

TTIP: Gut gemeint - schlecht gemacht

Düsseldorf, 20. November 2015

Professor Bert Rürup

Vor einigen Tagen überreichte das „Bündnis Stopp TTIP“ 3,28 Millionen Unterschriften dem Präsidenten des Europaparlaments, Martin Schulz (SPD). Fast die Hälfte der Unterschriften stammt aus Deutschland. Selten war die Kritik an einem internationalen Abkommen lauter, selten war der koalitionäre Schulterschluss, dieses Projekt durchzuziehen, enger. Der Grund: Selten ging es in einem Konflikt um so viele Interessen.

TTIP steht für Transatlantic Trade and Investment Partnership. Vorbereitet wurde dieses Abkommen in der „High Level Working Group on Jobs and Growth“. Diese vom US-Handelsbeauftragten Ron Kirk und dem damaligen EU-Handelskommissar Karel de Gucht geleitete Expertengruppe war auf dem EU-USA-Gipfeltreffen Ende November 2011 ins Leben gerufen worden. Der Abschlussbericht dieser Gruppe wurde im Februar 2013 vorgelegt. Die eigentlichen TTIP-Verhandlungen begannen im Sommer 2013 und sollen im Laufe des Jahres 2016 abgeschlossen werden.

Inhaltlich geht es um ein völkerrechtlich verbindliches Freihandels- und Investitionsschutzabkommen zwischen den USA und den Ländern der Europäischen Union. TTIP steht in einer Reihe mit anderen Abkommen wie CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), TPP (Trans-Pacific Partnership), TiSA (Trade in Services Agreement) oder NAFTA (Nord American Free Trade Agreement). Mit Hilfe dieser Verträge zwischen einzelnen Ländern oder Ländergruppen soll, neben gesamtwirtschaftlichen Vorteilen für die Vertragsparteien, auch die seit geraumer Zeit anhaltende Stagnation in den Verhandlungen über allgemein verbindliche Handelserleichterungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) ein Stück weit überwunden werden. Der Preis für die Vorteile der Vertragsparteien sind allerdings mögliche Benachteiligungen von Staaten, die nicht an diesen Abkommen beteiligt sind. Denn Jacob Viner hat bereits 1950 darauf hingewiesen, dass bi- oder multilaterale Handelsabkommen zu einer Umlenkung von Handelsströmen zulasten der nicht beteiligten Staaten führen können.

Der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr ist zu begrüßen. Er sollte aber nicht zu einem Götzen gemacht werden, wie dies Rainer Hank, Leiter des Wirtschaftsressorts der „FAZ am Sonntag“, tut, wenn er meint „Demokratie sei überbewertet“ im Vergleich zum Freihandel. Denn auch wenn man davon ausgehen kann, dass ein Abbau von Zollbarrieren und eine Verringerung von nicht-tarifären Handelshemmnissen grundsätzlich mit Wohlfahrtsgewinnen für die beteiligten Länder verbunden ist, so gebietet es die intellektuelle Redlichkeit darauf hinzuweisen, dass damit noch nichts gesagt ist, wie sich diese Gewinne auf die einzelnen Länder verteilen und wer dort die Begünstigten und die Verlierer sind. Zudem ist es nicht so wie – naive – Freihandelsbefürworter behaupten, dass ein möglichst ungehinderter Güteraustausch zwischen allen Ländern stets der beste Weg ist, um auf einen höheren Wachstumspfad zu gelangen. Da sind die neuere ökonomische Theorie und die Wirtschaftsgeschichte weiter.

So gibt es durchaus einige gute Argumente, dass temporäre Handelsbeschränkungen die Modernisierung und Industrialisierung einer aufstrebenden Volkswirtschaft begünstigen können. Und die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass alle führenden Industriestaaten - einschließlich der USA, Großbritannien und Deutschland - ihren Aufstieg genau auf

diesem Weg vorbereiteten. Auch Chinas rasanter wirtschaftlicher Aufstieg in den vergangenen 30 Jahren war keineswegs das Ergebnis einer schnellen Liberalisierung des Güter- und Kapitalmarkts.

Sollte es zum Abschluss von TTIP kommen, dann dürfte die Bundesrepublik gesamtwirtschaftlich der größte Gewinner innerhalb der EU sein. Deutschland ist die europäische Exportnation schlechthin, und die USA sind seit Kurzem der wichtigste Handelspartner. Höchst unklar ist freilich, wie hoch diese Gewinne sein würden. Denn die Zölle zwischen den USA und der EU sind bereits heute recht niedrig, sodass eine weitere Absenkung für sich genommen kaum relevante positive gesamtwirtschaftliche Effekte hätte. Somit kämen bei TTIP die Wachstums- und Beschäftigungsimpulse im Wesentlichen vom Abbau bzw. der Harmonisierung nicht-tarifärer Handelshemmnisse also von Normen, technische Standards, Zulassungsverfahren oder Vorschriften zum Schutz von Arbeitnehmern, Verbrauchern oder der Umwelt. „Dies erschwert die Abschätzung und Beurteilung der Wohlfahrtseffekte vom TTIP“, schreibt der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Gutachten (TZ, 72); denn die damit verbundenen prognostischen Unsicherheiten seien sehr groß. Diese hohen Unsicherheiten dürften ein Grund dafür sein, dass die ersten Studien zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten von TTIP die zu markanten positiven Effekten kamen, viel zu optimistisch waren.

Diesen positiven ökonomischen Impulsen stehen allerdings massive Bedenken gegenüber. TTIP würde nämlich den Einfluss der nationalen und der europäischen Politik auf die Gestaltung von technischen oder sozialen Standards stark beschränken. Dies mag nicht von allen kritisch gesehen werden, insbesondere von jenen nicht, die – wie der zitierte Rainer Hank - der Politik gegenüber mit Misstrauen begegnen. Aber selbst Politikverdrossene müssten aufgrund der intransparenten Verhandlungen sowie der zu befürchtenden asymmetrischen Interessenberücksichtigung und der rechtlichen Sonderbehandlung ausländischer Investoren eigentlich ins Grübeln kommen.

Nun ist es ist zweifellos sinnvoll, dass bei einer so komplexen Materie und so vielen beteiligten Staaten die Verhandlungen über dieses Abkommen zunächst in der Vertraulichkeit von Expertengruppen stattfinden. Nur so kann etwa der Einfluss von Lobbygruppen verringert werden.

Höchst irritierend ist es allerdings, dass die für TTIP zuständigen EU-Beamten sehr viele und intensive Gespräche mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden führten, während Sprecher von Verbraucherverbänden, Umweltgruppen, Gewerkschaften, öffentliche Unternehmen, Kommunen oder Kulturschaffende nicht eingeladen waren. Dies räumt die EU-Kommission auf ihrer Website offen ein.

Und mindestens ebenso befremdlich ist, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages - im Gegensatz zu den US-amerikanischen Kongressmitgliedern - bislang keinen Einblick in die mit den USA abgestimmten „konsolidierten Texte“ nehmen durften. Dies soll sich nun zwar ändern. Auch deutsche Abgeordnete sollen demnächst Einsicht in diese Dokumente bekommen - freilich nur unter vorheriger Abgabe ihrer Mobiltelefone und der Aufsicht eines Sicherheitsoffiziers. Derartige Beschränkungen gelten sogar für die Vertreter der deutschen Bundesregierung.

Angesichts dieser gleichermaßen asymmetrischen wie selektiven Informationspolitik der Verhandlungskommission sagte kürzlich Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU): „Ich halte es für ausgeschlossen, dass der Bundestag einen Handelsvertrag zwischen der EU und den USA ratifizieren wird, dessen Zustandekommen er weder begleiten noch in alternativen Optionen beeinflussen konnte“. Da möchte man ihm nicht widersprechen. Umso verwunderlicher ist es, dass die Bundeskanzlerin und der Bundeswirtschaftsminister sich in seltener Einmütigkeit zu dem Abkommen bekennen.

Der wirklich entscheidende Kritikpunkt sind jedoch nicht Standards, sondern die geplanten Schiedsgerichte, die ausländische Investoren in Streitfällen mit der deutschen Gesetzgebung und der Gesetzesauslegung künftig anrufen

dürfen sollen. Nun verstoßen diese Schiedsgerichte zwar nicht gegen unser Grundgesetz. Doch nicht alles, was nicht verboten ist, muss auch sinnvoll sein.

Denn wenn Schiedsstellen - selbst wenn sie mit ehemaligen Richtern besetzt würden - anstelle der ordentlichen nationalen Gerichte über Klagen ausländischer Investoren entscheiden, kann dies nur zweierlei bedeuten: Entweder misstraut man der Funktionsfähigkeit der nationalen Rechtsprechung oder die Interessen von ausländischen Investoren sollen anders als die von inländischen behandelt werden. Denn für die bleiben die nationalen Gerichte zuständig.

Die Tatsache, dass Deutschland bereits eine Reihe solcher Schiedsgerichtsabkommen im Interesse deutscher Investoren abgeschlossen hat, ändert daran grundsätzlich nichts. Schließlich wurden viele dieser Vereinbarungen - wie das erste Investitionsschutzabkommen aus dem Jahr 1959 mit Afghanistan - mit autoritären Staaten ohne eine unabhängige Justiz geschlossen.

Die USA sind eine Nation mit einer langen rechtsstaatlichen Tradition, und das Gleiche gilt auch für die Staaten der Europäischen Union. Im europäisch-nordamerikanischen Verhältnis sind Schiedsgerichte, die ausländischen Investoren eine rechtliche Sonderstellung einräumen, deswegen schlicht überflüssig.

Eine solche eigenständige Schiedsgerichtsbarkeit für ausländische Investoren würde die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Politik stark einschränken. Es gibt inzwischen zahlreiche Beispiele dafür, dass Staaten von solchen Schiedsgerichten, die auf der Basis von Freihandelsverträgen etabliert wurden, zu hohen Schadensersatzzahlungen verpflichtet wurden, weil sich ausländische Investoren durch das nationale Recht in ihren Renditeerwartungen getäuscht sahen. Beim bei der Weltbank angesiedelten Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) werden die Ergebnisse von Schiedsgerichtsurteilen erfasst und ausgewertet. Danach wurden in den dort seit dem Jahr 1984 in erfassten 356 Fällen in mehr als der Hälfte die Forderungen der Unternehmen ganz oder zumindest in Teilen anerkannt – auch wenn sicher nicht alle beteiligten Staaten Rechtsstaaten gewesen sind.

Die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström antwortete kürzlich auf die Nachfrage des deutschen Europaparlamentarier Fabi De Masi, dass es „keinen unmittelbaren und ausschließlichen Kausalzusammenhang“ zwischen einem Zustrom ausländischer Direktinvestoren und über dem nationalen Recht stehenden Schiedsgerichten gibt. Wenn dies der Fall ist, dann sind Schiedsgerichte selbst aus einer rein ökonomischen Perspektive überflüssig.

Deshalb: TTIP – so nicht!