willkür und entschädigungsloser Enteignungen in Entwicklungsländern ist zweifellos größer. Zahlreiche Beispiele in diesen Staaten illustrieren, warum Investoreninteressen schutzwürdig sind und warum Deutschland schon 1959 mit Pakistan sein erstes Investitionsschutzabkommen geschlossen hat. Die Regierungen in den USA und der EU sind hier sicherlich verlässlicher und in Streitfällen schützen Recht und Gerichte ausländische Unternehmen wesentlich besser. Doch ist hinterfragbar, wie gut regionale Gerichte in den USA oder Gerichtssysteme in manchen EU-Ländern für die Herausforderungen des internationalen Handelsrechts gerüstet sind und ob nicht gelegentlich doch ein gewisser Bias gegen ausländische Unternehmen existiert. Auch zeigt die Erfahrung, dass Gerichtsverfahren auf beiden Seiten des Atlantiks teilweise überaus lang sind. Italien ist dafür ein bekanntes Beispiel in der EU, aber auch mit US-Gerichten wird von teils sehr langen Verfahren berichtet. Hier kann ein verbessertes und an die modernen Anforderungen angepasstes ISDS ein deutlicher Fortschritt sein.

Wichtiger noch ist, dass ein solches ISDS über TTIP hinaus wirken könnte und sollte. Es kann beispielgebend für andere Länder und zukünftige EU-Abkommen sein. Mit Blick auf die Übertragbarkeit ist allerdings zu unterscheiden zwischen den gegenseitigen Zugeständnissen im Rahmen des Investitionsschutzabkommens, die von Land zu Land unterschiedlich sein können, und dem generalisierbaren Rahmen für ein modernisiertes ISDS-Verfahren. Im Idealfall kann ein neuer global ausstrahlender ISDS-Standard geschaffen werden, der einerseits Investoren verlässlich und effizient gegen staatliche Willkür schützt, aber andererseits auch den Staaten besser als bisher ihr Regulierungsrecht zubilligt und sie vor ungerechtfertigten Klagen schützt.

Ein verlässliches und hohen Standards genügendes ISDS-Verfahren sollte auch Teil des Investitionsschutzabkommens sein, das die EU derzeit mit China verhandelt. Wenn die EU jedoch gegenüber den USA darauf mit Verweis auf das verlässliche US-Rechtssystem verzichtet, dann erscheint es schwer vorstellbar, dass China sich auf ein modernisiertes ISDS-Verfahren einlassen wird.

2.4 Mangelnde Transparenz

Auch bei der Frage der Transparenz ist eine differenzierte Beurteilung nötig. Einerseits war die Offenheit der EU-Kommission bei einem Handelsabkommen noch nie so groß wie bisher. Neben den Online-Informationen auf den Seiten der Generaldirektion Handel sind hier vor allem die regelmäßigen Stakeholder-Foren und die öffentlichen Konsultationen zum Investitionsschutz und zu KMU zu nennen. Zudem ist unzweifelhaft, dass gewisse und besonders frühe Verhandlungsdokumente aus taktischen Gründen nicht öffentlich gemacht werden sollten.

Andererseits bleiben noch erhebliche Lücken bei der Transparenz. Das gilt für die interessierte Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft, aber bemerkenswerterweise auch für die Parlamente in der EU und in den Mitgliedstaaten. Es erscheint beispielsweise wenig nachvollziehbar, dass das TTIP-Verhandlungsmandat und auch der finale Text des ausverhandelten CETA-Abkommens erst so spät veröffentlicht wurden. Die Bundesregierung hat hier offensichtlich schon früh mehr Offenheit gefordert. Zwar kann die EU dies nicht allein entscheiden, weil die Verhandlungspartner zustimmen müssen. Doch sollte die EU-Kommission zukünftig hier noch deutlich mehr Überzeugungsarbeit leisten. Die Transparenzinitiative der neuen EU-Kommission ist in diesem Zusammenhang dringend nötig und willkommen.

Es bleibt aber abzuwarten, ob damit wirklich ausreichend Transparenz geschaffen wird. So muss gewährleistet sein, dass die nationalen Parlamente und vor allem das Europäische Parlament den Verhandlungsprozess kontinuierlich begleiten und kritisch prüfen können. Denn am Ende dieses Prozesses wird das Abkommen nur im Ganzen angenommen oder abgelehnt werden können. Daher ist es unverzichtbar, dass als notwendig erachtete Korrekturen im laufenden Prozess bereits angebracht werden können. Auch der kritische Blick der Zivilgesellschaft auf sich abzeichnende Festlegungen im Verhandlungsprozess bleibt bedeutsam. Die Transparenz muss letztlich so groß sein, dass Parlamente und kritische Öffentlichkeit die Einhaltung der politischen Versprechen – vor allem in Sachen Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz sowie bei Daseinsvorsorge, Kultur und Arbeitnehmerrechten – auch konkret überprüfen können.

2.5 TTIP, Drittländereffekte und die Welthandelsordnung

Kontrovers diskutiert wird auch die Frage, ob TTIP der Welthandelsordnung schaden oder nutzen wird. In der bisherigen Konzeption soll TTIP den beiden Handelspartnern EU und USA durch bilaterale Präferenzen gegenseitige Vorteile verschaffen. Dabei kann es zu Handelsumlenkungen und damit negativen Rückwirkungen auf Drittländer kommen. Vorhandene Studien kommen auch hier zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die Effekte auf Drittländer werden umso weniger negativ und gegebenenfalls auch positiv sein, je mehr Wachstum TTIP generiert, je mehr andere Staaten in Reaktion auf TTIP ihrerseits Handelsbarrieren abbauen und je offener TTIP gestaltet wird.

Die Welthandelsordnung ist komplizierter geworden und droht durch zunehmenden Protektionismus weiter geschädigt zu werden. Die Welthandelsorganisation (WTO) ist mit Blick auf weitere Handelsliberalisierung nur begrenzt handlungsfähig, wie die lange Krise der Doha-Welthandelsrunde (trotz kleinerer jüngerer Fortschritte) belegt. Bilaterale Handelsabkommen sind daher faktisch fast der einzige Ausweg. Ordnungspolitisch bleibt der Multilateralismus aber der Königsweg. Denn bilaterale Handelsabkommen ermöglichen zwar mehr Liberalisierung. Doch ihre Vielzahl bildet in globaler Perspektive ein kompliziertes Netz von Abkommen, das vor allem KMU den Handel schwerer macht. Es geht folglich darum, den Multilateralismus wieder zu beleben. Die Verantwortung dafür tragen die großen Handelsnationen, also allen voran die EU und die USA. Aber auch China und die anderen großen Schwellenländer, die (neben den USA) bisher viele Initiativen in der WTO blockiert haben, sind in der Pflicht, sich stärker als bisher auf den kooperativen Multilateralismus einzulassen.

TTIP ist aufgrund seiner Größe der Gipfel des Bilateralismus und hat daher große Ausstrahlkraft. Diese Kraft gilt es, politisch klug und konstruktiv zu nutzen. Der transatlantische Schulterchluss durch TTIP mag manche Schwellenländer irritieren und könnte daher, so die Befürchtung mancher Beobachter, die Verhandlungen bei der WTO weiter erschweren. Doch auch das Gegenteil ist denkbar. Denn TTIP mag die Emerging Markets auch veranlassen, konstruktiver am Verhandlungstisch in Genf zu agieren, um mögliche Handelsumlenkungseffekte durch eine multilaterale Liberalisierung zu mindern. Klug genutzt kann TTIP daher ein wichtiger Hebel dafür sein, den Multilateralismus wieder zu beleben. Das müssen sich die EU und die USA explizit zum Ziel nehmen, um ihrer Verantwortung für die Welthandelsordnung gerecht zu werden.

Abschließende Bemerkungen

TTIP muss weiterhin die in der EU gewohnt hohen Standards gewährleisten und ein ISDS schaffen, das modernen Ansprüchen genügt. Dann kann TTIP zum wichtigen ökonomischen und politischen Signal werden: für die Förderung des Wachstums, für die Handlungsfähigkeit der EU, für den Multilateralismus und gegen den aufkeimenden Protektionismus. Es sollte nicht vergessen werden: Die Debatte über TTIP ist auch ein Diskurs über das Pro und Kontra von Globalisierung und Marktwirtschaft. Diesen Fundamenten verdankt Deutschland als offene Volkswirtschaft seinen hohen Lebensstandard und bleibt auch in Zukunft darauf angewiesen.