



Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

Eine Orientierungshilfe

Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

Eine Orientierungshilfe

Vorwort

Die Landessynode der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (EKBO) hatte sich in ihrer Frühjahrstagung 2014 mit dem Antrag einer Gemeinde zu beschäftigen, die eine synodale Stellungnahme zum Transatlantischen Freihandels- und Investitionsschutzabkommens (»TTIP«) erbat. Wegen der Komplexität der Materie und weil sehr schnell deutlich wurde, dass innerhalb der Synode unterschiedliche Auffassungen zu dieser Thematik vorhanden waren, die nicht innerhalb der Synodaltagung ausdiskutiert werden konnten, hat die Synode mit ihrem Beschluss vom 24. April 2015 den Antrag an die Kirchenleitung der EKBO überwiesen.



Der Kirchliche Entwicklungsdienst der EKBO im Berliner Missionswerk hat sich auf meine Bitte hin gründlich mit der Thematik beschäftigt und die nun vorliegende »Orientierungshilfe« erstellt. Der Text bietet eine ebenso fundierte, wie gut lesbare Einführung in die Erwartungen und die Probleme, die sich mit TTIP verbinden. Die Darstellung orientiert sich an dem Ansatz einer christlichen Ethik, die sich der Option für die Armen und dem Einsatz für die Bewahrung der Schöpfung verpflichtet weiß. Die Orientierungshilfe mündet nicht in die Beantwortung der Frage: »TTIP – ja oder nein«. Indem sie ihren ethischen Ansatz offenlegt und kritische Punkte benennt, ermöglicht sie es den Lesenden, sich eine eigene Meinung zu bilden und eine eigene Position zu beziehen.

Die Kirchenleitung der EKBO hat sich diese Orientierungshilfe am 4. September 2015 zu eigen gemacht und gleichzeitig eine eigene Positionierung beschlossen. Mit der Orientierungshilfe und der Positionierung der Kirchenleitung wird den Gemeinden, Ämtern und Einrichtungen der EKBO ermöglicht, sich informiert am politischen Diskurs zu beteiligen. Aber auch über den innerkirchlichen Gebrauch im Bereich der EKBO hinaus, wünsche ich dem Text eine weite Verbreitung, in der Hoffnung, dass er die notwendige sachlich-kritische Diskussion über das Thema »TTIP« anregt.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Dröge'.

Bischof Dr. Markus Dröge

Beschluss der Kirchenleitung der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz vom 4. September 2015

1. Die Kirchenleitung dankt dem Kirchlichen Entwicklungsdienst der EKBO im Berliner Missionswerk für die Erstellung der Orientierungshilfe »Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft. Eine Orientierungshilfe« und macht sich diesen Text zu Eigen. Sie sieht in diesem Text eine gute Einführung in die Fragestellungen der komplexen Materie sowie eine hilfreiche Grundlage für Diskussionen und für die Formulierung von Stellungnahmen aus christlich-ethischer Perspektive. Sie veröffentlicht diesen Text als Anregung für die inhaltliche Beschäftigung mit dem Thema und bittet die Gemeinden, Ämter und Einrichtungen der EKBO bei der Beschäftigung mit dem Thema TTIP auch das Acht-Punkte-Papier der EKD-Synode (Beschluss der EKD-Synode vom 12. November 2014) mit in die Meinungsbildung einzubeziehen.
2. Die Kirchenleitung betont, dass eine kirchliche Positionierung von der vorrangigen Option für die Armen und dem Auftrag zur Bewahrung der Schöpfung ausgehen muss. Deshalb muss sie in den gesellschaftlichen Diskurs und politischen Meinungsfindungsprozess vor allem solche Punkte eintragen, die auf Gefahren für sozial Schwache im eigenen Land und in den Ländern des Globalen Südens sowie auf Auswirkungen auf die natürliche Umwelt hinweisen.
3. Vor diesem Hintergrund greift die Kirchenleitung aus der Orientierungshilfe einige zentrale Aspekte auf und positioniert sich wie folgt:
 - a) Die Kirchenleitung sieht, dass ein völkerrechtlicher Vertrag zu TTIP Chancen und Gefahren enthält. Die Chancen liegen in einem Abbau von Handelshemmnissen, der zu einem verstärkten Handel zwischen den USA und Europa führen kann, und in der Möglichkeit, beispielgebend Normen für den globalen Markt zu setzen, die nicht nur technischer Art sind, sondern auch soziale und ökologische Kriterien einbeziehen.
 - b) Die Erwartung eines wirtschaftlichen Wachstums durch TTIP darf sich deshalb nicht an einem Wachstumsbegriff orientieren, der die sozialen und ökologischen Ressourcen ausblendet. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass ein kurzfristiger Wohlstandsgewinn nur dadurch erreicht wird, dass die Lasten des Wachstums der globalen Menschheit und zukünftigen Generationen aufgebürdet werden.
 - c) Angesichts der Tatsache, dass die multilateralen Verhandlungen für ein internationales Freihandelssystem zurzeit nur geringe Fortschritte machen, besteht die Gefahr, dass TTIP diese Verhandlungen zusätzlich

erschwert und damit die Chance von wirtschaftlich schwächeren Partner (außerhalb der EU und der USA) mindert, sich in den Welthandel einzubringen. Zu fordern ist deshalb, dass TTIP keine qualitativen oder quantitativen Vorentscheidungen für das Liberalisierungsniveau im multinationalen Freihandels-Regime trifft.

- d) Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die Gefahr zu benennen, dass bei einer Festlegung zu hoher Standards schwächere Partner vom Weltmarkt verdrängt werden, wenn ihnen nicht die Möglichkeit zu einer aufholenden Entwicklung gegeben wird. Diese aber erfordert ggf. Schutzmaßnahmen protektionistischer Art, die einer einseitigen Betonung des Ziels »Liberalisierung« diametral widersprechen. Ein TTIP-Vertrag darf deshalb der Setzung von Politikzielen aus entwicklungspolitischer Sicht nicht entgegenstehen.
- e) Trotz grundlegender gemeinsamer Werte, die die USA und Europa verbinden, darf nicht übersehen werden, dass es dennoch sehr unterschiedliche soziale und kulturelle Traditionen bei den beiden Verhandlungspartnern gibt. Besonders zu nennen sind:
- die unterschiedliche Kultur des Wirtschaftens, die sich in unterschiedlichen Vorstellungen von der Rolle des Staates und der Freiheit des Marktes ausdrückt, wobei in Europa dem freien Markt u.a. die Achtung von Menschenwürde, Daseinsfürsorge und ökologischen Belangen nicht allein zugetraut wird,
 - die unterschiedliche Auffassung über den Verbraucherschutz: In den USA gilt eher das Prinzip der Nachsorge (eine Produkteinführung unterliegt weniger strengen Kontrollen, da nicht vorab der Beweis der Unschädlichkeit geführt werden muss, sondern nach Einführung die Schädlichkeit zu beweisen ist, die dann allerdings mit enormen Schadensersatzforderungen bestraft wird); in Europa gilt eher das Prinzip der Vorsorge (der Nachweis der Unschädlichkeit muss vor Markteinführung erbracht werden);
 - die Tatsache, dass die USA dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht beigetreten sind und das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen nicht ratifiziert hat; das US-amerikanische Urheberrecht ist eher an den Rechten des Vermarkters, das europäische Urheberrecht eher an den Rechten des Urhebers orientiert;

- die Vorstellungen über Datenschutz gehen weit auseinander; es besteht deshalb die Gefahr, dass US-amerikanische Firmen (wie Facebook und Google) an den Persönlichkeitsrechten orientierte europäische Datenschutzbestimmungen als protektionistisch beurteilen und ggf. streitig stellen.

Angesichts dieser Kulturunterschiede muss bei den Verhandlungen über TTIP darauf geachtet werden, dass verbindliche Politikziele (Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, Arbeitsrecht, Gesundheitsschutz) nicht nur als Soll-Bestimmungen und nicht nur in der Präambel formuliert werden, sondern justitierbarer Bestandteil des Vertrages werden.

- f) Es besteht die Gefahr, dass die Überbetonung des Werts »Liberalisierung« das Gestaltungsrecht der Staaten untergräbt. Als Beispiele seien genannt:
- das Recht, eine spezifische Kulturförderung zu betreiben (z.B. das Freihalten von Senderechten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk für bestimmte Inhalte und Gruppen);
 - Bildung und Wissenschaft spezifisch zu fördern;
 - ökologische Landwirtschaft zu fördern;
 - die Möglichkeit, ethische Kriterien zur Begründung von Marktregulation heranzuziehen.
- g) Als äußerst problematisch muss der Vorschlag gewertet werden, Konflikte durch private Schiedsgerichte regeln zu lassen. Diese können weder Chancengleichheit gewährleisten (Große Konzerne haben eher die Mittel dafür als kleine und mittlere Unternehmen), noch die Herausbildung einer transparenten »ständigen Rechtsprechung« unterstützen. Zu fordern ist deshalb die Einrichtung eines Internationalen Handelsgerichtshofes statt der Etablierung von Schiedsstellen.
- h) Aufgrund der genannten vielfältigen Problemfelder ist es ratsam, nicht Ausnahmen zu formulieren, für die die TTIP-Vereinbarungen nicht gelten (»Negativlisten«), sondern in dem Vertrag lediglich diejenigen Bereiche, die geregelt werden sollen, positiv und konkret zu beschreiben (»Positivliste«). Nur so kann gewährleistet werden, dass politische Entscheidungen, die aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen notwendig werden, nicht durch einen völkerrechtlich verbindlichen TTIP-Vertrag unmöglich gemacht werden.

Zusammenfassung	7
Einleitung	11
Hintergrund der öffentlichen Auseinandersetzung	11
Anforderungen an eine kirchliche Positionierung	14
Struktur der inhaltlichen Auseinandersetzung	17
1. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Grundsatzfragen	20
1.1 Die mit TTIP verfolgten Globalziele	20
1.2 Die Bewertung des bilateralen im Verhältnis zum multilateralen Ansatz	23
1.3 Die Einstufung des Ökonomischen im gesellschaftlichen Wertekanon	25
2. Vertragsrechtliche Detailfragen von TTIP	29
2.1 Absenkung von Standards des Sozial-, Gesundheits- und Umweltschutzes	29
2.2 Absenkung der Qualität der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	33
2.3 Bedrohung der kulturellen Vielfalt	35
2.4 Weitere Gemeinwohlinteressen	38
2.5 Verlust an demokratischer Gestaltungsfähigkeit	40
2.6 Beeinträchtigung von Entwicklungschancen des Globalen Südens	47
2.7 Reichweite der Liberalisierungsverpflichtungen	50
3. Orientierungslinien aus christlich-sozialethischer Perspektive	55
3.1 Eintreten für eine am Menschen orientierte, mit anderen Werten ausbalancierte Wirtschaftspolitik	55
3.2 Stärkere Betonung regulativer Erfordernisse	56
3.3 Verfolgung eines Positivisten-Ansatzes	56
3.4 Herstellung von Kohärenz zwischen Handels- und Entwicklungspolitik	56
3.5 Wiederbelebung der multilateralen Verhandlungen	57
3.6 Einrichtung eines internationalen Handelsgerichtshofs	57
Anhang	58
Anhang 1 – Abkürzungsverzeichnis	59
Anhang 2 – Ausgewählte Quellen und Literaturhinweise	60
Beschluss der 11. Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland auf ihrer 7. Tagung zum geplanten Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP)	63

Zusammenfassung

Die Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) haben eine breite gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Grundsatzen des Freihandels angestoßen. Obwohl viele Zusicherungen aus der Politik von den Kritikern skeptisch aufgenommen werden und manche Zielvorgabe weiter umstritten bleibt, sind die Bewegungen, die dadurch in die Verhandlungen gekommen sind, durchaus positiv zu bewerten. Sie sind deutliches Zeichen eines funktionierenden Wechselspiels von öffentlicher Meinungsbildung und politischer Entscheidungsfindung. Besonders die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2015 verdient dabei Beachtung.

Mit TTIP sind sehr grundsätzliche Fragen der Ausgestaltung unserer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme verbunden, die tief in die Lebensumstände der Menschen innerhalb und außerhalb des angestrebten gemeinsamen Wirtschaftsraums der EU und der USA eingreifen. Daher muss sich auch die Kirche in der Wahrnehmung ihres Öffentlichkeits- und Weltgestaltungsauftrags zu diesen Grundsatzen verhalten. Neben der Einbringung inhaltlicher Aspekte sollte sie auch zur Versachlichung und Strukturierung der Auseinandersetzungen beitragen.

Viele der im Zusammenhang mit den TTIP-Verhandlungen diskutierten Problemstellungen sind tatsächlich nicht spezifisch von TTIP, sondern betreffen auch die anderen bilateralen Handelsabkommen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie das multilaterale Handelsregime im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO. Erst an TTIP hat sich aber die Debatte über sie entzündet, z.B. im Fall der privaten Schiedsgerichte zur Beilegung von Investor-Staat-Streitsachen. Die Auseinandersetzung mit TTIP hat insofern oft eher Symbolcharakter für die Frage nach einem gerechten und nachhaltigen Wirtschafts- und Welthandelssystem insgesamt.

Im Falle TTIPs verhandeln zwei relativ gleichgewichtige Partner miteinander, während der Großteil der bestehenden europäischen Verträge mit schwächeren Verhandlungspartnern geschlossen wurde, z.B. in Afrika. Erstmals wird daher auch Europa Kompromisse eingehen und dem Partner in wichtigen Einzelfragen entgegen kommen müssen. Dabei wirkt sich erschwerend aus, dass – bei allen gemeinsamen »westlichen« Werten, die die EU und die USA verbinden – in einigen Fragen erhebliche Differenzen in der wirtschaftlichen Philosophie und politischen Kultur zwischen den beiden Partnern bestehen. Dies zeigt sich schon in der gesellschaftlichen Bewertung staatlicher Regulierung, die in Europa – trotz der unterschiedlichen Akzentsetzungen unter den etatistischeren und den libe-

raleren Traditionen seiner Mitgliedstaaten – eher als freiheitssichernd, in den USA eher als freiheitsbegrenzend wahrgenommen wird. Es zeigt sich aber auch in Einzelfragen wie dem Umgang mit genetisch veränderten Tieren und Pflanzen, geklonten Nutztieren, hormonhaltigem Tierfutter, Datenschutz, der öffentlichen, nicht-gewinnorientierten Erbringung bestimmter Dienstleistungen, der Einordnung von Kultur als Wirtschafts- oder Gemeingut u.v.a.

Fast alle Güter und Dienstleistungen haben einen Preis und damit eine wirtschaftliche Bedeutung. Aus kirchlicher Sicht ist es aber wichtig, die gesellschaftlichen Bedeutung und den unverrechenbaren Eigenwert etwa von Kunst, Bildung und Daseinsvorsorge hervorzuheben. Eine nur ökonomische Betrachtungsweise wird dieser mehrschichtigen Bedeutung nicht gerecht und läuft Gefahr, nur noch das Verwertbare zu achten und zu fördern. Menschliche Existenz braucht aber viele Dimensionen. Es geht darum, zu verdeutlichen, dass wirtschaftlicher Wohlstand nicht auf Kosten menschlicher Wohlfahrt erzielt werden darf. Darum braucht es zum einen hohe Standards in Bereichen, in denen Freihandel ansonsten dumping-bedingte Qualitätseinbußen befördern könnte und zum anderen Mechanismen, die Menschenrechte schützen, sowie Umwelt- und Verbraucherschutz sicherstellen.

Dabei treten viele Zielkonflikte auf, die Abwägungen und komplexe Lösungsstrategien erfordern:

Ein Beispiel dafür sind die Auswirkungen auf Drittstaaten, insbesondere Entwicklungsländer. Die gewünschten hohen Standards in Europa und den USA können als Handelshemmnisse wirken, weil Unternehmen aus diesen Ländern oft Schwierigkeiten haben, die für den Marktzugang erforderliche Qualität zu erzielen und zertifizieren zu lassen. In diesem Fall müsste die Vereinbarung solcher den Weltmarkt prägender Standards – die USA und die EU würden zusammen die Freihandelszone mit dem größten Anteil an der Weltwirtschaft bilden – von kompensierenden Maßnahmen, etwa Technologietransfer und Handelspräferenzen begleitet werden.

Ein anderes Beispiel sind die so genannten Investor-Staat-Streitverfahren. Auch hier gibt es Abwägungsnotwendigkeiten. Investoren brauchen die Sicherheit, dass ihr wirtschaftliches Engagement nachhaltig und möglichst risikoarm ist. Zu solcher Sicherheit gehört auch Rechtssicherheit. In manchen Gastländern ist zu Recht das Vertrauen in die Zuverlässigkeit politischer Partner und die Unabhän-

gigkeit und Effizienz der Justiz gering. Unter Rechtsstaaten hingegen ist die Einrichtung privater Schiedsgerichte inakzeptabel, wenn sie die öffentliche Justiz umgehen, inländische Unternehmen im Rechtsweg benachteiligen und die Fähigkeit der Staaten einschränken, bestehende Rechtslagen im Gemeinwohlinteresse anzupassen oder zu verändern. Freihandel ist aber, auch bei bilateralen Abkommen, immer Teil des Welthandels. Deshalb sind Insellösungen weder für die eine, noch für die andere Konstellation sinnvoll. Eine Lösung bestünde in der Schaffung eines öffentlichen, in das System der Welthandelsorganisation integrierten Handelsgerichtshofs und eines allgemeinen Rechtsrahmens, der legitime Klagegründe benennt und Verfahrens- und Rechtsprechungsregeln etabliert.

Insgesamt wird es bei der Debatte um TTIP und das Weltwirtschafts- und Welthandelssystem darum gehen, die Vor- und Nachteile in den Einzelbereichen gegeneinander abzuwägen, verantwortbare Lösungen und Kompromisse auszuhandeln und letztendlich zu bewerten, ob im erzielten Verhandlungsergebnis die Vorteile allgemein überwiegen und in keinem Einzelbereich ethische Grenzen überschritten werden. Nur nach Vorliegen des Verhandlungsergebnisses kann diese Einzel- und Gesamtbewertung erfolgen. Um diese zu erleichtern, muss es schon während des Verhandlungsprozesses größtmögliche Transparenz geben. Deshalb darf es auch keine bevorzugte Behandlung bestimmter Partikularinteressen, z.B. aus der Wirtschaft geben, sondern auch die organisierte Zivilgesellschaft und der interessierte Bürger müssen die Möglichkeit erhalten, sich eine informierte Meinung zu bilden und diese in den öffentlichen Diskurs einzubringen. Die Rolle der Kirchen ist dabei, einen sozialetischen Orientierungsrahmen mit Grundsätzen anzubieten, an denen die konkreten Entwürfe der Vertragsverhandlungen gemessen werden können.

Schon jetzt ist absehbar, dass – soweit man die Handels- und Investitionspartnerschaft nicht grundsätzlich ablehnen möchte – der Ansatz einer Positiv-Liste das wohl stärkste Instrument zum Schutz vieler nicht-ökonomischer Interessen sein dürfte. Anders als bei der Vereinbarung von Ausnahmetatbeständen (Negativ-Liste) müssen bei diesem Ansatz die Bereiche benannt werden, die liberalisiert werden sollen. Mit einer solchen Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses wird erreicht, dass nicht mehr die Ausnahme für besonders schützenswerte Güter erstritten werden muss und rechtfertigungsbedürftig erscheint, sondern eine transparente Verständigung über die Bereiche erfolgen muss, die liberalisiert werden sollen.



Hintergrund der öffentlichen Auseinandersetzung

Seit dem Beginn der Verhandlungen über eine Transatlantic Trade and Investment Partnership 2013 werden Vor- und Nachteile eines solchen völkerrechtlichen Vertrags von Politik und Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Besonders aus der Zivilgesellschaft und von kirchlichen Werken und Verbänden werden erhebliche Bedenken gegen einen bilateralen Freihandelspakt vorgetragen. Tatsächlich berührt TTIP nicht nur tagespolitische Einzelfragen, sondern hat wirtschafts- und gesellschaftspolitische Implikationen, die weit über das Abkommen selbst hinausweisen. Die daran anknüpfende öffentliche Diskussion und erhöhte Aufmerksamkeit für wirtschafts- und handelspolitische Grundsatzfragen bietet eine Chance, eine gemeinsame Vision für die Weltwirtschaft der Zukunft zu entwickeln. Deshalb sollte sich auch die verfasste Kirche in der Wahrnehmung ihres Öffentlichkeitsauftrags an diesem Diskurs beteiligen.

Die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) hat mit ihrem Beschluss vom 12. November 2014 zentrale Kritikpunkte aufgegriffen und den Rat der EKD ersucht, im Diskurs mit den politisch Verantwortlichen Verbesserungen bei TTIP anzumahnen. Die Synode der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (EKBO) hat die Kirchenleitung im April 2015 gebeten, sich in ihren Beratungen ebenfalls des Themas anzunehmen und ihr auf der Herbsttagung 2015 zu berichten. Die vorliegende Orientierungshilfe dient der informierten Meinungsbildung in der Landeskirche.

Eine Schwierigkeit der vertieften Auseinandersetzung besteht darin, dass bei TTIP – wie generell bei juristischen Texten – die tatsächlichen Auswirkungen weniger aus den allgemeinen Zielsetzungen, als vielmehr aus dem konkreten Wortlaut der Vertragsnormen folgen: Diese sind aber bei TTIP aufgrund der verhandlungsstrategisch begründeten Geheimhaltung des Beratungsverfahrens der Öffentlichkeit weitgehend entzogen. Viele Annahmen beruhen daher auf Schlussfolgerungen aus dem inzwischen öffentlich gewordenen Verhandlungsmandat, das der Rat der Europäischen Kommission erteilt hat, aus dem bereits feststehenden Text des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), das die EU mit Kanada zu schließen beabsichtigt, sowie aus verschiedenen weiteren Quellen. Stellungnahmen müssen daher oft im Allgemeinen verbleiben und sich darauf beschränken, aufzulisten, welche Ergebnisse wünschenswert, welche inakzeptabel wären und welche Bedingungen erfüllt sein müssten, um TTIP insgesamt als begrüßenswertes Vorhaben einstufen zu können.

Diese Schwierigkeit informierter öffentlicher Auseinandersetzung mit und Meinungsbildung zu TTIP verdankt sich der Entstehungsweise völkerrechtlicher Verträge, die üblicherweise vertraulich verhandelt werden. Das war auch bei den über 1200 bilateralen Freihandelsabkommen so, die die EU und ihre Mitgliedstaaten bis dato ausgehandelt haben. Erst TTIP hat größere öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen und Rufe nach mehr Transparenz laut werden lassen, die starken Druck auf diese bisherige völkerrechtliche Praxis ausüben.

Für diese gesteigerte Aufmerksamkeit und das Drängen auf mehr Offenheit gibt es eine Reihe von Gründen:

- Der erste dürfte sein, dass Europa erstmals auf Augenhöhe verhandelt und seine Bedingungen nicht einem »Partner« mit deutlich schwächerer Verhandlungsposition einfach diktieren kann, sondern mit einem zumindest gleichstarken Partner Kompromisse schließen muss. Es gibt also für EU-Staaten erstmals auch offensichtlich etwas zu verlieren.
- Der zweite ist darin zu suchen, dass die (europäische) Zivilgesellschaft heute höhere Partizipationsansprüche stellt als früher. Bürgerbeteiligung gewinnt an Bedeutung bei zahlreichen Entscheidungsfindungsprozessen zu Vorhaben, die sich unmittelbar auf die Lebenswirklichkeit der Menschen auswirken. Unsere Demokratie verändert sich von einer rein repräsentativen zu einer mehr partizipativen.
- Der dritte liegt in der Natur der EU selbst begründet. Diese wurde selbst durch völkerrechtliche Verträge begründet, hat aber ein so hohes Maß an Integration erreicht, dass für ihr Recht und ihre Struktur der Begriff der »Internationalität« nicht mehr ausreicht, sondern der eigene Begriff der »Supranationalität« geprägt wurde. Er bezeichnet einen Zwischenzustand zwischen Staatenbund und Bundesstaat. In diesem völkerrechtlichen Gebilde eigener Art haben sich längst dieselben legislativen Standards etabliert, die auch auf nationaler Ebene gelten. Oft war die EU sogar Vorreiterin in Fragen der Partizipation und Transparenz. Das ist nur folgerichtig: Obwohl formell dem Völkerrecht zuzurechnen, entfalten ihre Legislativakte die gleiche Wirkung wie nationale Gesetze und greifen tief in die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger ein. Deshalb müssen hier auch vergleichbare Transparenzstandards gelten.

Mit TTIP soll in ähnlicher Weise nicht einfach ein beliebiges weiteres bilaterales Handelsabkommen geschlossen werden, sondern die EU und die USA erheben den Anspruch, einen Vertrag vorzulegen, der den höchstmöglichen Stand an Liberalisierung festschreibt und prägende Wirkung auf das Welthandelsregime im Ganzen entfaltet. Das erklärt und rechtfertigt ein höheres öffentliches Interesse und gesteigerte Mitwirkungsansprüche der Gesellschaft. Es darf allerdings nicht dazu führen, dass um TTIP eine Stellvertreterdebatte geführt wird, die zwar die richtigen Fragen aufwirft, aber bereits bestehende Verträge wie GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), GATS (General Agreement on Trade in Services) und TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) ignoriert bzw. relevante parallele Entwicklungen wie die Verhandlungen zu einem GATS-Nachfolgeabkommen Trade in Services Agreement (TiSA; Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) aus dem Blick verliert.

Im Übrigen gilt für jeden völkerrechtlichen Vertrag, dass er die Signatarstaaten wie ein Gesetz bindet, aber weniger leicht als ein solches revidiert werden kann. Da das Demokratieverständnis einem Wandel unterliegt und Bürgerinnen und Bürger heute generell mehr partizipative Elemente wünschen, ist auch aus demokratietheoretischer Perspektive naheliegend, die Transparenzanforderungen eines Gesetzgebungsprozesses auf den Verhandlungsprozess wirkungsgleicher Verträge zu stellen.

Deshalb darf der an die EU-Kommission gerichteten Forderung nach mehr Transparenz auch nicht entgegenstehen, dass die USA weiterhin auf der Geheimhaltung ihrer Verhandlungspositionen bestehen, durch deren Veröffentlichung sie strategische Verhandlungsnachteile befürchten. Vielmehr muss zur Kenntnis genommen werden, dass diese Differenz auch schlichter Ausdruck unterschiedlicher politischer Kultur ist. Die Forderung nach mehr Transparenz, der die EU-Kommission inzwischen zumindest in Teilen nachgekommen ist, steht jedenfalls weiterhin an der Spitze der Erwartungen, die Kirche und Zivilgesellschaft im Zusammenhang der Vertragsverhandlungen an die europäische Politik richten.

Es ist dabei unerlässlich, dass sich die Zivilgesellschaft um den Austausch mit den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament (EP) bemüht. Gerade dem EP kommt als einzigem direkt gewählten Organ der Europäischen Union eine Schlüsselfunktion als Transmissionsriemen zwischen Bürgerinnen und Bürger und der EU zu. Auch an seiner Zustimmung oder Ablehnung entscheidet sich, ob das Verhandlungsergebnis der Kommission geltendes Recht werden kann. Deshalb ist es zu begrüßen, dass sich das Parlament mit seiner

Entschließung vom 8. Juli 2015 sehr deutlich zu den Verhandlungen positioniert hat. Es hat Zielvorstellungen formuliert und Grenzen benannt, die vieles von dem aufgreifen, was zuvor aus der Zivilgesellschaft an Bedenken formuliert wurde: Transparenz der Verhandlungen, Schutz von Sozialstandards und sozialen und anderen Diensten von allgemeinem Interesse, Menschenrechtsschutz, Datenschutz, Umwelt-, Klima- und Tierschutz, Verbrauchersicherheit, Ernährungsautonomie, Sicherung der kulturellen Vielfalt und hoher Bildungsqualität, Absicherung des Regulierungsrechts von Staaten in Gemeinwohlangelegenheiten, Förderung des multilateralen Welthandelssystems. Auch der größere politische Rahmen, in dem TTIP steht, wird vom Parlament berücksichtigt: das gilt sowohl für die geostrategische Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft als auch für deren Belastung durch die Abhörpraxis amerikanischer Nachrichtendienste. Auch die Auswirkungen auf Drittländern, insbesondere Entwicklungsländer, werden erwähnt – wenn auch eher am Rande.

Dies zeigt, dass der kritische Diskurs, der in der Zivilgesellschaft begonnen hat, endgültig auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger angekommen ist. Er ist damit aber nicht am Ende, sondern muss die Verhandlungen weiter begleiten und die bekannt werdenden Ergebnisse bewerten.

Anforderungen an eine kirchliche Positionierung

Es gehört zum Selbstverständnis der Kirche, wenn sie ihren Öffentlichkeits- und Weltgestaltungsauftrag wahrnimmt, in einem solchen Meinungsbildungsprozess nicht nur eigene inhaltliche Impulse zu setzen, sondern auch auf die Form der Debatte einzuwirken. Dazu gehört, gerade in emotional aufgeladenen Debatten einen sachlichen und ehrlichen Austausch der Argumente zu befördern und die Aufmerksamkeit der Diskursteilnehmer füreinander und die jeweiligen, auch gegenläufigen Positionen, zu erhöhen.

In der Auseinandersetzung um TTIP gehört dazu auch der Hinweis, dass zahlreiche Punkte, die in Verbindung mit diesem geplanten Abkommen kritisiert werden, gar nicht spezifisch für dieses Abkommen sind. Dazu zählen beispielsweise die privaten Schiedsgerichte, vor denen Investoren Staaten auf Schadenersatz verklagen können, wenn sich ihre Gewinnerwartungen durch staatliche Maßnahmen wie Gesetze oder Verwaltungsakte verschlechtern. Dazu zählen aber auch zahlreiche Liberalisierungen, die längst auf europäischer Ebene durch

EU-Recht und auf globaler Ebene durch die verschiedenen Verträge im Rahmen der WTO beschlossen wurden.

So ist es jetzt schon völkerrechtlich weitgehend untersagt, »nur« ethisch begründete Positionen, z.B. zu Genetisch Modifizierten Organismen (GMO), dem Verzehr von durch Klonen erzeugten oder mit Wachstumshormonen behandelten Nutztieren, zur Grundlage von Handelsbeschränkungen zu machen. Ebenso sind zahlreiche, von vielen Menschen als besonders schützenswert empfundene Sektoren bereits vollständig liberalisiert: das gilt etwa für den Kulturbereich, für den das GATT nur Ausnahmen im Bereich Audiovisueller Dienstleistungen vorsieht. Andere bestehende Liberalisierungen, z.B. im Sozialsektor, und Privatisierungen, z.B. öffentlicher Infrastruktur, sind sogar durch rein nationale Vorgaben bedingt und werden durch TTIP voraussichtlich nicht verschärft.

Es ist legitim, diese Entscheidungen inhaltlich zu kritisieren und für eine Novellierung der entsprechenden nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen zu eintreten. Es darf jedoch in der öffentlichen Auseinandersetzung nicht der Eindruck erweckt werden, diese Probleme würden durch TTIP erst entstehen.

So problematisch und wenig hilfreich es sein mag, dass zahlreiche zivilgesellschaftliche Beiträge Ängste und Befürchtungen auf TTIP projizieren, die mit diesem Vertrag unmittelbar nichts zu tun haben, so notwendig ist es auch, sich mit deren inhaltlichen Argumenten zu befassen. Sie berühren nämlich zumeist wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Grundsatzfragen, für die TTIP ein Symbol geworden ist. Hier gilt es, systematisierend in die Diskussion einzugreifen und konkrete Kritik an TTIP als Regelwerk von Kritik an vorherrschenden Wirtschaftstheorien zu trennen. Das ist von der Herangehensweise redlicher, kann dann aber auch Auswirkungen auf die Forderungen an TTIP haben.

Ehrlicher und deshalb langfristig zielführender wäre dann etwa, für TTIP zu fordern, dass es in den sensiblen Bereichen nicht über das von der WTO vorgeschriebene Liberalisierungsniveau hinausgeht, und so formuliert ist, dass es künftigen Veränderungen im Sinne erhöhten Schutzes dieser Bereiche vor den negativen Auswirkungen vorbehaltloser Liberalisierung nicht im Wege steht (etwa der Rekommunalisierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse). Es kann – und sollte – sogar gefordert werden, dass TTIP im Rahmen des handelsrechtlich möglichen einen besonderen Beitrag zur Verwirklichung übergeordneter Politikziele auch im Bereich der Wirtschaft leistet.

In diesem Zusammenhang gehört zur Versachlichung und Strukturierung des Diskurses auch, die mit TTIP im Besonderen und Freihandel im Allgemeinen verbundenen Zielkonflikte zu benennen und die notwendige Güterabwägung vorzunehmen. Zudem sichert auch der Verzicht auf TTIP nicht automatisch ab, was die Kritiker besonders geschützt sehen wollen: Denn die »Globalisierung« als solche wird durch diesen Verzicht nicht aufgehoben. Im Gegenteil könnte dieser auch bedeuten, die mit einem solchen Abkommen verbundene Chance ungenutzt verstreichen zu lassen, »Globalisierung« zu gestalten, solange dazu noch die notwendigen Bedingungen vorliegen. So ist China seit Ende 2014 zur größten Volkswirtschaft aufgestiegen, Indien holt ebenfalls auf, gefolgt von Staaten wie Indonesien, Brasilien und Mexiko. Dem relativen Verlust von Wirtschaftsmacht korrespondiert ein entsprechender Verlust wirtschaftspolitischer Gestaltungsfähigkeit. Derlei machtpolitische Argumente sind nur dann ethisch gänzlich unzulässig, wenn deutlich gemacht werden kann, dass und wie legitime Ziele anders erreicht werden können.

Schließlich muss – um der Versachlichung der Auseinandersetzung willen – auch der Blick darauf gelenkt werden, dass Vorbehalte gegenseitig bestehen und unterschiedliche Vorstellungen von der Sicherheit von Nahrungsmitteln bestehen. So lösen Praktiken wie die Chlorbehandlung von Geflügelfleisch zum Schutz vor Salmonellen in Europa Abwehr aus. Gleichzeitig arbeiten die USA und die EU bereits jetzt an einer Strategie zur Reduzierung des Antibiotikaeinsatzes in der Tierhaltung, um multiresistente Keime einzudämmen.

In einer so komplexen Abwägunslage ist es geboten, dass die Kirchen mit ihrem Beitrag diejenigen politischen Kräfte stärken, die die Verhandlungen aktiv im Sinne von Zielvorstellungen beeinflussen wollen, die mit denen christlicher Sozialethik größte Übereinstimmungen aufweisen. Es gehört dabei zur Lebensrealität von Christinnen und Christen, dass ethische Maximen und im Wege politischen Kompromisses Erreichbares selten deckungsgleich sind. Darum bedarf es eines Verständigungsprozesses, welche Kompromisse möglich und nötig sind, um ein insgesamt akzeptables Ergebnis zu erzielen, und welche Kriterien ein solches von einem inakzeptablen Ergebnis unterscheiden.

Struktur der inhaltlichen Auseinandersetzung

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Abkommen ist demnach
in drei Teile zu gliedern:

- Zum einen geht es um die wirtschafts- und damit immer auch gesellschaftspolitische Grundsatzfragen, die der Kritik an TTIP überhaupt zu Grunde liegen,
- zum anderen um Detailfragen in bestimmten Regelungsbereichen des Vertrags. Beides wird in den folgenden beiden Abschnitten aufgegriffen, bevor in einem dritten
- Orientierungslinien aus der Perspektive christlicher Wirtschafts- und Sozialethik ausgezogen werden.





1. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Grundsatzfragen

1.1 Die mit TTIP verfolgten Globalziele

Der Vertrag von Lissabon, durch den der EU-Vertrag 2009 geändert wurde, hat der Europäischen Union in Art. 207 die Kompetenz u.a. für »den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, und für die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, [sowie] die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen« übertragen. Allerdings war zwischen der EU-Kommission und einigen Mitgliedstaaten durchaus streitig, ob TTIP ein »gemischtes Abkommen« ist, das auch der Zustimmung der nationalen Parlamente bedarf. Diese Auffassung hat sich aber wohl durchgesetzt. Unstreitig war hingegen durchgehend, welche wirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen nach Auffassung der EU-Mitgliedstaaten mit der Erteilung des Verhandlungsmandats an die Kommission verbundenen sind. Diese lassen sich als direkte und als indirekte Wirkungen beschreiben:

Die wichtigste direkte Wirkung soll in einer Zunahme des Handels zwischen der EU und den USA im dann größten Wirtschaftsraum der Welt liegen. Zur Erreichung dieses Ziels sollen tarifäre Handelshemmnisse (z.B. Zölle, Steuern, Subventionen) abgeschafft und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (z.B. Importquoten, Exportbeschränkungen, unterschiedliche Normen und Standards) abgebaut werden. Durch die Zunahme an Handel soll Wachstum generiert und ein Zuwachs an Arbeitsplätzen erreicht werden.

Es ist allerdings unter Ökonomen – auch solchen, die TTIP-freundlich argumentieren und Wachstumszuwächse erwarten – streitig, ob die anzunehmenden positiven Effekte in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand, bzw. zur Selbstbindung der vertragsschließenden Parteien stehen, die sich in zahlreichen Bereichen ihres regulativen Handlungsspielraums begeben. Schätzungen des zu erwartenden Wachstums divergieren nämlich erheblich: von 0,48–1,7 % Wachstum für die EU (über einen Zeitraum von 10–20 Jahren: nicht jährlich), bei einer Generierung neuer Arbeitsplätze zwischen 12.000 und 1,3 Millionen (ebenfalls über den genannten Zeitraum). Selbst bei den Höchstwerten kann hier nur bedingt von einem signifikanten Einfluss auf die Volkswirtschaft gesprochen werden; wobei einzuräumen ist, dass sich die europäische Wirtschaftspolitik nicht im Außenhandel erschöpft und auch eine Vielzahl relativ kleiner Maßnahmen in der Summe Positives bewirkt.

Einer verbreiteten Ansicht nach zufolge liegt der Hauptgewinn jedoch gar nicht in den konkreten Wachstumszahlen, sondern in der Liberalisierung des Handels selbst. Nach dieser Auffassung stellt jedes durch staatliche Vorgaben bedingte Handelshemmnis einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit der Bürgerinnen und Bürger dar, die zumindest rechtfertigungsbedürftig ist. Bei einer Vielzahl der von TTIP abzuschaffenden oder zu reduzierenden Hemmnisse sei aber eine solche Rechtfertigung nicht (mehr) zu erkennen.

Die wichtigste indirekte Wirkung knüpft an diese letzte Sicht an. Durch die Schaffung einer transatlantischen Freihandelszone wird der weltgrößte Markt geschaffen. Dies ist von großer geostrategischer Bedeutung. Gerade der beabsichtigte Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse führt zur Schaffung US-EU-harmonisierter Normen und Standards, die auch von externen Wirtschaftsakteuren genutzt werden, wollen sie sich künftig den Marktzugang erhalten bzw. sogar ausbauen. Unter Normen und Standards fallen neben technischen Spezifizierungen (DIN etc.) auch regulative Auflagen (Umwelt- und Sozialgesetzgebung etc.). Aufgrund der enormen handelsrelevanten Auswirkungen solcher Vorgaben werden Standards derzeit regional und global auf vielen Foren diskutiert. Deshalb wollen Europäer und Amerikaner mit der Vorgabe global relevanter Normen der Setzung durch andere Wirtschaftsakteure – insbesondere China, das Ende 2014 erstmals vor den USA und der EU als größte Volkswirtschaft rangierte – zuvorkommen, deren (oft nach unten) abweichende Ansprüche andernfalls umgekehrt erheblichen Anpassungsdruck auf die USA und die EU ausüben könnten.

Aus kirchlicher Sicht sind diese Ziele nicht leichtfertig beiseite zu schieben, da sie in einem Zusammenhang zur Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger stehen. Allerdings muss schärfer zwischen (allgemeiner) Wohlfahrt und (wirtschaftlichem) Wohlstand unterschieden werden. In diesem Sinne ist anzumerken, dass Wachstumsziele – um die beschriebenen positiven Effekte zu zeitigen – zumindest im Verbund mit anderen, korrektiven sozial- und ordnungspolitischen Maßnahmen stehen müssen. Es gilt der Grundsatz: Wirtschaftliche Wohlstandsgewinne dürfen nicht unter Inkaufnahme gesellschaftlicher Wohlfahrtsverluste erzielt werden.

EXKURS *Wohlstand und Wohlfahrt – welches Wachstum ist nachhaltig?*

a) Wachstumsindikatoren

So wird von kirchlichen Sachverständigen (z.B. von der FEST in Heidelberg) seit langem kritisiert, dass das – auch den hier vorgestellten Prognosen zugrunde gelegte – BIP keinen sozial und ökologisch nachhaltigen Wachstumsbegriff abbildet, da auch Vorgänge, die Gewinne privatisieren, aber Kosten sozialisieren (z.B. Umweltschäden) als positive Leistungen erfasst werden, umgekehrt aber legitime regulative Maßnahmen als Negativfaktoren zu Buche schlagen.

Wird Wachstum entsprechend nur kurzfristig-quantitativ, nicht aber langfristig-qualitativ erfasst, könnte eintreten, was viele Organisationen der Zivilgesellschaft befürchten: Eine Absenkung von Standards zugunsten vorübergehender Wachstumsgewinne. Geringere Verbraucherschutz- und Sozialstandards, wie sie ein nicht regulativ eingehegtes Marktgeschehen hervorbringen kann, senken die menschliche und gesellschaftliche Wohlfahrt; regelmäßig geschieht dies besonders zu Lasten schon benachteiligter Personen und Gruppen.

b) Entkopplung von Wachstum und Ressourcenverbrauch

Noch grundsätzlicher ist die an das quantitative Wachstumskonzept gerichtete Kritik, die diesem die »planetaren Grenzen« entgegenhält: Ein auf Ressourcenverbrauch gestütztes Wachstum verschafft wenigen Menschen – sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Perspektive – Wohlstandsgewinne auf Kosten der globalen Mehrheit und zukünftiger Generationen.

c) Verteilung von Wohlstandsgewinnen

Ebenfalls grundsätzlich ist der Hinweis, dass die zu erwartenden Steigerungen des Pro-Kopf-Einkommens reine Durchschnittswerte beschreiben. Wenn nicht durch ordnungs- und sozialpolitische Maßnahmen eine gerechte Verteilung der Wohlstandsgewinne bewirkt wird, kann das Wirtschaftswachstum durchaus mit einer sich kontinuierlich steigernden Ungleichverteilung des Vermögens einhergehen. Es gibt Hinweise, dass TTIP selbst solche regulativen Maßnahmen erschweren könnte.

Schließlich wird die Frage zu adressieren sein, ob nicht einerseits das kolonialzeit- und nachkriegszeitbedingte wirtschaftliche Machtgefüge Nord/Süd-West/

Ost stabilisiert wird, wenn große Wirtschaftsakteure wie die USA und die EU einseitig die Standards für den größten Wirtschaftsraum der Welt festlegen, aber andererseits der Verzicht auf diese Festlegung durch die zwei Wirtschaftsakteure, in denen trotz aller Unterschiede im Detail die Rechte und die Würde des Individuums und der Umwelt den relativ höchsten Schutz genießen, nicht langfristig größere regionale und globale Wohlfahrtsverluste bedeutet.

Dieser letzte Aspekt leitet zur zweiten Grundsatzfrage über:

1.2 Die Bewertung des bilateralen im Verhältnis zum multilateralen Ansatz

Freihandel, also die Öffnung zugangsbeschränkter Märkte, ist nicht nur ein Anliegen der EU und der USA, sondern wird auch im Rahmen der Weltgemeinschaft verfolgt. Auf der UN-Ebene ist die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) zuständig, daneben existiert die noch bedeutendere Welthandelsorganisation WTO. Mit GATT, GATS und TRIPS liegen auf WTO-Ebene bereits – neben zahlreichen kleineren – drei maßgebliche Abkommen zur Handelsliberalisierung vor.

Der Ausbau des internationalen Freihandelssystems ist zuletzt insbesondere am Widerstand einiger Entwicklungs- und Schwellenländer unter Führung Indiens gescheitert, die ihre Interessen gefährdet sahen. Dies betrifft besonders die Liberalisierung der Agrarmärkte (z.B. die Verdrängung von Kleinbauern bzw. die Gefährdung der Ernährungssouveränität), aber auch Vorschriften zum Schutz des Geistigen Eigentums (z.B. die Herstellung günstigerer Generika).

Eine Sichtweise lehnt daher das Fakten-Schaffen durch bilaterale Abkommen ab, weil dadurch die Chance vergeben werde, eine globale Welthandelspolitik zu entwerfen, die einer Schwächung der Entwicklungsländer vorbeugt und durch Handel zu erzielende Wohlstandsgewinne gerechter verteilt. Eine andere Sichtweise, der auch die deutsche Bundesregierung zuneigt, verweist darauf, dass gelungene bilaterale Abkommen, die im Einklang mit bestehendem WTO-Recht geschlossen werden, Mustercharakter haben und als Impulsgeber und Motor für neue multilaterale Verhandlungen dienen können.

Aus kirchlicher Sicht ist das Ausweichen auf bilaterale Verhandlungen immer dann kritisch zu sehen, wenn es dazu dient, Druck auf die Entwicklungsländer

auszuüben, in den multilateralen Verhandlungen auf legitime Anliegen zu verzichten. Denn schon aufgrund des Entwicklungsgefälles bestehen zwischen den Industrienationen einerseits und den Schwellen- und Entwicklungsländern andererseits erhebliche Interessenkonflikte. Entstehen zwischen bereits hoch entwickelten Staaten noch dominantere Wirtschaftsräume, drohen einseitige Lösungen, die einen fairen, international auszuhandelnden Kompromiss verhindern. Gleichzeitig ist aber auch nicht jede Forderung legitim (z.B. nach geringeren Umwelt- und Sozialstandards als Wettbewerbsmotor), und jede legitime Forderung umsetzbar (z.B. der Anspruch auf nachholende Entwicklung beim CO₂-Ausstoß). Hier sind differenzierte Betrachtungen und lösungsorientierte Verhandlungsstrategien erforderlich. Deshalb können bilaterale Instrumente auch nicht per se abgelehnt werden.

Gefordert werden muss in jedem Fall, dass bilaterale Abkommen zumindest wirkungsneutral in Bezug auf Entwicklungsländer ausgestaltet werden und hinsichtlich des Liberalisierungsniveaus weder quantitative noch qualitative Vorentscheidungen für das multilaterale Regelwerk beinhalten (anders als bei Standards, die explizit geprägt werden sollen). Es macht nämlich einen erheblichen Unterschied, ob Vereinbarungen – wie bei TTIP – zwischen wirtschaftlich gleichgewichtigen Partnern oder – wie in der WTO – zwischen wirtschaftlich ungleichgewichtigen Partnern getroffen werden:

Die wirtschaftliche Vormachtstellung Europas und Nordamerikas ist in einer Zeit begründet worden, als diese einerseits von billiger Rohstoff-Extraktion in den Kolonien und post-kolonialen Einflussgebieten profitierten, andererseits ihre eigenen Märkte durch starke protektionistische Maßnahmen einschließlich erheblicher Subventionierung von Schlüsselbereichen abschotteten. Obwohl diese Faktoren allein nicht entscheidend für den Aufbau wettbewerbsfähiger Industrien waren, trugen sie doch erheblich dazu bei.

Es ist daher eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung, ob Freihandel angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern ein geeignetes Instrument zur Angleichung des Entwicklungsniveaus und der Lebensverhältnisse ist. Nach der – mit dem Nobelpreis ausgezeichneten – Handelstheorie von Paul Krugman führt Handelsliberalisierung stark ungleich entwickelter Partner in der Regel zu einer Stärkung der Zentren und einer Schwächung der Peripherie. Der daraus folgenden

schwerwiegenden Benachteiligung von Entwicklungsländern im Welthandel kann nur durch politische Steuerung entgegengewirkt werden, die aber in diametralem Gegensatz zur Doktrin einer vorbehaltlosen und möglichst weitgehenden Liberalisierung steht.

1.3 Die Einstufung des Ökonomischen im gesellschaftlichen Wertekanon

Als eine Begründung für die Plausibilität und Notwendigkeit eines transatlantischen Handelsabkommens wird der Wertekonsens zwischen diesen Wirtschaftsräumen angeführt, die zugleich auch Teil eines übergreifenden Kulturraums seien. Das trifft, im Großen und Ganzen, jedenfalls im Vergleich zu konkurrierenden Wirtschaftsakteuren wie den BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) durchaus zu. Diese relative Betrachtung darf aber nicht über tatsächliche erhebliche, teilweise grundsätzliche Unterschiede hinwegtäuschen: Auch zwischen der EU und den USA gibt es maßgebliche Differenzen in gesellschaftspolitischen Grundsatzfragen, die sich direkt auf die Verhandlungen bzw. die gesellschaftliche Bewertung der Verhandlungsziele und -ergebnisse auswirken.

Der wohl signifikanteste Unterschied liegt in der Einstufung des Ökonomischen im gesellschaftlichen Wertekanon. Die Probleme, die in den Detailfragen unter Teil 2 einer Einzelbetrachtung unterzogen werden, können größtenteils auf die divergierende Vergleichswertung von Wirtschaft gegenüber anderen gesellschaftlichen Zielvorstellungen zurückgeführt werden. Zu diesen Größen gehört an erster Stelle der Staat, dessen regulatives Wirken in den USA eher skeptisch als freiheitsbegrenzend, in den Mitgliedsstaaten der EU weitgehend eher positiv als freiheitsermöglichend gewertet wird. Dem Konzept einer bloß »freien« Marktwirtschaft steht so das Konzept einer zwar »in hohem Maße wettbewerbsfähigen«, aber eben auch »sozialen« Marktwirtschaft (Art. 3 III EUV) gegenüber. Entsprechend dieser Grundsatzentscheidung wird in Europa vom Staat erwartet, dass er bestimmte Bereiche in seine Obhut nimmt, bzw. gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in der Obhut der organisierten Zivilgesellschaft belässt, und somit den Mechanismen des Marktes entzieht. Dies wiederum ist aus US-amerikanischer Sicht ein fragwürdiger, systemwidriger und damit regelmäßig unzulässiger Eingriff in das Marktgeschehen.

Die grundsätzlich unterschiedliche Bewertung regulativer Einhegung des Marktgeschehens und der Rolle des Staates im Gegenüber zu Wirtschaft und Gesellschaft manifestiert sich gerade auch darin, dass die USA – anders als die EU – zahlreiche Abkommen auf UN-Ebene nicht ratifiziert haben, deren Ziel es ist, wirtschaftliche und andere gesellschaftliche Werte miteinander in die richtige Balance zu bringen. So sind die USA beispielsweise weder dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) noch dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) beigetreten, noch haben sie das UNESO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ratifiziert. Auch von acht Kernarbeitsnormen der ILO haben sie nur zwei ratifiziert. Zudem bringen sie diesen Vertragswerken gegenüber Skepsis und teilweise sogar offene Ablehnung zum Ausdruck. Damit ist es in TTIP – anders als etwa in CETA – erheblich erschwert, die in diesen völkerrechtlichen Übereinkünften festgelegten Regelungen vertraglich in Bezug zu nehmen und so ihre Beachtung sicherzustellen.

Aus kirchlicher Sicht ist festzuhalten, dass die Ökonomie nur ein Teilbereich des Lebens ist, der wertehierarchisch anderen untergeordnet ist. Die Würde jedes Menschen und der Erhalt der Schöpfung sind die obersten Orientierungswerte, an denen sich eine verantwortungsbewusste Gestaltung der gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung auszurichten hat.

Diese Gestaltungsvorgabe tritt oft in faktische Konkurrenz zu Mechanismen des unregulierten Marktes, der in vielen Bereichen nicht die sozial erwünschten Ergebnisse hervorbringen wird. Erst durch regulatorische Vorgaben, die auch in der teilweisen oder gänzlichen Herausnahme bestimmter Bereiche aus dem freien Wettbewerb bestehen können, ist die Prämisse zu erfüllen, dass der Markt dem Menschen, nicht der Mensch dem Markt diene.

Besonders trifft dies für die Bereiche der Wohlfahrtspflege, der Bildung, der Kunst und Kultur, des Gesundheits-, Sozial- und Umweltschutzes sowie der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu. In diesen Bereichen können Marktmechanismen insofern dienlich sein, als sie durch Steigerung von Effizienz und Effektivität zur Erreichung der ihnen inhärenten Ziele beitragen. Vieles ihnen Zugehörige lebt jedoch aus eigenem Recht und dient allenfalls sekundär externen Zielen. Die jedem ökonomischen Ansatz zugrunde liegende Gewinnzielungs- und Maximierungsabsicht verfehlt für sich genommen aber diese Selbstzwecklichkeit der genannten Ausdrucksformen menschlicher Existenz.

Wo auch hier die Notwendigkeit der Wirtschaftlichkeit dem Wünschenswerten Grenzen setzt, zieht wiederum der Wesensgehalt dieser Bereiche dem Wirtschaftlichkeitsdenken Grenzen. Das Ergebnis dieses Wechselspiels gegenseitiger Begrenzung von Wirtschaftlichkeit und Selbstzwecklichkeit kann nicht durch den Markt, sondern muss nach einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess vom im Staat verfassten Gemeinwesen festgesetzt werden. Vorbehaltlose Deregulierung entzieht dem Gemeinwesen aber seine Handlungskompetenz.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders bedenklich, dass im Verhandlungsmandat der EU-Kommission bestimmte, innerhalb der EU verbindliche Politikziele (gemeinsame Werte wie Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, Arbeitsrecht, Gesundheitsschutz u.a.) durch das Abkommen nur anerkannt werden »sollten« oder lediglich in die Präambel aufgenommen werden sollen, während die wirtschaftlichen Zielsetzungen indikativisch formuliert sind. Präambelerwägungen sind zwar Bestandteil des Vertrags, dienen aber gemäß der Wiener Vertragsrechtskonvention lediglich als Auslegungshilfe für den operativen Teil eines Abkommens, begründen selbst aber keine justitiablen Rechte und Pflichten.

Wo in den genannten Bereichen durch TTIP Konflikte zwischen Marktliberalisierungen und anderen Politikzielen auftreten könnten, wird im folgenden Teil 2 näher erläutert:



2. Vertragsrechtliche Detailfragen von TTIP

Ausgehend von den Befürchtungen und Warnungen, die aus dem Raum der Zivilgesellschaft vorgebracht werden, aber auch unter Berücksichtigung der Rechtslage und des über die Positionen der Europäische Kommission und des Europäischen Parlaments Bekannten, sind die Punkte in diesem Abschnitt systematisch in zwei Gruppen einzuteilen:

- Forderungen in Bereichen, die spezifisch für TTIP sind, sowie
- Forderungen in Bereichen, in denen sich negative Folgen bereits bestehender handelsrechtlicher Regelwerke und wirtschaftspolitischer Weichenstellungen abzeichnen, deren potentieller Korrektur TTIP aber nicht im Wege stehen darf, zu der es bestenfalls sogar beitragen könnte.

Da sich die beiden Sachgruppen nicht immer sauber trennen lassen, wird im Folgenden jeweils darauf hingewiesen, ob es sich um TTIP-spezifische, oder allgemein freihandels-bedingte Probleme handelt.

2.1 Absenkung von Standards des Sozial-, Gesundheits- und Umweltschutzes

a) Direkte Auswirkungen

Eine direkte Absenkung von sozialen und technischen Standards ist nach Aussage der EU-Kommission weder durch TTIP noch durch das schon verhandelte, aber noch nicht ratifizierte Abkommen mit Kanada, CETA, zu befürchten. Vielmehr muss konstatiert werden, dass die EU in einigen sensiblen Bereichen bereits mit dem GATT weitreichende Verpflichtungen eingegangen ist, denen sie derzeit aufgrund politischer Vorbehalte nicht immer vollständig nachkommt (z.B. bei der Zulassung von GMO).

Da die USA aufgrund zwischen ihnen und der EU streitiger Verletzungen von WTO-Normen schon einmal Sanktionen gegen die EU verhängt haben und derzeit lediglich ein politischer deal den Streit eingefroren hat, steht zu befürchten, dass die USA im Rahmen der TTIP-Verhandlungen in diesem und ähnlich gelagerten Fällen auf eine Aufweichung des EU-Verbraucherschutzes drängen werden.

BEISPIEL »Hormonfleisch«

Die USA haben bei der WTO das europäische Importverbot für Rindfleisch gerügt, das mit Wachstumshormonen behandelt wurde. Die WTO gab den USA recht, da die EU keine wissenschaftlichen Beweise für die Behauptung vorgebracht hatte, das entsprechende Lebensmittel als gesundheitsgefährdend (hier: potentiell karzinogen) eingestuft werden können. Die EU verweigerte die Aufhebung des Importverbots, woraufhin die USA als Strafmaßnahme finanziell gleichwertige Sanktionen gegen die EU verhängten. Diese besserte nach, indem sie in der Begründung ihres Verbots einschlägige Studien anführte. Auf dieser Grundlage setzte sie sich gegen die Sanktionen zur Wehr. Nun stellte die WTO fest, dass die EU hinreichende Begründungen zum Erlass eines Importverbots geliefert habe und die Sanktionen daher nicht aufrechterhalten werden könnten. Die USA bestanden aber auf den Sanktionen, da sie hinsichtlich des hormonbehandelten Fleisches weiterhin zu einer abweichenden Risikobewertung kommen. Ohne den Disput grundsätzlich zu lösen und alle Sanktionen abzubauen, wurde aber ein politischer deal geschlossen, nach dem die EU den USA ein bestimmtes Rindfleischkontingent abnimmt, das auf in der EU zulässige Weise produziert wurde.

Parallel gehen die USA gegen die Zulassungskriterien im Bereich von GMO vor. Die EU darf im Zuge der TTIP-Verhandlungen ihre auf dem Vorsorgeprinzip basierenden Verbraucherschutzbestimmungen keinesfalls zur Disposition stellen. Sie darf keine Zusagen machen, höhere Anforderungen an den Erlass von Schutzmaßnahmen zu akzeptieren, als die WTO-rechtlich verbindlichen. Die EU-Kommission hat die entsprechenden Zusagen gemacht; die Einhaltung dieser Zusage muss Voraussetzung für die Zustimmung des EU-Parlaments und der nationalen Parlamente sein.

b) Indirekte Auswirkungen

Der Blick nur auf die direkten Auswirkungen geht jedoch fehl. Größer dürfte nämlich die Gefahr sein, die von mittelbaren Einflüssen ausgeht. Gleichsam als unbeabsichtigte Nebenwirkung auftretende Absenkungen können durch verschiedene Faktoren bedingt sein:

- Der offensichtlichste liegt in der gegenseitigen Anerkennung unterschiedlicher technischer Standards als gleichwertig. Hier liegt ein Kernproblem in den unterschiedlichen Ansätzen des Verbraucherschutzes, die die EU und die USA verfolgen. In den USA gilt – bei aller Überschneidung der Systeme in der Praxis – theoretisch eher das »Nachsorgeprinzip«, während in der EU eher das »Vorsorgeprinzip« zur Geltung kommt. Nach diesem hängt die Marktzulassung eines Produkts vom Nachweis seiner Unschädlichkeit ab. Vorsorgliche Unbedenklichkeitsprüfungen haben im amerikanischen Ansatz eine geringere Bedeutung. Gemäß dem Nachsorgeprinzip werden vielmehr Firmen, die nachweislich schädigende Produkte in den Umlauf gebracht haben, zu Schadenersatz verpflichtet. Da – im Gegensatz zur europäischen Rechtskultur – das US-amerikanische System das Verhältnismäßigkeitsprinzip nur sehr eingeschränkt zur Anwendung bringt, sondern vielmehr auf Abschreckung durch unverhältnismäßig hohe Strafen setzt, kann dieser Schadenersatz erheblich sein, wogegen sich Firmen in der Regel durch spezielle Versicherungen schützen. Durch die gegenseitige Anerkennung der für die Marktzulassung erforderlichen Kriterien läuft das europäische Vorsorgeprinzip Gefahr, durch das amerikanische Nachsorgeprinzip verdrängt zu werden. Gleichzeitig stehen den europäischen Gerichten aber nicht die gleichen Abschreckungsmaßnahmen zur Verfügung wie den amerikanischen. Damit kann ein Ansatz, der in den USA im Wesentlichen die gewünschten Ergebnisse bringt, unter anderen rechtlichen Rahmenbedingungen problematische Ergebnisse produzieren.
- Zudem erlaubt das Vorsorgeprinzip – jedenfalls in einer weiten Auslegung – auch, die Marktzulassung von Produkten, deren Unbedenklichkeit aufgrund eines begründeten Anfangsverdachts zweifelhaft ist, solange zurückzuhalten, bis die Frage ihrer Schädlichkeit oder Unschädlichkeit zweifelsfrei geklärt ist. Vertreter liberaler Markt- und Handelstheorien stellen diesen Ansatz in Frage und verlangen für die Zurückhaltung der Zulassung den

wissenschaftlichen Beweis der Schädlichkeit des Produkts. Bei zahlreichen Produkten ist dieser aber nur durch Langzeitstudien zu erbringen (z.B. die Auswirkungen von Nano-Partikeln oder GMO auf Umwelt und Gesundheit). In der EU werden diese divergierenden Ansätze derzeit im Rahmen politischer Verhandlungen miteinander ausgeglichen, z.B. indem Mitgliedstaaten noch einmal gesondert über die Zulassung in der EU nicht verbotener GMO entscheiden können. Dieser Ausgleich wäre gefährdet, wenn die EU sich und ihre Mitgliedstaaten völkervertragsrechtlich anders binden würde.

- Hinzu kommt, dass unterschiedliche ethische Bewertungen unter den Bedingungen vorbehaltloser Handelsliberalisierung kein Ausschlusskriterium mehr sein können. Das meistzitierte Beispiel ist die Zulassung von GMO oder Klonen für die Lebensmittelproduktion; andere könnten die Verwendung von z.B. durch fracking gewonnenen fossilen Brennstoffen sein. Soweit hier wissenschaftliche Studien nicht zusätzlich die Schädlichkeit bewiesen, haben rein ethisch begründete Marktzulassungsbeschränkungen keinen Bestand, oder müssen mit sehr unsicheren Erfolgsaussichten über einen Sittlichkeitsvorbehalt (Art. XX lit. a GATT) geltend gemacht werden. Die Möglichkeiten einer Gesellschaft, sich anderen als ökonomischen Regeln zu unterwerfen, sind damit stark eingeschränkt. Da TTIP im Gegensatz zur WTO z.B. auch Investorenklagen ermöglichen soll, darf es nicht dazu führen, die Begründungsschwelle für Eingriffe noch höher anzusetzen, indem es etwa ein gegenseitiges Einvernehmen zu ihrer Voraussetzung macht.
- Schließlich beziehen sich die im (Frei)handel bisher zulässigen Ausnahmetatbestände wesentlich auf das fertige Produkt, vernachlässigen damit aber die ebenso relevante Produktions- und Wertschöpfungskette. Verstöße gegen Umwelt- oder Sozialstandards, die außerhalb des Geltungsbereichs eines Freihandelsabkommens gemacht werden, sind nicht im Blick. Da in der globalisierten Wirtschaft kaum ein Produkt ohne Bestandteile aus oder Arbeitsschritte in Drittländern auskommt, greifen die bekannten Schutzstandards zu kurz. Diese Kritik trifft allerdings nicht nur Freihandelsabkommen, sondern die Handelspolitik insgesamt. Wenn TTIP dem von den Verhandlungspartnern selbst gestellten Anspruch gerecht werden will, Schutzstandards auf hohem Niveau zu sichern und weiterzuentwickeln,

müsste es z.B. Kriterien aufstellen, die hohe Standards nicht nur für das fertige Produkt, sondern auch Mindeststandards entlang der Wertschöpfungskette definieren.

- Möglicherweise noch problematischer ist der wettbewerbsbedingte Anpassungsdruck, der von erheblich divergierenden Sozialstandards innerhalb eines Binnenmarktes ausgeht. Das europäische, insbesondere auch das deutsche Arbeitsrecht überformt die ansonsten für privatrechtliche Vertragsverhältnisse geltende Privatautonomie erheblich, da die der Vertragsfreiheit zu Grunde liegenden Voraussetzungen von Kräftegleichgewicht und Verhandlungspartität im Arbeitsverhältnis regelmäßig nicht gegeben sein dürften. Die Koalitionsfreiheit ist als Grundrecht geschützt und führt zu einem hohen Grad an Tarifbindung, insbesondere in Schlüsselbereichen wie dem öffentlichen Dienst, der Metall- oder Chemieindustrie. Weitere Instrumente wie ein auskömmlicher Mindestlohn oder Gemeinverbindlichkeits-erklärungen von Tarifverträgen stehen zur Verfügung, um den Schutz von Arbeitnehmerinteressen sicherstellen zu können. Demgegenüber ist die individual- wie kollektivarbeitsrechtliche Regelungsdichte in den USA deutlich geringer, mit der Folge deutlich prekärer Beschäftigungsverhältnisse und geringerer Tarifbindung. Gleiches gilt für andere Bereiche, in denen in Europa höhere Schutzstandards gelten. Bei sinkenden Transportkosten (einschließlich des Abbaus tarifärer wie nicht-tarifärer Handelshemmnisse) können dabei schon kleine Kostenersparnisse den relativen Wettbewerbsvorteil erhöhen und so einen Wettbewerbsdruck aufbauen, der die europäischen Anbieter zwingt, ihre Produktions- und Lohnstückkosten ebenfalls zu drücken.

2.2 Absenkung der Qualität der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Dies ist ein Bereich, dessen Sensibilität auch der Europäischen Kommission bewusst ist und vom Europäischen Parlament als besonders schützenswert eingestuft wird. Mit erheblichen Beeinträchtigungen dürfte daher nicht zu rechnen sein. Sollten dennoch weitere Liberalisierungen erfolgen, könnten folgende Sektoren betroffen sein:

a) Soziale Dienste

Soziale Dienstleistungen sind in Deutschland in den vergangenen 25 Jahren bereits unter einen erheblichen Wettbewerbsdruck geraten. Der war schon vom Bundesgesetzgeber beabsichtigt, um den Kostendruck im Gesundheitssektor zu senken. Gemeinnützige Anbieter stehen heute weitgehend in direkter Konkurrenz zu gewerblichen, gewinnorientierten Leistungserbringern. Vorteile haben gemeinnützige Anbieter allenfalls im Steuer- und Abgabenrecht, solange hier nicht die Voraussetzungen einer nach EU-Recht wettbewerbswidrigen, verbotenen Beihilfe vorliegen.

Um einen durch diese Liberalisierungen beförderten Qualitätsverlust zu verhindern, ist weiterhin eine hohe Regelungsdichte erforderlich. Im EU-Recht wurden in den letzten Jahren, auch durch das Engagement der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland, zahlreiche Bestimmungen aufgenommen, die etwa das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis und hohe Qualitätsstandards absichern.

Während die aus einer Wirtschaftsgemeinschaft erwachsene EU zwar ebenfalls vertragsbasiert arbeitet, aber als politisches Gemeinwesen dynamisch-anpassungsfähig ist, werden durch TTIP wirtschaftspolitische Vereinbarungen langfristig fixiert. Ein sozialpolitisches Nachsteuern wie im EU-Bereich ist in dieser Konstellation nicht mehr möglich. Soweit amerikanischen gewerblichen Anbietern lediglich Dienstleistungsfreiheit gewährt wird, sie aber ansonsten an die dynamische europäische Rechtsentwicklung gebunden bleiben, wäre das unproblematisch. Soweit aber diese Dienstleistungsfreiheit im Zusammenwirken mit anderen Vertragsbestimmungen, insbesondere Investitionsschutzklauseln (FET – Fair and Equitable Treatment, Schutz vor mittelbarer Enteignung, Klagemöglichkeiten außerhalb des ordentlichen Rechtswegs), Auswirkungen auf die sozialpolitische Gestaltungsfähigkeit zeitigt, wäre das europäische Modell sozialer Dienste in der Gefahr, noch weiter kommerzialisiert zu werden. Soziale Dienste müssen deshalb insbesondere im Vergaberecht weiterhin gesondert behandelt werden können; Verpflichtungen, die über den *acquis* des WTO-Rahmens hinausgehen, dürfen nicht eingegangen werden.

b) Infrastruktur der Daseinsvorsorge

Trotz der Absicht der EU, diese Bereiche von TTIP auszunehmen, muss ständig überprüft werden, ob die Daseinsvorsorge, die in Europa traditionell stark von kommunaler oder regionaler Trägerschaft gekennzeichnet ist, durch das Abkommen unter Liberalisierungsdruck gerät. Vor allem muss geprüft werden, ob die üblicherweise verwendeten Ausnahmebestimmungen ausreichen, diese Dienste vollumfänglich vom Anwendungsbereich von TTIP auszunehmen.

Insbesondere muss direkter Einfluss wie indirekter Anpassungsdruck auf die europäischen Vergaberichtlinien vermieden werden. Die Gefahr, der Privatisierung der Daseinsvorsorge den Vorzug vor öffentlicher Leistungserbringung zu geben, muss ausgeschlossen werden. Eine solche Präferenz wäre kritisch zu sehen, da zwar das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit der meisten Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse nicht in Frage gestellt werden sollte, aber die nicht-gewinnorientierte Erbringung ihrem gemeinwohlbezogenen Charakter oft besser entsprechen kann als die gewerbliche. Die EU sollte sich des Rechts nicht begeben, hier künftig andere als nur wirtschaftliche Akzente zu setzen.

2.3 Bedrohung der kulturellen Vielfalt

Kultur und kulturelle Vielfalt haben einen sehr engen Identitätsbezug, und zwar sowohl als Ausdruck individueller als auch gruppenspezifischer Identität. Die UNESCO-Kultur-Konvention stellt deshalb fest,

- »dass die Kultur in Zeit und Raum vielfältige Formen annimmt und dass diese Vielfalt durch die Einzigartigkeit und Pluralität der Identitäten und kulturellen Ausdrucksformen der Völker und Gesellschaften verkörpert wird, aus denen die Menschheit besteht«, und
- »dass kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen sowohl eine wirtschaftliche als auch eine kulturelle Natur haben, da sie Träger von Identitäten, Werten und Sinn sind, und daher nicht so behandelt werden dürfen, als hätten sie nur einen kommerziellen Wert«.

Entsprechend der Definition der Konvention zeigt sich »kulturelle Vielfalt auch in den vielfältigen Arten des künstlerischen Schaffens, der Herstellung, der Verbreitung, des Vertriebs und des Genusses von kulturellen Ausdrucksformen, unabhängig davon, welche Mittel und Technologien verwendet werden«.

Demgegenüber verwendet die EU (im Einklang mit den Bestimmungen der WTO) immer dann nur einen auf so genannte Audiovisuelle Dienstleistungen beschränkten Kulturbegriff, wenn diese als auch in den internationalen Handelsbeziehungen besonders zu schützendes Gut in den Blick genommen wird. Bleibt das so, fallen zentrale Ausdruckweisen künstlerischen und kulturellen Schaffens aus dem Ausnahmetatbestand heraus. Im Übrigen gölte dann: Was einen materiellen Wert hat und mit diesem gehandelt werden kann, unterfällt den Vorschriften zum Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen. Es wird, in anderen Worten, ausschließlich von seinem materiellen Wert her betrachtet, ohne zu berücksichtigen, dass Kulturgüter im weiteren Sinne neben und vor ihrem Preis einen gesellschaftlichen Wert haben, der in seiner identitätsstiftenden Bedeutung unverrechenbar ist.

Die Signatarstaaten der UNESCO-Konvention wollten mit diesem Vertrag nicht zuletzt der Verengung des Kulturbegriffs gegensteuern, dessen potentielle Gefahr sie wohl in den GATT-Verhandlungen noch nicht erkannt hatten. Da die USA die UNESCO-Konvention aber gerade ablehnen, weil sie kulturelle Güter schwerpunktmäßig als handelbare Waren begreifen, wird diese in TTIP voraussichtlich nicht in Bezug genommen. Sie genießt auch keine höhere völkerrechtliche Verbindlichkeit als GATT oder TTIP. Inwieweit Schiedsgerichte kulturelle Belange als relevante Gemeinwohlinteressen werten und Staaten einen weiteren Regulierungsspielraum zugestehen würden, ist gänzlich offen. Die USA haben jedenfalls kein Interesse an einer weitreichenden kulturellen Ausnahme, weil ihre kommerzielle »Kulturindustrie« stark exportorientiert und extrem wettbewerbsfähig ist. Schon die von der EU ansonsten favorisierte Ausnahme für audiovisuelle Medien dürfte in TTIP nur zu einem hohen Preis in anderen Bereichen erkaufte werden können.

Insbesondere könnten Gefahren in den folgenden Bereichen auftreten:

a) Staatliche Kulturförderung und aktive Kulturpolitik

Gibt es in TTIP keine umfassende Bereichsausnahme für Kultur, könnte auch staatliche Kulturförderung als Subvention gewertet werden, die kommerzielle Wettbewerber aus den USA benachteiligt. Subventionen sind allerdings nicht das Kernproblem, da sie nach gegenwärtigem Kenntnisstand durch TTIP grundsätzlich nicht als Handelshemmnis eingestuft werden sollen.

Schwieriger könnte es sein, den Bereich des Urheberrechts vom Vertrag auszunehmen. Das wäre aber wünschenswert, da das deutsche und europäische Urheberrecht sich stärker an den Rechten des tatsächlichen Urhebers orientiert als das an den Rechten der Vermarkter orientierte US-Recht. Wären die USA bereit, sich hier dem europäischen Modell anzunähern, hätte das Vorteile für Kunst- und Kulturschaffende. Eine umgekehrte Annäherung muss hingegen ausgeschlossen werden.

Unklar ist, welche Auswirkungen TTIP auf die öffentlich-rechtliche Erbringung von Leistungen (insbesondere Rundfunk) und auf festgeschriebene Quoten für bestimmte Inhalte auswirken könnte. Diese Mechanismen müssten abgesichert werden, um eine hohe Programmqualität sicherzustellen.

BEISPIEL Rundfunkquoten

Neuseeland wollte, nachdem es im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT weitgehende Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich Kultur eingegangen war, eine Quote für Nachrichten mit Lokalbezug im Rundfunk einführen. Nach einem Hinweis des US-Handelsbeauftragten auf die Unvereinbarkeit dieses Plans mit der Liberalisierung des Kulturmarktes wurde dieser Plan wieder aufgegeben.

Generell muss gelten, dass Staaten die Freiheit haben, für kulturbezogene Dienste und Güter andere als reine Wettbewerbskriterien anzulegen, da diese zu einem Verlust an kultureller Vielfalt und einer Konzentration auf bestimmte Bereiche der Popularkultur führen würden. Staatliche Kulturpolitik muss – bei Zugrundelegung eines weiten Kulturbegriffs – alle notwendigen Maßnahmen ergreifen dürfen, die Inhalte und Erbringer kultureller Leistungen schützen. Dazu zählen neben direkter finanzieller Förderung auch indirekte Fördermaßnahmen, wie z.B. die Buchpreisbindung.

b) Bildungssektor

Bildung zählt in Handelsabkommen in der Regel nicht zu den (öffentlichen) Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Für zahlreiche Bildungsangebote bestehen sowohl öffentliche wie private Angebote. Über die Stellung öffentlicher Angebote in dieser Konkurrenzsituation dürften zwischen der EU und den USA gravierende Meinungsunterschiede bestehen, da in den USA auch solche Bildungsangebote viel stärker als individuelle Investition in die eigenen Berufs-

chancen gesehen werden, die in Europa ganz oder teilweise als primär öffentliche Aufgabe betrachtet werden, z.B. im Bereich der Höheren (universitären) Bildung sowie der Aus-, Fort- und Weiterbildung.

Einer Flankierung öffentlicher durch private Bildungsangebote steht nichts entgegen, solange der allgemeine, diskriminierungsfreie Zugang zu den Angeboten sichergestellt ist und kein Verdrängungswettbewerb zulasten öffentlicher oder öffentlich-finanzierter Angebote begünstigt wird. Das Recht der Staaten, Förder- und Regulierungsmaßnahmen in allen bildungsbezogenen Bereichen, einschließlich der wissenschaftlichen Forschung, beizubehalten oder zu erlassen darf durch TTIP nicht eingeschränkt oder anders beeinträchtigt werden.

2.4 Weitere Gemeinwohlinteressen

a) Landwirtschaft

Im Agrarbereich ist durch TTIP ein verstärkter transatlantischer Wettbewerbsdruck zu erwarten, da Erzeugung in der Landwirtschaft und Ernährung in den USA stark industrialisiert und von Konzentrationsprozessen geprägt sind. Gleichzeitig ist die Landwirtschaft besonders sensibel, da staatliche Agrarpolitik neben der Wirtschaftlichkeit stets auch weitere Interessen wie Ernährungssicherung, Verbraucherschutz, Landschafts- und Umweltschutz sowie Nachhaltigkeit zu berücksichtigen hat, die in hohem Maße auf staatliche Regulierung angewiesen sind. Einige dieser Ziele können überhaupt nur über eine signifikante Steuerung im Agrarsektor erreicht werden.

Auch die Bedeutung der Land- und Ernährungswirtschaft für kulturelle Identität muss bewahrt werden. Dies kann bei bestimmten Produkten der Fall sein, wie etwa bei in den USA verbotenen Rohmilchkäsen, oder auch bei geschützten Produktbezeichnungen, bei denen Ursprungsbezeichnung oder geographische Herkunft in der EU, aber nicht in den USA besonderen Schutz genießen, z.B. Parmaschinken, Champagner oder Nürnberger Lebkuchen.

Beachtenswert ist schließlich auch, dass Nachhaltigkeit im Lebensmittelsektor gerade bei einer Förderung regionalen Konsums ansetzt, wodurch ein weiterer Zielkonflikt mit dem landwirtschaftlichen Freihandel entstehen kann. Daher darf die Landwirtschaft nur mit zahlreichen Vorbehalten Gegenstand handelsrechtlicher Liberalisierung sein. Insbesondere muss in diesem Bereich das Recht der

Staaten sichergestellt sein, bäuerliche und ökologische Landwirtschaft besonders zu fördern und zu schützen.

b) Öffentliches Beschaffungswesen

Der öffentliche Sektor ist nicht zuletzt über das Auftrags- und Beschaffungswesen selbst ein relevanter wirtschaftlicher Akteur. Der Zugang zu diesem Marktsegment auch im Ausland ist daher für Firmen besonders interessant und soll folglich Gegenstand von TTIP sein. Soweit damit Effizienzgewinne und Kostensenkungen bei öffentlichen Ausgaben einhergehen, ist ein größerer Wettbewerb durchaus zu begrüßen. Das gilt insbesondere, als der europäische Markt öffentlicher Aufträge schon jetzt sehr offen ist, während der amerikanische für Firmen aus der EU bisher weitgehend verschlossen ist.

Es muss allerdings sichergestellt sein, dass Staaten Vergabekriterien beibehalten und erlassen können, mit denen sie gezielt Gemeinwohlinteressen fördern, indem sie in ihren Anforderungen über das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß hinausgehen, z.B. im Bereich von Sozialschutz und Integration, fairer und nachhaltiger Beschaffung etc. Bei bestimmten Bereichen, etwa der schon angeführten Daseinsvorsorge, muss zudem sichergestellt sein, dass die gemeinnützige Leistungserbringung nicht gefährdet ist und dass TTIP potentiellen künftigen Maßnahmen zur Förderung der Gemeinnützigkeit nicht entgegensteht. Neue Ausschreibungspflichten für soziale Dienstleistungen dürfen durch das Abkommen nicht begründet werden.

c) Datenschutz

Gerade im Datenschutzrecht unterscheiden sich der europäische und der US-amerikanische Ansatz fundamental. Die großen, in den USA ansässigen Internetkonzerne wie Google oder Facebook sammeln Nutzerdaten in erheblichem Umfang, um sie für eigene Zwecke (maßgeschneiderte Produktwerbung) zu verwenden und an Drittanbieter zur Auswertung zu verkaufen, z.B. Versicherer. Neue technologische Entwicklungen ermöglichen sogar noch weitergehende Datenabfragen, bis hin zum Gesundheitszustand von Personen (Smartwatches etc.). Aus europäischer Sicht verletzt dieser Umgang mit personenbezogenen Daten Persönlichkeitsrechte. Deshalb sollen in Europa angebotene Dienste an das EU-Datenschutzrecht gebunden sein. Die US-Verhandlungsposition scheint hingegen zu sein, derartige Auflagen als unzulässige Handelshemmnisse einzustufen zu lassen. Dies wäre aus grundrechtlicher und ethischer Sicht inakzeptabel.

2.5 Verlust an demokratischer Gestaltungsfähigkeit

a) Statisches Vertrags- vs. dynamisches Verfassungsrecht

Wie schon angeführt, sind das nationale und EU-Recht dynamisch. Sie werden ständig aufgrund neuer Erkenntnisse oder gesellschaftlicher Veränderungen angepasst. Eine Stärkung von Standards, insbesondere im Sozial- und Verbraucherschutz ist so im Wege einfacher Gesetzgebungsverfahren jederzeit möglich (was aber auch hier Schadenersatzansprüche nicht ausschließt). Demgegenüber zementiert das Vertragsrecht den jeweiligen status quo, wenn das Recht der Staaten, gemeinwohlbezogene Gesetzgebung zu erlassen, nicht durch den Vertrag selbst abgesichert ist und keine dynamischen Anpassungsklauseln vorgesehen sind, die auf die Verbesserung von Standards abzielen. Je weitgehender und konkreter die völkerrechtlichen Verpflichtungen, desto enger der legislative Handlungsspielraum.

Obwohl von vielen Nichtregierungsorganisationen kritisiert, kann ein gemeinsamer Regulierungsrat der Vertragsparteien zum Zweck regulatorischer Kooperation daher eine Chance darstellen: Vorausgesetzt

- er hat nur beratende Funktion,
- seine Verfahrensweise mindert nicht die Meinungsbildungs- und Legislativkompetenz der verfassungsmäßigen Organe der Vertragsparteien, und
- er gibt allen Interessen, nicht nur Wirtschaftsvertretern, sondern auch der organisierten Zivilgesellschaft, gleiche Mitwirkungsmöglichkeiten.

b) Schwächung handelspolitischer Präferenzen und der Chancengleichheit

Einige typische Elemente von Freihandels- und Investitionsschutzabkommen sind geeignet, grundsätzliche Konflikte mit Rechts- und Gerechtigkeitsätzen zu schaffen. So besagen die so genannten Meistbegünstigtenklauseln in der Regel, dass einem Investor die jeweils günstigsten Investitionsbedingungen gewährt werden müssen, die anderen Investoren im gleichen Gastland zuteilwerden. Das klingt zunächst plausibel, verkennet aber die Regelungstechnik bilateraler Abkommen. Diese gewähren nämlich oft nicht einfache Reziprozität, sondern basieren auf Tauschgeschäften oder deals: Liberalisierungen in einem Bereich für einen Partner werden gegen »gleichwertige« Liberalisierungen in einem anderen Bereichs für den anderen Partner aufgewogen (Beispiel: die Öffnung des

EU-Marktes für ein höheres Kontingent kanadischen Rindfleisches gegen die Öffnung des kanadischen Marktes für ein höheres Kontingent europäischen Käses durch CETA). Der Interessenausgleich findet so auch kapitelübergreifend auf der Ebene des Gesamtabkommens statt, nicht notwendigerweise im direkten Austausch von Leistung und Gegenleistung in einem Bereich. Ermöglicht nun eine vorbehaltlose Meistbegünstigtenklausel faktisch den Import materieller und verfahrensrechtlicher Standards über getrennte Abkommen verschiedener Vertragspartner hinweg, wird dieser vertragsimmanente Interessenausgleich ausgehebelt. Das verhindert, dass Staaten in Abkommen ihre spezifischen Interessen gegenüber dem jeweiligen Vertragspartner zur Geltung bringen können und dabei zwischen Partnern differenzieren (z.B. den USA gegenüber andere Bereiche und auf einem anderen Niveau zu liberalisieren als gegenüber Kanada oder China). Die Folge ist eine Liberalisierungsspirale, die maßgeschneiderte Lösungen verhindert. Notwendig ist daher der Ausschluss des Imports derartiger Standards unter verschiedenen Abkommen.

Die EU ist offensichtlich bemüht, bestimmte Negativfolgen bzw. Missbräuche des Investitionsschutzes zu verhindern. Dazu zählt das Erfordernis, dass nur solche Firmen anspruchsberechtigt aus den Abkommen sein sollen, die im Heimatland tatsächlich relevante Geschäftstätigkeiten nachweisen können: Ansprüche, insbesondere Klagen, von »Briefkastenfirmen«, sollen so ausgeschlossen werden. Echte Tochterfirmen von Unternehmungen aus Drittstaaten mit Sitz in einem der Vertragsländer sind gleichwohl aus den Abkommen berechtigt, so dass gerade multinationale Konzerne über Investitionsschutzabkommen im Allgemeinen und Meistbegünstigtenklauseln im Speziellen Zugang zu allen Märkten zu den jeweils besten Bedingungen erhalten können.

Ein weiteres wichtiges Element von Investitionsschutzabkommen ist die Inländerbehandlung, die besagt, dass der ausländische Investor nicht schlechter gestellt sein darf als inländische Firmen. Das ist im Prinzip unproblematisch, solange gewährleistet ist, dass er unter denselben (rechtlichen) Rahmenbedingungen arbeiten muss und insofern nicht bessergestellt ist. Eine tatsächliche Besserstellung erfolgt jedoch durch die Einräumung eines nur ausländischen Investoren zugänglichen Rechtswegs. Dieser ist regelmäßig Bestandteil des State-Investor-Dispute-Settlement (ISDS), das in den meisten Investitionsschutzabkommen geregelt ist. Trifft ein Rechts- oder Verwaltungsakt einen ausländischen und einen inländischen Investor gleichermaßen, hat nur jener das Recht,

ein privates Schiedsgericht anzurufen, während dieser auf den ordentlichen oder Verwaltungsrechtsweg des jeweiligen Staats verwiesen ist. Dies stellt doch ein erhebliches Gerechtigkeitsproblem dar.

Auch unter den ausländischen Investoren können Schiedsgerichtsverfahren zu Wettbewerbsverzerrungen führen und so Gerechtigkeitsfragen aufwerfen. Die Ersetzung der ursprünglichen Staatenverfahren durch die Investorenklage bedeutet nicht nur eine Verlagerung der Klagebefugnis, sondern auch der Prozesskosten – zum Nachteil von KMU. Denn diese Verfahren sind in der Regel kostspielig: Acht Millionen Dollar sollte ein Investor durchschnittlich dafür einkalkulieren. Das führt dazu, dass so genannte Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) finanziell schnell an ihre Grenzen stoßen, das System überhaupt für sich nutzen zu können, während es internationale Großkonzerne im Zweifelsfall auch schlicht als politisches Druckmittel einsetzen können. Doch auch in Abkommen, bei denen nur die Staatenklage vorgesehen ist, sind KMU regelmäßig benachteiligt, denn ein Staat wird ein für ihn formal aufwendiges und potentiell diplomatisch heikles Verfahren kaum wegen der Verletzung der Rechte eines mittelständische Unternehmens anstrengen, eher schon, wenn ein Konzern mit hohem Umsatz und zahlreichen Arbeitsplätzen im Heimatland betroffen ist.

c) Schwächung des öffentlichen Rechtswegs

Die Einführung von ISDS mit privaten Schiedsgerichten ist noch aus weitergehenden als den oben angeführten Gerechtigkeitsgründen der in CETA und TTIP wohl öffentlich am kontroversesten diskutierte Punkt. Das Konzept geht tatsächlich auf bundesdeutsche Handelsabkommen seit den späten 1950er Jahren zurück. Im Kern sollten sie im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit so genannten Entwicklungsländern für Investoren ein wesentliches Investitionshemmnis ausräumen: die Sorge vor unzureichendem juristischen Schutz im Aufnahmeland. Da das Vertrauen von Firmen in die Unabhängigkeit und Kompetenz der Justiz zahlreicher Entwicklungsländer aus guten Gründen gering war, sollten sie so die Gewissheit haben, trotzdem im Konfliktfall in den Genuss effektiven Rechtsschutzes nach rechtsstaatlichen Maßstäben zu kommen. Klageberechtigt waren jedoch zunächst ausschließlich die Signatarstaaten. Wollte ein Investor eine Rechtsverletzung geltend machen, musste er folglich zunächst seinen Heimatstaat überzeugen, Klage zu erheben. Erst in den 1980er Jahren haben die USA in ihren bilateralen Handelsabkommen die Klagebefugnis der Investoren

selbst vertraglich begründet. Dies wurde seitdem vielfach übernommen, mit der Folge, dass sich vor den Schiedsgerichten nicht mehr Staaten gegenüberstehen, sondern Privatinvestoren Staaten verklagen können – wobei in den meisten Fällen nicht einmal das Erfordernis der Ausschöpfung des nationalen Rechtsweg besteht, sondern dieser ausgelassen oder parallel beschritten werden kann.

Wenn man die Einführung der direkten Investorenklage auch als Vereinfachung und Entpolitisierung des Verfahrens werten kann, bleiben aus rechtsstaatlicher Perspektive erhebliche Anfragen an das System. Dies gilt insbesondere, wo die Handelspartnerschaften nicht zwischen Staaten mit einem hohen Gefälle an Standards der Rechtsstaatlichkeit und Governance (Regierungsführung/Verwaltungspraxis) geschlossen werden, sondern von Staaten mit einem vergleichbaren Schutzniveau. Hier entfällt die entscheidende *ratio legis* außerordentlicher, privater Schiedsgerichte. Australien hat deshalb in seinem Freihandelsabkommen mit den USA durchgesetzt, auf entsprechende ISDS-Klauseln zu verzichten. Der Hinweis, ein Verzicht in TTIP schaffe eine Präzedenz, die dann in späteren Abkommen mit Schwellen- und Entwicklungsländern (insonderheit China) die Durchsetzung privater Rechtsschutzmechanismen erschweren könne, greift daher nicht durch.

Weitere Kritikpunkte sind, dass sich ein überschaubarer globaler Pool international tätiger Schiedsrichter herausgebildet hat, die ihre unbestreitbare Fachkompetenz oftmals dadurch erworben haben, dass sie hauptberuflich in internationalen Wirtschaftskanzleien tätig sind. Im Gegensatz zum Berufsrichter ist ihre Unabhängigkeit damit weniger evident, selbst wenn sie durch das Verbot unmittelbarer Interessenskonflikte und weitere Verhaltenscodices unterstützt werden soll. Nach rechtsstaatlichen Maßstäben ist es zudem ungewöhnlich, dass die Parteien ihre Richter selbst benennen: Selbst, wenn durch das Berufungsverfahren Parität hergestellt ist und die Schiedsrichter nicht weisungsgebunden sind, kann die Benennung durch die Streitparteien als Einschränkung der Unabhängigkeit des Gerichts gewertet werden.

Von solcher Grundsatzkritik zu unterscheiden sind Anfragen an die bisherige Rechtssprechungspraxis solcher Schiedsgerichte, insbesondere an Auslegungen von Rechtsbegriffen und -figuren wie dem FET-Standard und dem Schutz vor mittelbarer/indirekter Enteignung.

Hier geht es einerseits um Kernanliegen des Investorenschutzes. Muss ein Investor befürchten, sein investiertes Kapital durch willkürliche oder unverhältnismäßige Maßnahmen seitens des Staats zu verlieren, die außerhalb des herkömmlichen unternehmerischen Risikos liegen, stellt dies ein erhebliches Investitionshemmnis dar. Die Problematik in der Rechtssprechungspraxis liegt einerseits in der Abgrenzung diskriminierender oder sogar enteignungsgleicher Maßnahmen zu legitimem staatlichen Handeln und andererseits in der Frage, was im Falle einer Verletzung genau zu schützen ist: der ursprüngliche Investitionswert, der Wert zum Zeitpunkt der angegriffenen Maßnahme oder sogar in die Zukunft hochgerechnete Gewinnerwartungen.

Wenn auch die Mehrzahl der bisherigen Entscheidungen (soweit sie überhaupt veröffentlicht wurden) darauf hindeutet, dass die Schiedsgerichte in der Regel darauf bedacht sind, konfligierende Rechte und legitime Interesse beider Seiten in schonenden Ausgleich zu bringen, gibt es Beispiele dafür, dass legitimen Zwecken dienende staatliche Regulierung durch Schiedsgerichte direkt oder indirekt negativ beeinflusst wird. Klargestellt muss sein: Schiedsgerichte können staatliche Rechtsakte nicht aufheben, sondern Investoren lediglich Schadenersatz zusprechen. Sieht aber beispielsweise Art. 14 Grundgesetz nur eine »angemessene« Entschädigung für Enteignungen bzw. Eingriffe mit enteignungsgleicher Wirkung vor, die im Zweifelsfalls sogar unter dem tatsächlichen Wert der Sache liegen kann, können auf Investitionsschutzabkommen gestützte Schadenersatzklagen deutlich höhere Ansprüche auslösen. Neben dieser direkten Wirkung ist aber auch ein indirekter Einfluss zu konstatieren, der als regulatory chill bzw. freeze bezeichnet wird. Der Terminus bezeichnet die Zurückhaltung des Gesetzgebers, den regulatorischen status quo überhaupt anzutasten, um nicht schon eine Schadenersatzklage mit unkalkulierbarem Kostenrisiko auszulösen.

Vielzitierte Beispiele für Investitionsschutzklagen sind z.B. die Fälle Vattenfall vs. Deutschland (I und II), Veolia vs. Ägypten sowie Philipp Morris vs. Australien.

BEISPIEL Vattenfall vs. Deutschland (I)

2009 erhob das Energieversorgungsunternehmen Vattenfall auf der Basis des »Energiecharta-Vertrags« Klage vor dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) in Washington, um Schadenersatz für Mehrkosten durch höhere Umweltauflagen für die endgültige Genehmigung seines Kohlekraftwerks Hamburg-Moorburg zu erstreiten, bei der es sich auf geringere Auflagen im vorläufigen Genehmigungsbescheid berief. Der Rechtsstreit wurde im Wege eines Vergleichs beigelegt, bei dem der Senat der Hansestadt Hamburg sich (sowohl vor dem Schiedsgericht wie vor dem Oberverwaltungsgericht – hier wurden beide Rechtswege gleichzeitig beschritten) verpflichtete, auf die höheren Umweltauflagen zu verzichten. Der Fall gilt deshalb als *locus classicus* für einen *regulatory freeze*.

BEISPIEL Philipp Morris vs. Australien

2014 erhob der Tabakkonzern Philipp Morris Klage gegen Australien, das – gestützt auf das Gemeinwohlziel Gesundheitsschutz – markenneutrale Zigarettenschachteln vorschreiben wollte. Der Marlboro-Hersteller erhob Klage wegen Verletzung seiner an die Markenbildung geknüpften Eigentumsrechte; ebenso in einem ähnlich gelagerten Fall gegen Uruguay. Daraufhin zog Neuseeland einen ähnlichen Gesetzentwurf zurück. Auch hierin findet sich ein Beispiel für *regulatory chill*.

BEISPIEL Veolia vs. Ägypten

Der französische Müllentsorger Veolia hat 2012 ebenfalls vor dem ICSID Klage gegen Ägypten erhoben, weil sich seine Gewinnerwartung insbesondere durch die Anhebung des Mindestlohns von umgerechnet 41 auf 72 Euro/Monat um 80 Mio. Dollar verringert habe.

BEISPIEL Vattenfall vs. Deutschland (II)

Mit einer Schadenersatzklage über 4,7 Milliarden Euro plus Zinsen wendet sich Vattenfall gegen die Bundesrepublik, die 2011 als Reaktion auf den Super-GAU von Fukushima das Atomgesetz novelliert und einen schnelleren Atomausstieg beschlossen hatte. Details von Klage und Verfahren unterliegen der Geheimhaltung, bekannt ist nur, dass das Schiedsgericht einen Antrag Deutschlands auf Abweisung der Klage wegen Unbegründetheit abgelehnt hat. Das Beispiel zeigt, dass auch auf Gemeinwohlinteressen und Schutzpflichten des Staates gestützte, in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossene Maßnahmen erhebliche Entschädigungserwartungen hervorrufen können.

Die EU verfolgt mit ihren Verhandlungsvorschlägen für CETA/TTIP zweifellos das Ziel, bestehende Rechtsunsicherheiten sowohl für Investoren als auch für Staaten zu minimieren und die – oft inkonsistente – Spruchpraxis der Schiedsgerichte stärker an rechtsstaatlichen Standards auszurichten. Dazu gehören auch definitorische Eingrenzungen, wie unbestimmte Rechtsbegriffe wie die Faire und Billige Behandlung (FET) zu interpretieren seien, bzw. welche Art staatlichen Handelns keine Verletzung darstellt. Durch mehr Transparenz könnte zudem gewährleistet werden, dass sich in der wenig systematisch durchdrungenen, Fallrecht-orientierten Rechtsprechung der Schiedsgerichte überhaupt so etwas wie eine »ständige Rechtsprechung« herausbilden kann. Das mit den EU-Vorschlägen verfolgte Ziel, auf diese Weise auch im Bereich ISDS einen globalen »Goldstandard« zu entwickeln, ist unter der Voraussetzung begrüßenswert, dass der ISDS-Ansatz grundsätzlich bejaht wird.

Vieles spricht allerdings dafür, ihn abzulehnen und stattdessen auf den öffentlichen Rechtsweg zu verweisen. Soweit die Befürchtung begründet ist, dass gerade kapitalimportierende Länder oft erhebliche Defizite in der Rechtsstaatlichkeit aufweisen, wäre der Begründung eines Internationalen Handelsgerichtshofs der Vorzug zu geben, wie ihn u.a. der Bundeswirtschaftsminister und die EU-Handelskommissarin und der Ausschuss für Internationalen Handel des Europäischen Parlaments in die Diskussion eingebracht haben.

Mit einem öffentlichen, zwischenstaatlichen Gericht könnte der Befürchtung unzureichender Justizgewährung oder politisierter Verfahren begegnet werden, die auch für entwickelte Rechtsstaaten nie ganz von der Hand zu weisen ist: nationale Gerichte stehen oft unter öffentlichem Druck, ihr Mandat nicht als »Ersatzgesetzgeber« zu interpretieren. Zudem könnte ein Handelsgerichtshof auch eine Berufungsinstanz vorsehen, die die Schiedsgerichtsbarkeit bisher nicht kennt. Schließlich böte ein von den verschiedenen internationalen Handelsorganisationen wie in bilateralen Handelsabkommen anerkanntes Gericht die Chance auf eine konsistente, kohärente Rechtsprechung in Handelssachen, die sich in der Vielfalt einzelner, oft geheim tagender Schiedsgerichte nur rudimentär herausbilden kann.

2.6 Beeinträchtigung von Entwicklungschancen des Globalen Südens

Die Auswirkungen von TTIP auf Drittstaaten, insbesondere so genannte Entwicklungsländer, sind ebenfalls Gegenstand kontroverser Diskussionen. Problematisch ist, dass sich insbesondere die volkswirtschaftlichen Auswirkungen nur bedingt prognostizieren lassen. Vieles deutet aber darauf hin, dass ein Abschluss diese ohnehin schon benachteiligten Staaten noch mehr in ihren Entwicklungschancen beeinträchtigen wird, wobei die Folgen nicht alle Länder gleichermaßen treffen, sondern – je nach qualitativen und quantitativen Handelsbeziehungen zu den transatlantischen Partnern – bei einigen positive, bei anderen negative und bei wieder anderen kaum Effekte zeitigen dürften.

a) Umlenkung von Handels- und Investitionsströmen

Mit der Schaffung des global größten Marktes ist es wahrscheinlich, dass Waren- und Kapitalflüsse zwischen den vertragsschließenden Parteien erhöht werden ohne in der globalen Summe signifikant anzuwachsen. Daraus folgt eine Umlenkung weg von Drittstaaten, was Entwicklungsländer besonders hart treffen dürfte. Allerdings ist umstritten, wie hoch dieser Effekt tatsächlich wäre und ob er nicht durch ein möglicherweise doch liberalisierungsbedingt höheres globales Wachstum ausgeglichen werden könne. Positivere Prognosen führen an, dass viele Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt insbesondere als Exporteure von Rohstoffen in Erscheinung treten, die erstens bei ihnen entweder ausschließlich oder besonders günstig gewonnen werden können und die zweitens wegen ihrer Unentbehrlichkeit für die Produktion höherwertiger Güter bereits Importerleichterungen sowohl in den USA als auch in der EU genießen.

Allerdings stellt gerade die damit verbundene Fixierung dieser Staaten in einer Rolle als Rohstoffexporteure, die nur am Anfang der Wertschöpfungskette stehen und deshalb an den Preisen der Endprodukte nur geringfügig verdienen, schon jetzt ein erhebliches Entwicklungshemmnis dar. Brot für die Welt und andere entwicklungspolitische Akteure fordern deshalb, statt diese Staaten durch TTIP noch weiter zu benachteiligen, eine insgesamt stärker an den legitimen Interessen der Staaten des Globalen Südens ausgerichtete Handelspolitik zu entwickeln.

Dazu würde auch gehören, im Rahmen des multilateralen Handelsregimes von dem Ziel der schnellstmöglichen und größtmöglichen Liberalisierung Abstand zu nehmen, und bestimmte »protektionistische« Maßnahmen aufseiten der Entwicklungsländer als Bedingung der Möglichkeit aufholender Entwicklung anzusehen. Eine solche Anerkennung von Schutzmaßnahmen als notwendiger, rechtmäßiger und gerechtfertigter Einschränkungen eines globalen Freihandels nicht nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen, sondern auf breiterer Basis müsste sich gegen die vorherrschende libertäre Wirtschaftsdoktrin behaupten. Sie müsste von nicht-reziproken Handelserleichterungen für Entwicklungsländer flankiert werden, die über Rohstoffe hinausgehen.

Die Wahl des bilateralen Ansatzes, nicht nur in Bezug auf TTIP, sondern insbesondere auch bei Verträgen der EU und der USA mit einzelnen Staaten des Globalen Südens, spaltet das Lager der Entwicklungsländer, da einzelne Länder als Gegenleistung für individuelle Handelserleichterungen eher bereit sind, auf legitime Kernforderung dieser Staatengruppe zu verzichten. Deshalb folgen die meisten bilateralen Handels- und Investitionsschutzverträge zwischen Industrie- und Entwicklungsländern fast durchgängig dem von jenen vorgegebenen Muster, setzen also vornehmlich deren Interessen um. Nur in einem multilateralen Verhandlungssystem behalten auch die Staaten des Globalen Südens die im gemeinsamen Auftreten liegende Verhandlungsmacht.

b) Zielkonflikte bei der Festsetzung von Standards

Die geostrategische Bedeutung von TTIP liegt u.a. darin, Standards zu setzen, die andere Handelsakteure auf globaler Ebene faktisch binden. Damit wollen sich die Vertragspartner nicht zuletzt davor schützen, dass ihnen z.B. die BRICS-Staaten bei der Festlegung relevanter Standards zuvorkommen, was zwangsläufig mit einer Absenkung einherginge. Vermieden werden soll also ein »dumping« bei Standards. Stattdessen werden die zwar unterschiedlichen, aber im Vergleich zur Zweidrittel-Welt gleichermaßen hohen Normen von EU und USA durchgesetzt. Es muss aber hinterfragt werden, inwieweit dieses Ziel mit den herkömmlichen handelsrechtlichen Methoden überhaupt erreicht werden kann.

BEISPIEL Technische vs. Sozial- und Umweltstandards

Unternehmen aus dem Globalen Süden verlieren einen Wettbewerbsvorteil, wenn sie hohe, aber teure technische Standards erfüllen müssen, um ihre Produkte im europäischen und nordamerikanischen Markt in Verkehr bringen zu können. Gleichzeitig haben sie einen Wettbewerbsvorteil, wenn sie geringeren Umwelt- und Sozialstandards unterliegen. Bilaterale Abkommen regeln aber in Bezug auf die Marktzulassung i.d.R. nur Anforderungen an das Endprodukt, nicht aber an die Produktionsweise. In wenigen Fällen gibt es da positive Korrelationen (z.B. beim Verbot giftiger Inhaltsstoffe). Zumeist aber wird die Verteuerung der Produktion durch höhere technische Standards zusätzlichen Druck auf die sonstigen Produktionskosten ausüben. Solche Effekte können nur ermieden werden, wenn entweder im Wege multilateraler Verhandlungen Mindeststandards in allen Bereichen festgelegt werden oder wenn bei bilateralen Verhandlungen Standards entlang der Wertschöpfungskette mit-geregelt werden.

Aus Sozial- und Verbraucherschutzgründen sind höhere Standards in jedem Fall zu begrüßen. Gleichzeitig bedeuten sie in vielen Fällen aber auch faktischen Protektionismus, da die Wettbewerbsvorteile der Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt gerade in ihren geringeren Kosten liegen, die sich nicht zuletzt geringeren Auflagen und Standards verdanken. Hier liegt ein klassischer Zielkonflikt vor, der adressiert werden muss. Soll dies nicht über eine Akzeptanz geringer Standards erfolgen, muss TTIP von erheblichem Wissens- und Technologietransfer von Nord nach Süd und West nach Ost begleitet sein, der es den Entwicklungsländern überhaupt erst ermöglicht, die technischen Anforderungen des neuen gemeinsamen Marktes zu erfüllen und anerkannte Nachweise der Kompatibilität zu erbringen.

Unter dieser Bedingung kann dann TTIP tatsächlich auch Entwicklungsländern Erleichterungen bieten, da sich diese – wenn sie sowohl den nordamerikanischen wie auch den europäischen Markt bedienen wollen – künftig nur noch an einem einheitlichen, nicht mehr an unterschiedlichen Standards zu orientieren hätten. Gerade im Bereich der technischen Standards würde dies eine erhebliche Verfahrens- und Produktionserleichterung darstellen. Wie stark sich diese Erleichterungen tatsächlich auswirken, hängt aber wesentlich von zwei Faktoren ab: Der erst ist, wie hoch der Exportanteil an Produkten ist, für die solche Standards überhaupt relevant sind. Solange die Staaten des globalen Südens

überwiegend bloß im Anfangsbereich der Lieferketten eingebunden sind (Rohstoffexport, einfache Handarbeiten), spielen sie nur eine untergeordnete Rolle. Der zweite ist, wie stark sie im höherwertigen Warenssegment durch die Umlenkungswirkung von TTIP betroffen sind und Marktanteile in den USA und der EU verlieren.

Bei aller berechtigten Kritik an ungerechten Handelsstrukturen muss aber auch gesehen werden, dass nicht alle Entwicklungshemmnisse des Globalen Südens durch externe Faktoren begründet werden: auch governance-Probleme, Korruption, fehlende Investitionen in Infrastruktur, die Nicht-Durchsetzung von Sozialgesetzgebung u.v.m. spielen eine Rolle und erweisen sich oft als zusätzliche Investitionshemmnisse. Handelspolitik kann nur insoweit Verbesserungen bringen, wie gleichzeitig andere politische Instrumente eingesetzt werden, diese Übel zu beseitigen.

2.7 Reichweite der Liberalisierungsverpflichtungen

Aus den oben skizzierten Problemfeldern ergibt sich klar, dass es zahlreiche Bereiche gibt, die nicht ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet werden dürfen. Solche gesellschaftlichen Bereiche, die einen besonderen Eigenwert besitzen und eines besonderen Schutzes auch vor den Mechanismen eines freien, wenig regulierten Marktes bedürfen, müssen vom Anwendungsbereich bi- oder multilateraler Handels- und Investitionsregime ausgenommen werden. Dazu empfiehlt es sich, die solchen Vertragswerken zugrunde liegenden Regelungstechniken diesem übergeordneten Ziel anzupassen.

Im Einzelnen ist dabei zu empfehlen:

a) Verwendung eines Positivlistenansatzes

TTIP soll offenbar einem Negativlistenansatz folgen. Dieser besagt, dass grundsätzlich alle Bereiche unter die Liberalisierungsbestimmungen des Vertrags fallen, soweit die Vertragsparteien nicht in dem Vertrag beigefügten »Negativlisten« bestimmte Güter und Dienstleistungen explizit von seinem Anwendungsbereich ausnehmen. Da ein einmal erreichtes Liberalisierungsniveau später nicht mehr unterschritten werden darf, können diese Vorbehalte nur vor Abschluss des Vertrags geltend gemacht werden und bedürfen insofern der einvernehmlichen Einigung über ihren Ausschluss. Dieser Ansatz macht die vollständige Libera-

lisierung zur Grundregel, gesetzliche Schutzmechanismen zur rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme.

Demgegenüber gilt bei einem Positivistenansatz, dass die Vertragsparteien sich in den Verhandlungen explizit einigen müssen, welche Bereiche sie liberalisieren wollen – und Bereiche, bei denen es zu keiner Einigung kommt, automatisch vom Anwendungsbereich des Vertrags ausgenommen ist. Dieser Ansatz ist – zumal im Dienstleistungssektor – besser geeignet, die Doppelnatur zahlreicher Regelungsfelder bewusst zu machen. Es ist dann jeweils eine politische und damit auch politisch zu rechtfertigende Entscheidung, ob im Einzelfall stärker der kommerzielle Wert des Gutes oder seine gesellschaftliche, staatlichen Schutz rechtfertigende Bedeutung betont wird. Mit diesem Ansatz könnten die Wohlfahrtspflege, Bildung, Kunst und Kultur, Gesundheits-, Sozial- und Umweltschutz, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und bestimmte Funktionen der Landwirtschaft deutlich besser und effektiver geschützt werden.

b) Einführung von Berücksichtigungs- und Nicht-Beeinträchtigungsklauseln

Die Erfahrungen der wirtschaftlichen Integration der europäischen Staaten sowie Erfahrungen mit internationalen Verträgen wie GATT und GATS haben deutlich gezeigt, dass auch Bereiche, die nicht explizit liberalisiert worden sind, zum Teil erheblich durch Liberalisierungsvorschriften in anderen Bereichen betroffen sein können. Da sich in der Realität Bereiche nicht so klar scheiden lassen wie in der Theorie, sondern einander vielfach überlagern und ineinandergreifen, ist es daher notwendig, solche unbeabsichtigten Betroffenheiten vorausschauend zu berücksichtigen.

Die Verträge sollten dann Klauseln enthalten, die die Vertragsparteien verpflichten, im Kollisionsfall die Schutzzwecke, die der Nicht-Einbeziehung dieser Bereiche in den Vertrag zugrunde liegen, bei der Ausübung ihrer vertraglichen Pflichten besonders zu berücksichtigen. In Bereichen, deren Schutzbedürftigkeit als sehr hoch eingestuft wird, müsste sogar die Form der Nicht-Beeinträchtigungsklausel gewählt werden, die über die bloße Berücksichtigung (die noch eine Abwägung erlaubt) hinausgeht.

c) Mindestanforderung Bereichsausnahme

Sollte sich ein Positivlistenansatz politisch nicht durchsetzen lassen, wäre die Mindestanforderung, für die besonders schützenswerten Bereiche der Wohlfahrtspflege, Bildung, Kunst und Kultur, Gesundheits-, Sozial- und Umweltschutz, der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und bestimmter Funktionen der Landwirtschaft weite Bereichsausnahmen festzulegen und zusammen mit Definitionen in den Vertrag aufzunehmen, die den Schutzbereich konkretisieren. Auch für diesen Fall müssten zur effektiven Durchsetzung der Schutzzwecke zusätzlich entsprechende Berücksichtigungs- und Nicht-Beeinträchtigungsklauseln vereinbart werden.

d) Weitere Schutzmechanismen

Um eine Konkordanz zwischen den wirtschaftlichen Zielsetzungen des freien Handels und anderen gesellschaftlich relevanten Politikzielen herzustellen, bedarf es über die Herausnahme besonders schützenswerter Bereiche aus dem Anwendungsbereich des Vertrags weiterer Schutzmechanismen:

- Dazu gehört die möglichst konkrete (restriktive Interpretationen ausschließende) Beschreibung von legislativen oder exekutiven Maßnahmen und ihrer legitimen Rechtfertigungsgründe, die keine Verletzung des Vertrags darstellen. Das können solche Maßnahmen sein, die im Kollisionsfall die Beachtung oder Nicht-Beeinträchtigung geschützter Bereiche sicherstellen.
- Darunter können aber z.B. auch Menschenrechtsklauseln fallen, die die teilweise oder vollständige Aussetzung von Vertragspflichten ermöglichen, wenn deren Befolgung zu Menschenrechtsverletzungen führen würde.
- Im Idealfall kann es Zusatzvereinbarungen – wie etwa Kulturabkommen – geben, mit denen die Vertragsparteien sich nicht nur verpflichten, bestimmte Bereiche von der Liberalisierung auszunehmen, sondern gemeinsame Aktivitäten zu deren Schutz und Förderung zu vereinbaren.

Die meisten der in dieser Orientierungshilfe aufgeführten, potentiellen Problemfelder sind dankenswerter Weise auch in der Resolution des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2015 aufgenommen. Damit hat das EP ein wichtiges politisches Signal an die Verhandlungsführung der Europäischen Kommission ausge-

sandt, zentrale Errungenschaften des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells in den Verhandlungen nicht zur Disposition zu stellen.

Die Kommission hat zwar selbst immer wieder bekräftigt, dass TTIP hier zu keinen Verschlechterungen führen dürfte. Da aber von vornherein klar ist, dass es keinen allgemeinen Interessengleichklang zwischen den USA und der EU gibt und in einigen Feldern offene Interessengegensätze bestehen, muss auch deutlich sein, dass beide Seiten Kompromisse eingehen müssen, um die Handelspartnerschaft zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Der Kommission fällt es leichter, in den Verhandlungen glaubhaft rote Linien zu ziehen, wenn der Widerstand aus Zivilgesellschaft und Parlamenten unmissverständlich und öffentlich vorgetragen wird.



3. Orientierungslinien aus christlich-sozialethischer Perspektive

Die voranstehende Analyse hat auf Chancen und Gefahren von TTIP hingewiesen. Nach dem gegenwärtigen Kenntnis- und Diskussionsstand kann eine vorbehaltlose Annahme von TTIP nicht empfohlen werden. Besonders kann bezweifelt, ob das der EU-Kommission vom Rat erteilte Verhandlungsmandat genug Raum lässt, die berechtigten Kritikpunkte aufzunehmen und die notwendigen Änderungen vorzunehmen. Die Kirchen sollten daher die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2015 begrüßen, in der das EP die oben beschriebenen Probleme im Wesentlichen benennt und der Kommission aufträgt, sie in den Verhandlungen entsprechend zu berücksichtigen. Die Ratifizierung von TTIP wäre abzulehnen, wenn nicht im Einklang mit den Forderungen der Zivilgesellschaft und des EP erhebliche Veränderungen in den politischen Zielen und damit verbunden der Verhandlungsstrategie durchgesetzt werden können.

Da es – trotz der gelegentlich als Drohkulisse verwandten Verhandlungen der USA an einer Trans-Pacific Partnership, TPP – weiterhin im Interesse sowohl der EU als auch der USA ist, den weltweit bedeutendsten Freihandelsraum zu schaffen, sollten Richtungskorrekturen der EU »auf halbem Weg« nicht als politische Unzuverlässigkeit interpretiert werden, sondern als legitimer Bestandteil von Verhandlungen zweier demokratischer Systeme miteinander, in denen neben den Parlamenten und Vertretungen der verschiedenen Ebenen auch die Bevölkerung und organisierte Zivilgesellschaft Partizipationsrechte wahrnehmen, Gemeinwohlinteressen einbringen und so Einfluss auf den Gang der Verhandlungen nehmen können. Für Gesetzgebungsprozesse ist dies in beiden politischen Räumen anerkannter demokratischer Standard und sollte daher auch für wirkungsgleiche Vertragsverhandlungen gelten.

Im Einzelnen müssten folgende Punkte erfüllt sein, damit der Abschluss einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft aus christlicher Perspektive empfohlen werden könnte:

3.1 Eintreten für eine am Menschen orientierte, mit anderen Werten ausbalancierte Wirtschaftspolitik

Die bisherigen Verhandlungen zu TTIP folgen überwiegend der Logik einer größtmöglichen Liberalisierung der Märkte. Dabei kommen zahlreiche Lebensbereiche ausschließlich in ihrer Bezogenheit auf wirtschaftliche Vorgänge in den Blick.

Wirtschaftsethisch notwendig wäre, den Doppelcharakter zahlreicher Güter und Dienstleistungen anzuerkennen und ihren gesellschaftlichen Wert und Beitrag zu schützen. Zu solchen Bereichen gehören insbesondere die Wohlfahrtspflege, Bildung, Kunst und Kultur, Gesundheits-, Sozial- und Umweltschutz, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sowie teilweise die Landwirtschaft. In anderen, liberalisierten Bereichen müssen hohe Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards auch unter den Bedingungen weitgehender Liberalisierung sichergestellt werden.

3.2 Stärkere Betonung regulativer Erfordernisse

Damit einher geht die Notwendigkeit, staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen, die dem Schutz und der Verwirklichung von Gemeinwohlinteressen dienen, nicht als wettbewerbsverzerrenden Protektionismus zu werten, sondern als legitimes staatliches Handeln sowohl auf der Gesetzgebungs- wie auf der Verwaltungsebene. Unter demokratisch verfassten, marktwirtschaftlich ausgerichteten Rechtsstaaten sollte die Rechtmäßigkeit und Begründetheit solchen Handelns grundsätzlich vorausgesetzt werden. Dabei müssen auch ethische Gründe für ein Verbot der Herstellung von und des Handels mit bestimmten Gütern als gerechtfertigte Maßnahme gelten können, obwohl deren Schädlichkeit nicht wissenschaftlich bewiesen ist.

3.3 Verfolgung eines Positivisten-Ansatzes

Da sich zahlreiche Bereiche durch einen solchen Doppelcharakter und mithin besondere Schutzwürdigkeit auszeichnen, muss für TTIP nicht – wie geplant – ein Negativlistenansatz gelten, sondern vielmehr ein Positivistenansatz. Dieser muss durch Berücksichtigungs- und Nichtbeeinträchtigungsklauseln flankiert werden, um mittelbare aber erhebliche Wirkungen auf schützenswerte Bereiche auszuschließen.

3.4 Herstellung von Kohärenz zwischen Handels- und Entwicklungspolitik

Der Paradigmenwechsel hin zu einer am Menschen orientierten Handelspolitik darf sich nicht auf den Geltungsbereich von TTIP beschränken, sondern muss Drittstaaten, insbesondere im Globalen Süden, mit in den Blick nehmen. Insbe-

sondere muss gewährleistet sein, dass die UN-Nachhaltigkeitsziele und entwicklungspolitischen Verpflichtungen der Vertragsparteien weder durch dieses spezifische Abkommen, noch durch die allgemeine Handelspolitik beeinträchtigt werden. Handelspolitik als Teil der EU-Außenpolitik muss im Dienste aller Politikziele stehen, die im EU-Vertrag festgeschrieben sind. Deshalb müssen sich die EU und die USA zu einer kontinuierlichen entwicklungspolitischen Folgeabschätzung und Kompensation negativer Auswirkungen verpflichten.

3.5 Wiederbelebung der multilateralen Verhandlungen

Volle Gleichberechtigung erhalten die Staaten des Globalen Südens erst durch die Rückverlagerung der Handels- und Investitionspolitik auf die Ebene der Vereinten Nationen und Internationalen Handelsorganisationen. Dabei sollte die Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung aller Partnerländer im Vordergrund stehen, was zu einer Verlangsamung oder sogar teilweisen Aussetzung von Liberalisierungen in einigen Politikfeldern führen kann. Zielkonflikte zwischen Handels- und Entwicklungspolitik müssten dazu klar benannt und im Rahmen eines internationalen Regelwerks in schonenden Ausgleich gebracht werden, der den Schutz von Gemeinwohlanliegen sowohl in einzelnen Staaten als auch in deren wirtschaftlichen Beziehungen untereinander zugrunde legt.

3.6 Einrichtung eines internationalen Handelsgerichtshofs

Ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einem internationalen Handelsregime gleichberechtigter Partner wäre der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags zur Schaffung eines öffentlichen, internationalen Handelsgerichtshofs mit unabhängigen Berufsrichtern und einer Berufungsinstanz, der in allen künftigen Handelsabkommen die bisher von privaten Schiedsgerichten eingenommene Rolle in Investor-Staat-Streitverfahren einnehmen muss. In Zusatzprotokollen zu Altverträgen sollte festgehalten werden, dass dieser Gerichtshof als ausschließliche Schiedsstelle im Sinne der ISDS-Klauseln gilt. Zugleich sollten verbindliche Legaldefinition von Kernbegriffen des internationalen Handelsvertragsrechts aufgestellt werden, die die berechtigten Interessen von Investoren schützen, aber zugleich das Legislativrecht der Staaten nicht einschränken und für berechnete Schadenersatzforderungen feste Kriterien aufstellen, die die Aspekte der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit berücksichtigen.

Anhang

Anhang 1

Abkürzungsverzeichnis

Anhang 2

Ausgewählte Quellen und Literaturhinweise

Beschluss

der 11. Synode der Evangelischen Kirche in
Deutschland auf ihrer 7. Tagung zum geplanten
Freihandelsabkommen zwischen der EU und
den USA (TTIP)

Anhang 1

Abkürzungsverzeichnis

EP	Europäisches Parlament
GMO	Genetisch Modifizierte Organismen
KOM	Europäische Kommission
WTO	World Trade Organisation
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
GATS	General Agreement on Trade in Services
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TISA	Trade in Services Agreement
FET	Fair and Equitable Treatment
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
ISDS	Investor-State-Dispute-Settlement
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
ICSID	Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten

Anhang 2

Ausgewählte Quellen und Literaturhinweise

Nach dem Beschluss der Kirchenleitung der EKBO, die Orientierungshilfe ihres Kirchlichen Entwicklungsdienstes als Diskussionsgrundlage für die Landeskirche anzunehmen und zu veröffentlichen, wurde entschieden, für die Druckfassung die formlose Darbietungsweise beizubehalten. Der Verzicht auf Fußnoten soll aber der vertieften Befassung all derjenigen nicht im Wege stehen, die gern mehr über TTIP und seine Hintergründe erfahren würden. Diesem Zweck dient die nachstehende Auflistung ausgewählter Quellen und Literatur, deren Expertise in die vorliegende Orientierungshilfe eingeflossen ist.

Gutachten

Dederer, Hans-Georg, TTIP und Kultur. Effektive Sicherung staatlicher Regulierung zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt im geplanten Freihandelsabkommen EU-USA. Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Universität Passau, 2015

Krajewski, Markus, Kurzgutachten zu Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung im Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommen (TTIP), im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2014

Krajewski, Markus/Kynast, Britta, Auswirkungen des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP) auf den Rechtsrahmen für öffentliche Dienstleistungen in Europa, 2014

Stoll, Peter-Tobias/Krüger, Hagen, Agrar- und verbraucherpolitische Auswirkungen des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA) zwischen der EU und Kanada, 2014

Then, Christoph, Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik, Auswirkungen von CETA und TTIP auf die EU-Regelungen im Bereich der Landwirtschaft – eine kritische Begutachtung. Eine Studie im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag, 2015

Institutionelle Informationen und politische Stellungnahmen

BAGFW, Kernpositionen der Freien Wohlfahrtspflege: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), 2014

Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen, Positionen und Forderungen zu den Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen den USA und der Europäischen Union (TTIP), 2014

Deutscher Kulturrat, Stellungnahme zu den TTIP-Verhandlungen, 2014

Diakonie Deutschland und Brot für die Welt, Die Verhandlungen über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), Positionspapier, 2015

Europäische Kommission, The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): The top 10 myths about TTIP, separating fact from fiction, 2015

Europäisches Parlament, Entschließung vom 8. Juli 2015 mit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments an die Kommission zu den Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) (2014/2228(INI))

Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), Beschluss der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland zum geplanten Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP), 2014

Hochschulrektorenkonferenz, Entschließung der 14. Mitgliederversammlung zu TTIP, 2015

Initiative Urheberrecht, Stellungnahme zu den Verhandlungen von EU und USA zur Vereinbarung eines Abkommens über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), 2014

Kommissariat der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin, Diskussionspapier zur TTIP und zum CETA (inoffizielle Fassung), 2014

Nationale Musikräte Deutschlands, Österreichs und der Schweiz, Stellungnahme für eine allgemeine Ausnahme von Kunst, Kultur und Wissenschaft in TTIP, 2015

UNCTAD, Fair and Equitable Treatment, Series on International Investment Agreements II, 2011

Beiträge in wissenschaftlichen Fachzeitschriften

Fabry, Elvire/Garbasso, Giorgio, »ISDS« in the TTIP. The devil is in the details, in: Jacques Delors Institute Policy Paper 122, 2015

Felbermayr, Gabriel, Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Ökonomische Auswirkungen, Wohlfahrtseffekte und mögliche Verluste in Drittstaaten, in: AmosInternational 4/2014

Herrmann, Brigitta, Derregulierung des Handels und Verbraucherschutz. Was schafft, was gefährdet echte Wohlstandsgewinne? in: AmosInternational 4/2014

Kappel, Robert, Von der Ungleichverteilung des Wohlstands – Wirtschafts-nobelpreis an Paul Krugman, in: Giga Focus 12/2008

Krauß, Christoph/Küpper, Arnd, Eine schwankende Brücke zwischen verschiedenen Rechts- und Wirtschaftssystemen. Grundsätzliche Überlegungen zu transatlantischen Handelsabkommen, in: AmosInternational 4/2014

Kruip, Gerhard, Ist die Forderung nach Freihandel kompatibel mit der Option für die Armen? Eine befreiungstheologische Perspektive, in: AmosInternational 4/2014

Maier, Jürgen, Fairer Welthandel durch Freihandelsabkommen? Die entwicklungspolitische Bedeutung von TTIP und CETA, in: AmosInternational 4/2014

Rudloff, Bettina, Lebensmittelstandards in Handelsabkommen. Unterschiedliche Regelungstraditionen und EU und USA und Tipps für TTIP, in: SWP-Aktuell, 2014

Schmieg, Evita, TTIP – Opportunities and Risks for Developing Countries. Contributions in international Journals and Think Tank Publications 2013-2014, in: SWP-Zeitschriftenschau 2015

Sonstige Medien

PriceWaterhouseCoopers, The World in 2050. Will the shift in global economic power continue? 2015

Weingartner, Maximilian, Freihandelsabkommen: Wie die Befürworter TTIP schönrechnen, FAZ vom 17.03.2015

Beschluss der 11. Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland auf ihrer 7. Tagung zum geplanten Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP)

Die Synode bittet den Rat der EKD im Hinblick auf das geplante Freihandelsabkommen mit den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), sich gegenüber der Bundesregierung und den europäischen Institutionen dafür einzusetzen, dass

1. die über das Mandat hinausgehenden Verhandlungsdokumente offengelegt werden und die weiteren Verhandlungen im Interesse der Bürgerinnen und Bürger transparent und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erfolgen,
2. es keine Absenkung nationaler und europäischer Gesundheits-, Verbraucherschutz-, Sozial-, Datenschutz- und Umweltstandards geben wird,
3. geprüft wird, ob Investitionsschutzvorschriften in einem Abkommen zwischen der EU und den USA grundsätzlich erforderlich sind,
4. negative Auswirkungen der Handelsvereinbarungen auf Entwicklungs- und Schwellenländer verhindert, zumindest aber kompensiert werden,
5. gewährleistet wird, dass nationale Parlamente auch zukünftig ihre Aufgabe als demokratisch legitimierte Gesetzgeber wahrnehmen und insbesondere Regelungen zum Schutze des Allgemeinwohls erlassen können, ohne dass dies durch Investitionsschutz- oder ähnliche Vorschriften unterlaufen wird,
6. die Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge geschützt werden, es dort zu keiner zwangsweisen Privatisierung kommt und der umfassende Gestaltungsspielraum der jeweiligen Gebietskörperschaften erhalten bleibt und
7. im Bereich der sozialen Dienstleistungen das Subsidiaritätsprinzip erhalten bleibt,
8. das Prinzip der Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren gewahrt bleibt, insbesondere wenn Verfahren Auswirkungen auf Dritte haben können.

Dresden, den 12. November 2014

Die Präses der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland

Dr. Irmgard Schwaetzer

Herausgeber

Evangelische Kirche
Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz
Öffentlichkeitsarbeit
Georgenkirchstraße 69/70
10249 Berlin
Tel 030 · 243 44 - 328
Fax 030 · 243 44 - 289
info@ekbo.de

Text

Kirchlicher Entwicklungsdienst der EKBO
im Berliner Missionswerk
Kontakt: Pfr. Dr. Patrick Roger Schnabel
ked@bmw.ekbo.de

1. Auflage

September 2015

Gestaltung

NORDSONNE IDENTITY, Berlin
www.nordsonne.de

Bildnachweis

MOLPIX/Shutterstock.com: Titel
Sandra Kühnapfel: Seite 2
wavebreakmedia/Shutterstock.com: Seite 10
stockphoto mania/Shutterstock.com: Seite 18/19
dotshock/Shutterstock.com: Seite 28
Praweena style/Shutterstock.com: Seite 54

Druck

Buch- und Offsetdruckerei
H. Heenemann GmbH & Co.

www.ekbo.de