

Konferenzbericht Rhein-Neckar-Forum I: „TTIP: Hope or Hype?“, HCA, 13./14. Dezember 2013

Tobias Endler und Martin Thunert

Seit Sommer 2013 verhandeln die USA und die Europäische Union über das bisher weltweit ambitionierteste Handelsabkommen unter dem Namen Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft ((Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Neben einer Abschaffung von Zöllen geht es in dem Abkommen vor allem um den Abbau von Handelsbarrieren und der Angleichung von Regulierungsstandards. Befürworter von TTIP verweisen darauf, dass das Abkommen Unternehmen in vielen Branchen ersparen könnte, kostspielige Zulassungsverfahren auf der jeweils anderen Seite des Atlantiks zu durchlaufen oder sogar unterschiedliche Produkte für beide Märkte zu entwickeln, weil die Anforderungen der staatlichen Regulierer deutlich voneinander abweichen.

Sowohl die Europäische Kommission als auch die Obama-Regierung waren zu Beginn der Verhandlungen der Meinung, dass TTIP sowohl der europäischen als auch der amerikanischen Wirtschaft eine Konjunkturspritze in Höhe von jeweils mehr als 100 Milliarden Euro verpassen könnte – Hope. Sind diese hohen Erwartungen wirklich gerechtfertigt? Die Gegner des Abkommens sehen dies nicht nur als Übertreibung – Hype –, sie sind überzeugt, dass ein solches Abkommen Sozial- und Umweltstandards unterhöhlen und keine zusätzlichen vollwertigen und dauerhaften Arbeitsplätze schaffen würde. Vielmehr verliefen die Verhandlungen intransparent und dienten insbesondere großen multinationalen Unternehmen dazu, ihre Geschäftsinteressen hinter verschlossenen Türen vertraglich abzusichern – auf Kosten von Umwelt und Verbrauchern.

Das Heidelberg Center for American Studies (HCA) nahm in einer frühen Phase der Verhandlungen die öffentlich geäußerten Hoffnungen und Warnungen zum Anlass, gemeinsam mit dem Ökonomen Eckhard Janeba, Professor an der Universität Mannheim, im Rahmen der neuen HCA-Veranstaltungsreihe „Rhein-Neckar-Forum für transatlantische Wirtschaftsfragen“ eine anderthalbtägige Fachtagung zu TTIP durchzuführen, an der führende Wissenschaftler, Experten und Praktiker aus Europa und den USA teilnahmen. Die Tagung fand in englischer Sprache am 13. und 14. Dezember 2013 in den Räumen des Heidelberg Center for American Studies im Curt und Heidemarie Engelhorn Palais in der Hauptstraße 120 in Heidelberg statt. Hauptziel der Veranstaltung war es, die häufig emotional geführte Debatte über dieses Freihandelsabkommen durch nüchterne Analyse zu versachlichen.

Zu den Höhepunkten des ersten Rhein-Neckars Forums zählten die Eröffnungsansprache (Keynote Speech) von Joe Francois, Professor am World Trade Institute der Universität Bern, und eine öffentliche Podiumsdiskussion mit Befürwortern und Kritikern von TTIP.

Für Joe Francois, einen der wichtigsten universitären Handelsexperten in Europa, ist TTIP Teil eines neuen „Mega-Regionalismus“ im Welthandel, also Teil des Ausbaus regionaler Freihandels- und Investitionszonen. „Was treibt diese Entwicklung?“, fragte er in seiner Eröffnungsansprache. Seine Antworten: Heute mache, anders als noch vor 20 Jahren, als der Handel mit Rohstoffen dominierte, der grenzüberschreitende Austausch von verarbeiteten Produkten gut 80 Prozent des Welthandels aus. Häufig sei dies Handel, der sich trotz der Grenzüberschreitung innerhalb der Produktionsabläufe einzelner weltweit operierender Firmen abspiele.

Doch in den unterschiedlichen Weltregionen herrschten unterschiedliche Regulierungsstandards. Deswegen dürften in Deutschland für dasselbe Fahrzeug nicht dieselben Außenrückspiegel oder Stoßstangen verwendet werden wie in Nordamerika. Die durch unterschiedliche Regulierung verursachten Kosten verteuerten laut Joe Francois die Produktion um etwa 20 Prozent. Somit lägen die Chancen neuer Freihandelsabkommen zwar auch im Abbau bestehender Zollschränken, mehr aber noch in der Reduktion nicht tarifärer Handelshemmnisse.

In folgenden Wirtschaftssektoren dürfte die Beseitigung von noch bestehenden transatlantischen Zollschränken die höchsten Wohlstandsgewinne versprechen: in den Bereichen Automobile und motorgetriebene Fahrzeuge, im Bereich Chemie, bei verarbeiteten Lebensmitteln (so sind bestimmte europäische Käsesorten in den USA aufgrund von Zollbestimmungen faktisch nicht erhältlich), bei Transportfahrzeugen und im Bereich des Maschinenbaus. Insgesamt würden die Gewinne bei verarbeiteten Gütern höher eingeschätzt als die durch den Abbau von Zollschränken bei Dienstleistungen.

Da sich die größten Gewinne beim Abbau der nicht tarifären Handelshemmnisse in politisch sensiblen Bereichen befänden, dürften sich die Verhandlungen dort schwieriger gestalten als beim Zollabbau, prophezeite Francois. Nicht zuletzt gehe es um die Harmonisierung bei der Regulierung von Chemikalien, um Produktstandards wie etwa zur Sicherheit von Kraftfahrzeugen und um den Regulierungsabbau bei Dienstleistungen. Möglicherweise sei das erste Ergebnis der transatlantischen Verhandlungen kein Abkommen, sondern zunächst eine Vereinbarung über ein Regelwerk und einen Fahrplan für zukünftige Verhandlungen, so Francois. Die vielleicht wichtigste Funktion von TTIP besteht nach seiner Ansicht darin, Harmonisierungsstandards für zukünftige Handelsabkommen und für das Verhalten von Drittstaaten zu setzen: Drittstaaten würden sich den von der EU und den USA gesetzten Standards anpassen, um leichteren Zugang zum riesigen nordatlantischen Markt zu erhalten.

Umstritten blieb in der anschließenden Diskussion, ob regionale Handels- und Investitionsabkommen als Brücken zu Regionen-übergreifenden, multilateralen Handelsabkommen dienen werden oder ob sie nicht doch den multilateralen Freihandel unterminieren. Die bisherige Bilanz regionaler Abkommen deutet nach Auffassung einiger Diskussionsteilnehmer eher in die zweite Richtung: So sei es auch 20 Jahre nach dem Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA im Jahr 1994 bisher nicht wirklich gelungen, das Abkommen zu einem pan-amerikanischen Freihandelsabkommen

zu erweitern, wenngleich es weitere bilaterale Vereinbarungen zwischen NAFTA-Staaten und Drittstaaten gab. Selbst die weitere Vertiefung des NAFTA-Abkommens trete seit dem 11. September 2001 auf der Stelle.

Dass begrenzte Handelsabkommen keinen „Spillover-Effekt“ auf größere Regionen haben, zeigt sich auch an folgendem Beispiel: Statt gemeinsam mit der EU über transatlantischen Freihandel zu sprechen, verfolgten alle drei NAFTA-Mitglieder eigene Verhandlungen mit der EU. Kanada und die EU paraphierten Mitte Oktober 2013 das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA).

Im Grundsatz erhielt Francois' These vom Trend zum „Mega-Regionalismus“ keinen Widerspruch, zumal auch das zweite große regionale Handelsabkommen, das die USA derzeit verfolgen, die Trans-Pacific Partnership (TPP), in das von Francois skizzierte Muster passt.

Im ersten Panel des Nachmittags unternahm Gabriel Felbermayr, Professor an der LMU München und dem dortigen ifo-Institut, eine Folgenabschätzung des geplanten Abkommens auf Basis vergleichbarer Handelsvereinbarungen. Sollte TTIP zu ähnlichen Handelserleichterungen führen wie frühere Abkommen – sogenannte „preferential trade agreements“ (PTAs) –, so seien weltweit substantielle Wohlstandsgewinne bei eher moderaten arbeitsmarktpolitischen Impulsen zu erwarten. Ähnliches gelte für die Wachstumsimpulse auf beiden Seiten des Atlantiks. Unterm Strich jedoch seien die zu erwartenden Wirkungen von TTIP volkswirtschaftlich positiv.

Daniel M. Bernhofen, Professor an der American University in Washington, D. C., untersuchte die Auswirkungen von TTIP auf multilaterale Handelsverhandlungen. Bernhofen sah potenzielle Folgen für die Etablierung von globalen Regeln zur Harmonisierung staatlicher Regulierungen. Allerdings gab er zu bedenken, dass schon im Falle von TTIP unterschiedliche Regulierungsphilosophien in Europa – das dem Vorsorgeprinzip (precautionary principle) folgt – und in den USA – die einem auf empirischen Daten beruhenden Kosten-Nutzen-Prinzip folgen – aufeinanderträfen.

In der Diskussion nahm die Frage nach Auswirkungen von TTIP auf den Arbeitsmarkt einen zentralen Platz ein. Nahezu alle Diskutanten waren sich einig, dass Jobverluste und Veränderungen in der Struktur des Arbeitsmarktes, sowohl in der EU und den USA wie auch weltweit, sehr viel mehr technologischen Veränderungen geschuldet seien als Freihandelsabkommen.

Den Abschluss des ersten Konferenztages und vorläufigen Höhepunkt der zweitägigen Veranstaltung bildete eine hochkarätig besetzte und gut besuchte Podiumsdiskussion, die den Titel der Konferenz aufgriff. Moderator Jackson Janes (Präsident des American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) in Washington D.C.) verwies bei der Vorstellung der Diskutanten auf die erfolgreiche Praxis des HCA, Experten für unterschiedliche Felder eines Themas zusammenzubringen.

Ebenso war es gelungen, Vertreter teils deutlich unterschiedlicher Sichtweisen und Interessen auf dem Podium zu versammeln. Susan Ariel Aaronson, Professor for International Affairs an der George Washington University, und Celeste Drake, Handels- und Globalisierungsspezialistin vom Dachver-

band der US-amerikanischen Gewerkschaften AFL-CIO (beide Washington, D. C.), vertraten die amerikanische Perspektive, wobei sich ihre Einschätzungen teils deutlich unterschieden, was zeigt, dass es zu diesem Thema auch innerhalb der USA stark divergierende Positionen gibt. Dr. Kurt Bock, Vorstandsvorsitzender der BASF, und Andreas Povel, Geschäftsführer der Amerikanischen Handelskammer in Deutschland, steuerten die Unternehmerperspektive aus deutscher und amerikanischer Sicht bei.

Povel stellte deutlich die Vorteile eines transatlantischen Handelsabkommens heraus, wie sie sich aus Sicht der Amerikanischen Handelskammer abzeichnen. Laut Povel würde TTIP eine Weiterentwicklung und Optimierung der gegenwärtigen Situation darstellen, die schon jetzt durch intensive Wechselbeziehungen zwischen den USA und der EU gekennzeichnet ist: 75 Prozent aller weltweiten Handelstransaktionen spielten sich zwischen Amerika und Europa ab. Amerikanische Firmen stellten etwa 800 000 Arbeitsplätze in Deutschland; umgekehrt böten deutsche Arbeitgeber etwa 600 000 Arbeitsplätze in den USA. TTIP lasse die Schaffung weiterer Arbeitsplätze auf beiden Seiten des Atlantiks erwarten und werde gleichzeitig zu einer Verbesserung der globalen Produktionsstandards führen.

Die Amerikanische Handelskammer in Deutschland prognostiziert im Rahmen des TTIP-Abkommens ein Wachstum des US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 130 Milliarden Dollar pro Jahr und des europäischen BIP um 160 Milliarden Dollar pro Jahr. Zudem erwartet die Handelskammer, dass die in der Folge der Finanzkrise ausgebauten Handelsbarrieren durch TTIP wieder reduziert werden könnten. Povel wies darauf hin, dass die wirtschaftlichen Gewinne eines bilateralen Abkommens dieser Dimension „multilaterale Vorteile“ auch für andere Länder und Regionen der Erde nach sich ziehen würden.

Povel äußerte allerdings Zweifel, ob die von ihm skizzierten Effekte für den Fall, dass TTIP beschlossen würde, tatsächlich schon im Jahr 2015 greifen könnten. Sowohl in Europa als auch in den USA stünden zuvor wichtige Parlamentswahlen an, welche die Initiative verzögern oder letztlich gar aushebeln könnten. Dies gelte, obwohl mit Kanzlerin Merkel die starke Stimme der größten Wirtschaftsmacht der EU das Konzept TTIP unterstütze. Povel wies jedoch darauf hin, dass die Unterstützung auf höchster politischer Ebene zwar gegeben sei, TTIP auf „Grassroots-Ebene“ jedoch bisher nur begrenzt mitgetragen werde. Dies sei jedoch ebenso vonnöten wie etwa beim 1994 gegründeten Nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA, um eine wirkliche Neuerung in den transatlantischen Handelsbeziehungen durchzusetzen.

Susan Aaronson hielt dieser Einschätzung entgegen, dass TTIP keine wirkliche Neuerung darstelle, jedenfalls nicht, was den Charakter des Abkommens betreffe (wenn auch möglicherweise den Umfang). Ihr Argument griff die Frage nach Werten und Einstellungen innerhalb eines wirtschaftlichen Systems auf, die Povel zuvor kurz angedeutet hatte: Jenseits von rein rechnerisch zu erwartenden Profiten auf beiden Seiten seien, so Povel, die Voraussetzungen für ein transatlantisches Handelsabkom-

men auch deswegen günstig, weil europäische und US-amerikanische Wirtschaftspolitik und -philosophie in groben Zügen übereinstimmten.

Aaronson war in diesem Punkt weniger zuversichtlich. Ihrer Einschätzung nach stellt es eine der außenpolitischen Konstanten der USA dar, Handelsabkommen mit anderen Ländern bzw. Regionen der Erde voranzutreiben und gegebenenfalls auch gegen deren Vorbehalte durchzusetzen. Getragen von der Erfolgsquote der USA auf diesem Feld sei die Mehrheit der Amerikaner optimistisch, dass TTIP sowohl von der Wirtschaft als auch vom Kongress mitgetragen werde. Wichtiger noch sei jedoch, dass die Amerikaner erwarteten, das Abkommen in den entscheidenden Punkten zu ihren Konditionen abzuschließen. Aaronson nannte als Beispiel das Arbeitsrecht, bei dem sich aus Sicht der Amerikaner Europa den USA annähern müsste.

Dieser Punkt wurde von Celeste Drake, der Handelsexpertin des amerikanischen Gewerkschaftsdachverbandes AFL-CIO, sogleich aufgegriffen und als eine der „größten Sorgen“ bezeichnet, die der Dachverband momentan habe. Drake verwies in diesem Zusammenhang auf das ihrer Meinung nach abschreckende Beispiel des Freihandelsabkommens, dass die USA 2012 mit Südkorea geschlossen hätten. Es sei realistisch anzunehmen, dass dieses Abkommen trotz seiner problematischen Aspekte für den Arbeitsmarkt und die Situation der Arbeitnehmer als Modell für TTIP herangezogen werde, weshalb mit ähnlich negativen Entwicklungen zu rechnen sei.

So stellte Drake die Frage, was TTIP tatsächlich für die Rechte der Arbeitnehmer bedeuten würde und ob die Gewerkschaften auf beiden Seiten des Atlantiks letztlich die Leidtragenden wären. Drake verwies in ihrem Argument auf das „Schwarzbuch Telekom“, das die Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di zusammen mit dem internationalen Gewerkschaftsdachverband UNI soeben veröffentlicht hatte. Darin wird der Vorwurf erhoben, die Telekom gewähre den Mitarbeitern ihrer Auslandsgesellschaften zu wenige Rechte – anders als in Deutschland. Während das Kommunikationsunternehmen seit Jahren weltweit in der Kritik stehe, in den USA und anderen ausländischen Tochterunternehmen und Beteiligungsgesellschaften gewerkschaftliche Vereinigung zu behindern, sei nun zu befürchten, dass ein Angleichen des Arbeitsmarkts im Rahmen von TTIP einem Arbeitgeber wie der Telekom entgegenkommen würde, während die Angestellten weiter in ihren Rechten beschnitten würden.

Dr. Kurt Bock von der BASF widersprach dieser Darstellung entschieden und machte deutlich, welche Vorteile seiner Meinung nach sowohl für die produzierende Industrie als auch für die Kunden mit TTIP verbunden seien. Zu erwarten sei, dass sich diese Zugewinne und damit die Entspannung der wirtschaftlichen Gesamtsituation auch positiv auf die Situation am Arbeitsmarkt (und die der Arbeitnehmer in Unternehmen) auswirken würden. Konkret verwies Bock darauf, dass durch ein Handelsabkommen etwa drei Prozent der bestehenden Zölle wegfallen würden, was eine Entlastung von zwei Milliarden Euro bedeuten würde.

Aus Sicht der Hersteller wären entscheidende Vereinfachungen im Produktions- und Verkaufssektor von zentraler Bedeutung. Die weitergehende Abstimmung von Regulierungen beispielsweise in der Chemieindustrie würde helfen, Kosten zu vermeiden, die mit der bisherigen Duplizierung verschiedener Anerkennungs- und Zulassungsverfahren etwa für Chemikalien oder Medikamente in Europa und den USA einhergingen.

Allerdings warnte Bock vor allzu hohen Erwartungen, wie sie teilweise an TTIP geknüpft würden: Während die gegenseitige Anerkennung bei der Registrierung und Zulassung von Produkten am Markt machbar erscheine, wäre die sogenannte Konversion (die Übernahme US-amerikanischer Standards in Europa und umgekehrt) nicht zu realisieren, u. a. deswegen, weil der 1976 vom US-Kongress verabschiedete Toxic Substances Control Act TOSCA weiterhin Gültigkeit behalte. Das Gesetz reguliert die Einführung neuartiger chemischer Substanzen auf dem amerikanischen Binnenmarkt.

Celeste Drake wies an dieser Stelle darauf hin, dass aus Sicht der Verbraucher bereits das zunächst von Bock benannte Ziel gegenseitiger Anerkennung im Verfahren der Produktzulassung mit gesundheitlichen Risiken verbunden sein könnte. So sei etwa in den USA die Verwendung bleihaltiger Substanzen in Kosmetika zugelassen, während diese laut Drake in Europa aus gutem Grund verboten sei. Eine von der Industrie gewollte Annäherung in diesem Bereich würde den Markt für hiervon betroffene Produkte zwar vergrößern, gleichzeitig Verbraucher aber potenziell giftigen Chemikalien aussetzen.

Bock hingegen sah mögliche problematische Aspekte eines Freihandelsabkommens eher bei der Lebensmittelproduktion und -verarbeitung. An erster Stelle seien hier gentechnisch veränderte Lebensmittel (GMOs) zu nennen. Während in der EU eine Kennzeichnungspflicht gelte, bestehe in den USA lediglich die Möglichkeit zur freiwilligen Kennzeichnung. Die Reaktionen auf Einführung und/oder Produktion solcher Lebensmittel wie etwa Soja, Mais, Raps, Karamellfarbstoff in Getränken usw. in Deutschland und (noch ausgeprägter) Frankreich zeige, dass für eine erfolgreiche TTIP-Initiative noch einige Hürden kulturell bedingter Wahrnehmungsunterschiede und Normvorstellungen zu nehmen seien.

Abschließend machte Bock deutlich, dass für die deutsche Industrie das transatlantische Freihandelsabkommen überfällig, das Konzept aber altbekannt sei. Die Umsetzung werde bisher hauptsächlich durch die Furcht vor einem Scheitern der Verhandlungen zwischen Europa und Amerika behindert; beiden Seiten sei das hohe Risiko bewusst: Der BASF-CEO griff einen Gedanken aus dem Einführungsvortrag auf, indem er auf die geostrategische Bedeutung des zu verhandelnden Abkommens hinwies. Wenn es dem „nordatlantischen Westen“ nicht gelänge, die Standards für zukünftige Regulierungen und Handelsabkommen zu setzen, würden diese Standards in der Zukunft von anderen gesetzt werden, die nicht im Interesse des Westens handelten.

Der zweite Konferenztag stand im Zeichen spezialisierter Fachvorträge, in denen zahlreiche Themen, die bereits im Eröffnungsvortrag und während der Podiumsdiskussion zu Sprache gekommen waren,

anhand konkreter Forschungen vertieft diskutiert wurden – u. a. Fragen nach der Erleichterung von gegenseitigem Marktzugang sowie nach möglichen Arbeitsplatzverlusten oder Arbeitsplatzgewinnen.

Hanna Norberg, Dozentin an der Universität Lund, ging anhand einer Studie, die das in London ansässige Centre for Economic Policy Research im Auftrag der EU-Kommission angefertigt hatte, der Frage nach, welche Rolle ein verbesserter gegenseitiger Marktzugang bei der Realisierung der Wohlstandsgewinne aus vertieftem transatlantischem Handel spielt. Norberg betonte, dass nur die Beseitigung nicht tarifärer Handelshemmnisse (NTBs) zu verbessertem wechselseitigen Marktzugang führen werde. Allerdings lasse sich nur ein Teil dieser Handelshemmnisse abbauen, da der andere Teil der Barrieren in konkreten Unterschieden (in Geographie, Sprache, Vorlieben, Kultur und Geschichte) begründet sei, die man nicht zum Gegenstand von Verhandlungen machen könne. Als Faustregel gelte, so Norberg, dass etwa die Hälfte aller NTBs verhandelbar sei.

Hinsichtlich der Wohlstandsgewinne durch verbesserten transatlantischen Marktzugang kam Norberg zu einem ambivalenten Ergebnis: Die Musik spiele bei der Reduzierung der nicht tarifären Handelshemmnisse für Waren. Gelänge es also, Normen und Vorschriften zum Beispiel bei der Sicherheit in Kraftfahrzeugen und bei der Chemikaliensicherheit zu harmonisieren, wären die zu erzielenden Wohlstandsgewinne beträchtlich. Doch relativiere sich diese Gewinnerwartung nicht nur angesichts der gesellschaftlichen Sensibilität für diese Harmonisierungsbestrebungen, sondern auch angesichts neuer Technologien wie 3D-Druck und Digitalisierung, die aus vielen Dingen, die einst handelbare Waren waren – wie z. B. Bücher und CDs –, Dienstleistungen werden lasse.

Peter H. Egger und Sergey Nigai von der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich setzten sich mit dem Umfang bzw. der „Tiefe“ des angestrebten Handels- und Investitionsabkommens auseinander. Auch ihr Beitrag wertete die Abschaffung nicht tarifärer Handelshemmnisse für Waren als zentrale Maßnahme für die Erzielung von Wohlfahrtseffekten, allerdings komme es auf die Art der gehandelten Waren an: Beim Handel mit Lebensmitteln sei lediglich ein einfacher Effekt zu erzielen (da sofortiger Konsum, keine Wertschöpfungskette), wenn sich einige Lebensmittel für Verbraucher verbilligen würden. Anders stehe es um Waren wie Computer, die bei der Produktion weiterer Dienstleistungen und Produkte zum Einsatz kämen.

Egger und Nigai prüften die möglichen Effekte eines Handelsabkommens anhand von drei Szenarien, bei denen jeweils ein unterschiedlicher Umfang bzw. eine unterschiedliche Tiefe des Abkommens angenommen wurde: Für die USA wären die Wohlstandsgewinne umso höher, je weiter reichend das Abkommen wäre. In der EU seien die Auswirkungen länderspezifisch unterschiedlich, in Deutschland stellten sich sowohl die Veränderungen in den Handelsströmen als auch die Wohlstandsgewinne unabhängig vom Umfang des Abkommens als moderat dar. In Großbritannien beispielsweise seien höhere Wohlstandsgewinne zu erwarten; in einigen südlichen Ländern würden sich bei moderaten Wohlstandsgewinnen die Handelsströme je nach Intensitätsgrad des Abkommens stärker verändern.

Insbesondere am zweiten Konferenztage kristallisierten sich die möglichen Stolpersteine des Abkommens deutlich heraus. Susan Aaronson, Professorin an der George Washington University in Washington, D. C., ging der Frage nach, ob Verhandlungen über Handelsabkommen nicht zuletzt deshalb umstritten seien, weil sie größtenteils hinter verschlossenen Türen abliefen und von einer Aura der Geheimhaltung umgeben seien. Dies schüre den Verdacht einer zunehmend kritischeren Öffentlichkeit, dass die Inhalte und Beschlüsse von Freihandelsverhandlungen nicht die Interessen der Bürger widerspiegeln, sondern vor allem die Partikularinteressen von Unternehmen und wirtschaftlich starken Interessen berücksichtigen.

Aaronson schloss ihre Ausführungen mit einigen Empfehlungen für die Gestaltung von Verhandlungen über Freihandelsabkommen: Handelsabkommen würden nicht nur zwischen Marktteilnehmern geschlossen, sondern zwischen Regierungen, die der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig seien. Die Verhandlungsführer müssten klarer Rechenschaft ablegen, wie sie einerseits Vertraulichkeit und zeitweise Geheimhaltung zum Zwecke effektiver Verhandlungen mit den Normen der für Demokratien konstitutiven Offenheit und Transparenz in Einklang bringen wollen. Mittlerweile, so Aaronson, sei das „Wie“ von Handelsverhandlungen nicht weniger wichtig als das „Was“, also deren materielle Inhalte. Daher sprach sie sich für Einbeziehung der interessierten Öffentlichkeit durch Online-Konsultationen aus.

Wie stehen zwei traditionell gegenüber Freihandelsabkommen kritisch eingestellte wichtige Gruppierungen zu TTIP? Diese Fragen beantworteten die Vorträge der Handelsexpertin des US-Gewerkschaftsdachverbandes AFL-CIO, Celeste Drake, und der Umweltjuristin Christiane Gerstetter vom Ecologic Institute in Berlin. Beide vertieften zunächst Argumente, die bereits in der Podiumsdiskussion zur Sprache gekommen waren.

Als besonders kritisch erachten die zivilgesellschaftlichen Gruppierungen die Aufnahme eines sogenannten „Investitionsschutzabkommens“ in das Abkommen. Stein des Anstoßes ist insbesondere das Investor-State Dispute Settlement (ISDS) mit Vereinbarungen über Schiedsgerichte, die Streitfälle zwischen Unternehmen und Regierungen entscheiden sollen. Diese Schiedsgerichte tagen nicht öffentlich; die Entscheider sind in anderen Verfahren als Vertreter der Verfahrensbeteiligten tätig; ihre Entscheidungen sind endgültig, da es keine weitere Instanz gibt; die Klagesummen sind teilweise erheblich; die Zahl der Verfahren hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen.

Befürchtet wird, dass ISDS als Einfallstor für Unternehmensklagen dienen könnte, die das Ziel haben, staatliche Regulierungen, etwa im Bereich des Umweltschutzes oder der Sozialpolitik, zu unterbinden. Doch in der Diskussion wiesen einige Wissenschaftler darauf hin, dass zum Beispiel die EU-Staaten, besonders die Bundesrepublik Deutschland, Hunderte von bilateralen Handelsabkommen – insbesondere mit Nicht-EU-Staaten, die wirtschaftlich und politisch weniger weit entwickelt sind – geschlossen haben, in denen genau solche Schiedsgerichtsverfahren vereinbart wurden. Dem wurde jedoch entge-

gegehalten, dass externe Schiedsgerichtsverfahren gar nicht nötig seien, weil sowohl die USA als auch die EU-Staaten über eine unabhängige und gut funktionierende „normale“ Gerichtsbarkeit verfügten, was in Entwicklungsländern oft nicht der Fall sei.

Beide Referentinnen lehnten TTIP nicht grundsätzlich ab, da sie das Potenzial eines transatlantischen Freihandelsabkommens in puncto Verbraucherschutz, Umweltschutz und Arbeitnehmerstandards beispielgebend für künftige Handelsabkommen zu wirken, grundsätzlich erkennen, waren aber hinsichtlich der Realisierungschancen eines neuartigen, also umwelt-, verbraucher- und arbeitnehmerfreundlichen Abkommens angesichts der Konstellationen der Verhandlungsrunden sehr skeptisch. Gemeinsame transatlantische Bemühungen zu verbessertem Klima- und Umweltschutz, so Gerstetter, könnten auch jenseits von Handelsverhandlungen unternommen werden. Unter dem Strich berge TTIP umweltpolitisch mehr Risiken als Chancen.

Abschließend stellte Daniel Ikenson vom Cato Institute in Washington, D. C., auf der Basis jüngster Meinungsumfragen in den USA und in Europa Überlegungen zu möglichen Erfolgsfaktoren für TTIP an. Eine deutliche Mehrheit der befragten Bürger erwarte, dass ein Abkommen mittleren Umfangs bis 2015 oder 2016 erreicht werden könnte, ganz gleich, ob sie dies befürworteten oder nicht. Nur eine sehr kleine Minderheit erwarte das vollkommene Scheitern der Verhandlungen, eine größere Minderheit rechne mit einem sehr umfassenden Abkommen. Hinsichtlich der Prioritäten sei klar, dass eine Mehrheit der Befragten die Angleichung von Produktstandards und Regulierungen als zentral für das Zustandekommen eines Abkommens erachte, wohingegen Fragen wie Investorenschutz oder die Angleichung von Umweltstandards als weniger wichtig erachtet würden.

Fazit

Die große Mehrheit der in Heidelberg versammelten Experten sah TTIP als Chance, in ganz unterschiedlichen Bereichen internationale Standards zu setzen, die später auch als Modell für andere Freihandelsabkommen dienen könnten. Die Hoffnung auf bescheidene Wohlstandsgewinne besteht nach Ansicht der Mehrheit der in Heidelberg versammelten Experten einerseits zu Recht, andererseits gebe es weder einen rationalen Grund für übertriebene Erwartungen noch Gründe für die Dämonisierung des Abkommens als Wurzel aller möglichen sozialen und ökologischen Übel. Allerdings sind für einige Experten die möglichen Erträge des Abkommens zu gering, um das Risiko hoher Kosten für manchen Arbeitnehmer, Verbraucher und die Umwelt zu rechtfertigen.

Einigkeit besteht bei den meisten Befürwortern und Skeptikern, dass es eine Debatte um die angemessenen Transparenzstandards bei Handelsverhandlungen – nicht zuletzt bei der Vergabe von Verhandlungsmandaten – geben muss und dass der gegenwärtige Transparenzstandard bei TTIP noch sehr unbefriedigend ist.

Mit dieser Bilanz wurde eines der Hauptziele der Veranstalter, nämlich die TTIP-Debatte zu versachlichen, uneingeschränkt erreicht. Die Entwicklungen seit Abschluss der Konferenz – wie die wachsende Opposition gegen Investorenschutzabkommen und Schiedsgerichte gerade auf Seiten der deutschen bzw. europäischen Verhandlungsseite, das Unbehagen der Wirtschaft über zu geringe politische Unterstützung auf beiden Seiten des Atlantik, die politischen Schwierigkeiten des Abkommens im Kongress und im Europäischen Parlament, die Zerrissenheit grüner und sozialdemokratischer Parteien und Strömungen hinsichtlich der Wünschbarkeit von TTIP – beweisen, dass die Konferenz tatsächlich Einzelfragen des Abkommens wie auch des Verfahrens thematisieren konnte, ohne dabei die Gesamtwirkung des Abkommens aus den Augen zu verlieren.