

Gerechte Regeln für den freien Handel

Sozialethische Orientierungen für eine
Transatlantische Handels- und
Investitionspartnerschaft (TTIP)

Stellungnahme eines von der Kommission
für gesellschaftliche und soziale Fragen
der Deutschen Bischofskonferenz
berufenen Expertenkreises

15. Oktober 2015

Gerechte Regeln für den freien Handel. Sozialethische Orientierungen für eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Stellungnahme eines von der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz berufenen Expertenkreises / hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. – Bonn 2015. – 56 S. – (Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen ; 43)

INHALT

Vorwort.....	5
1. Warum ist TTIP ein Thema für die Bischöfe?	9
2. Sozialethische Würdigung grenzüberschreitender Handelsbeziehungen.....	13
3. Ordnungsrahmen für die Gestaltung von Außenhandel	17
4. Verteilungswirkungen	20
5. Differenzierte Marktöffnung in Entwicklungs- und Industrieländern.....	25
6. Standards und regulatorische Kooperation.....	29
7. Investitionsschutz und Schiedsgerichtsbarkeit	35
8. Verfahren und Transparenz des Prozesses	44
9. Zukunftsdimensionen	48
10. Empfehlung	53

Vorwort

Da der Abschluss einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen den USA und der EU zweifellos Einfluss auf die Gestaltung der globalen Wirtschafts- und Handelsordnung nehmen wird, kommt den Verhandlungen zu Recht besondere Aufmerksamkeit zu. Schließlich geht es bei einem Abkommen zwischen zwei so bedeutenden Wirtschaftsräumen um mehr als nur Detailfragen.

Und tatsächlich wird der Verhandlungsprozess von einer äußerst kontroversen und zuweilen sehr aufgeregten Debatte begleitet. Während Befürworter der Verhandlungen durch das Freihandelsabkommen insbesondere positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte erwarten, fürchten Kritiker vor allem die Absenkung von Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards. Äußerst umstritten ist auch das geplante Investitionsschutzabkommen. Die Ablehnung gründet vor allem aber auf einem großen Unbehagen, da zunächst unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt und das Projekt nur unzureichend erklärt wurde. Mangelnde Transparenz, grundsätzliche Besorgnis gegenüber den Folgen der Globalisierung, aber auch eine unterschwellige Skepsis gegenüber den USA brachten vor allem im deutschsprachigen Raum eine gewaltige Protestbewegung gegen das geplante Abkommen hervor. Zu bedenken ist, dass die Verhandlungen noch keineswegs abgeschlossen sind. Insofern sollte man vorsichtig mit abschließenden Urteilen sein. Dies bedeutet nicht die Ablehnung einer kritischen Auseinandersetzung. Vielmehr verdanken wir den Gegnern, dass die Debatte öffentlich geführt wird.

Angesichts dieser Diskussion, die ja auch innerkirchlich stattfindet, hat die Kommission für gesellschaftliche und soziale

Fragen der Deutschen Bischofskonferenz einen Expertenkreis beauftragt, unter sozialemethischer Perspektive Chancen und Risiken einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft darzulegen und sozialemethische Orientierungen zu bieten, wie gerechte Regeln für den freien Handel gestaltet werden können.

Eine zentrale sozialemethische Frage ist die nach den Auswirkungen eines solchen Abkommens auf Dritte: Was bedeutet es für das globale Miteinander, wenn sich Wirtschaftsräume wie die USA und die EU zusammenschließen? Schotten sich die reichen Nationen gegenüber den Entwicklungs- und Schwellenländern ab? Vertieft ein solches Abkommen die Kluft zwischen armen und reichen Ländern? Eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft darf die Schwächsten nicht aus den Augen verlieren, sei es global mit Blick auf die Entwicklungsländer, auf der Ebene der EU hinsichtlich der schwächeren Staaten oder aber auch national bezüglich einzelner Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsregionen, die durch den veränderten Wettbewerb unter Druck geraten werden. Von den positiven Effekten des Freihandels sollten möglichst Viele profitieren, etwa indem großzügige Regelungen für den Marktzugang von Drittländern getroffen werden. Die Wachstums- und Wohlstandsgewinne durch Freihandelsabkommen dürfen nicht zulasten globaler, ökologischer und sozialer Gerechtigkeit gehen.

Derzeit beobachten wir eine zunehmende Aufspaltung der internationalen Handelsordnung durch bi- und multilaterale Abkommen, in die sich auch TTIP einreicht. Dies wirft die Frage nach den Auswirkungen auf die WTO und die gesamte internationale Handelsordnung auf. Daher sollte mit den aktuellen Verhandlungen die Chance genutzt werden, ein Abkommen

zu erzielen, das Anziehungskraft auch für jetzt nicht beteiligte Länder besitzt und das wertbasierte relevante Normen und Standards setzt, denen sich auch andere Regionen anschließen können. Vor dem Hintergrund einer Öffnung des Abkommens oder des Modellcharakters für WTO-Regelungen sollten auch in sensiblen Bereichen wie etwa dem Investitionsschutz zukunftsweisende Vereinbarungen mit Vorbildcharakter auf internationaler Ebene getroffen werden. Die USA und Europa haben eine besondere Verantwortung und eine Chance, klare, ethisch begründete Normen in der Weltwirtschaft voranzubringen. Damit hat TTIP letztlich auch eine gestrategische Bedeutung. Deshalb stellt sich nicht nur die Frage nach den Folgen dieses Abkommens, sondern auch nach den Konsequenzen, die damit verbunden wären, ein solches Abkommen nicht zu schließen.

Mit der Veröffentlichung dieser Stellungnahme hoffen wir, einen fruchtbaren Impuls für die weitere Diskussion zu bieten. Unser Dank gilt den Mitgliedern des Expertenkreises, die diese Stellungnahme erarbeitet haben: Prof. Dr. Gabriel Felbermayr (München), Prof. Dr. Gerhard Kruip (Mainz), Prof. Dr. Stephan Leibfried (Bremen) und Prof. Dr. Dr. Johannes Wallacher (München). Die Geschäftsführung übernahmen Dr. Dagmar Nelleßen-Strauch und Dr. Matthias Belafi (beide Bonn). Vom Katholischen Büro in Berlin wirkte Dr. Gabriela Schneider LL.M. an den Beratungen mit. Zudem danken wir Lothar Ehring MPA (Brüssel) sowie Prof. Dr. Andreas Freytag und Prof. Dr. Christoph Ohler LL.M. (beide Jena) für die fachliche Unterstützung.

Der Abschluss einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft verlangt auf beiden Seiten des Atlantiks hohe Verhandlungsbereitschaft und eine mühsame regulatori-

sche Arbeit. Wenn dies gelingt, könnte von einem solchen Abkommen ein wichtiger Impuls für eine globale Ordnungs- und Strukturpolitik ausgehen. Eine solche Global Governance hat Papst Franziskus jüngst auch in der Enzyklika *Laudato si'* eingefordert. Das globale Miteinander im 21. Jahrhundert gerecht zu gestalten, ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit.

Bonn, den 15. Oktober 2015



Reinhard Kardinal Marx
Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz



Bischof Dr. Franz-Josef Overbeck
Vorsitzender der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz

1. Warum ist TTIP ein Thema für die Bischöfe?

Das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen TTIP, das derzeit zwischen den USA und der EU verhandelt wird, bewegt die Gemüter. Das geschieht aus vielerlei Gründen zu Recht: Es geht um ein Abkommen, das 40 Prozent des Welt-handels betrifft. Das Abkommen soll die gesamte transatlantische Wirtschaftsordnung neu „verfassen“. Es könnte als Modell für viele weitere multi- oder bilaterale Abkommen dienen. Und der Abschluss des Abkommens ist nun auch deutlich wahrscheinlicher geworden, da Präsident Obama im Juni 2015 ein „Überholspurmandat“ vom US-Kongress erhalten hat.

Das TTIP ist dabei verfahrensmäßig ein Zwilling des US-amerikanischen Freihandelsvertrags im pazifischen Raum (TPP), der am 5. Oktober 2015 unterzeichnet wurde. Während das TPP ein *Freihandelsvertrag* klassischer Art ist, fällt das TTIP normativ weit ambitionierter aus. Es geht darum, den Europäischen und den nordamerikanischen Binnenmarkt einander anzunähern, gewissermaßen einem gemeinsamen transatlantischen Binnenmarkt *ohne* ein gemeinsames supranationales Dach näherzukommen. Im TTIP dürften somit Regeln entwickelt werden, die die Innen- und Wirtschaftspolitik der EU und der USA für lange Zeit maßgeblich prägen werden.

In Politik und Gesellschaft, aber auch in katholischen Kreisen und Verbänden wird deshalb intensiv und kontrovers über das geplante Freihandelsabkommen diskutiert.¹ Auf der einen Seite

¹ Der United States Conference of Catholic Bishops (USCCB) sind Handelsfragen eine eigene laufende Berichtskategorie mit verschiedensten Stellungnahmen einzelner kirchlicher Amtsträger wert: vgl. <http://usccb.org/issues-and-action/human-life-and-dignity/global-issues/trade>. Aller-

werden die Wachstums- und Beschäftigungseffekte eines solchen Abkommens unterstrichen. Auf der anderen Seite sieht man Sozial-, Verbraucher- und Umweltstandards gefährdet, die Klimapolitik und sogar den Sozialstaat insgesamt. Viele äußern politische und verfassungsrechtliche Bedenken. Wir befinden uns in Deutschland inmitten einer teils sehr emotionalisiert und verhärtet geführten Debatte, in der von allen Beteiligten die oftmals überzeugenden Argumente und berechtigten Anfragen der jeweils anderen Seite einfach abgetan werden. Dabei geht es durchaus um zentrale Fragen des Zusammenhalts unseres Gemeinwesens, die durch TTIP aufgeworfen werden. Dieser Text soll helfen, die Debatte zu versachlichen, zugleich aber auf entscheidende Aspekte hinweisen, die in der Diskussion bisher zu kurz gekommen sind. Besonders wichtig ist es, sozialetische Perspektiven einzubeziehen und zu fragen: Inwieweit kann das Abkommen zu mehr nationaler und internationaler Gerechtigkeit beitragen?

Dabei gehen wir bei der Bewertung von Markt- und Handelsvorgängen von Prämissen aus, die die katholische Soziallehre und die Klassiker der historischen Wirtschaftsforschung teilen. So hieß es in der Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno* schon 1931: „So wenig die Einheit der menschlichen Gesellschaft gründen kann auf der Gegensätzlichkeit der Klassen, ebensowenig kann die rechte Ordnung der Wirtschaft dem freien Wettbewerb anheimgegeben werden. Das ist der Grundirrtum der individualistischen Wirtschaftswissenschaft, aus dem all ihre Einzelirrtümer sich ableiten ...“ (QA 88).² Karl Polanyi verweist uns dann

dings gibt es zu TTIP und TPP keine allgemeine Stellungnahme der USCCB als solcher.

² *Quadragesimo Anno* führt zu den Irrtümern der Wirtschaftswissenschaft dann im Einzelnen aus: „in Vergessenheit oder Verkenning der gesellschaftlichen wie der sittlichen Natur der Wirtschaft glaubte sie, die öffentliche Gewalt habe der Wirtschaft gegenüber nichts anderes zu tun,

1944 in seinem Klassiker *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times* auf den gleichen Zwang zur sozialetischen Gesamtbetrachtung: „Es dem Marktmechanismus zu erlauben, der einzige Dirigent des Schicksals der Menschen und ihrer natürlichen Umwelt zu sein, und sei es auch nur von Umfang und Gebrauch der Kaufkraft, liefe auf die Zerstörung von Gesellschaft hinaus“.³ Zur Beurteilung eines Abkommens, das vornehmlich auf die Freisetzung des Handels in einem riesigen transatlantischen Markt für viele Jahrzehnte zielt, sind das wichtige Wegweisungen, denn auch heute noch geht es darum, wie es der Nestor katholischer Soziallehre, Oswald von Nell-Breuning, formulierte, den Kapitalismus zu bändigen⁴.

Die besondere Herausforderung unserer Zeit besteht nun darin, dass der Kapitalismus längst die Wirtschaft der gesamten Welt prägt, so dass es nicht mehr allein um die gerechte Gestaltung einer nationalen, sondern einer globalen Wirtschaftsordnung gehen muss. Auch die katholische Soziallehre spricht spätestens seit dem Zweiten Vatikanischen Konzil davon, dass die „Sozia-

als sie frei und ungehindert sich selbst zu überlassen; im Markte, d. h. im freien Wettbewerb, besitze diese ja ihr regulatives Prinzip in sich, durch das sie sich vollkommener selbst reguliere, als das Eingreifen irgendeines geschaffenen Geistes dies je vermöchte. Die Wettbewerbsfreiheit – obwohl innerhalb der gehörigen Grenzen berechtigt und von zweifellosem Nutzen – kann aber unmöglich regulatives Prinzip der Wirtschaft sein“ (QA 88).

³ “To allow the market mechanism to be sole director of the fate of human beings and their natural environment, indeed, even of the amount and use of purchasing power, would result in the demolition of society” (Boston, Massachusetts: Beacon Press 1957 [1944], S. 73).

⁴ Vgl. Bernhard Emunds/Hans Günter Hockerts (Hg.): *Den Kapitalismus bändigen. Oswald von Nell-Breunings Impulse für die Sozialpolitik* (Paderborn 2015).

le Frage“ eine globale Dimension angenommen habe.⁵ Zur globalen Wirtschaftsordnung gehören ganz wesentlich die Bedingungen des internationalen Handels, die seit 1995 im weltweiten Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und bilateral zwischen Staaten und ganzen Wirtschaftsräumen ausgehandelt werden. Wenn es zum Abschluss des TTIP kommt, wird es entscheidend die Rahmenbedingungen nicht nur für die Wirtschaftsordnungen der beteiligten Länder prägen, sondern sich auch auf andere Staaten und Regionen auswirken. Von diesem Handelsabkommen zwischen zwei reichen Wirtschaftsräumen sind also auch die Ärmsten der Welt betroffen.

Vom Freihandelsabkommen TTIP sind aber auch innerhalb Deutschlands Verteilungswirkungen zu erwarten. Nicht zuletzt wirken sich die Angleichung bzw. die wechselseitige Anerkennung von Standards im Sozialbereich, im Umwelt-, Klima- und Verbraucherschutz auf die Bedingungen der Arbeitswelt, auf die Bewahrung der Schöpfung und auf das Leben der Einzelnen aus. Ein Freihandelsabkommen darf nicht zulasten globaler, ökologischer und sozialer Gerechtigkeit gehen und die Handlungsmöglichkeiten der Vertragspartner dort beschränken, wo sie heute besonders gefordert sind, ihren Lebens- und Wirtschaftsstil entscheidend zu „reformieren“ und weiter zu entwickeln, so vor allem zum Schutz des Klimas, der Globalisie-

⁵ Tatsächlich wird bereits in der Konzilskonstitution *Gaudium et spes* (1965) eine Perspektive globaler Gerechtigkeit eingenommen: „Aus der immer engeren und allmählich die ganze Welt erfassenden gegenseitigen Abhängigkeit ergibt sich als Folge, dass das Gemeinwohl [...] heute mehr und mehr einen weltweiten Umfang annimmt und deshalb auch Rechte und Pflichten in sich begreift, die die ganze Menschheit betreffen“ (GS 26). Auch *Populorum Progressio* (1967) stellt fest: „Heute ist – darüber müssen sich alle klar sein – die soziale Frage weltweit geworden“ (PP 3). Auch Papst Franziskus verbindet in seiner jüngsten Enzyklika *Laudato si'* (2015) konsequent die ökologische Frage mit der Frage der Gerechtigkeit unter allen Angehörigen der Menschheitsfamilie.

rungsverlierer und der Konsumenten. Im Gegenteil, das TTIP sollte selbst zu Fortschritten in diesen Hinsichten beitragen und darüber hinaus die Vertragsparteien dazu ermutigen, bei diesen Reformen weiter voranzugehen.

Umso mehr kommt es also darauf an, genau hinzuschauen, überprüfbare Fakten von bloßen Behauptungen zu trennen, um das Für und Wider eines solchen Abkommens und seine Reichweite vernünftig einschätzen zu können und einige zentrale Orientierungen zu geben. Der vorliegende Text will mit seinem sozial-ethischen Impuls einen Beitrag zur notwendigen gesellschaftlichen Diskussion leisten.

2. Sozialethische Würdigung grenzüberschreitender Handelsbeziehungen

Zentrale Merkmale wirtschaftlicher Globalisierung sind Verdichtung und Beschleunigung internationaler Arbeitsteilung und grenzüberschreitender Handelsbeziehungen. Diese werden höchst unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Umso wichtiger ist es, die Wirkungszusammenhänge internationaler Handelsbeziehungen sowie die der ihnen zugrundeliegenden Handelsabkommen mit den damit verbundenen Chancen wie Risiken zu erkennen und zu bewerten. Aus sozialethischer Perspektive ist grenzüberschreitender Handel immer danach zu beurteilen, ob und wie er dazu beiträgt, den allgemeinen Wohlstand zu mehrer, die gesellschaftliche Teilnahme und Teilhabe aller zu steigern sowie insbesondere die Entwicklungschancen der Armen zu verbessern.

Die *Vorteile* internationaler Handelsbeziehungen bestehen auf der einen Seite darin, dass der Abbau von Handelsschranken und die Schaffung gemeinsamer Normen und Standards die in-

ternationale Arbeitsteilung vertiefen, die Absatzmärkte vergrößern und die Produktion größerer Stückzahlen erlauben, was letztlich die Produktionskosten senkt und den Konsumenten ein reichhaltigeres und günstigeres Angebot bereitstellt. Dadurch kann der Wohlstand steigen, Arbeitsplätze können gesichert und Armut kann gemindert werden. Auch den Entwicklungs- und Schwellenländern bieten internationale Handelsbeziehungen grundsätzlich die Möglichkeit, ihre wirtschaftliche Entwicklung durch Exportsteigerung, ausländische Direktinvestitionen und die Nutzung neuer Technologien aus dem Ausland zu verbessern.

Außenwirtschaftliche Öffnung ist allerdings auf der anderen Seite auch mit erheblichen *Problemen und Risiken* verbunden, und zwar nicht nur für schwächere Volkswirtschaften. Es war ja kein Zufall, dass diese Öffnung nach dem Zweiten Weltkrieg in den westlichen Demokratien auf einem schon gut entwickelten Sozialstaat aufbaute. Die Öffnung konnte sich also auf funktionierende „soziale Puffer“ für Öffnungsverlierer verlassen, etwa durch eine alle Arbeitnehmer umfassende Arbeitslosenversicherung und öffentlich finanzierte Umschulungsprogramme. In den letzten Jahren wurde stärker bewusst, dass man den Globalisierungsrisiken durch Re-Qualifizierungsprogramme und allgemein höhere Bildungsinvestitionen entgegentreten muss, die verhindern sollen, dass ein relativ hoher Prozentsatz junger Menschen ohne Schulabschluss und ohne berufsbildenden Abschluss bleibt. Offene Volkswirtschaften sind stärker und schneller äußeren Einflüssen – wie schwankenden Weltmarktpreisen und Wechselkursänderungen – ausgesetzt, die sie kaum kontrollieren können, und sie sind, bedingt durch den stärkeren internationalen Wettbewerb, auch einem höheren Anpassungsdruck ausgesetzt, der durch solche „sozialen Puffer“ abgefedert werden kann.

Zudem reicht es aus sozialetischer Perspektive sicherlich nicht aus, die Entwicklung ausschließlich nach ihren Wachstumswir-

kungen zu bewerten. Denn zum einen sind auch die Verteilungswirkungen internationaler Handelsbeziehungen in den Blick zu nehmen, und zwar sowohl die zwischen den beteiligten Ländern als auch die zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen in diesen Ländern. Empirisch gibt es eindeutige Hinweise dafür, dass die Handelsliberalisierung ein Motor für Wachstum sein kann, dafür aber allein keine hinreichende Bedingung ist. Denn eine stabile wirtschaftliche Entwicklung wird nicht einfach durch die Marktöffnung erreicht, sondern hängt auch von den wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Voraussetzungen einer „Good Governance“ und von gezielten Maßnahmen zur Förderung der Teilnahme am internationalen Handel ab, was sich wirtschaftshistorisch sehr gut nachzeichnen lässt.

Zum anderen wird immer deutlicher, dass Wirtschaftswachstum kein Selbstzweck ist, sondern mit umfassenderen Konzepten von Wohlstand verbunden werden muss. Nicht nur in wohlhabenden Ländern rückt die Qualität des Wirtschaftswachstums immer stärker in den Vordergrund. Wachstum ist daran zu messen, ob es breitenwirksam und nachhaltig ist, also wirklich Armut verringert und den Wohlstand breiter Bevölkerungskreise mehrt, ohne die Wohlfahrtchancen zukünftiger Generationen durch übermäßigen Umweltverbrauch bzw. Kontrollverlust über die Klimafolgen zu beeinträchtigen. Mit Wohlstand verbinden sich schließlich immer stärker auch nicht-wirtschaftliche Aspekte, allen voran die Fragen der politischen Teilnahme und Teilhabe und demokratischen Legitimation.

Berücksichtigt man dies, so lässt sich ein grundsätzliches Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Integration, nationalstaatlicher Souveränität und demokratischer wie sozialer Politik nicht leugnen, was schon vor einigen Jahren als das grundlegende „Trilemma der Globalisierung“ beschrieben wurde. Wohlstandsmehrung durch außenwirtschaftliche Öffnung ist von daher nicht einfach mit nationalstaatlicher Souveränität und demokra-

tischer Teilnahme und Teilhabe vereinbar. Die durch eine wirtschaftliche Öffnung mitbedingten Anpassungsprozesse müssen durch Institutionen zur Verbesserung sozialer Sicherheit und zur Gewährleistung chancengerechter Bildung sowie durch eine demokratische Neugestaltung einer Gesellschaftsordnung gemäß den Vorstellungen eines guten Lebens bewältigt werden. Freihandelsabkommen dürfen also die dafür notwendigen wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Handlungsspielräume nicht über Gebühr einschränken – sie sollten eher dabei helfen, solche Spielräume aufzuschließen.

Gleichzeitig gibt es eine Reihe von Ordnungsdefiziten auf globaler Ebene, die sich direkt oder indirekt auf den grenzüberschreitenden Handel beziehen. Während auf nationaler Ebene die Marktwirtschaft erst durch einen guten Ordnungsrahmen im Sinne einer Ökologischen und Sozialen Marktwirtschaft weitgehend eingeeht worden ist und weiter eingeeht werden kann, gibt es im globalen Maßstab allenfalls Ansätze einer solchen Rahmenordnung. Es fehlt beispielsweise eine transnationale Wettbewerbsaufsicht. Es gibt erhebliche Marktverzerrungen durch Protektionismus bzw. Subventionszahlungen in einigen Bereichen, beispielsweise im Agrarhandel. Soziale oder umweltbezogene sowie klimapolitische Mindestnormen gibt es bislang zu wenig oder sie sind nicht anspruchsvoll genug und werden oft nicht eingehalten. Dies untergräbt einen gerechten wirtschaftlichen Austausch, da Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Marktmacht, Subventionszahlungen oder wegen unterschiedlicher Standards gegen das Prinzip der Tausch- und Chancengerechtigkeit verstoßen. Der Maßstab der Bedarfsgerechtigkeit räumt der Befriedigung fundamentaler menschlicher Bedürfnisse höchste Priorität ein. Dies legitimiert in Handelsvereinbarungen zum Beispiel angemessene Bestimmungen zum Schutz des Lebens, der Gesundheit und anderer grundlegender Bedürfnisse sowie der sozialen Dienste, der öffentlichen Daseinsvorsorge und

des sozialen Schutzes vor Grundrisiken. Schließlich darf man nicht vergessen, dass Handelsabkommen zwischen einzelnen Ländern oder Regionen faktisch immer auch eine geopolitische Bedeutung haben, insofern die Beteiligten sich wechselseitig Präferenzen einräumen, von denen andere ausgeschlossen bleiben. Die wachsende Zahl von bilateralen und regionalen Präferenzabkommen ist von daher auch eine problematische Entwicklung.

3. Ordnungsrahmen für die Gestaltung von Außenhandel

Wenn die Ausweitung grenzüberschreitender Handelsbeziehungen Chancen und Risiken für eine breitenwirksame Mehrung des Wohlstands birgt, braucht es einen Ordnungsrahmen, der die Austauschbeziehungen möglichst fair und gerecht gestaltet, damit die breite Bevölkerung und insbesondere die Ärmern in angemessener Weise an den Wohlfahrtseffekten der Ausweitung teilhaben und zugleich vor ihren Risiken geschützt werden können. Maßstab dafür sind nicht nur die Bedarfs-, Chancen- und Tauschgerechtigkeit. Auch der Verfahrensgerechtigkeit kommt entscheidende Bedeutung zu, da die Gerechtigkeit von Ordnungsstrukturen in hohem Maße davon abhängt, wie entsprechende Vereinbarungen zustande kommen, welche Sektoren geöffnet werden und wer darüber entscheidet, welche Regeln zu welchem Zeitpunkt gelten bzw. auch wieder außer Kraft gesetzt werden.

In den vergangenen Jahrzehnten sind verschiedene Elemente einer inter- und transnationalen Ordnung grenzüberschreitender Handelsbeziehungen entstanden. Hauptpfeiler ist die Welthandelsorganisation (WTO), die Anfang 1995 aus dem seit 1947 schrittweise weiterentwickelten Allgemeinen Zoll- und Handels-

abkommen (GATT) hervorgegangen ist. Wesentliche Grundprinzipien von GATT und WTO sind das Diskriminierungsverbot (Meistbegünstigung und Inländerbehandlung) und die Handelsliberalisierung entsprechend dem Grundsatz der Reziprozität. Mit der Gründung der WTO wurden die Regeln auf neue Bereiche des Welthandels – so auf Dienstleistungen und handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte – erweitert, der Ordnungsrahmen institutionell vertieft und Reziprozität global gesichert. Das hat – ungeachtet des weiter bestehenden Reformbedarfs – den Multilateralismus gestärkt und mehr globale Rechtssicherheit geschaffen. In den 2000er Jahren konnte der globale Ordnungsrahmen in der WTO jedoch nicht mehr entscheidend weiterentwickelt werden, weil sich Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer in wichtigen Streitfragen nicht mehr verständigen konnten. Stattdessen ist die Zahl bilateraler und regionaler Handelsabkommen sprunghaft angestiegen, was die Frage nach dem Verhältnis solcher Vereinbarungen zur WTO aufwirft. Diese Entwicklung hat vielfältige Ursachen, insbesondere die wachsende Heterogenität der Interessen der Weltregionen und die deutliche Machtverschiebung beispielsweise in Richtung der BRICS-Staaten – Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika –, also der neuen großen Wirtschaftsmächte des globalen Südens wie der früheren „zweiten Welt“.

Grundsätzlich lässt es die WTO zu, dass ihre Vertragsparteien Zollunionen bilden und Freihandelsabkommen abschließen. Sie gestattet unter bestimmten Bedingungen die damit verbundenen Abweichungen vom Prinzip der Meistbegünstigung. Regionale Handelsabkommen sind laut Art. XXIV des GATT dann erlaubt, wenn sie keine neuen Handelsschranken nach außen errichten und die unvermeidliche Diskriminierung von Drittstaaten durch eine generelle interne Handelsöffnung, also einen Abbau von Zöllen und anderer restriktiver Handelsregelungen, aufwiegen. Häufig enthalten regionale Abkommen auch weiterge-

hende Regelungen, die allerdings nicht im Widerspruch zu den WTO-Abkommen stehen dürfen. Das Abweichen vom Prinzip der Meistbegünstigung wurde hingenommen, weil man sich erhoffte, dass wirtschaftliche Integration zwischen Nachbarn oder historisch verbundenen Ländern schneller möglich ist als im weltweiten Maßstab. Wenn diese Fortschritte dann Schritt für Schritt in den multilateralen Handelsrunden verallgemeinert würden, könnten die Regionalabkommen, einschließlich TTIP und TPP, zu Stützpfeilern für den Bau einer immer stabileren multilateralen Ordnung werden. Da TTIP das am weitesten gehende überregionale Abkommen zwischen relativ homogenen Partnern wäre, könnte es am ehesten – so kann man berechtigterweise hoffen – als Vorbild für nachfolgende Verallgemeinerungen dienen. Das gilt beispielsweise für den Aufbau einer Weltinvestitionsgerichtsbarkeit, aber auch für die regulatorische Kooperation oder andere Formen des Abbaus nichttarifärer Handelshemmnisse.

Die Entwicklung muss jedoch nicht so positiv verlaufen. Denn die Erfahrungen zeigen, dass die von der WTO gesetzten Bedingungen häufig nicht eingehalten werden, weil die bilateralen Abkommen oftmals keine hinreichend weit gehende Marktöffnung bewirken. Fragwürdig ist auch, dass politisch und wirtschaftlich starke Länder zunehmend auf bilaterale und regionale Handelsabkommen zu setzen scheinen, um so ihre Interessen leichter als in der WTO durchzusetzen. Diese Gefahr einer Schwächung der WTO besteht auch bei TTIP – so sehr die Befürworter das Potential betonen, durch TTIP das weltweite Interesse an der WTO wieder zu stärken. Viele Länder gehören inzwischen mehreren Handelsbündnissen an, so dass ein komplexes Geflecht sich vielfältig überlappender Abkommen entstanden ist. Ein ernst zu nehmendes Problem sind die mangelnde Kohärenz und fehlende Koordination zwischen der Vielzahl von Handelsabkommen und den Vereinbarungen der WTO sowie die fehlende Abstimmung der diversen Handelsabkommen

mit international vereinbarten sozialen und ökologischen Standards. Dies kann auch zu verlorenen Chancen, Ineffizienzen und sogar zu Widersprüchen führen. Vor diesem Hintergrund sind Abkommen wie das transatlantische Handelsabkommen auch daraufhin zu bewerten, ob sie eine weltweit verbindliche Ordnung des Welthandels eher befördern als aushöhlen. Ferner ist zu prüfen, ob sie auch international anerkannte Mindeststandards (wie etwa die Kernnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO) beinhalten, ihren Ausbau aktiv unterstützen und sie gegebenenfalls fortentwickeln. Schließlich erfordert das Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit größtmögliche Transparenz, eine demokratische Beteiligung der Parlamente sowie eine angemessene Einbeziehung von Drittstaaten oder der Zivilgesellschaft in die Verfahren regulatorischer Zusammenarbeit.

4. Verteilungswirkungen

Der Globalisierungsprozess bringt beinahe zwingend Gewinner und Verlierer im wirtschaftlichen Sinne hervor. Das ist eine zentrale Einsicht der klassischen und der modernen Außenhandelslehre, die durch zahlreiche empirische Untersuchungen belegt wurde. Damit ist auch als Folge des transatlantischen Freihandelsabkommens zu rechnen und zwar, erstens, innerhalb Deutschlands zwischen Branchen und Beschäftigten, und, zweitens, innerhalb der EU zwischen ihren Mitgliedstaaten, aber auch zwischen diesen und anderen europäischen Staaten, sowie, drittens, international zwischen den TTIP-Partnern und Drittstaaten bzw. den Weltregionen. Eine solche Betrachtung der ökonomischen Verteilungswirkungen ist vor dem Hintergrund des eingangs angemahnten umfassenderen Wohlstandskonzepts zwar nur ein Bewertungsmaßstab unter anderen, zweifelsohne aber ein ganz zentraler. Denn die Verteilungsfolgen beeinflussen faktisch entscheidend auch nicht-ökonomische Wohlstandsfakto-

ren wie politische Beteiligungsrechte oder den Zugang zu Bildung oder Gesundheitsversorgung.

In Deutschland ist zu erwarten, dass wettbewerbsstarke Unternehmen durch TTIP von neuen Absatzchancen in den USA profitieren können, was meist auch den Beschäftigten Nutzen bringt. Weniger wettbewerbsstarke Firmen könnten hingegen vom härteren Wettbewerb in Deutschland und Europa negativ betroffen sein, was Arbeitsplatzverluste und niedrigere Löhne zur Folge haben dürfte. Das gilt für Unternehmen aller Größenklassen und wirkt sowohl innerhalb von Branchen als auch zwischen Wirtschaftszweigen. Zum Beispiel könnten in der Landwirtschaft Produzenten von Milchprodukten und Sonderkulturen profitieren, während der klassische Ackerbau verlieren könnte. Die durch TTIP zu erwartenden wirtschaftlichen Anpassungsprozesse verursachen allerdings auch Kosten im Übergang. Lässt man sich auf sie in der Erwartung einer gesamtwirtschaftlichen Steigerung von Produktivität und Einkommen und einer Sicherung der Gesamtbeschäftigung ein, müssen die damit verbundenen Belastungen durch sozialstaatliche Leistungen auf nationaler und zunehmend auch auf europäischer Ebene ausgeglichen werden. Voraussetzung für die Hinnehmbarkeit solcher Anpassungen ist jedoch fairer Wettbewerb, sonst könnte das Abkommen monopolistische Strukturen verfestigen und die wirtschaftliche Dynamik schwächen. Um das zu verhindern, sollte TTIP eine verbesserte wettbewerbsrechtliche Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA vorsehen.

TTIP könnte auch zu einer noch ungleicheren Verteilung der Bruttolöhne führen, weil die wettbewerbsstarken Firmen und Branchen, welche am stärksten profitieren werden, schon heute höhere Löhne bezahlen. Bei den wettbewerbsschwachen Firmen ist es genau umgekehrt. Steuersystem, soziales Transfersystem, Arbeitsmarktpolitik und Lohnpolitik stellen eine Reihe wirksamer Instrumente bereit, mit denen die Nettolohnverteilung ge-

staltet werden kann. Diese Instrumente stehen dem Gesetzgeber zur Verfügung und sie sollten gegebenenfalls eingesetzt werden, um die Verteilungswirkungen von TTIP abzumildern.

Auch den wirtschaftlichen *Zusammenhalt Europas* wird das Abkommen stark beeinflussen. Zwar weisen die meisten Studien darauf hin, dass in allen EU-Ländern positive Wachstumseffekte zu erwarten sind. Doch könnten diese Effekte in ungleicher Höhe auftreten, weil die EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich intensiv auf jene Industrien spezialisiert sind, in denen die höchsten positiven Impulse von TTIP zu erwarten sind. Dies könnte zu einem weiteren Auseinanderdriften der Einkommensentwicklung zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der EU führen. Dann ist über Begleitmaßnahmen nachzudenken, beispielsweise aus den europäischen Strukturfonds, dem Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) von 2015 oder ggf. aus neuen Ausgleichsfonds, gar über einen europäischen Finanzausgleich oder auch über innovative sozialpolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene, die individuelle Ansprüche auf einen Ausgleich von Globalisierungsschäden befriedigen. Die USA haben der EU mit der begleitenden „Trade Adjustment Assistance“ – einer handelspolitisch motivierten Extra-Sozialhilfe, ohne die Obama kein „Überholspurmandat“ erhalten hätte – gezeigt, dass solche sozialpolitischen Puffer auch bei TTIP erforderlich sind. Wir müssen auch in Europa eine intensive Debatte darüber führen, wie TTIP und ein supranationaler sozialer Ausgleich so zusammengedacht werden können, dass dieser zu individuellen Ansprüchen führt, also auch von den europäischen Bürgerinnen und Bürgern als Ausgleich empfunden werden kann – was die bisherigen Fonds grundsätzlich nicht leisten. Ohne ein solches „soziales Europa“, das die nationalen Sozialstaaten aktiv rückversichert, kann auf die Dauer auch kein Markteuropa stabil sein. Nicht nur Banken und Währungssysteme, auch Bürger wollen gerettet werden. Nicht nur Unternehmen

wollen in größere Märkte verankert, auch Bürger in größere Sicherheiten eingebettet sein. Man muss also intensiver als bisher darüber nachdenken, inwieweit und wie in Europa auch jenseits des Markts eine Art *Rückversicherung* nationaler Sozialstaatlichkeit durch eigene europäische Institutionen errichtet werden kann, wenn es als Zukunftsprojekt erfolgreich weiterentwickelt werden und bestandskräftig bleiben soll.

Länder außerhalb der USA und der EU sind am TTIP zunächst einmal nicht beteiligt. Vorrangig zielt es darauf ab, die Handelsbarrieren zwischen der EU und den USA zu senken. Gleichwohl werden sie von TTIP indirekt betroffen sein – einerseits positiv, weil zusätzliches Wachstum in der EU und den USA auch für Drittstaaten neue Absatzchancen eröffnet (Nachfrageeffekt); andererseits negativ, weil das Abkommen ihre relative Wettbewerbsfähigkeit in den Märkten der EU und der USA verschlechtert (Handelsumlenkung). Der Gesamteffekt für diese TTIP-Outsider ist in der Wirtschaftstheorie nicht eindeutig und hängt davon ab, ob die Exporte der Drittländer eher in Konkurrenz zu den zwischen der EU und der USA gehandelten Gütern stehen oder sie ergänzen. Es ist daher mit Gewinnern und Verlierern zu rechnen. Gerade die ärmsten Länder der Welt stellen, wie genauere, jüngere Studien gezeigt haben, meist nur wenige Exportgüter her, die direkt mit jenen der TTIP-Partner konkurrieren, also ersetzend sind. Deshalb könnte für diese Länder ein positiver Nachfrageeffekt überwiegen. Allerdings gilt dies nicht für manche landwirtschaftlichen Produkte aus den USA oder der EU, die global konkurrenzfähig sind und deshalb auch bisher schon in ärmere Länder oder Schwellenländer exportiert werden. Diese Wettbewerbsvorteile sind gerade im Agrarbereich nach wie vor oft Folge der massiven Beihilfen in der Landwirtschaft in den USA wie der EU, die durch TTIP eigentlich ebenfalls verringert werden sollten, weil sie faire Chancen für Drittländer untergraben. Das Abkommen könnte es zudem

für wirtschaftlich weniger entwickelte Drittländer schwieriger machen, in wertschöpfungsintensivere Bereiche der Produktionsketten vorzudringen. Die reicheren TTIP-Outsider oder jene mit großer geographischer Nähe zur EU und zu den USA könnten jedoch profitieren, weil sie bereits voll in die arbeitsteiligen Wertschöpfungsketten der Industriestaaten integriert sind.

Um die entwicklungspolitischen Effekte des Abkommens zu verbessern, sollte die regulatorische Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA so erfolgen, dass auch Drittstaaten Vorteile erwachsen. So sollte die gegenseitige Anerkennung von Produkt- oder Prozessstandards stets auf Hersteller aus Drittstaaten ausgedehnt werden, soweit sie diesen Standards genügen. Dazu braucht es zuweilen technische Hilfe, damit diese Hersteller auch tatsächlich diese Standards erfüllen können und Zugang zu Prüfstellen erhalten, die sie erreichen können, ohne allzu große geographische Distanzen überwinden zu müssen. Die Festlegung gemeinsamer transatlantischer Regeln in den geplanten Regulierungsräten muss absolut transparent erfolgen, so dass die Entwicklungsländer informiert sind und ihre Stimme gegebenenfalls Gehör findet. Schließlich sollten die Ursprungsregeln in TTIP möglichst großzügig gestaltet werden, damit Produzenten aus der EU oder den USA Zulieferer aus den Entwicklungsländern weiter in ihren Wertschöpfungsketten behalten können, ohne dass sie den präferentiellen Zugang zum jeweils anderen TTIP-Markt verlieren. Darüber hinaus ist es selbstverständlich, dass insgesamt die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen reichen und armen Ländern fortgesetzt und effektiver gestaltet werden muss, um Weltarmut und Welthunger zu bekämpfen.

5. Differenzierte Marktöffnung in Entwicklungs- und Industrieländern

Handel kann Wirtschaftswachstum fördern und damit auch Impulse für ein qualitatives sozial- und umweltverträgliches Wachstum geben. Dies ist eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für erfolgreiche Armutsbekämpfung, wie die Ausführungen zu den Verteilungswirkungen gezeigt haben. Vielfach hängt es von den jeweiligen Regierungen ab, ob sie die Weichen entsprechend stellen und das Wachstum auch in diesem Sinne nutzen.

Auch die WTO baut auf der Überzeugung auf, internationale Arbeitsteilung und Freihandel bringe weltweite Wohlstandsgewinne. Daher gibt es verschiedenste Bemühungen, die richtigen Leitplanken dafür zu setzen, dass Entwicklungsländer in den internationalen Handel integriert werden können. Neben einem verlässlichen und einheitlichen Regelsystem bedürfen gerade ärmere Entwicklungsländer einer Vorzugsbehandlung. Damit von den positiven Effekten des Freihandels möglichst viele profitieren, sollten die Industrie- und Schwellenländer den ärmsten Ländern möglichst freien Zugang zu ihren Märkten gewährleisten, denn oftmals stehen dem Handelspotential in den Entwicklungsländern protektionistische Maßnahmen der Industrieländer im Wege. Die WTO, aber auch die EU, haben demgemäß Programme für Handel und Entwicklung aufgelegt. Doch die verschiedenen Formen der Vorzugsbehandlung bringen den ärmeren Ländern nur begrenzt Vorteile. Zuweilen sind damit auch Fehlanreize verbunden, die etwa eine einseitige Exportstruktur nach sich ziehen oder vor Ort an sich notwendige grundlegende Strukturreformen hinauszögern. Auch ist eine stärkere Differenzierung der Länder nach ihrem Entwicklungsstand erforderlich;

die WTO-Einteilung in entwickelte Länder, Entwicklungsländer und (derzeit 48) am wenigsten entwickelte Länder ist allzu grob.

Zudem geht durch Handelsliberalisierungen vielfach der Präferenzvorteil der unterstützten Länder verloren. Insofern wirkt sich multilaterale wie bilaterale Liberalisierung hier nachteilig aus, so dass unterstützende Maßnahmen naheliegen. Dabei gilt wie für alle Formen bevorzugter und differenzierter Behandlung, dass sie nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie sich tatsächlich zum Nutzen der Armen auswirken. Die Bemühungen der EU, der WTO und anderer internationaler Partner der Entwicklungshilfe, den wirtschaftsschwachen Ländern Unterstützung beim Aufbau von Infrastruktur zur Beteiligung am internationalen Handel zu geben, sind richtig und wichtig, doch sieht man an den Economic Partnership Agreements (EPA) der EU mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP), wie schwierig es ist und wie lange es dauert, auf diese Weise Ergebnisse zu erzielen bzw. überhaupt Wirkungen festzustellen. Was bedeutet das für die Bewältigung von Nebenefekten durch weitere bilaterale Abkommen der EU mit anderen, wirtschaftlich starken Handelspartnern? Das ist eine noch nicht beantwortete, vielleicht auch viel zu selten gestellte Frage, denn im Gegensatz zur Liberalisierung in der WTO, wo die Entwicklungsländer das Problem der „Präferenzerosion“ zum Thema machen, haben diese Länder in bilateralen Foren keine Stimme.

Der Abbau politischer und administrativer Handelsbarrieren im Dienstleistungsbereich erleichtert einerseits auch Entwicklungsländern den Zugang zu funktionierenden und effektiven Dienstleistungen, die im Zeitalter der Informationstechnologie eine wichtige Voraussetzung für Industrie- und Agrarwirtschaft sind. Gleichzeitig ist mit der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels die ausländische Konkurrenz auf dem Weltmarkt ebenso gefürchtet wie der Verlust des politischen

Handlungsspielraums durch das Tätigwerden ausländischer Dienstleister im eigenen Land.

Die Forderung, die Märkte differenziert zu öffnen, ist durchaus auch ein Thema für die USA und die EU-Länder und deshalb auch für TTIP. Die Gefahr einer zu großen Abhängigkeit von internationalen Anbietern stellt sich vor allem in sensiblen Dienstleistungsbereichen, vornehmlich in der öffentlichen Daseinsvorsorge, also der flächendeckenden öffentlichen Versorgung etwa mit Wasser, Elektrizität, Gas oder Transportleistungen. Für welche Dienstleistungsbereiche dort Vereinbarungen getroffen werden, ist noch nicht endgültig geklärt. Legt man jedoch das schon ausgearbeitet vorliegende CETA-Abkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement) der EU mit Kanada zugrunde, so wird die öffentliche Daseinsvorsorge voraussichtlich Gegenstand des TTIP sein, auch wenn die europäische Seite in diesem Bereich keine zusätzliche Marktöffnung beabsichtigt. Auch ist die besondere Rolle der öffentlichen Daseinsvorsorge, der kulturellen Dienstleistungen und der mit ihnen verbundenen jeweiligen Besonderheiten unbedingt zu berücksichtigen. Über die bereits im WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) enthaltenen Verpflichtungen hinaus sollte es in TTIP keinen Zwang zu weiterer Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen geben, denn das könnte die sozio-kulturell besonderen Formen der Bereitstellung sozialer Dienste in Europa, so im Bereich von Kultur oder Bildung, beschneiden. TTIP darf beispielsweise nicht dazu führen, dass Bildung und freie Wohlfahrtspflege vornehmlich unter kommerziellen Gesichtspunkten betrachtet oder gar angeboten werden.

Von entsprechenden Klauseln wäre auch die Arbeit der Träger der freien und kirchlichen Wohlfahrtspflege betroffen, die jedenfalls in Deutschland eine tragende Rolle beim Erbringen sozialer Dienstleistungen spielen. Die caritativen Tätigkeiten der

Kirchen und ihrer Wohlfahrtsverbände haben nicht nur eine gesellschaftliche Funktion, weswegen sie vom Staat unterstützt werden, sie sind zudem Herzstück des dienenden Auftrags der Kirchen in der Welt. Daher ist es auch ihre besondere christliche Prägung, die die so erbrachten sozialen Dienstleistungen im Kern charakterisiert. Die Erbringung in „freier Trägerschaft“ ist ferner auf andere Religionsgemeinschaften und auch auf nichtkirchliche Träger erweitert, also zu einem universellen Dienstleistungsmodell der „freien Wohlfahrtspflege“ ausgebaut worden. Auch ist es für die Abnehmer entsprechender Dienstleistungen ein großer Vorteil, wenn sie auf einem Markt mit mehreren, weltanschaulich unterschiedlich geprägten Anbietern selbstbestimmt wählen können. Der europäische Gesetzgeber hat dabei jüngst Rechtsinstrumente geschaffen, die die Europarechtskonformität der Erbringung sozialer Dienstleistungen unter besonderer Berücksichtigung ihrer Eigenarten und ihrer hohen gesellschaftlichen Relevanz gewährleisten sollen. Handelsabkommen dürfen diese europarechtlich anerkannte Rechtslage nicht ändern. Die juristischen Vorbehalte zugunsten von Gesundheitsdiensten und anderen sozialen Diensten, die die EU und Deutschland gegenüber einigen der grundlegenden Verpflichtungen von CETA ausgehandelt haben, sind insoweit zu begrüßen. Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass die in CETA vorgesehenen Regeln zur öffentlichen Auftragsvergabe offenbar nicht für die Beauftragung mit sozialen Dienstleistungen gelten. Es ist entscheidend, entsprechende rechtliche Vorbehalte auch in TTIP einzubauen.

Außerdem wird es darauf ankommen, für welchen Ansatz man sich bei den Liberalisierungsverpflichtungen für Dienstleistungen entscheidet. Für die USA sind sogenannte Negativlisten üblich, die besagen, dass alle Bereiche liberalisiert sind, die im Vorfeld *nicht* ausdrücklich aufgelistet und ausgeklammert sind. Diesem Ansatz folgte auch CETA mitsamt einer detaillierten

Aufstellung existierender geschützter Regeln. Dennoch bleibt die Verwendung der Negativliste mancherorts umstritten, da nicht gelistete oder neu entwickelte Dienste unbeabsichtigt Liberalisierungsverpflichtungen unterworfen werden können, weshalb es wichtig ist, hierfür Ausnahmen vorzusehen. Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge, aber auch in anderen Bereichen, bleibt der „list-it-or-loose-it“-Ansatz mit Blick auf die Vorhersehbarkeit der Auswirkungen dieser Abkommen bei all denen umstritten, die nicht auf die Verlässlichkeit der gelisteten Vorbehalte vertrauen. Ein Positivkatalog, der aufführt, in welchen Feldern Liberalisierungen bewusst erwünscht sind, ist insofern sicherer, allerdings passieren auch hier unbeabsichtigte Fehler (so den USA in der WTO mit dem Glücksspiel). Dass eine Positivliste bei Bedarf auch sukzessive erweitert werden kann, ist ein eher theoretisches Argument, da sich in der Praxis solche zukunftsgerichteten Absichten selten verwirklichen lassen. Zu bedenken ist schließlich, dass bei jedem Format Vorbehalte und Ausnahmen zur Anwendung kommen, in denen wichtige Politikbereiche geschützt werden.

6. Standards und regulatorische Kooperation

Moderne Gesellschaften regulieren ihre Volkswirtschaften intensiv. Diese Regelungen dienen zumeist dem Verbraucherschutz, dem Arbeitnehmer- oder Gesundheitsschutz sowie dem Schutz vor Umweltschäden oder sozialen Verwerfungen. Zunehmend dienen sie auch dem Klimaschutz. Beziehen sich solche Regelungen auf die Eigenschaften von Waren und ihre Herstellungsverfahren, spricht man auch von technischen Vorschriften oder Standards. Im Dienstleistungsbereich gibt es ebenfalls umfangreiche Vorschriften, insbesondere Voraussetzungen für die Be-

rufszulassung, etwa von Krankenpflegern, Architekten oder Lehrern. Im Folgenden wird allgemein von „Standards“ gesprochen, da dieser Begriff in der Umgangssprache auch gerade für gesetzliche Vorschriften gebräuchlich ist.⁶ Diese Standards sind, anders als etwa die an der Grenze erhobenen Zölle, keine außenhandelspolitischen staatlichen Maßnahmen, die nur Importe betreffen, sondern zentrale Gegenstände der Innenpolitik „hinter der Grenze“.

Versuchen zwei große Wirtschaftsräume, füreinander die Märkte zu öffnen und dabei gleichzeitig ihre selbst bestimmten Klima-, Umwelt-, Sozial-, Gesundheits- und Verbraucherschutzstandards aufrechtzuerhalten, stehen sie vor einer Reihe von Herausforderungen:

Erstens sind nicht sämtliche Standards identisch, obwohl sich die qualitativen Ansprüche an Umweltschutz, sozialen Ausgleich, Gesundheits- und Verbraucherschutz zwischen der EU und den USA vielfach stark ähneln.

Zweitens ändern sich Anforderungen an Standards aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse oder sich wandelnder politischer Präferenzen, zum Beispiel für den Klima- und Umweltschutz. Den zuständigen Gesetzgebern muss es möglich sein, auf solche Veränderungen zu antworten.

Die *dritte* Herausforderung besteht darin, dass Standards nicht immer ausschließlich dem Gemeinwohl dienen, sondern oft nebenher Unternehmen vor Wettbewerb abschirmen. Solche „Protektion“ abzubauen und dadurch in vielen Fällen auch die Stellung der Verbraucher zu stärken (mehr Auswahl, niedrigere Preise), ist ein legitimes Ziel internationaler wirtschaftlicher In-

⁶ In der Fachsprache bezeichnen „Standards“ hingegen ausschließlich nichtgesetzliche, von privaten Organisationen festgelegte Normen, deren Befolgung grundsätzlich freiwillig ist.

tegration. Demgemäß findet sich in allen Handelsabkommen sowie auch auf nationaler und europäischer Ebene das Verbot, bei der Anwendung von Standards Ausländer gegenüber Inländern ungerechtfertigt zu benachteiligen. Außerdem dürfen solche Standards nicht einschneidender sein als zu ihrem legitimen Zweck notwendig (Prinzip der Verhältnismäßigkeit).

Viertens gibt es im transatlantischen Verhältnis nicht nur zwei mögliche Standards je Produkt oder Produktionsprozess. Bis zu 78 verschiedene Standards sind denkbar, nämlich dort, wo es bisher jeweils für die 28 EU-Mitglieder und 50 US-Einzelstaaten keine Harmonisierung gibt.

Schließlich, *fünftens*, sind auch hier wieder die Auswirkungen der transatlantischen Integration auf Drittstaaten, dabei vor allem auf Entwicklungsländer, zu berücksichtigen. Diese sollten nicht durch TTIP geschädigt werden.

Von einer Lockerung von Standards, die Handel, Investitionen und öffentliches Auftragswesen ungerechtfertigt hemmen, wären große Vorteile zu erwarten. Umgekehrt wären aber die Nachteile der Beseitigung notwendiger und gerechtfertigter Standards sehr hoch. Es müssen deshalb Mechanismen gefunden werden, um den Markt zu öffnen, ohne die Standards aufzugeben, die aus Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt sind und daher aufrechterhalten werden müssen, und ohne die Möglichkeit zu verlieren, wichtige neue Standards einführen zu können. Dafür gibt es grundsätzlich vier Optionen:

Die Angleichung von Standards. Sie ist ein zweiseitiges Schwert: Einerseits verringert sie Transaktionskosten und baut Hürden für den transatlantischen Handel ab. Somit kommt sie der Wohlfahrt in den TTIP-Ländern zugute. Gleichzeitig gibt sie Drittländern Sicherheit und erlaubt ihnen, sich auf einen Standard zu konzentrieren. Dies gilt erst recht, wenn der gemeinsame Standard der USA und EU auch anderswo in der

Welt übernommen wird. Andererseits kann eine Harmonisierung *ex ante*, also vorab, zu Lasten eines Wettbewerbs um die beste regulatorische Lösung gehen und einen sinnvollen sozio-kulturell bedingten Pluralismus möglicher Regelung eibebnen. Ist ein Standard erst einmal vereinbart, wird es schwierig, ihn wieder zu ändern, denn darauf muss man sich wiederum einigen, oder aber der Vorteil der Angleichung geht verloren („lock-in-effect“).

Die gegenseitige Anerkennung. Gegenüber der Angleichung ist ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Regeln und Vorschriften (Mutual Recognition Agreement, MRA) zuweilen der bessere Weg. Dabei können beide Seiten ihre jeweiligen Standards beibehalten, akzeptieren jedoch ebenfalls die Standards der anderen Seite aufgrund einer erfolgten Prüfung der Gleichwertigkeit oder einer anderweitigen Akzeptabilität des Schutzniveaus. Ein möglicher Nachteil besteht allerdings darin, dass ungleiche, aber doch wechselseitig anerkannte Standards zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen für die niedrigeren Standards unterworfenen Unternehmen führen können.

Öffnung für Drittländer. Ausländischen Wettbewerbern aus Drittländern sollte es erlaubt sein, zwischen den Standards diesseits und jenseits des Atlantiks zu wählen und unter Einhaltung des von ihnen gewählten Standards ihre Waren auf den TTIP-Markt zu bringen. Voraussetzung dafür sind Verfahren zur Konformitätsbewertung: Wenn ein Exporteur aus einem Drittland den Standard eines TTIP-Landes erfüllt, sollte das Produkt auch in allen TTIP-Ländern akzeptiert werden.

Unverhandelbare Standards und Regulierungen. Es gibt Standards, die für die Beteiligten jeweils nicht verhandelbar sind. In der EU gilt dies beispielsweise bei der Lebensmittelsicherheit (etwa für genmodifizierte Lebensmittel oder Hormonfleisch), dem Datenschutz und dem Schutz der kulturellen Vielfalt (so

Filmförderung und Buchpreisbindung). Insoweit müssen Ausnahmen vereinbart werden, wobei es darauf ankäme, ob sie fallbezogen definiert sind oder auf Generalklauseln beruhen. Wahrscheinlich sind Generalklauseln anzuraten, die auf Beispiele abstellen („insbesondere ...“), die also insoweit nicht auf Interpretation angewiesen, sondern konkret ausgestaltet sind.

Daraus ergibt sich ein im Detail komplexes Vorgehen, das eine genaue Betrachtung und Bewertung der einzelnen Umwelt-, Sozial-, Gesundheits- und Verbraucherschutzstandards bezogen auf die in Frage stehenden Waren und Dienstleistungen erfordert. Insbesondere müssen auch zukünftige Wünsche nach strengerer Regulierung oder – auch das ist möglich – nach ihrer Abschaffung berücksichtigt werden können.

Viele Menschen haben die Sorge, dass TTIP das Schutzniveau für Verbraucher und die Umwelt sowie die Eingriffsmöglichkeit des Gesetzgebers und das politische Regulierungspotential in Europa verringern wird. Das darf nicht geschehen. So muss es beispielsweise den Kommunen möglich bleiben, in einem transparenten Verfahren die Standards für kommunale Dienstleistungen wie Müllentsorgung und Wasserversorgung neu zu setzen oder zu verändern. Es muss ohne weiteres möglich sein, neue oder stärkere Maßnahmen gegen den Klimawandel einzuleiten. Und es muss auch weiterhin zulässig sein, bestimmte Tätigkeiten oder Herstellungsverfahren im eigenen Hoheitsgebiet zu untersagen. Solche Regeln sind grundsätzlich mit einem Freihandelsabkommen vereinbar, setzen aber insbesondere voraus, dass Ausländer nicht gegenüber Inländern diskriminiert werden. Es darf eben nicht so sein, dass in Europa gerade US-Unternehmen durch neue Standards benachteiligt werden oder umgekehrt in den Vereinigten Staaten vor allem europäische Firmen ungerechtfertigt beeinträchtigt werden. Dies muss auch bei der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigt werden. Genau zu diesem Zweck schließt man Handelsabkommen. Zuweilen fordern Han-

delsabkommen über die Inländergleichbehandlung hinaus, dass Standards den Handel nicht stärker einschränken als zu dem verfolgten legitimen Zweck notwendig ist. Selbst dort, wo diese klassischen Regeln eingehalten sind, können die oben beschriebenen Instrumente, insbesondere die gegenseitige Anerkennung, weitere Liberalisierung bewirken, wobei das Schutzniveau, falls erwünscht, beibehalten werden kann.

Es ist gut möglich, dass die TTIP-Verhandlungen nicht so weit gedeihen werden, dass bereits zum Zeitpunkt des Abschlusses im Abkommen ein großes Maß an gegenseitiger Anerkennung oder vereinheitlichter Standards enthalten sein wird. Als Auftrag für die Zukunft wird man dann wahrscheinlich Verfahren und Gremien für die regulatorische Zusammenarbeit einsetzen. Damit können die zuständigen Behörden sich vor der Erarbeitung neuer Regeln oder mit Blick auf eine mögliche Angleichung solcher Regeln austauschen und die Möglichkeit eines gemeinsamen Ansatzes ergründen. Auf dieser Grundlage werden dann parallel neue Standards auf den Weg gebracht, die sich stärker gleichen als zuvor oder gar identisch sind. Oder aber es werden später Abkommen über eine gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher, aber hinreichend gleichwertiger Standards geschlossen. Ohnehin ist die regulatorische Kooperation nicht zuletzt dort von Bedeutung und bietet Chancen, wo auch unabhängig von TTIP Standards fortentwickelt oder für neue Technologien, wie das Elektro-Auto, erstmals festgelegt werden. Auch für diese regulatorische Kooperation müssen selbstverständlich die Grundregeln der Transparenz und der Entscheidung durch demokratisch legitimierte Instanzen gelten. Ein TTIP-Gremium für regulatorische Zusammenarbeit muss sich daher auf Empfehlungen für die Rechtsetzung auf beiden Seiten beschränken.

7. Investitionsschutz und Schiedsgerichtsbarkeit

Bereits heute gibt es neben dem ursprünglichen Völkergewohnheitsrecht ein internationales Investitionsschutzrecht, das aus über 3.000 bilateralen Verträgen besteht, die seit 1956 zwischen den Staaten geschlossen worden sind und von denen etwa 1.400 einen Mitgliedstaat der Europäischen Union einschließen. Entwickelt hat sich dieses Geflecht zunächst zwischen kapitalexportierenden Industrienationen und kapitalimportierenden Entwicklungsländern, deren Rechtssysteme nicht so wahrgenommen wurden, dass sie ausländischen Investitionen hinreichend Schutz bieten würden. Damit wollte man den Schutz erweitern, der klassischerweise im allgemeinen Völkerrecht bereits galt (Verbot der entschädigungslosen Enteignung von Ausländern), aber nur im zwischenstaatlichen Verkehr eingefordert werden kann, und zwar als sogenannter diplomatischer Schutz: ein Staat verlangt vom anderen die Einhaltung des Völkerrechts bzw. eine Reparation. Das hatte den Nachteil, dass sich die Staaten die Anliegen ihrer Auslandsinvestoren zu eigen machen mussten, was sie nicht immer taten. Deshalb wurden die Anliegen der Investoren nur „gefiltert“ aufgegriffen. Um diese Nachteile zu überwinden, schloss man Abkommen und richtete partikularvölkerrechtliche Schiedsgerichte ein, vor denen die ausländischen Investoren unmittelbar – ohne politischen Vorfilter und staatliche Parteinarbeit – gegen den Empfangsstaat der Investition vorgehen können. Damit wollte man auch eine Störung der diplomatischen Beziehungen zwischen zwei Ländern wegen eines oft sehr speziellen Problems eines ausländischen privaten Investors vermeiden. Der Investor kann sich selbst um seine Belange kümmern, hat unmittelbaren Zugang zu einer zwischenstaatlichen, öffentlich-rechtlichen (schieds-)gerichtlichen Instanz und muss nicht befürchten, dass er im Empfängerstaat seiner In-

vestitionen ohne Rechtsschutz dasteht und sein Heimatstaat seine Belange dem Interesse guter diplomatischer Beziehungen opfert. Die Kehrseite der Delegation und Ermächtigung ist, dass, anders als unter internationalen Handelsabkommen, Regierungsstellen nicht mehr kontrollieren können, welche Klagen sie für legitim halten und deshalb erheben.

Deutschland ist heute Vertragspartei von 129 bilateralen Investitionsschutzabkommen. Davon hat Deutschland 105 mit Entwicklungs- und Schwellenländern abgeschlossen, darunter neun mit arabischen Staaten, Hongkong und Singapur, sowie – in Folge von Regimewechseln und vor ihrem jeweiligen Beitritt zur EU – zwölf mit ost- und südeuropäischen Staaten. Ein Investitionsschutzabkommen mit einem Staat, der mit den USA vergleichbar ist, hat Deutschland bisher nicht abgeschlossen. Spätestens seit den 1990er Jahren, also seit der Erfahrung mit der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA, ist zunehmend erkannt worden, dass auch Unternehmen aus Entwicklungsländern in Industrieländer investieren und sich im Bedarfsfall auf Investitionsschutzabkommen berufen und die darin vorgesehenen Schiedsgerichte in Anspruch nehmen. Daher setzt sich langsam die Einsicht durch, dass die stets für beide Seiten formulierten Regeln dieser Abkommen auch tatsächlich für beide Seiten gelten und daher in beiden Staaten inhaltlich akzeptabel sein müssen.

Beim Investitionsschutz darf es selbstverständlich nicht allein darum gehen, ausländische Investoren vor staatlichen Eingriffen bestmöglich zu schützen. Vielmehr muss staatliche Regulierung auch in den von TTIP betroffenen Bereichen möglich bleiben, selbst dann, wenn sie den kommerziellen Interessen eines Investors zuwiderläuft. Dabei müssen die entsprechenden Regeln zweifellos legitime Zwecke verfolgen und verhältnismäßig wie nichtdiskriminierend sein. Die Texte der bestehenden bilateralen Investitionsschutzabkommen schaffen jedoch bisher nicht

immer ein – insbesondere in Ausnahmeklauseln – ausformuliertes Gleichgewicht zwischen den Garantien für Investoren und den Regulierungsspielräumen für Staaten. Insofern kontrastieren sie mit den Handelsabkommen, ob nun dem der Welthandelsorganisation (WTO) oder denen zu Freihandelszonen, die stets Ausnahmeklauseln für Umwelt- und Gesundheitsschutz usw. enthalten.

Ende 2009 ist mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages die Zuständigkeit, Verträge für Investitionsschutzabkommen abzuschließen, von den Mitgliedstaaten auf die EU übergegangen. Die bestehenden bilateralen Abkommen gelten zwar weiter, sollen aber Schritt für Schritt durch Abkommen mit der EU ersetzt werden. TTIP und CETA bieten somit gleichsam die ersten Gelegenheiten, die neue Zuständigkeit auf europäischer Ebene auszuüben und ihre Gestaltung beispielgebend zu diskutieren.

Dabei liegen schon einige Präjudizien zum Investitionsschutz vor: Das CETA zwischen der EU und Kanada sieht bislang ein Kapitel dazu vor, während die EU ihr Handelsabkommen mit Südkorea 2012 ohne Investitionsschutz abschloss. Die USA setzen sich in ihren Handelsbeziehungen stark für Investitionsschutzabkommen ein, haben aber beispielsweise in ihrem Freihandelsabkommen mit Australien 2005 auf einen Abschnitt zum Investitionsschutz verzichtet und dabei auf die auf beiden Seiten gegebenen robusten Rechtssysteme verwiesen.

In der gegenwärtigen Debatte um das TTIP gibt es viele Stimmen, die sich grundsätzlich gegen Investitionsschutz zwischen Ländern aussprechen, deren Rechtssysteme einen hohen Entwicklungsstand erreicht haben: Angesichts der gut funktionierenden nationalen Rechtssysteme mitsamt ihren Gerichtsbarkeiten bestehe dort kein Bedarf nach zusätzlichem Rechtsschutz, der ausländische Investoren gegenüber inländischen privilegiere. Dies sei in den USA und in den EU-Mitgliedstaaten

der Fall, für letztere vor allem angesichts der Sicherung eines hochwertigen Enteignungs- und Diskriminierungsschutzes durch die weltweit anerkannte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Ein statistischer Zusammenhang zwischen dem Abschluss von Investitionsschutzabkommen und dem Anlocken von ausländischen Investitionen sei darüber hinaus nicht nachgewiesen. Vielmehr belegten Studien, dass Investitionsschutzabkommen tendenziell bereits existente Gesetzeslagen zementierten und Politikwechsel erschwerten („regulatory freeze“). Vielen erscheint es daher auch politisch und ethisch fragwürdig, einzelnen Wirtschaftsakteuren außerhalb des innerstaatlichen Rechtswegs durch Investitionsschutzmechanismen die Macht zuzugestehen, demokratisch legitimierte politische Gestaltungsvorgänge in einem Staat in eine nicht dem politischen (Mehrheits-)Willen entsprechende Richtung zu beeinflussen. Diese kritischen Stimmen plädieren teilweise dafür, dass die jeweiligen nationalen Gerichte allenfalls das internationale Investitionsschutzrecht zusätzlich zum nationalen Recht anwenden. Manche Stimmen stellen sich auch grundsätzlich gegen internationale Investitionsschutzabkommen, unter anderem mit dem Argument, dass diese den gesetzgeberischen Spielraum der Staaten inakzeptabel einschränken. Außerdem sei nicht erwiesen, dass solche Abkommen mit einer Zunahme internationaler Investitionen einhergehen.

Die Gegenansicht geht von der Existenz eines solchen Zusammenhangs aus und betont, die Praxis habe vielfach gezeigt, dass auch noch so ausgefeilte Rechtssysteme ausländische Belange nicht immer hinreichend vor Diskriminierung schützen. Genau hier helfe das Völkerrecht mit seinen Menschenrechten, mit den Regeln über Handelsregulierung und auch mit dem Investitionsschutz den Staaten dabei, die legitimen ausländischen Belange wirklich zu beachten. Das Völkerrecht biete in allen drei Bereichen einen unabhängigen, überstaatlichen Rechtsschutz, ein

Recht, das innerstaatlichen Gerichten oft nicht hinreichend ge-läufig sei und das sie bislang meistens nicht einmal anwenden dürfen. Und es biete ein Recht, das global einheitliche Stan-dards gegenüber allen vertraglich gebundenen Staaten setzen könne. Der Zugang zu einer neutralen, zwischenstaatlichen Ge-richtsinstanz sei der entscheidende Vorteil, wohingegen die Reichweite des Rechtsschutzes inhaltlich nicht weiter zu gehen brauche oder gar solle als er in Rechtsstaaten nach nationalem Recht gewährleistet sei.

Außerdem wird vor dem Hintergrund bereits bestehender Inves-titionsschutzabkommen, die einen solchen zwischenstaatlichen Investitionsschutz vorsehen, darauf hingewiesen, dass es nicht hilfreich bzw. sogar diskriminierend sei, wenn sich Investoren aus den USA oder Kanada gegenüber der Europäischen Union nicht in gleicher Weise wie Investoren aus Indien oder China vor Investitionsschutz-Schiedsgerichten völkerrechtlich gegen Diskriminierungen oder Enteignungen schützen könnten. Zudem sei es, grundsätzlicher betrachtet, sinnvoll, Investitionen beson-dere völkerrechtliche Aufmerksamkeit zu schenken, nicht nur weil auch Eigentum ein zu schützendes Menschenrecht ist, son-dern auch aus funktionalen Gründen: Da wirtschaftliche Ent-wicklung von Investitionen abhinge, seien Anreize und Garantien für Investitionen nötig und dies sei eben ihr rechtlicher und ef-fektiver gerichtlicher Schutz. Schließlich gebe es seit dem Zwei-ten Weltkrieg einen in den letzten Jahrzehnten stark zunehmen- den Trend zur Verrechtlichung und „Vergerichtlichung“ von Konflikten im Völkerrecht, also eine Bewegung hin zur Rechts-staatlichkeit in der internationalen Politik, an die man mit einer Weltinvestitionsgerichtsbarkeit anschließen könne.

Wenn man sich in der Abwägung von Vor- und Nachteilen zwi-schenstaatlicher (Schieds-)Gerichte auf ein solches Instrument einlässt, kommt es jedoch darauf an, dass alle Investitionsschutz-abkommen, an denen Deutschland oder die Europäische Union

beteiligt sind, ausgewogene Regeln aufweisen, in denen ein überzeugendes Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der Staaten hergestellt wird. Die Verhandlungen mit Ländern wie den USA und Kanada bieten daher eine wertvolle Gelegenheit, bessere Trends zu setzen und Vorbilder für das Ersetzen anderer bilateraler Abkommen sowie für moderne Verträge mit weiteren Ländern zu schaffen. Die Chancen dazu werden in der gegenwärtigen Debatte unterschiedlich eingeschätzt. Während die Texte, die im CETA-Entwurf und in der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zum Investitionsschutz veröffentlicht wurden, bereits in diese Richtung weisen, besteht die teilweise massive Kritik dennoch fort. In diesen Texten wird bereits mehr Wert auf klare Definitionen gelegt und auch die Anwendbarkeit von Ausnahmen zum Schutz der nationalen Regulierungszuständigkeit besser gesichert. Zugleich wird der Begriff der Investition bzw. des Investors enger gefasst, um völkerrechtlichen Schutz nur dann zu gewähren, wenn eine dem Gastland nützliche Investition erfolgt und eine tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit im Inland vorliegt (keine Briefkästenfirmen). Das aus der jüngeren schiedsgerichtlichen Praxis stammende Erfordernis eines längerfristigen Beitrages zur einheimischen Wirtschaft dürfte reine Finanzspekulationen und manche Portfolioinvestition ausschließen.

Auch im Rahmen des TTIP besteht die Notwendigkeit und Gelegenheit zur Modernisierung und Verbesserung der Schiedsgerichtsbarkeit selbst – das sieht man in Europa und teilweise auch in den Vereinigten Staaten inzwischen ein. Denn auch wenn man die Abkommen sehr genau fasst, so weiß man doch aus der Erfahrung mit jedem Rechtssystem, dass die Auslegung der Rechtsregeln durch gerichtliche Instanzen entscheidend bleibt. Daher kommt es auf die Qualität und Verlässlichkeit des gerichtlichen Systems an. Die Meinungen darüber, ob das überkommene System der internationalen Investitions-Schiedsge-

richtsbarkeit diesen Anforderungen gerecht wird oder nicht, gehen weit auseinander. Hier entzündet sich die schärfste Kritik am internationalen Investitionsschutz und an dem Vorhaben, ihn in das TTIP einzubeziehen. Es trifft zu, dass das überkommene System internationaler Investitionsschutz-Schiedsgerichte in mehrerlei Hinsicht hinter den Standards etablierter völkerrechtlicher Gerichtsbarkeiten zurückbleibt: So mangelt es an der Transparenz der Verfahren, da die mündliche Verhandlung bisher grundsätzlich nicht öffentlich war und die schiedsgerichtlichen Entscheidungen oft unveröffentlicht blieben. Auch bestehen potentielle Interessenkonflikte, wenn Anwälte und Richter von Fall zu Fall die Rollen wechseln. Die Europäische Kommission sieht in diesem Punkt inzwischen selbst einigen Reformbedarf und hat sich die Idee eines internationalen Handelsgeschichtshofs im September 2015 zu eigen gemacht.

Auf jeden Fall muss eine völkerrechtliche Revisionsinstanz geschaffen werden, die die erstinstanzlichen Entscheidungen dieser (Schieds-)Gerichte rechtlich voll überprüfen kann. Das gibt es bisher nirgendwo im Investitionsschutzrecht, wohingegen die Erfahrung der Welthandelsorganisation seit 1995 zeigt, wie wichtig eine ständige und hochwertige Revisionsinstanz, dort der Appellate Body, ist, um eine beständige und verlässliche Rechtsprechung zu gewährleisten. Der zusätzliche Zeitaufwand ist kein stichhaltiges Gegenargument, denn in Sachen öffentlicher Belange – ob ein Gesetz bestehen kann oder aber Entschädigung aus Steuermitteln zu zahlen ist – muss genug Zeit sein, um das richtige Ergebnis zu finden. Außerdem kann man durch gute Organisation, hinreichende Finanzierung und Fristen für eine schnelle, funktional äquivalente Reaktionsfähigkeit der Revisionsinstanz sorgen. Für diese Innovation hat es im internationalen Investitionsschutz bisher keine Mehrheit gegeben; Reformen sind auch äußerst schwer zu bewerkstelligen, wenn die gesamte Welt zustimmen muss. Daher bietet TTIP eine wertvolle

Gelegenheit, wenn auch zunächst nur für ein – allerdings sehr wichtiges – bilaterales Abkommen, eine solche Revisionsinstanz zu schaffen. Diese Instanz könnte eventuell auch für in anderen Abkommen vereinbarte Schiedsgerichte geöffnet werden und zu einem internationalen Investitionsgerichtshof werden. In der Europäischen Union könnte die Verlängerung mitgliedstaatlicher Investitionsschutzabkommen mit anderen Ländern, mit denen die EU noch kein solches Abkommen geschlossen hat, an die Integration einer solchen Revisionsinstanz in diese bilateralen Abkommen gekoppelt werden. Wegen ihrer Bedeutung ist es wünschenswert, dass die Schaffung einer Revisionsinstanz weiterhin die nötige Aufmerksamkeit erhält und das Thema gegenüber den USA konsequent vertreten wird, selbst wenn man mit TTIP zeitlich und politisch unter Druck steht.

Im Idealfall könnte man bei der Gerichtsbarkeit auch grundsätzlicher ansetzen und bereits für die erste Instanz ein internationales Gericht schaffen. Dieses müsste so zugeschnitten werden, dass die Richterschaft neutral, vorab nach hohen Qualitätsstandards von den Staaten ausgewählt und so schnell und flexibel einzusetzen ist, dass es effizienter und verlässlicher arbeiten kann als die überkommenen Ad-hoc-Schiedsgerichte. Auch anderwärts im Völkerrecht gibt es internationale Gerichtshöfe, so im Strafrecht und Seerecht, die hohes Ansehen genießen und zügig handeln. Wer sich in einer Welt mit globalisierten Märkten einrichten will, der sollte den Rechtsstaat auch international so pflegen und zuschneiden, dass er die Hauptthemen effektiv abdeckt, die heute nachhaltig trans- und internationalisiert werden. Eine solche Gerichtsbarkeit müsste auch erschwinglich sein. Wenn normale Verfahrenskosten bei mehreren Millionen Euro liegen, dann ist das Verfahren für mittelständische Unternehmen selten, für große Konzerne aber leicht nutzbar. Ein Europa, in dem kleinere Unternehmen oft die Innovationsträger sind, sollte im TTIP Wege finden, gerade auch die schwächeren Par-

teien in der Unternehmerschaft zu ihrem Investitionsschutz kommen zu lassen.

Wenn sich die hier skizzierte internationale Gerichtsbarkeit nicht durchsetzen lässt, muss man jedoch mindestens die größten derzeitigen Schwächen der überkommenen Investitionsschiedsgerichtsbarkeit angehen, indem man eine Transparenz des Verfahrens gewährleistet, die Schiedsrichter nach einem objektiven Verfahren auswählt und an strengere Verhaltensregeln bindet. Insbesondere muss man Interessenkonflikte vermeiden, indem man keine Richter mehr ernennt, die gleichzeitig der Investitionsschutz-Anwaltschaft angehören. Feste Listen mit staatlicherseits gemeinsam ausgewählten Richtern wären ein erster Schritt zur Schaffung eines ständigen internationalen Gerichts. Allerdings stünde eine solche institutionalisierte internationale Gerichtsbarkeit auch oberhalb der Verfassungsorgane der Vereinigten Staaten und würde dort auf besonders ausgeprägte Ablehnung stoßen, wohingegen weniger institutionalisierte Formen der Streitbeilegung dort eine eigene Tradition haben und nicht dieselben Abwehrkräfte mobilisieren.

Die in der öffentlichen Debatte besonders heftige Kritik am Investitionsschutz und der Schiedsgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit TTIP berücksichtigt nicht immer hinreichend, dass es auch ohne und vor TTIP Investitionsschutzabkommen und Schiedsgerichtsbarkeiten gibt – und diese blieben weitgehend *unverändert* bestehen, wenn TTIP *nicht* für eine Modernisierung genutzt würde. Auch entzündet sich die Kritik zumeist an bestimmten aktuellen problematischen Klagen einzelner Investoren gegen gesetzgeberische Maßnahmen. Es kommt aber nicht auf die Klagen, sondern auf die – noch ausstehenden – Urteile an. Falls diese Urteile überzeugende Antworten auf die Klagen liefern, könnten die derzeit so kontroversen Fälle den Wert des internationalen Investitionsschutzes ebenso bestätigen wie Urteile, in denen Unrecht repariert wurde. Fälschlicherweise wird

auch oft vermutet, amerikanische Unternehmen machten einen Großteil der Kläger aus. In Wirklichkeit sind europäische Unternehmen hier, im Großen und Ganzen betrachtet, am aktivsten, und das steht auch im Einklang damit, dass zahlreiche Abkommen gerade auf Initiative der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zustande gekommen sind.

Allerdings könnte man die Problematik des Investitionsschutzes auch so regeln, dass Investoren vor dem Anrufen eines internationalen (Schieds-)Gerichts zunächst den nationalen Rechtsweg ausschöpfen müssen, was freilich zu recht langen Verfahrensdauern führen würde. Auch sollte man prüfen, ob tatsächlich nur ausländische Investoren diesen zusätzlichen Rechtsschutz verdienen, nicht aber inländische oder Interessen, die unter anderen TTIP-Kapiteln gewisse Standards zugesichert bekommen, wie Exporteure und Dienstleistungserbringer. Möglicherweise lautet die Antwort: Unter all den zu Schützenden hat sich der ausländische Investor am stärksten exponiert, denn er riskiert sein eigenes Vermögen in einem fremden Land; für ihn steht also weit mehr auf dem Spiel als nur – wie üblicherweise im Freihandel – der Marktzugang.

8. Verfahren und Transparenz des Prozesses

Für TTIP als beabsichtigtes völkerrechtliches Abkommen der EU ist die Aufgabenverteilung laut Vertrag über die Arbeitsweise der EU wie folgt festgelegt: Der Rat der EU, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, ermächtigte die Kommission im Juni 2013, mit den USA Verhandlungen über ein umfassendes Handels- und Investitionsschutzabkommen aufzunehmen. Die Kommission hat diese Verhandlungen zu führen wie anderswo Regierungen, sie hat die vom Rat erteilten Ver-

handlungsrichtlinien zu beachten sowie mit dem handelspolitischen Ausschuss des Rates und dem Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments regelmäßig Rücksprache zu halten. Diese Ermächtigung und Richtlinien, auch „Mandat“ genannt, sowie insbesondere auch die Texte, anhand derer die Verhandlungen geführt werden, sind üblicherweise vertraulich, um der Gegenseite der Verhandlungen nicht die eigenen Spielräume zu offenbaren. Diese Texte finden aber oft einen inoffiziellen Weg in die Öffentlichkeit. Für TTIP entschied der Rat erstmals, das Verhandlungsmandat offiziell zu veröffentlichen. Überdies hat die Kommission mittlerweile eine Vielzahl von Verhandlungsdokumenten aus Gründen der Transparenz ins Netz gestellt.⁷

Sind die Verhandlungen abgeschlossen, wird der ausgehandelte Vertragstext dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Entscheidung vorgelegt. Sollte aus TTIP ein sogenanntes „gemischtes Abkommen“ werden, dann müssen auch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten das Abkommen je nach ihren verfassungsrechtlichen Vorgaben ratifizieren. Gemischte Abkommen sind völkerrechtliche Verträge, welche die EU *und* ihre Mitgliedstaaten gemeinsam mit einem anderen Land abschließen. Dies geschieht dann, wenn gemäß der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der EU auch mitgliedstaatliche Kompetenzen betroffen sind und die Mitgliedstaaten sie ausüben. Ob mitgliedstaatliche Kompetenzen betroffen sind, hängt vom Inhalt des abzuschließenden Abkommens ab. Teilweise sind die genauen Trennlinien zwischen EU-Kompetenzen und mitgliedstaatlichen Kompetenzen zwischen dem Rat der EU und der Kommission umstritten. Bisher sind Handelsabkommen aber in der Regel „gemischte Abkommen“ gewesen und auch für TTIP wird das allgemein

⁷ Vgl. http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#/eu-position.

erwartet. Für die Akzeptanz des TTIP wäre es sicherlich ein Vorteil, wenn es als „gemischtes Abkommen“ auch von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden würde.

Die Parlamente gewährleisten die demokratische Legitimation. Allerdings ist beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge der Spielraum sehr viel kleiner als bei der Ausarbeitung von nationalen oder europäischen Gesetzen, die zwar in Ministerien oder der EU-Kommission vorbereitet, dann aber detailliert im Parlament beraten werden. Denn für parlamentarische Änderungen müsste jeweils das bereits in langwierigen und schwierigen Verhandlungen mit den USA geschnürte TTIP-Paket noch einmal für Nachverhandlungen aufgeschnürt werden, was nicht einfach ist, denn auch die andere Seite muss dem erneuten Öffnen des Verhandlungspakets zustimmen und hat dann womöglich eigene Forderungen. Im Unterschied zur nationalen Gesetzgebung ist der Spielraum bei der parlamentarischen Abstimmung über ein völkerrechtliches Abkommen daher in der Praxis weitgehend auf die Frage des „Dafür oder Dagegen“ beschränkt, auch wenn die Nachverhandlung für besonders wichtige Fragen grundsätzlich eine Möglichkeit bleibt. Das „fast track mandate“ für Präsident Obama stellt diese Situation auch für die USA her.

Deshalb ist es wichtig, dass das Europäische Parlament und der Rat während der Verhandlungen von Anfang an den Verlauf und Fortschritt unmittelbar verfolgen und beeinflussen können. Dies geschieht in den besagten Ausschüssen, insbesondere der Rat verfolgt die Verhandlungen wöchentlich im Handelspolitischen Ausschuss. Darüber hinaus muss man eine maximal mögliche Transparenz walten lassen und die Öffentlichkeit an den Diskussionen gerade der umstrittenen und Besorgnis hervorrufenden Probleme von TTIP entscheidend beteiligen. In Deutschland ist das Misstrauen gegenüber TTIP in der Öffentlichkeit besonders groß. Diesem Misstrauen lässt sich nicht begegnen,

indem man auf die diplomatische Tradition vertraulicher internationaler Verhandlungen verweist. Vielmehr muss man über komplexe Sachverhalte aufklären und die von dem Abkommen Betroffenen und andere interessierte Kreise in den Prozess einbeziehen.

Zwar lässt die Europäische Kommission im Vergleich zu früheren Verhandlungen eine durchaus gesteigerte Transparenz wahren: Ein Teil der von europäischer Seite vorgeschlagenen Textentwürfe ist öffentlich,⁸ nicht aber waren es die Listen derjenigen Güter und Dienstleistungen, für die eine Marktöffnung angeboten wird. Allerdings hat die Kommission im Oktober 2015 grundsätzlich als Teil einer neuen Handelsstrategie beschlossen, alle wichtigen europäischen Verhandlungsdokumente für Freihandelsabkommen zu veröffentlichen, soweit die Mitgliedstaaten dem zustimmen.⁹ Dabei sieht sich die Europäische Kommission aber nicht in der Lage, auch die derzeit in der Verhandlung befindlichen Textentwürfe zu veröffentlichen, in denen die Positionen *beider* Seiten und damit die noch zu überbrückenden

⁸ Vgl. erneut http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#/eu-position.

⁹ Dieser Beschluss gilt für alle laufenden Verhandlungen über Abkommen, für alle künftigen Abkommen und für alle schon abgeschlossenen, aber zu überarbeitenden Abkommen. Schon *laufende* Verhandlungsrunden sind neben TTIP: die Runde über das Trade in Services Agreement (TISA), ein völkerrechtliches Abkommen zwischen 23 Parteien, darunter die EU und die USA; ferner die Runden über ein Freihandelsabkommen mit Japan und ein Investitionsschutzabkommen mit China. *Künftige* Abkommen könnten dann Freihandelsabkommen mit China und auch mit Australien, Neuseeland, den Philippinen und Indonesien sein. Bei den schon *bestehenden* EU-Abkommen sollen die mit der Türkei, Chile und Mexiko überarbeitet werden. (Vgl. European Commission (2015) 497 final, 15. Oktober 2015, „Trade for All“; „Malmström verspricht Transparenz bei allen Freihandelsgesprächen“, *FAZ*, 18. Oktober 2015, Nr. 239, S. 16).

Differenzen wiedergegeben werden. Die Europäische Bürgerbeauftragte hat jedoch empfohlen, auch solche konsolidierte Textversionen zu veröffentlichen und außerdem mehr Transparenz über Treffen mit Interessenvertretern walten zu lassen. Hierüber sollte sich die EU mit den USA grundlegend neu verständigen. Für manche Bürger wird es ohnehin ein Makel bleiben, dass die Verhandlungen selbst nicht öffentlich geführt werden. Gründliche öffentliche Berichte nach jeder Verhandlungsrunde sind allerdings ein Schritt in die richtige Richtung.

Nur durch größtmögliche Transparenz und konstitutive Beteiligung der Öffentlichkeit kann man verhindern, dass TTIP auf breitflächigen Widerstand in der Bürgerschaft der EU oder einzelner Länder bzw. auch der USA stößt. Dann hätte TTIP nicht zuletzt angesichts der möglicherweise erforderlichen parlamentarischen Ratifikationsprozesse keine Zukunft. Das Scheitern von TTIP wiederum könnte das Verhältnis der EU zu den USA auf Jahre trüben und ihren gemeinsamen Stand in der Welt schwächen. Davon würde auch der Rest der Welt nicht profitieren, soweit die USA und die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten in der Welt Positives bewirken können.

9. Zukunftsdimensionen

Dynamik der transatlantischen Kooperation

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den USA gehören zu den intensivsten der Welt. Und weil die beiden Regionen in vielen Bereichen Technologieführer sind, tauchen neue handelspolitische Themen häufig zuerst zwischen der EU und den USA auf, bevor sie in anderen bi- oder multilateralen Beziehungen zur Sprache kommen. Daher wird auch nach Abschluss eines TTIP der Kooperationsbedarf nicht wegfallen und

transatlantische Lösungsansätze werden mittelfristig immer auch Vorbildcharakter für das multilaterale System und andere bilaterale Abkommen haben können. Außerdem können nicht alle Themen, die heute auf der Verhandlungsagenda stehen, in einem Abkommen geregelt werden, weil die erforderliche inhaltliche Übereinstimmung nicht auf einmal herzustellen sein wird.

Das TTIP dürfte deshalb ein „living agreement“, ein „atmendes Regelwerk“ werden, in dem für manche Bereiche, etwa die regulatorische Zusammenarbeit, nur die Rahmenbedingungen für weitere Absprachen und gewisse Grundregeln festgelegt sind, die Detailarbeit aber verlagt und die anstehenden Themen dann in Stufen weiterbearbeitet werden. Die dafür angestrebten Regulierungsgremien werden oft kritisiert, weil sich ihre Arbeit der Kontrolle der demokratischen Instanzen entziehen könnte. Daher brauchen diese Gremien genaue Befugnisse, die sich an den im TTIP angelegten und in den Parlamenten ratifizierten Grundlinien orientieren. Auch hier ist Transparenz geboten: Die Weiterentwicklung des Abkommens sollte nicht in nicht-öffentlich tagenden Gremien geschehen, sondern in neuen, offiziellen Verhandlungsrunden, deren Zwischenergebnisse veröffentlicht werden und deren Ergebnisse ihrerseits von den Parlamenten ratifiziert werden müssen. Als Beispiele dafür könnten die damit freilich nicht vollständig vergleichbaren Integrationsprozesse der Europäischen Union und des GATT bzw. der WTO dienen, die sich bisher auch immer in Runden abgespielt haben.

Schließlich gibt es in manchen Bereichen Unsicherheiten über die Umsetzbarkeit und die Ergebnisse bestimmter Regelungen, so der Streitschlichtungsverfahren. Wir haben oben für die Einführung mindestens einer Revisionsinstanz in Form eines internationalen Investitionsgerichtshofs plädiert. Kann dies derzeit nicht erreicht werden, sollten die Verhandlungspartner bereits zum Vertragsabschluss Revisionszeitpunkte festlegen, an denen

die betreffenden Regelungen überprüft und über ihre Verlängerung oder Verbesserung befunden werden muss.

Insgesamt wäre es vorteilhaft, wenn die Wirkung des Abkommens auf Einkommensverteilung/-ungleichheit, Klima-, Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz, auf Drittstaaten usw. nach Inkraftsetzung laufend, beispielsweise alle vier Jahre, von einer unabhängigen transatlantischen Expertenkommission ausführlich empirisch evaluiert und einer transatlantischen öffentlichen Diskussion zugeführt werden würde. Diese Kommission sollte auch Vorschläge für Verbesserungen machen und bei der Revision von Regelungen gehört werden.

Globale Aspekte und WTO

Die Weltwirtschaft verändert sich rasant. Vereinten die EU und die USA vor zehn Jahren noch circa 60 Prozent der globalen Bruttowertschöpfung auf sich, so ist dieser Anteil mittlerweile auf 45 Prozent abgesunken. Längerfristig ist mit einem weiteren relativen wirtschaftlichen Bedeutungsverlust der EU zugunsten aufstrebender Regionen, allen voran Südasiens, zu rechnen. Dabei ist die Situation Europas von der Lage der USA verschieden, vor allem wegen der niedrigeren demographischen Dynamik in Europa, wegen der in Europa geltenden höheren Sozialschutzstandards und wegen einer dort – auch in der Primärverteilung – anders organisierten Umverteilung, die insgesamt mehr Gleichheit bewirkt.

Europa verhandelt nicht nur mit den USA über ein neues Handelsabkommen. Parallel finden seit längerem Gespräche mit Japan, mit den ASEAN-Staaten und – über ein Investitionsschutzabkommen – mit China statt. Auch in anderen Weltregionen gibt es wichtige Initiativen für neue regionale Freihandelszonen. Seit 2012 verhandeln in Asien die zehn ASEAN-Staaten mit

China, Indien und anderen regionalen Partnern das Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement, das etwa ein Drittel des Welt-Bruttoinlandsprodukts und 45 Prozent der Weltbevölkerung erfasst. Die Mitglieder der Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) prüfen verstärkt die Free Trade Area of the Asia Pacific Partnership (FTAAP), ein Abkommen, das die pazifischen Großmächte China und die USA mit regionalen Partnern zusammenbringen soll, das also noch weltausgreifender ausfallen würde. Die 2006 einsetzenden Verhandlungen der USA mit 12 anderen Pazifikanrainerstaaten (ohne China) über ein Transpazifisches Partnerschaftsabkommen (TPP) sind am 5. Oktober 2015 zum Abschluss gekommen, wenn auch die Ratifizierung noch aussteht und umkämpft ist. Das TPP war aus Sicht der USA politisch wichtiger als das TTIP, vielleicht auch, weil es für die USA neben der Verknüpfung zu asiatischen Wachstumsmärkten der Zukunft auch zur Begrenzung eines stärkeren chinesischen Machtanspruchs dient. Das TPP bindet 40 Prozent der Wirtschaftsleistung der Erde ein, das TTIP würde allerdings 45 Prozent umfassen. In Südamerika entwickelt sich seit 2011 die Alianza del Pacifico. Russland treibt seit 2014 seine Pläne einer eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU oder EEU) voran. In Afrika gibt es eine ganze Reihe von Versuchen, existierende regionale Wirtschaftsräume zu vertiefen und im Rahmen eines panafrikanischen Abkommens – des Tripartite Free Trade Agreement (TFTA) – zu integrieren. Auch die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) – mit 20 Prozent des Welt-Bruttosozialprodukts und 17 Prozent des Welt-handels – suchen nach einer handels- und investitionspolitischen Klammer; letzteres zeigt im Juli 2015 schon die Gründung einer New Development Bank (NDB) und eines Währungs-pools, in Konkurrenz zur Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds, die beide in Washington, D.C. ihr Hauptquartier haben.

TTIP ist also nur ein – wenn auch für die EU wichtiges – Element eines Ordnungsrahmens für den grenzüberschreitenden Handel. Wie modellhaft es weltweit wirken kann, liegt in der Hand der Verhandlungspartner EU und USA und wird sicher auch davon abhängen, in welchem Umfang es ihnen gelingt, den nationalen Sozialkulturen Entwicklungsräume zu belassen, ja deren Entwicklung zu fördern und die internationale Kooperation, beispielsweise im Klima- und Umweltschutz, voranzubringen.

Die vielfältigen Initiativen zu Handelsabkommen entspringen alle dem Versuch, maßgeschneiderte Lösungen für regionale Wirtschaftsräume zu finden, und der Tatsache, dass der multilaterale Ansatz der WTO mit seinem universellen Anspruch – angesichts der wirtschaftlichen und demokratiepolitischen Heterogenität ihrer Mitglieder – derzeit offenbar leider nicht erfolgreich weitergeführt werden kann.

TTIP ist vor diesem Hintergrund als ein Puzzlestein einer größeren europäischen Außenhandelsstrategie zu sehen. Gemeinsam mit den existierenden Abkommen, die Europa und die USA schon mit anderen OECD-Staaten unterhalten (z. B. mit Südkorea, Israel, Mexiko und Chile), und mit jenen, die derzeit in Verhandlung stehen (z. B. EU-Japan) oder gerade unterzeichnet wurden (USA-Japan u. a. in TPP), ist langfristig mit einer Konsolidierung des inzwischen recht unübersichtlichen Geflechts – der großen Spaghetti-Schüssel, der „spaghetti bowl“ – bilateraler Abkommen in der Welt zu rechnen. Zwei Gründe sprechen dafür: *erstens* schaffen überlappende Abkommen viel Bürokratie für die Unternehmen, stecken nicht selten voller Widersprüche und führen zu einer markanten Unterinanspruchnahme der Exportmöglichkeiten durch die Unternehmen; *zweitens* kommen moderne Abkommen nicht ganz ohne die Einrichtung gewisser integrierender Institutionen aus – wie einem Gerichts-

hof zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten – und diese würden sich in einem größeren Verbund besser rechnen.

Die sich weiter verschärfende Blockbildung vergrößert potentiell auch die negativen Effekte auf Drittstaaten, so auf die nicht beteiligten Entwicklungsländer, und könnte unter diesen weitere regionale Integrationsbemühungen auslösen. Handelspolitische Auseinandersetzungen zwischen diesen Blöcken könnten häufiger und schwerwiegender werden. Um dies zu verhindern, dürfen die entstehenden Blöcke die WTO nicht nachhaltig schwächen. Alle Beteiligten sollten auch darauf achten, dass regionale Wirtschaftsräume offen für den Beitritt neuer Mitglieder bleiben und dass der Geist der WTO gelebt wird, also kein dauerhafter Aufbau von Barrieren gegenüber Drittstaaten erfolgt, sondern in absehbarer Zeit der Abbau von Handelsbarrieren auch in der WTO wieder voranschreitet. Andererseits bleibt die WTO mehr als je zuvor in ihrer Rolle als Streitschlichterin gefragt, da ihre Mitglieder es trotz der Errichtung regionaler Abkommen vorziehen, wann immer möglich ihre Handelsstreitigkeiten vor der WTO auszutragen und die Zahl solcher Streitigkeiten in den letzten Jahren weiter zugenommen hat. Die EU sollte sich daher bemühen, die WTO für die angesprochenen Aufgaben zu stärken. Dies liegt in ihrem eigenen Interesse und im Interesse der Welt.

10. Empfehlung

Insgesamt ist ein Abkommen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zu begrüßen, *wenn* dabei, ganz im Sinne der eingangs zitierten Enzyklika *Quadragesimo Anno* (QA) und im Einklang mit der zentralen Einsicht von Karl Polanyi, mindestens folgende Bedingungen beachtet werden:

1. *Transparenz:* Um der Legitimität und der Akzeptanz eines solchen Handels- und Investitionsschutzabkommens willen ist schon während seiner Aushandlung gegenüber der Öffentlichkeit größtmögliche Transparenz zu gewährleisten. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat müssen während der Verhandlungen von Anfang an den Verlauf und Fortschritt unmittelbar verfolgen und beeinflussen können.
2. *Standards:* Unabhängig davon, ob man sich für die Festlegung gemeinsamer Standards oder die wechselseitige Anerkennung von Standards entscheidet, muss es immer möglich bleiben, aus Gründen der Sicherheit, des Gesundheits- und Sozialschutzes, des Umwelt- und Klimaschutzes Standards jeweils auf dem gewünschten Schutzniveau zu halten und auch weiterzuentwickeln und zu verbessern, wobei die andere Seite nicht diskriminiert werden darf.
3. *Ausnahmen:* Die auszugrenzenden Themenfelder bzw. die erlaubten handelsbeschränkenden Regeln müssen neben den zu erwartenden Themenfeldern (Hormonfleisch von Rindern, gentechnisch veränderte Lebensmittel, Genehmigung von Chemikalien usw.) auch die freie Wohlfahrtspflege, die öffentlich geförderten Bildungseinrichtungen sowie den Sozial-, Daseinsvorsorge-, Verbraucher-, Klima- und Umweltschutz umfassen. Diese Regeln über Ausnahmen sollten als Gestaltungsschutz für diese Bereiche und nicht nur als Status-quo-Schutz formuliert werden und auch je nach Mitgliedstaat unterschiedlich ausfaltbar sein, denn die EU umfasst auch insoweit ganz unterschiedliche „Sozialkulturen“.
4. *Öffnung für Drittländer:* Das TTIP soll sich, wo immer machbar, gegenüber dem globalen Süden öffnen, und zwar durch eine Erstreckung der gegenseitigen Anerkennung von Produkt- oder Prozessstandards auf Hersteller aus Drittstaat-

ten, eine auch für Drittstaaten transparente Festlegung gemeinsamer transatlantischer Regeln und eine großzügige Gestaltung der Ursprungsregeln in TTIP, damit Zulieferer aus den Entwicklungsländern weiterhin und erleichtert in die USA und die EU exportieren und von TTIP indirekt profitieren können. Schließlich muss es weiterhin möglich sein, besonders armen Entwicklungsländern Abkommen mit Vorzugsbehandlungen anzubieten und ihnen Unterstützung beim Aufbau von Infrastruktur zur besseren Beteiligung am internationalen Handel zu geben. Langfristig sollte weiterhin darauf hingearbeitet werden, die WTO zu einem globalen Ordnungsrahmen für einen möglichst alle Länder umfassenden fairen Welthandel auszubauen.

5. *Kompensation:* Die Verlierer unterschiedlicher Marktöffnungsprozesse müssen entschädigt werden. Dieses Anliegen spielt in den USA eine große Rolle und müsste auch in der EU zentral mit EU-Mitteln und ergänzend zu den nationalen Mechanismen erfüllt werden. Dazu sollte die EU supranationale Ausgleichsmechanismen entwickeln, die solche individuellen Ansprüche befriedigen. Eine europäische soziale Marktwirtschaft kann man nur sichern, wenn man supranational das „Soziale“ *und* das Marktwirtschaftliche *gleichzeitig* sichert. Das ist auch bei TTIP zu beachten.
6. *Internationale Investitionsschutzgerichtsbarkeit:* Die bisherige Form des Investor-Staat-Streitmechanismus ist mit kritischen Problemen belastet, daher sollte man TTIP stattdessen mit einer reformierten Investitionsschutzgerichtsbarkeit versehen. Zumindest sollte eine Revisionsinstanz in Form eines bilateralen Investitionsgerichtshofs aufgebaut werden, der zu einem internationalen Gerichtshof ausgebaut werden könnte. Dieser Rechtsschutz sollte insbesondere für mittelständische Unternehmen in beiden Instanzen erschwinglich und damit erreichbar werden, wobei man auch erwägen soll-

te, ob wirklich alle Arten von Investitionen – etwa spekulative versus langfristige – schutzwürdig sind. Das Investitionsschutzkapitel sollte inhaltlich einen neuen Weg gehen in Sachen besserer und genauerer Regeln zu einem vertretbaren und sinnvollen Schutz ausländischer Investitionen.

7. *Regelevaluation und regelmäßige Reform*: Alle vier Jahre sollte anhand der Auswertung empirischer Daten über handels-, investitions- und gesellschaftspolitische Entwicklungen in den TTIP-Länder(gruppe)n berichtet und eine Palette von Vorschlägen dazu entwickelt werden, wie die Vertragspartner durch TTIP-Anpassungen und transnationale wie nationale Politiken Fehlentwicklungen begegnen können.

Die katholische Kirche kann dazu beitragen, dass wir in einen breit angelegten europäischen Dialog über die vielen unterschiedlichen Aspekte einer notwendigen „Bändigung“ der kapitalistischen Marktprozesse eintreten, zu der auch dieses Abkommen einen wichtigen Beitrag leisten könnte. Wir hoffen, dazu mit unserer sozialetischen Betrachtung einen Anstoß gegeben und einige zentrale Anforderungen aufgezeigt zu haben. Wir stehen dabei bewusst in der Tradition katholischer Soziallehre, zu deren Grundeinsichten es schon 1931 gehörte, dass „die Wettbewerbsfreiheit – obwohl innerhalb der gehörigen Grenzen berechtigt und von zweifellosem Nutzen – [...] unmöglich regulatives Prinzip der Wirtschaft sein [kann]“ (QA 88). Das gilt auch für den transatlantischen Binnenmarkt des TTIP, denn die Verschmelzung zweier so unterschiedlicher Binnenmärkte wird ohne den Kampf für neue regulative Prinzipien, und das gesichert durch eine neue institutionelle Ordnung, nicht auskommen. Diese regulativen Prinzipien, diesen Ordnungsrahmen, die gute Ordnung für ein gerechtes Leben, all das müssen wir als Europäer schon selber setzen und in solchen Verhandlungen immer wieder einfordern, durchsetzen und schützen.