

TTIP: Geringe wirtschaftliche Vorteile auf Kosten von Demokratie und Allgemeinwohl¹

Werner Raza

EU-Handelspolitik: Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zur Lösung der EU-Wirtschaftskrise?

Die forcierte Wettbewerbsorientierung der EU Wirtschaftspolitik ist kein neues Phänomen, sondern wurde spätestens mit der Lissabon-Agenda aus dem Jahr 2000 in den Rang eines strategischen Ziels erhoben. Die außenwirtschaftspolitische Ergänzung der Wettbewerbsagenda folgte dann im Jahr 2005. Mit der Mitteilung „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“ vom Oktober 2006, als auch mit der Fortsetzung, der „Mitteilung über Handelswachstum und weltpolitische Fragen“ aus dem Jahre 2010 hat die Europäische Kommission eine Richtungsänderung in ihrer Handelspolitik vollzogen, nämlich vom Multilateralismus hin zu einer forcierten Nutzung bilateraler Vereinbarungen. Dabei zielte die Kommission auf eine progressive Liberalisierung, die über die bestehenden Verpflichtungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder Verpflichtungen aus bestehenden bilateralen Vereinbarungen (WTOplus-Verträge) hinausgeht. Andererseits suchte sie bewusst Länder aus, die über eine hohe wirtschaftliche Dynamik verfügten und bis dato mit umfangreichen Handelsbarrieren gegen EU-Importe und Investoren vorgegangen waren. So trat die EU im Jahr 2010 z. B. mit den vier ASEAN Ländern (Malaysia, Thailand, Singapur, Vietnam) in Verhandlungen ein. Ein bedeutsames Freihandelsabkommen wurde 2011 mit Südkorea unterzeichnet, und Freihandelsabkommen mit fünf Ländern Zentralamerikas sowie Peru und Kolumbien traten 2013 in Kraft. Die EU und Japan begannen offizielle Gespräche für ein umfassendes Freihandelsabkommen im April 2013, und das Abkommen mit Kanada (CETA) wurde Ende 2013 als unterschriftsreif ausgegeben.

Der Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise änderte nichts an dieser wirtschaftspolitischen Orientierung. Die Antwort der EU auf die Wirtschaftskrise war von der Überzeugung geprägt, dass Europa die Wirtschaftskrise nur mit einer substantiellen Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit überwinden kann. Deutschland gilt mit seinen Exportüberschüssen als Vorbild auch für die krisengeschüttelten Länder der europäischen Peripherie. Dahinter steht die Vorstellung, dass ein Rückgang der internen Nachfrage über strikte Sparmaßnahmen, zusammen mit einer starken Absenkung der nominalen Löhne die Kostenposition der europäischen Exportindustrie verbessern und somit die Nettoexporte positiv beeinflussen würden. In der Tat sind als Folge der globalen Krise die EU-Importe aus dem Rest der Welt in den Jahren 2008-2009 eingebrochen, und haben sich in Folge nur langsam erholt, während die EU-Exporte in den Rest der Welt schnell wieder an Schwung gewannen. Folglich stieg der Außenhandelsbilanzüberschuss der EU seit 2008 um das Achtfache und belief sich 2012 auf 255 Milliarden € (EU27, Handel von Waren und Dienstleistungen). Für 2013 und Folgejahre wird ein weiteres Ansteigen des Überschusses prognostiziert.

Bei ansonsten weltweit stagnierenden Wachstumsraten ist diese Entwicklung durchaus bemerkenswert. Sie basiert zum einen auf der stagnierenden Importnachfrage in der

EU, vor allem in den EU-Krisenländern. Zweitens und noch wichtiger, basiert sie auf dem starken Exportwachstum nicht nur der traditionell exportorientierten Länder wie Deutschland, sondern auch der krisengeschüttelten Länder, wie Spanien und Griechenland. Deutschland wies 2012 einen Handelsbilanzüberschuss von fast 140 Milliarden € auf und hat damit seine Überschüsse mit dem Rest der Welt seit 2008 mehr als verdoppelt. Zwischen 2008 und 2012 stiegen die Exporte von Spanien in Länder außerhalb der EU um 43% und von Griechenland um 146%².

Auf den ersten Blick scheinen diese Entwicklungen die EU-Strategien zur Krisenbeilegung zu bestätigen. In Wahrheit jedoch ist der Anstieg der EU-Nettoexporte eindeutig durch die starken Wachstumsraten der Schwellenländer begünstigt worden, die auch die wichtigsten Wachstumsmotoren der Weltwirtschaft waren. So sind z. B. die EU-Exporte nach Asien zwischen 2008 und 2011 um mehr als 30% gewachsen, in die Staaten außerhalb der EU insgesamt, im Vergleich dazu, um 18%. Jedoch sind die Wachstumsaussichten in den Schwellenländern, vor allem in Brasilien und Indien, und auch zu einem gewissen Maße in China gedämpft. Somit ist es in der nahen Zukunft sehr unwahrscheinlich, dass die EU in derselben Geschwindigkeit wachsen wird. Die EU-Strategie zur Krisenbeilegung über Förderung von Exportwachstum wird letztendlich an externe Grenzen geraten. Ökonomisch ist sie zudem nichts Anderes als eine *beggar thy neighbour*-Strategie, geht also zu Lasten Dritter.

Der fehlende politische Wille, die ausgeprägten Leistungsbilanzungleichgewichte innerhalb der EU und insbesondere des Euroraums durch eine Ausweitung der Importnachfrage in den Überschussländern – insbesondere Deutschland, Holland, Österreich und Skandinavien abzubauen, ist ein wesentliches Element zur Erklärung der neuerlichen Forcierung der exportorientierten Wirtschaftsstrategie in den letzten Jahren. Dazu zählt vor allem die Anfang 2013 erfolgte Ankündigung, dass die EU und die USA Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen, die sogenannte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership „TTIP“) aufnehmen werden. Getreu den Zielsetzungen einer Konzeption *Tiefer Integration* (vgl. Nölke/Claar 2012) sieht TTIP nicht nur den Abbau von Zöllen zwischen den größten Handelsblöcken der Welt vor, sondern zielt vorrangig auf umfassende De-Regulierung ab, das heißt Normen, Standards und gesetzliche Auflagen abzubauen bzw. zu harmonisieren, z. B. in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, im Dienstleistungssektor, oder bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Des Weiteren werden die Liberalisierung und der Schutz von Investitionen und Investoren eine zentrale Rolle spielen. TTIP muss allerdings auch als Projekt mit geopolitischen Ambitionen gesehen werden. Es ist sowohl eine Reaktion auf den wachsenden wirtschaftlichen und politischen Einfluss der BRIC-Staaten, vor allem Chinas, als auch ein Versuch, einen neuen globalen Benchmark in der Regulierung von Handel und Investitionen aufzustellen.

Aushöhlung demokratischer Politik – eine Kritik des TTIP Verhandlungsmandats

Die Kommission hat sich in der letzten Zeit sehr darum bemüht, die politischen und wirtschaftlichen Vorteile aufzuzeigen, die das TTIP der EU liefern soll. Mehrere Studien wurden in Auftrag gegeben, die die durch das Abkommen bedingten wirtschaftlichen Vorteile belegen sollen. Die am häufigsten zitierte Studie des Londoner Centre for Economic Policy Research (CEPR 2013) behauptet, dass sich im besten anzunehmenden Fall einer „ehrgeizigen Liberalisierung“ die jährlichen Einkommenszuwächse für die EU auf unge-

fähr 120 Milliarden € belaufen werden. Das sind allerdings nur rund 0,5% des BIP der EU (2012). Zudem werden sich diese Vorteile erst nach einer Übergangszeit von 10 Jahren oder mehr einstellen – TTIP ist also keineswegs ein kurzfristiger Wachstumsturbo, wie dies von VerfechterInnen des Abkommens zuweilen behauptet wird. Von diesen Wohlfahrtsgewinnen ergeben sich rund 80% aus dem Abbau bzw. der Vereinfachung von Regulierungen (Standards, Normen, Zulassungsverfahren u.ä.) und aus der Liberalisierung des Handels im Dienstleistungssektor und öffentlichen Auftragswesen. Die (temporären) Verluste an Arbeitsplätzen werden auf 0,2-0,5% der EU-Arbeitskräfte bzw. 0,45-1,1 Millionen Menschen geschätzt. Die den Schätzungen zu Grunde liegende Methodik dieser Studien weist jedoch schwere Mängel auf. Zudem vernachlässigen sie Anpassungskosten, insb. für die öffentlichen Haushalte und die Arbeitsmärkte. Eine rezente ÖFSE Studie schätzt diese Anpassungskosten auf € 30-60 Mrd. für den Übergangszeitraum von 10 Jahren. Zudem ist wahrscheinlich, dass TTIP einen negativen Effekt auf den Intra-EU Handel, also auf den Binnenmarkt, sowie auf den Handel der EU mit Drittstaaten, v. a. auf die Länder des sub-saharischen Afrikas haben wird (vgl. Raza et al. 2014). Aber selbst die offiziellen Zahlen für TTIP sind aus wirtschaftlicher Hinsicht nicht beeindruckend. Da die durchschnittlichen Zollhemmnisse zwischen der EU und den USA bereits auf einem sehr niedrigen Niveau sind (rund 3%), sind aus der traditionellen Handelsliberalisierung keine nennenswerten wirtschaftlichen Vorteile mehr zu lukrieren. Diese erhoffen sich die TTIP ProponentInnen aus dem Abbau von sogenannten nicht-tarifären Handelsmaßnahmen, also der Vielzahl von technischen Normen, Standards und gesetzlichen Bestimmungen. Daher werden sich die Verhandlungen auf die sogenannte Konvergenz und Zusammenarbeit im Regulierungsbereich konzentrieren. Nach der Aussage von EU-Handelskommissar De Gucht beinhaltet diese Zusammenarbeit folgende Punkte: (i) Gestaltung eines Prozesses zur Zusammenarbeit in regulativen Fragen, (ii) Harmonisierung bestehender Regelungen, u. a. durch gegenseitige Anerkennung von Regulierungen und (iii) Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden in beiden Wirtschaftsblocken.

Was auf den ersten Blick nach einer guten Idee klingen mag, erweist sich auf den zweiten Blick als äußerst problematisch. Erstens sind die regulativen Normen zwischen der EU und den USA sehr unterschiedlich, u. a. in Bereichen von hoch sensibler gesellschaftspolitischer Bedeutung, wie Lebensmittelsicherheit, Gesundheit, Tier- und Pflanzenschutz, ArbeitnehmerInnen- und Umweltschutz. Zweitens sind die regulatorischen Philosophien v. a. im Umgang mit Hochrisikotechnologien grundsätzlich andere. In der EU gilt das Vorsorgeprinzip, weshalb z. B. gentechnisch veränderte Lebensmittel nicht erlaubt sind. Im Gegensatz dazu führte das Kosten-Nutzen-Prinzip der USA dazu, dass etwa der unternehmensfreundliche Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen, die Verwendung von Hormonen in der Fleischerzeugung oder auch die Verwendung von Chlordioxid zur Desinfektion von Schlachttieren erlaubt ist. Die USA haben bereits klar signalisiert, dass sie in diesen Bereichen eine Abschaffung einschlägiger EU-Verordnungen oder eine gegenseitige Anerkennung von Regularien verlangen. Drittens gibt es große Unterschiede in der Politik bezüglich des Schutzes der Privatsphäre und des Austauschs personenbezogener Daten. Es gibt hier divergierende Ansätze, welche Ausdruck eindeutiger gesellschaftlicher Grundüberzeugungen sind und die in rechtlichen Normen und Reglementierungen fest verankert wurden. Viertens ist es von höchster Bedeutung, dass mit TTIP eine weiterhin notwendige demokratische Debatte hinsichtlich all dieser Fragen nicht unterlaufen wird. So ist es besonders besorgniserregend, dass beide Seiten beabsichtigen, „eine institutionelle Basis für weiteren Fortschritt“ bei den Reglementierungen ins Leben zu ru-

fen. Die sogenannten „non-papers“, die im Juni 2013 durch die Kommission unterbreitet wurden – „initial position papers“ für TTIP – enthalten hierzu einige Informationen. So gibt es etwa den Vorschlag einer Einführung eines die Parlamente umgehenden, vereinfachten Verfahrens, „ein beschleunigtes Verfahren für Änderungen in bestehenden sektoralen Anhängen von TTIP oder für die Hinzufügung von neuen, durch ein vereinfachtes Instrument, das keiner nationalen Ratifizierung bedarf“ (European Commission 2013). Die vorgesehene verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden für die TTIP untergräbt die demokratischen Vorrechte der Parlamente bei der Bestimmung von Ausrichtung und Inhalt öffentlicher Regulierungen.

Problematisch ist zudem, dass den Investoren im Rahmen von TTIP besondere Rechte eingeräumt werden sollen. Neben der Gewährung von Zugangsrechten zu bisher geschützten Wirtschaftssektoren und Einschränkungen von Maßnahmen, die bisher eine Benachteiligung von ausländischen Unternehmen oder den Schutz strategisch wichtiger Industriebereiche vorsahen, scheint die Kommission willens zu sein, ein internationales außergerichtliches Verfahren zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Investoren und dem Staat (ISDS) im Rahmen von TTIP zuzulassen (vgl. Eberhardt in diesem Debattenforum). Während dieses Verfahren bereits in vielen Verträgen über bilaterale und regionale Investitionsprojekte vorgesehen ist, war es bis auf CETA (EU-Kanada Freihandelsabkommen) bislang noch nicht Gegenstand von Handelsvereinbarungen der EU. Das ISDS ermöglicht Investoren, ihre Rechte bei internationalen zivilrechtlichen Tribunalen einzuklagen. Das wird dazu führen, dass zivilrechtliche Anwälte die Interessen ihrer Mandanten mit Klagen durchzusetzen versuchen, die die Staaten immense Summen an Schadenersatzforderungen kosten könnten. Staaten haben vor diesen Tribunalen (insb. ICSID – International Centre for the Settlement of Investment Disputes) keine Möglichkeit, gegen die Entscheidungen Rechtsmittel einzulegen. Die Erfahrungen zeigen eindeutig, dass die Gefahr von Schadenersatzforderungen seitens multinationaler Konzerne die Bereitschaft von Regierungen, im öffentlichen Interesse zu handeln, stark einschränkt (sog. *chill-effect*). Das ISDS war ursprünglich gedacht für internationale Investitionsabkommen, um eine faire Behandlung der Investoren in jenen Ländern zu sichern, deren Rechtssysteme als in vieler Hinsicht mangelhaft angesehen wurden. Doch kann dieses Argument nicht für die Beziehungen zwischen der EU und den USA herhalten, wo eine faire Behandlung und faire Verfahren vor den Gerichten allgemein sichergestellt sind.

Die Attraktivität des ISDS für die transnational agierenden Unternehmen ist vor allem dem umfassenden und völlig überzogenen Begriff von Enteignung geschuldet, der nicht nur alle Schäden umfasst, die infolge der in der Vergangenheit aufgelaufenen Investitionskosten entstanden sind (z. B. durch den Bau eines Atomkraftwerks), sondern auch die entgangenen Gewinne durch die Investitionen für die ursprünglich geplante Laufzeit umfasst. So ist gegenwärtig der Investor berechtigt, Entschädigungen für entgangenen Gewinn zu fordern, wenn etwa eine Regierung beschließt, aus der Atomenergie auszusteigen und damit ein Investor gezwungen wird, einen Atommeiler 20 Jahre vor Ablauf der Betriebszeit zu schließen. So geschehen in Deutschland, als 2012 der Schwedische Energieversorger Vattenfall die deutsche Regierung auf 3,7 Milliarden € Schadenersatz verklagte. Infolge dessen wurden in den letzten 20 Jahren immer mehr ISDS Verfahren angestrengt. Nach den Angaben von UN-Handels- und Entwicklungskonferenz waren Ende 2012 514 solcher Fälle bekannt. Wenig überraschend wurden 123 dieser Verfahren von US Investoren angestrengt, gefolgt von EU-Investoren mit 50 Fällen aus den Niederlanden, 30 aus Großbritannien und 27 aus Deutschland (Seattle to Brussels Network 2013). Angesichts

des großen Umfangs der bilateralen Investitionen zwischen den USA und der EU bietet das ISDS Investoren eine willkommene Möglichkeit, die Regierungen auf beiden Seiten des Atlantiks mittels Klagsdrohungen unter Druck zu setzen.

Eine weitere beunruhigende Entwicklung betrifft die weitere Liberalisierung der Finanzdienstleistungsbranche. Trotz aller Erfahrungen aus der letzten globalen Finanzkrise, sollen der Finanzindustrie mehr Rechte und Schutz zugestanden werden, während Finanzstabilität und Verbraucherschutz auf der anderen Seite unzureichend berücksichtigt werden. Interessanterweise scheint hier die EU Kommission einen radikaleren Ansatz zu verfolgen als die USA. Die Regierung von Präsident Obama hat bisher Vorbehalte zu zwei grundlegenden EU-Forderungen formuliert, und zwar bezüglich der Aufnahme eines ordnungspolitischen Kooperationsrahmens für Finanzdienstleistungen in das Abkommen, als auch hinsichtlich der Bereitstellung des Instrumentes des ISDS für die Finanzindustrie (Vander Stichele 2013). Angesichts dieses Gesamtkonzepts ist es unwahrscheinlich, dass man sich in den Verhandlungen auf mehr als nur den kleinsten gemeinsamen Nenner bei der Regulierung der Finanzmärkte einigen wird.

Eine alternative EU Handelspolitik ist dringend notwendig

Zur Zeit sind die TTIP-Verhandlungen fast ausschließlich an den Interessen der Unternehmen ausgerichtet. Das liegt an dem unverhältnismäßigen Einfluss, den die Lobbygruppen der Wirtschaft auf die EU (und die USA) ausüben. Zunächst einmal müssen folglich die Verhandlungen transparenter gestaltet werden. Sowohl das Europäische Parlament als auch die Zivilgesellschaft müssen über den Stand der Verhandlungen informiert und alle Unterlagen müssen veröffentlicht werden. Das ist unerlässlich, denn die wesentlichen Inhalte der Verhandlungen drehen sich um zentrale Belange des öffentlichen Interesses und müssen daher auch in der Öffentlichkeit diskutiert werden.

Weitere Bedenken gibt es hinsichtlich der EU-Folgenabschätzung (Impact Assessments). Gut konzipierte ökonomische Modelle können, im Gegensatz zu denen, die das gewünschte Ergebnis vorab liefern, einen Beitrag dazu leisten, die Folgen eines transatlantischen Abkommens zu untersuchen, doch müssen sie durch andere methodische Ansätze zur Abschätzung der wahrscheinlichen Folgen eines solchen Abkommens ergänzt werden. Individuelle Studien sollten sich auch mit den wahrscheinlichen Folgen eines solchen Abkommens hinsichtlich der Rechte und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, der Umwelt, sowie der Implikationen des vorgeschlagenen institutionellen Rahmens für die Zukunft demokratischer Politik, von Transparenz und Kontrolle beschäftigen. Keines dieser Themen ist bislang im Rahmen einer Folgenstudie erörtert worden. Mit Hilfe eines solchen Ansatzes wäre es möglich, eine realistische Einschätzung und tatsächlich fundierte Ergebnisse zu den Auswirkungen von TTIP zu erhalten. Forschungsinstitute, die von EU Einrichtungen beauftragt werden, sollten zudem wirklich unabhängig sein und nicht von Unternehmenslobbys finanziert werden.

Was die inhaltliche Gestaltung der Verhandlungen angeht, so muss sie geprägt sein von dem Leitprinzip, dass das öffentliche Interesse zu schützen ist. Konkret bedeutet das u. a.:

- keine Absenkung der Standards bei den Themen öffentliche Gesundheit, öffentliche Sicherheit, ArbeiterInnen- und Verbraucherrechte sowie Umweltschutz;
- keine de-facto Übertragung von Regulierungszuständigkeiten von demokratischen Institutionen hin zu nicht gewählten technokratischen Gremien;

- kein Schiedsgerichtsverfahren für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten (investor-to-state dispute settlement); der Vorschlag der Kommission, eine Klausel gegen „sittenwidrige Ansprüche“ (*frivolous claims*) von Investoren aufzunehmen, ist nicht ausreichend;
- keine Liberalisierung und kein regulatorischer Stillstand mit Blick auf die Finanzdienstleistungen und öffentlichen Dienstleistungen (Dienstleistungen des allgemeinen Interesses), vor allem nicht in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Kultur und Wasser;
- keine Verringerung politischer Handlungsspielräume in wichtigen Bereichen, wie etwa der Nutzung des öffentlichen Auftragswesens für kommunale Projekte und für die Umsetzung anderer öffentlicher Ziele; in ähnlicher Weise müssen Subventionierungen von kulturellen Produktionen oder Bildungsaktivitäten geschützt werden.

Wenn essenzielle öffentliche Interessen geringfügigen und zudem zweifelhaften wirtschaftlichen Vorteilen geopfert werden, wird man keinen positiven Beitrag zur Überwindung der schweren Wirtschaftskrise in Europa leisten. Ganz im Gegenteil, sowohl ein erfolgreiches Krisenmanagement als auch die dringende Herausforderung der sozial-ökologischen Transformation bedürfen eines politischen Systems, das die Demokratie stärkt, Handlungsspielräume ausweitet und das transnationale Kapital wieder gesellschaftlichen Zielsetzungen unterwirft. Es ist evident, dass die TTIP-Verhandlungen in ihrer derzeitigen Form keinen positiven Beitrag dafür zu leisten vermögen.

Literatur

- EuroMemo Group (2014): The Deepening Divisions in Europe and the Need for a Radical Alternative to EU Policies, EuroMemo 2014; http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2014.pdf.
- European Commission (2013): Non-paper TTIP: Cross-cutting disciplines and institutional provisions, June 20th, 2013.
- CEPR (2013): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment. Final Project Report, March 2013.
- Nölke, A./Claar, S. (2012): Tiefe Integration: Konzeptuelle Grundlagen. In: Journal für Entwicklungspolitik 28 (2) 2012, 8-27.
- Raza, W./Grumiller, J./Taylor, L./Tröster, B./Von Arnim, R. (2014): Assess_TTIP: Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership. ÖFSE – Austrian Foundation for Development Research, Vienna. http://guengl.eu/uploads/plenary-focus-pdf/ASSESS_TTIP.pdf.
- Seattle to Brussels Network (2013): A Brave New Transatlantic Partnership. The proposed EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP/TAFTA), and its socio-economic & environmental consequences, October 2013.
- Vander Stichele, M. (2013): TTIP Negotiations and Financial Services. Issues and Problems for Financial Services Regulation. Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), October 16th 2013.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag übernimmt wesentliche Inhalte von Kapitel 7 des EuroMemos 2014. Die getroffenen Aussagen sind allerdings die alleinige Verantwortung des Autors.
- 2 Eigene Berechnungen, Daten aus der EU Ameco Database.