



## Welthandel und zukunftsfähige Entwicklung

### Umwelt- und Entwicklungsdimensionen der Transatlantischen Freihandels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)

Tagung am 24. und 25. September 2014

#### Ein Tagungsbericht von Hannes Koch



#### CETA und TTIP – eine Annäherung

Die Europäische Kommission verhandelt gegenwärtig über zwei Freihandelsabkommen, die in der Öffentlichkeit umstritten sind. Einen Vertrag will sie mit der kanadischen Regierung abschließen. Dieses Abkommen heißt Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA, Umfassendes Abkommen über Wirtschaft und Handel). Es soll als Vorlage für eine weitere Vereinbarung mit den USA gelten – die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP, Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft).

Bei beiden Abkommen geht es darum, den gegenseitigen Handel zu erleichtern und zu verstärken. Kanada, USA und EU wollen beispielsweise Zölle senken, technische Standards vereinheitlichen, und Zulassungsregeln anpassen. Unternehmen, die im jeweils anderen Wirtschaftsraum investieren, sollen einen zusätzlichen Rechtsweg erhalten, um etwaige Schadensersatzansprüche gegen Regierungen durchzusetzen. Unter anderem solche Schutzklauseln für Investoren kritisieren viele zivilgesellschaftliche Organisationen scharf. Das in Deutschland für die Handelsabkommen federführende Bundeswirtschaftsministerium hat die Kritik inzwischen teilweise übernommen. Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) will den Text des CETA-Abkommens ändern, der eigentlich Ende September 2014 bereits paraphiert werden sollte. Außerdem sei die Zustimmung des Deutschen Bundestages notwendig, bevor das Abkommen in Kraft treten könne.

Wie es mit CETA weitergeht, ist deshalb unklar. Währenddessen würden sich die Verhandlungen über TTIP auf halber Strecke befinden, sagte Michael Vollprecht von der Vertretung der EU-Kommission in Berlin. Man hoffe, Ende 2015 oder Anfang 2016 fertig zu sein, so Vollprecht bei der Tagung.

#### Die zentralen Fragen

Zu Beginn der Veranstaltung formulierte Michael Hartmann (Evangelische Akademie zu Berlin) einige Fragen, die die Diskussion strukturieren sollten. Müssen wir beispielsweise damit rechnen, dass Sozial- und Arbeitsstandards sinken, wenn CETA und TTIP kommen? Sind die Abkommen ein Angriff auf Mindestlöhne, Gesundheitsschutz und Umweltvorschriften in der EU? Hartmann relativierte die Ängste: Die EU sei schließlich selbst eine große Freihandelszone, in der von einer flächendeckenden Absenkung von Standards keine Rede sein könne. Werden die Abkommen dazu führen, dass Entwicklungsländer Handel verlieren?, fragte Hartmann weiter. Stellen die geplanten Schutzklauseln für Investoren eine Umgehung bestehenden Rechts dar? Ist der

Verhandlungsprozess demokratisch und transparent, so dass nicht nur Wirtschaftslobbyisten, sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Positionen einbringen können? Heinz Fuchs vom Evangelischen Entwicklungsdienst ergänzte: Werden Entwicklungsländer Kompensationen erhalten, wenn sie tatsächlich Marktanteile verlieren, weil mehr Handel zwischen Europa und Nordamerika stattfindet?

## **Welthandel heute und die Vision eines gerechten Handels**

Sven Hilbig von Brot für die Welt legte die Grundlagen der Debatte, indem er unter der Frage „Geht Handel mit nachhaltiger Entwicklung zusammen?“ einerseits die Strukturen des aktuellen Welthandelssystems analysierte, andererseits eine positive Perspektive entwickelte.

Demnach ist der Welthandel in den vergangenen Jahrzehnten stark gewachsen. 1980 betrug die globale Wirtschaftsleistung etwa 12 Billionen Dollar, 2012 schon 72 Billionen. Im gleichen Zeitraum hat sich der grenzüberschreitende Handel zwischen den Ländern der Erde auf 19 Billionen Dollar verneunfacht. Die Strategie der aufholenden Entwicklung und Industrialisierung in der Orientierung am Modell der reichen Staaten brachte den Entwicklungs- und Schwellenländern insgesamt einen wachsenden Anteil am Welthandel. Zudem konnten immerhin 45 von 107 Entwicklungsländern ihre Position im Index der menschlichen Entwicklung verbessern.

Dieser Prozess hatte laut Hilbig aber auch Schattenseiten. Der Verbrauch fossiler Rohstoffe stieg stark, die klimaschädlichen Kohlendioxid-Emissionen nahmen drastisch zu. Viele arme Staaten blieben auf eine Rolle als Rohstofflieferanten und Empfänger von Importen aus dem Norden beschränkt. Im Süden sind oft schlechte und menschenunwürdige Beschäftigungsverhältnissen anzutreffen. Außerdem wächst die Polarisierung zwischen Arm und Reich: Transnationale Konzerne haben nicht selten eine größere Wirtschaftskraft als ganze Staaten des globalen Südens. Gegenüber diesen Fehlentwicklungen sei die Handelspolitik Deutschlands, der EU und Nordamerikas weitgehend blind, so Hilbig. Es herrsche eine ungebrochene Logik des „Mehr ist Mehr“. Diese stelle auch den Hintergrund der Freihandelsabkommen dar.

Im Gegensatz dazu sollte der besser alternative Pfad einer „zukunftsfähigen Entwicklung“ eingeschlagen werden. Diese definieren Brot für die Welt und der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) so: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, soziale Gerechtigkeit, plus eine ausgewogene, solide, selbstbestimmte wirtschaftliche und soziale Entwicklung für alle Länder.

Konkreter ausbuchstabiert heißt das laut Hilbig: „Die Handelspolitik muss sozial und ökologisch qualifiziert werden.“ Nicht weniger Sozial-, Umwelt- und Verbraucherrecht ist notwendig, sondern mehr. Während TTIP die Gestaltungsmacht der demokratisch gewählten Regierungen gefährdet, sind unter Umständen zusätzliche Gebote, sowie höhere Steuern und Zölle nötig, um sozial und ökologische bedenkliche Herstellungsverfahren einzuschränken. Es muss darum gehen, die Menschenrechte in den globalen Produktionsketten durchzusetzen, Entwicklungsländer systematisch zu bevorzugen und ihnen Präferenzen im Handel mit Europa einzuräumen.

Hilbig forderte einen grundsätzlichen Kurswechsel. Er sprach sich gegen Freihandelsabkommen aus, da diese in die falsche Richtung gingen. Erforderlich seien hingegen eine Politik für zukunftsfähige Produktions- und Konsummuster in den Industrieländern, ebenso wie im globalen Süden.

## Die Auswirkungen von CETA und TTIP für Entwicklungsländer

Jürgen Knirsch von Greenpeace formulierte die Befürchtungen so: Wenn Nordamerika und die EU sich auf exklusive Regeln für den dann größten einheitlichen Wirtschaftsraum der Welt einigten, nehme ihr gegenseitiger Handel zu. Dies aber verdränge Anteile, die Entwicklungs- und Schwellenländer heute halten. Niedrigere Zölle im transatlantischen Handel und möglicherweise höhere Abgaben auf Importe aus Afrika, Asien und Südamerika führen in dieser Sicht zu einer Umlenkung von Handelsströmen zu Lasten armer Staaten. Tobias Reichert von Germanwatch ergänzte, dass US-Exporte von Obst und Gemüse nach Europa eventuell die Handelsmengen verringern, die bislang aus Entwicklungsländern kommen.

Clara Brandi (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE) nahm ebenfalls an, dass es zur Umlenkung von Handelsströmen kommen könnte – besonders in den Branchen, für die heute noch nennenswerte Zölle gelten. Werden diese gesenkt, profitieren davon europäische und nordamerikanische Unternehmen, während Firmen in anderen Staaten eventuell Nachteile haben. Beispielsweise die Textilindustrie in Bangladesch und Pakistan könne betroffen sein, sagte Brandi.

Germanwatch-Mitarbeiter Reichert nannte Produkte, die heute noch mit hohen Zölle belegt sind. So beträgt der EU-Importzoll für Milchprodukte 57,6 Prozent, der für Fleisch 24,3 Prozent. Umgekehrt verlangen die USA für europäische Importe von Milchprodukten 19,2 Prozent.

Heinz Hetmeier vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) räumte ein, dass Umlenkungseffekte eintreten könnten. Diese seien für Entwicklungsländer vermutlich allerdings „marginal“. Begründung: Europa und Nordamerika handelten vor allem mit Produkten, die in Entwicklungsländern nicht hergestellt würden – Elektronik, Maschinen, Fahrzeuge, Chemieprodukte, Arzneimittel und hochwertige Lebensmittel. Auch bei Textilien sah Hetmeier keine Gefahr für Bangladesch und Pakistan, denn die von dort stammenden Billigprodukte stünden in der Regel nicht in Konkurrenz zu europäischer und nordamerikanischer Fertigung. Laut einer Studie müssten nur wenige Entwicklungsländer, darunter Afghanistan, mit stärkeren Einbußen bei ihren Exporten rechnen. Für Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien stellen die TTIP- und CETA-Abkommen eher eine Chance, als eine Bedrohung dar, meinte Hetmeier. Wenn Europa und Nordamerika sich auf gemeinsame technische Standards einigten, sei es für Importeure leichter, die Anforderungen zu erfüllen. Ihnen stünde dann ein riesiger Markt offen, auf dem sie höhere Umsätze erzielen könnten.

Unter anderem Uwe Kekeritz, Bundestagsabgeordneter der Grünen, kritisierte den TTIP-Ansatz aber grundsätzlich. Die bilateralen Freihandelsabkommen stellte er als Reaktion darauf dar, dass die multilateralen Vereinbarungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) blockiert seien. Auch DIE-Mitarbeiterin Brandi befürchtete „indirekte Effekte“. TTIP beeinflusst demnach das gesamte Welthandelssystem negativ, weil im Rahmen bilateraler Abkommen die Interessen der Entwicklungsländer nicht berücksichtigt werden. Diese haben - trotz aller Probleme - in der WTO eine größere Bedeutung. Brandi warf außerdem die „Legitimitätsfrage“ auf: Weil Nordamerika und Europa bestrebt seien, neue, globale Standards zu setzen, sind viele Länder betroffen, die jedoch nicht am Verhandlungstisch sitzen. Zusätzlich stellte Brandi die „Kohärenzfrage“: CETA und TTIP seien exklusive Abkommen, obwohl die Bundesregierung gegenüber Entwicklungsländern offiziell für einen inklusiven Ansatz plädiere – ein Widerspruch.

Wie ein inklusiver Ansatz im Rahmen von TTIP oder in Begleitung des Abkommens aussehen könnte, stellte die Expertin nicht dar.

Hetmeier antwortete, dass CETA und TTIP keine Gegenveranstaltung zur WTO seien. Er habe die Hoffnung, dass der bilaterale Ansatz auch dem Multilateralismus neues Leben einhauche. Denn die bilateralen Abkommen würden irgendwann einen „Flickenteppich“ des Welthandels bilden, und diese Wahrnehmung werde eine Rückkehr zu multilateralen Verhandlungen befördern.

Stormy-Annika Mildner vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) betonte, dass ihr Verband Liberalisierungen des Handels am liebsten im Rahmen der WTO umsetzen würde. Dort gebe es beispielsweise einen funktionierenden Mechanismus zur Streitschlichtung. Freihandelsabkommen sollten eigentlich offen sein für weitere Länder, sagte Mildner. Dieser Hoffnung erteilte Hetmeier für das TTIP freilich eine Absage.

### **Der Sinn der Abkommen: Standards setzen**

Immer wieder debattierten die Teilnehmer der Tagung, welches Motiv den CETA- und TTIP-Verhandlungen zugrundeliegt. EU-Mitarbeiter Vollprecht sagte es so: Im Welthandel gehe es zunehmend darum, welche sozialen, technischen und regulatorischen Standards künftig global gelten. Deshalb müsse die EU schnell handeln, wolle sie zumindest einen Teil ihrer Standards zum Vorbild machen. Diesem Zweck können das große Gewicht eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes mit Nordamerika dienen. Warte die EU hingegen zu lange, würden die USA wohlmöglich mit China gemeinsame Standards vereinbaren, die dann allerdings Europa außen vor ließen.

„Ja, wir wollen Standards setzen, die weltweit Gültigkeit haben“, sagte auch BMWi-Mitarbeiter Hetmeier. Allerdings äußerte er Skepsis, ob dieses Vorhaben großen Erfolg haben werde. Die Verhandlungen seien sehr schwierig. Vermutlich werde man nur in wenigen Bereichen zu wirklichen Harmonisierungen kommen. Vielleicht sei es jedoch möglich, bestimmte Verfahren gegenseitig anzuerkennen. Dann brauchen beispielsweise Automobilhersteller nicht doppelte Unfalltests nach europäischen und amerikanischen Standards für ihre Fahrzeuge durchzuführen.

Vehement wies Hetmeier die Befürchtungen von Kritikern zurück, Europa und Nordamerika wollten eine „Nato für die Wirtschaft“ gründen. Deutschland habe „kein Interesse an Exklusivität, weil deutsche Unternehmen in sehr viele Länder exportieren“, sagte der BMWi-Mann. Geschäfte mit den USA machten nur noch acht Prozent des deutschen Außenhandels aus – Tendenz sinkend. Umgekehrt sei der Anteil Chinas schon auf sechs Prozent gewachsen. „Deutschland hat ein genuines Interesse daran, sich in Handelsfragen offen zu zeigen“, so Hetmeier.

### **Investorenschutz – und was er für den Süden bedeutet**

Schutz für private Investoren gegen Regierungshandeln, das Geschäftsinteressen durchkreuzt – auch diesem Ziel sollen CETA und TTIP dienen. Klauseln in den Abkommen könnten ermöglichen, dass Privatunternehmen Staaten vor speziellen Schiedsgerichten auf Schadenersatz verklagen. Neben mangelndem Verbraucherschutz („Chlorhühner“, genmanipulierte Lebensmittel) entzündet sich daran die schärfste Kritik.

Markus Krajewski, Professor für öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität Erlangen-Nürnberg, stellte dar, dass weltweit rund 2.800 bilaterale Verträge und etwa 340 Abkommen existieren, die Klauseln zum Investorenschutz enthalten. „Deutschland hat den Investorenschutz erfunden“, sagte Krajewski. Die Bundesregierung habe 130 entsprechende Verträge schwerpunktmäßig mit Entwicklungsländern und osteuropäischen Staaten abgeschlossen. Hintergrund ist dabei die spezielle Konstruktion der deutschen Außenwirtschaftsförderung und des öffentlichen Haushaltsrechts. Um ihre Aktivitäten im Ausland abzusichern, erhalten deutsche Firmen staatliche Bürgschaften, die beispielsweise Zahlungsausfälle abdecken. Als Gegenleistung treten die Unternehmen ihre Schadensersatzansprüche, die sie mittels der Investorenschutzverfahren durchsetzen können, an die Bundesregierung ab.

Ein Problem ist laut Krajewski, dass der Begriff der Investitionen sehr weit gefasst wird. Er erstreckt sich nicht nur auf materielles, sondern auch auf geistiges Eigentum, Anteile an Unternehmen und beispielsweise Bergbau-Konzessionen. Vorstellbar ist deshalb, dass kanadische oder US-amerikanische Firmen gegen deutsche Regierungen oder Verwaltungen klagen, wenn diese die Öl- und Gas-Förderung mittels Fracking einschränken.

Die Einberufung von in der Regel dreiköpfigen Schiedsgerichten aufgrund freiwilliger Vereinbarungen von Geschäftsparteien ist im Wirtschaftsleben seit langem üblich, so Krajewski. Der Unterschied bei CETA bestehe nun aber darin, dass die Staaten sich dieser Praxis unterwerfen, ohne zu wissen, wer ihr möglicher Gegner in der Streitschlichtung sein werde. Der Wissenschaftler kritisierte die Intransparenz der bisherigen Streitbeilegungsmechanismen. Dies sei einer der Gründe, warum Staaten wie Bolivien, Ecuador und Südafrika entsprechende Abkommen kündigen oder auslaufen lassen.

In mancher Hinsicht allerdings würden CETA und vermutlich auch TTIP Fortschritte gegenüber den bisherigen Regeln der deutschen Abkommen bringen, sagte Krajewski. So werden die Veröffentlichung aller prozessrelevanten Dokumente, die Öffentlichkeit des Verfahrens und die mögliche Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen vereinbart. Auch mit den besseren Regelungen bliebe jedoch das grundsätzliche Problem bestehen, dass Investoren den nationalen Rechtsweg mittels der speziellen Schiedsgerichte umgehen könnten. Als Alternative schlug Krajewski vor, den Vorrang des innerstaatlichen Rechtsschutzes festzuschreiben und die Gründung eines internationalen Gerichtshofes für Investitionsstreitigkeiten anzustreben.

Aus der Perspektive der Entwicklungsländer beurteilte Axel Berger vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik die neuen Investorenschutzregeln in CETA und TTIP so: „Das Glas ist eher halb voll.“ Im Vergleich zu den bestehenden Abkommen hätten die Gastländer mehr Möglichkeiten zu eigenständiger Regulierung, ohne gleich Schadensersatzklagen zu provozieren. Berger sah deshalb eine „eine etwas entwicklungsfreundlichere Blaupause für künftige Abkommen mit Entwicklungsländern“. Aber auch Berger würde dem bilateralen Ansatz einen multilateralen vorziehen.

Thomas Fritz von der Organisation Powershift wies daraufhin, dass bislang vornehmlich Entwicklungsländer Ziele von Schadensersatzklagen waren. Oft hätten Investoren Regulierungen zur Armutsbekämpfung, etwa die Gebührendeckelung für Trinkwasser, angegriffen. Nicht selten seien die Entschädigungsbeträge so hoch, dass sie Entwicklungsländer überforderten. Der Zivilgesellschaft empfahl Fritz, die Regierungen der armen Länder darin zu unterstützen, Freihandelsabkommen auslaufen zu lassen oder zu kündigen.

## **Neuralgische Punkte für Europa**

Greenpeace-Mitarbeiter Knirsch bemängelte, dass die Lobby der US-Unternehmen das sogenannte Vorsorgeprinzip der EU-Gesetzgebung angreifen will. Dieses besagt idealtypisch: Beispielsweise eine Chemikalie darf erst dann in den Verkehr gebracht werden, wenn ihre Ungefährlichkeit für Menschen und Umwelt nachgewiesen ist. In den USA dagegen dürfen Stoffe verwendet werden, solange die Schädlichkeit nicht nachgewiesen ist. Sollte dieses Prinzip bei TTIP vereinbart werden, könnten viele bedenkliche Stoffe und Produkte auf den europäischen Markt drängen.

Unter anderem europäische Standards in diesen Bereichen sind bedroht, sagen die Kritiker: Verbraucher- und Gesundheitsschutz, Arbeitsnormen, Sozialversicherung, Datenschutz, Auflagen für Banken.

Ein besonders kritischer Bereich ist angeblich die Kosmetik. In der EU seien insgesamt über 1.300 Stoffe verboten, dürften also auch nicht in kosmetischen Produkten verwendet werden, in den USA seien es nur elf, sagte Jürgen Knirsch von Greenpeace. Tierversuche seien in den USA erlaubt, in der EU verboten. Die Verwendung von Nanopartikeln in Produkten ist demnach in den USA nicht geregelt, in Europa existiert dagegen eine Zulassungspflicht.

Für die Energiepolitik erläuterte Lutz Weischer vom BUND, dass aus der Sicht der USA ein Sinn von TTIP darin bestehe, Zugriff auf die europäische Öl- und Gasförderung zu sichern. Beispielsweise der US-Konzern Chevron könnte auf Schadensersatz klagen, wenn Deutschland oder die EU das Fracking einschränke. Auch die staatliche Regulierung zum Kohleausstieg mag berührt sein, wenn US-Unternehmen ihre Geschäfte in Europa (Verkauf von Turbinen, Wartung) bedroht sehen.

Umgekehrt will auch die EU unbedingt die Energiepolitik im Rahmen von TTIP regeln. Der EU-Kommission liegt stark daran, dass europäische Unternehmen Zugriff auf das vergleichsweise billige amerikanische Fracking-Öl und -Gas bekommen. Dieses spielt eine Rolle beim erneuten Bestreben, sich von russischen Lieferungen unabhängiger zu machen. Bisher allerdings sind dem Export von Rohöl und Gas aus den USA enge Grenzen gesetzt, da die US-Regierung einen möglichst hohen Anteil der Selbstversorgung gewährleisten will.

## **Ist die Kritik an TTIP antiamerikanisch?**

Zum Ende der Tagung betonte Mitorganisatorin Marianne Henkel vom BUND, dass sich die Kritik an TTIP nicht gegen die USA insgesamt richte. Der Protest sei nicht antiamerikanisch, sondern beziehe sich auf die Freihandelspolitik. Adressat sei auch die Europäische Union. Die Protestbewegung in Europa arbeite gut mit der Zivilgesellschaft in Kanada und den USA zusammen. Auch dort gebe es Befürchtungen, dass TTIP zur Absenkung von Standards etwa bei der Bankenregulierung und der Zulassung von Medikamenten führen könne. Gemeinsame Anknüpfungspunkte für die Kritik auf beiden Seiten des Atlantiks seien das Fracking und der Investorenschutz, sagte Henkel.