

Wir brauchen TTIP!

Eine Ausweitung des transatlantischen Handels bringt viele Vorteile

Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker | **Die TTIP-Verhandlungen werden mit viel Kritik begleitet; oft schwingt eine gewisse Globalisierungsangst mit, die gerade in Deutschland nicht nachvollziehbar ist. Denn: TTIP verspricht Wachstum und Arbeitsplätze für die EU und sorgt dafür, dass Amerika und Europa auch in Zukunft die Standards setzen – und nicht China.**

Bei einer Demonstration gegen die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) in Brüssel im März 2014 wurde der Slogan verwendet: „Oui à une Europe pour les gens; Non à l'Europe de l'argent“. Die Verhandlungen um TTIP stehen unter Beschuss. Kritiker befürchten, dass TTIP Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsstandards senken könnte. Die Europäer könnten sich nicht mehr gegen Marktzugang für genetisch veränderte Nahrungsmittel (GMOs) oder auch Hormonfleisch schützen, so die Befürchtungen. Das umstrittene Fracking von Gas müsste zugelassen und die öffentliche Daseinsvorsorge privatisiert werden. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen warnen, dass das Handelsabkommen die gesetzgeberische Souveränität der EU (einschließlich ihrer Mitgliedstaaten) und der USA einschränken würde.

Die EU-Kommission nimmt diese Sorgen ernst. Sie informiert regelmäßig und umfassend die Mitgliedstaaten und den Handelsausschuss des Europäischen Parlaments.¹ Zudem hat sie eine Beratergruppe ins Leben gerufen – die TTIP Advisory Group –, der Vertreter von NGOs, Gewerkschaften und Wirtschaft angehören. Ende März leitete sie ein Konsultationsverfahren zum Investitionsschutz und zum geplanten Investor-Staat-Schiedsmechanismus (ISDS) ein.

Beruhigt hat dies die TTIP-Gegner bislang nicht. Keine der laufenden Freihandelsverhandlungen der EU – weder mit Kanada, Indien, Japan oder mit dem Mercosur – werden so kritisch begleitet wie die Verhandlungen mit den USA. Was ist dran an den Vorwürfen? Und wieso ist TTIP trotz allem eine Chance, die nicht ungenutzt gelassen werden sollte?

¹ Europäische Kommission: Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) – aktueller Stand der Verhandlungen, 19.3.2014, S. 4.

Der offizielle Startschuss für die Verhandlungen fiel am 17. Juni 2013; bis Ende 2015 sollen sie abgeschlossen werden. TTIP ist kein klassisches Freihandelsabkommen. Neben dem Abbau von Zöllen wollen die EU und USA vor allem nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigen, indem Standards harmonisiert, gegenseitig anerkannt oder auch allgemeine Prinzipien und Vorgehensweisen für den Umgang mit regulatorischen Angelegenheiten geschaffen werden. Zudem soll TTIP zahlreiche Handels-Plus-Themen umfassen: öffentliche Auftragsvergabe, Wettbewerb oder auch Investitionen. Überdies sind Kapitel zu kleinen und mittleren Unternehmen, zu Arbeitsrechten und zum Thema Umwelt geplant. TTIP betritt Neuland in vielen Bereichen, und gerade dies beunruhigt viele Gegner.

Hohe Standards bewahren

Es gibt das Vorurteil, dass in den USA Verbraucher- oder Umweltschutzstandards grundsätzlich niedriger seien als in der EU. Viele Kritiker fürchten daher, die Amerikaner könnten den Europäern durch TTIP ihre Standards aufzwingen. Dabei wird häufig vergessen, dass auch die USA hohe Standards haben (beispielsweise Hygienestandards in der Nahrungsmittelindustrie) und nicht daran interessiert sind, diese zu senken.

Wo Standards tatsächlich unterschiedlich sind, ist eine Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung nicht möglich, darüber wird dann auch nicht verhandelt. Die transatlan-

tischen Partner sind sich einig: Standards können nur dann gegenseitig anerkannt werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass der Standard der anderen Seite einen ähnlich hohen Schutz für den Verbraucher oder auch die Umwelt garantiert.

Ein Beispiel für erfolgreiche regulatorische Zusammenarbeit ist die Luftfahrtindustrie. Im Abkommen über die Sicherheit der Zivilluftfahrt (2011) einigten sich die Parteien auf die gegenseitige Anerkennung von Zertifizierungsfeststellungen im Bereich Konstruktion, Herstellung und Instandhaltung. Zudem vereinbarten die EU und USA, sich gegenseitig über plötzlich auftretende Sicherheitsprobleme zu informieren und gemeinsam an Lösungen zu arbeiten. Das Abkommen senkt somit nicht die Sicherheitsstandards, sondern verbessert die Sicherheit in diesem Sektor, während gleichzeitig der technische und bürokratische Aufwand und somit die Kosten für die Luftfahrtbranche verringert werden.

Darüber hinaus setzt sich die EU-Kommission für einen bilateralen Kooperations-/Konsultationsmechanismus ein, damit sich beide Seiten rechtzeitig über anstehende Regulierungsinitiativen informieren und die Wirkungen auf den transatlantischen Handel besser eingeschätzt werden können. Dabei bleibt die gesetzgeberische Souveränität der EU und der USA unangetastet.²

Die Luftfahrtindustrie ist ein Beispiel für erfolgreiche Regulierung

² Europäische Kommission: EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership. Trade Cross-cutting Disciplines and Institutional Provisions, Juli 2013; dies.: TTIP: Häufig gestellte Fragen, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/index_de.htm.

Sichere Nahrungsmittel

Obwohl der Agrarhandel nur etwa 6,5 Prozent³ des transatlantischen Handels ausmacht, steht er im Zentrum der Diskussionen über TTIP. Dabei geht es vor allem um Chlorhühner, gentechnisch veränderte Organismen (GMO) und Hormonfleisch. Die Mehrheit der Bevölkerung lehnt eine Lockerung der europäischen Standards im Bereich Lebensmittelsicherheit und Gesundheit vehement ab. Das EU-Parlament hat daher in seiner Resolution vom 23. Mai 2013 für

Am Vorsorgeprinzip
der EU wird sich durch
TIPP nichts ändern

TTIP eine deutliche rote Linie in Bezug auf Verbraucherschutz und Nahrungsmittelsicherheit gezogen.

Da TTIP vom Europäischen Parlament verabschiedet und höchstwahrscheinlich auch von den EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, wird es die Kommission nicht wagen, diese rote Linie zu überschreiten – auch wenn die USA hier weiter Druck machen dürften.

Die EU hat das strengste und langwierigste Zulassungsverfahren für GMOs weltweit. Dabei folgt die EU dem Vorsorgeprinzip. Demnach wird der Verkauf eines Produkts oder seine Verwendung eingeschränkt, wenn das Risiko (z.B. von GMOs) für die Gesundheit von Menschen, Tieren, Pflanzen oder für die Umwelt nicht genau abgeschätzt werden kann und Grund zur Annahme besteht, dass das Produkt nicht frei von Risiken ist.

Daran wird sich auch durch TTIP nichts ändern. Es geht in den Verhandlungen nur um eine Beschleunigung des Verfahrens. Ziel wird vielmehr sein, ein bilaterales Forum für solche Fragen einzurichten, in dem sich die USA und EU gegenseitig über Entwicklungen im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit auf dem Laufenden halten.

Dass dennoch Kompromisse im Agrarsektor möglich sind, zeigt das Beispiel Bioprodukte. Im Februar 2012 einigten sich die EU und die USA auf die gegenseitige Anerkennung ihrer Zertifizierungen für Bioprodukte; im Juni 2012 trat das Abkommen in Kraft. Dieses gilt für alle landwirtschaftlichen Produkte mit Ausnahme von Fisch und Meeresfrüchten sowie von Produkten, die Antibiotika enthalten. Das Ökosiegel des amerikanischen Landwirtschaftsministeriums ist nicht weniger streng als das der Europäischen Union. Um dieses Siegel zu erhalten, müssen Bauernhöfe und Weiterverarbeitungsunternehmen unter anderem natürliche Rohstoffe und die Biodiversität erhalten sowie die Gesundheit und das Wohlbefinden von Tieren fördern. GMOs dürfen nicht zum Einsatz kommen. Im Produktionsprozess sollen Lebensmittel aus ökologischem Anbau strikt von anderen Lebensmitteln getrennt werden. Überdies werden jährliche Inspektionen durchgeführt.⁴

Viel Verhandlungsspielraum gibt es auch beim Thema Zölle. In der EU lag der durchschnittliche angewandte

³ Europäische Kommission: EU Agricultural Trade with: United States, http://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/statistics/outside-eu/us-factsheet_en.pdf.

⁴ U.S. Department of Agriculture: Organic Agriculture, <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentidonly=true&contentid=organic-agriculture.html>.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Zoll auf Agrargüter 2012 laut WTO bei 13,2 Prozent – und damit deutlich höher als in den USA (4,7 Prozent). Gerade im Agrarhandel finden sich zudem zahlreiche Spitzenzölle. So erreichte der höchste EU-Zoll bei Milchprodukten 605 Prozent; in der Produktgruppe Früchte, Gemüse und Pflanzen lag er bei 156 Prozent.⁵

Investitionen schützen

Ein weiterer Kritikpunkt an TTIP ist das geplante Investitionskapitel und der darin vorgesehene Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus (Investor-State Dispute Settlement, ISDS). Die EU-Kommission hat im Februar 2014 die Verhandlungen über dieses Thema aufgrund heftiger Kritik für drei Monate ausgesetzt. Ende März leitete sie Konsultationen mit der Zivilgesellschaft ein. ISDS ermöglicht Investoren bei (indirekter) Ent-

eignung oder Diskriminierung, den Gaststaat direkt vor einem internationalen Schiedsgericht auf Schadenersatz verklagen zu können. Das Verfahren ist umstritten, da die Schiedsgerichte ad hoc einberufen werden, nicht öffentlich tagen, zentrale Rechtsbegriffe wie indirekte Enteignung oder auch faire und gerechte Behandlung ungenau bestimmt sind und es kein Berufungsgremium gibt.

Wenn TTIP ein Investitionskapitel enthalten soll, das neben dem Marktzugang für Investitionen auch den Investitionsschutz abdeckt, so muss dieser modernisiert werden. Dies hat auch die Kommission erkannt und Reformen angemahnt. Ungerechtfertigte beziehungsweise unseriöse Klagen sollen verhindert werden, beispielsweise indem der Gewinner des Verfahrens Anspruch auf Erstattung der Prozesskosten hat. Nicht nur soll-

⁵ WTO: WTO Tariff Profiles, via <<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFHome.aspx?Language=E>>.

ten Informationen über die Registrierung, Einleitung, Beendigung sowie Art der Beendigung eines Schiedsverfahrens öffentlich werden, auch sollte die Öffentlichkeit umfangreicher über laufende Schiedsverfahren informiert werden.

Grundsätzlich sollten transparente Auswahlverfahren der Richter, Veröffentlichung von Dokumenten und Zugang zu den Anhörungen vorgesehen werden. Ein Code of Conduct für Richter des Schiedsverfahrens sollte Leitplanken für die Streitschlichtung setzen. Zentrale Begrifflichkeiten wie

Auch die USA wollen Investitionen global besser schützen

indirekte Enteignung sollten präziser definiert werden. Schließlich brauchen Staaten politische Spielräume zur souveränen Politikgestaltung – etwa im Bereich des Umwelt-, Gesundheits-, Klima- und Verbraucherschutzes. Im multilateralen Handelsrecht wird dies beispielsweise durch GATT Artikel XX der WTO sichergestellt. Ähnliches wäre auch für den Investitionsschutz denkbar. Vieles davon findet sich bereits in US-Investitionsschutzabkommen. Beispielsweise betonen diese das right to regulate. Auch die USA haben ein Interesse daran, einen besseren globalen Standard für den Investitionsschutz zu etablieren.

Verbesserter Datenschutz

Der NSA-Skandal belastet die Stimmung in Deutschland gegenüber den USA deutlich. TTIP-Gegner befürchten, dass das Abkommen zu einer weiteren Aushöhlung des europäischen oder auch deutschen Datenschutzes führen würde.

Sowohl beim digitalen Handel als auch beim Dienstleistungshandel kommt es zum Transfer von Daten. Üblicherweise wird in europäischen Freihandelsabkommen der Datentransfer erleichtert, was jedoch gemäß der jeweiligen Datenschutzvorschriften geschieht, die in den Partnerländern gelten. Dies gilt auch für TTIP.

Laut der Europäischen Datenschutzrichtlinie ist ein Datentransfer in Drittstaaten verboten, die über kein dem EU-Recht vergleichbares Datenschutzniveau verfügen. Das gilt beispielsweise für die USA. Um trotzdem den Datentransfer zu ermöglichen, unterzeichneten die EU und die USA im Jahr 2000 das Safe-Harbor-Abkommen. Dieses stellt sieben Prinzipien auf, darunter Informationspflicht (Unternehmen müssen die Betroffenen darüber unterrichten, welche Daten sie für welche Zwecke erheben) oder Bedingungen für die Weitergabe von Daten (wenn ein Unternehmen Daten an Dritte weitergibt, muss es die Betroffenen darüber informieren). Nur solche Unternehmen dürften Daten transferieren, die sich öffentlich zu den Grundsätzen des Safe Harbor verpflichtet haben.

Nach dem NSA-Skandal stand das Safe-Harbor-Abkommen in der Kritik. Daraufhin kündigte die Kommission im Sommer 2013 eine Bestandsaufnahme des Abkommens an. Sie identifizierte im November 13 Punkte, die verbessert werden müssen, um den Datenschutz in den transatlantischen Beziehungen nach europäischen Standards zu gewährleisten. Dazu zählen die Bereiche Transparenz, effektive Entschädigung, Durchsetzung und Beschränkung des Zugangs durch öffentliche Behörden.

Das Europäische Parlament forderte zwar im März 2014, das Safe-Harbor-Abkommen aufgrund der NSA-Aktivitäten vollständig auszusetzen. Um den Datentransfer jedoch weiterhin zu ermöglichen, sollte das Abkommen eher so rasch wie möglich reformiert werden. Dieser Prozess findet gleichwohl außerhalb von TTIP statt.

Öffentliches Auftragswesen

Sorgen bereitet vielen auch die Öffnung der Vergabemärkte. Hierbei wird vergessen, dass der europäische Vergabemarkt bereits umfassend geöffnet ist. Anders sieht es hingegen in den USA aus. Die EU-Kommission kritisiert seit langem, dass der Vergabemarkt in den USA deutlich geschlossener ist als der der EU.

Nach Angaben der Kommission sind in den USA lediglich 32 Prozent der öffentlichen Aufträge für ausländische Anbieter zugänglich. Die USA haben, wie auch die EU, das Abkommen zur Öffentlichen Auftragsvergabe der WTO (Government Procurement Agreement, GPA) unterzeichnet. Allerdings gilt dieses nur für die föderale Ebene; 13 Bundesstaaten der USA haben das Abkommen nicht unterzeichnet. In zahlreichen Bundesstaaten gibt es dazu Ausnahmen für die öffentliche Vergabe (u.a. für Kraftfahrzeuge); Bundesstaaten, die nicht das GPA unterzeichnet oder Ausnahmen festgelegt haben, können entsprechend zwischen ausländischen und heimischen Anbietern diskriminieren. Zusätzlich kritisiert die EU, dass die USA seit der Finanzkrise verstärkt heimische Produzenten

durch nationale Präferenzbestimmungen (so genannte „Buy-American“-Klauseln) schützen. Diese finden sich beispielsweise bei Infrastrukturprojekten. Hier will die Kommission im Rahmen von TTIP Fortschritte erreichen.

Die Öffnung von Beschaffungsmärkten führt aber nicht, wie manche befürchten, zur Privatisierung von Bereichen, die in der öffentlichen Hand liegen. Die Kommission betont zu Recht: „[D]er besondere Status von öffentlichen Dienstleistungen in der EU ist fest im EU-Vertrag verankert und wird nicht angetastet. Daher wird die EU auch nicht das Recht von Gemeinden, die Wasserversorgung als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge anzubieten, zur Verhandlung stellen.“⁶

Die EU kritisiert die so genannten Buy American-Klauseln

Gründe für TTIP

Oftmals schwingt in der TTIP-Kritik eine gewisse Globalisierungsangst mit, die gerade in Deutschland nicht nachvollziehbar ist. Kaum ein Land profitiert so von der Globalisierung wie die Bundesrepublik. Die Außenhandelsquote Deutschlands, das Verhältnis des Außenhandelswerts zur gesamten Wirtschaftsleistung (BIP), liegt bei 72,7 Prozent (2013). Deutschland gehört zu den exportstärksten, aber auch exportabhängigsten Volkswirtschaften weltweit. Fast jeder vierte Arbeitsplatz hängt vom Export ab. Außerhalb der EU sind die USA der wichtigste Exportmarkt für deutsche Unternehmen (8 Prozent der gesam-

⁶ Europäische Kommission, EU-US-Handelsabkommen: Hier sind die Fakten, 18.2.2014, S. 2, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152030.pdf.

**Deutschland würde
von einem vertieften Markt
erheblich profitieren**

ten Güterexporte in die USA, Stand 2012).⁷ Die USA sind zudem das wichtigste Zielland für deutsche Investitionen (2011: 18,4 Prozent der Gesamtinvestitionen) und das dritt-wichtigste Herkunftsland für Investitionen in Deutschland (2011: 10 Prozent).⁸ US-Unternehmen stellen durch ihre Tochterunternehmen 645 000 Arbeitsplätze in Deutschland.⁹ Deutschland würde von einem vertieften transatlantischen Markt erheblich profitieren.

Wir brauchen TTIP aus zwei Gründen: Erstens verspricht TTIP Wachstum und Arbeitsplätze für die EU. Die Wachstumsaussichten auf beiden Seiten des Atlantiks sind gedämpft. TTIP könnte einen wichtigen Impuls geben. Durch die Abschaffung von Zöllen und die gegenseitige Anerkennung von Standards könnten Unternehmen erhebliche Kosten (sowohl beim Export als auch Import) einsparen. Nicht nur große, sondern gerade auch kleine und mittlere Unternehmen würden von einer Verringerung der nichttarifären Handelshemmnisse im transatlantischen Handel profitieren. Für sie sind der bürokratische Aufwand und die administrativen Kosten oftmals nicht überwindbare Markteintrittsbarrieren. TTIP würde nicht nur zu Kosteneinsparungen führen, sondern einen neuen Markt eröffnen. Auch die Bürger würden da-

durch profitieren: Neben Beschäftigungseffekten führt Marktöffnung zu mehr Produktvielfalt und sinkenden Preisen.

Wie hoch die Effekte sein werden, hängt vom Ambitionsniveau des Abkommens ab. Prognosen sind daher immer mit Vorsicht zu betrachten. Das Centre for Economic Policy Research (CEPR) hat berechnet, dass infolge eines umfassenden Abkommens (Abschaffung 98 Prozent aller Zölle, 25 Prozent aller NTBs im Güter- und Dienstleistungshandel sowie 50 Prozent aller NTBs im öffentlichen Beschaffungswesen) jedem Haushalt 545 Euro pro Jahr mehr zur Verfügung stünden.¹⁰

Zweitens gibt es aber auch wichtige politische (und geostrategische) Argumente für TTIP. Die EU allein kann in Zukunft gegenüber den aufstrebenden Schwellenländern keine Gestaltungsmacht mehr sein. Nur zusammen mit den USA wird sie globale Standards für Wettbewerb, Investitionen oder auch den Schutz geistigen Eigentums setzen können. Denn wenn es nicht die USA und Europa sind, die Standards setzen, wird es China sein.

Damit ist nicht gemeint, dass TTIP ein Abschottungsprojekt ist. Ganz im Gegenteil: TTIP muss offen für neue Mitglieder sein. Zunächst wird das Abkommen nur zwischen der EU und den USA verhandelt. Mittelfristig wäre es jedoch sinnvoll, TTIP auf die NAFTA-Region auszu-

⁷ Statistisches Bundesamt: Außenhandel, Wiesbaden 2014.

⁸ OECDStat.

⁹ Daniel S. Hamilton und Joseph P. Quinlan: The Transatlantic Economy, Center for Transatlantic Relations 2014, S. 23.

¹⁰ Joseph Francois et al.: Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment, Centre for Economic Policy Research, März 2013, S. vii.

dehnen. Dies bietet sich umso mehr an, als die EU bereits ein Freihandelsabkommen mit Mexiko hat und kurz vor dem Abschluss eines Abkommens mit Kanada steht.

Die Gefahr von handelsumlenkenden Effekten auf Drittländer kann zudem dadurch reduziert werden, dass Ursprungsregeln deutlich vereinfacht werden. Um in den Genuss eines präferentiellen Marktzugangs zu kommen, muss laut der Ursprungsregeln ein Gut zu einem bestimmten Prozentsatz in einem der Partnerländer des Freihandelsabkommens produziert worden sein. Von vereinfachten Ursprungsregeln würden jedoch nicht nur Produzenten in Drittländern, sondern auch Importeure und Exporteure in der EU und den USA profitieren. Denn für sie würde der administrative Aufwand der Ursprungsbestimmung deutlich sinken.

Ein Scheitern nicht zulassen

Scheitert TTIP, würden die EU und die USA nicht nur eine Chance verpassen, wirtschaftliches Wachstum und Arbeitsplätze zu generieren. Ein Scheitern würde zudem einen herben Rückschlag für die transatlantischen Beziehungen bedeuten und negative geopolitische Implikationen haben. Und es würde die Reputation der EU und USA als verlässliche Verhandlungspartner deutlich schwächen.

Viel spricht für TTIP. Dennoch ist das Abkommen kein Selbstläufer. Regierungen und Wirtschaft müssen daher noch stärker für das transatlan-

tische Projekt werben. Dabei gilt es, die Ängste der Bevölkerung ernst zu nehmen. Dass die EU-Kommission Konsultationen zum Thema Investitionsschutz durchführt, ist der richtige Weg. Zudem muss mit einigen Mythen aufgeräumt werden:

Schluss mit falschen Mythen: TTIP ist kein Deregulierungsprojekt

TTIP ist kein Deregulierungsprojekt. Standards sollen nicht gesenkt werden, vielmehr geht es darum, gemeinsam hohe Standards global zu etablieren. Dass durch TTIP der EU-Markt für gentechnisch veränderte Organismen oder Hormonfleisch geöffnet werden soll, ist genauso falsch wie die Warnung vor einer Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge. TTIP bietet mehr Chancen als Risiken. Diese sollten genutzt werden.



Dr. Stormy-Annika Mildner leitet die Abteilung Außenwirtschaftspolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und ist Lehrbeauftragte an der Hertie School of Governance.



Dr. Claudia Schmucker leitet das Programm Weltwirtschaft und Globalisierung im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).