

Einführung in den Themenschwerpunkt

Valentin Beck

Die ökonomischen und politischen Implikationen internationaler Handels- und Investitionsschutzabkommen wurden lange vor allem von Experten debattiert. Seit Bekanntwerden der Pläne zu einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen den USA und der EU spielt dieses Thema jedoch auch im weiteren öffentlichen Diskurs eine zunehmend größere Rolle. TTIP wäre das umfangreichste Handelsabkommen der Geschichte: Es würde die beiden größten Wirtschaftszonen der Welt vereinen, deren Wirtschaftsleistung sich zusammen auf ca. 60 % des weltweiten Bruttoninlandsprodukts beläuft. TTIP ist allerdings scharfer Kritik ausgesetzt, die von einer breiten und länderübergreifenden Koalition von hunderten von Organisationen getragen wird – darunter viele etablierte NGOs, Gewerkschaften und politische Parteien. Aus diesem Grund ist es derzeit (November 2016) ungewiss, ob TTIP jemals Wirklichkeit werden wird. Die eingehende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem und anderen vorgeschlagenen Handelsabkommen hat jedoch in jedem Fall ihre Berechtigung. Denn zum einen ist es immer noch möglich, dass TTIP trotz aller Widerstände eines Tages beschlossen und ratifiziert wird. Zum anderen wirft dieses Abkommen Fragen auf, die unabhängig vom Ausgang der es umkreisenden politischen Kämpfe eine bleibende Relevanz haben.

Die Problematiken, die in der Debatte über TTIP in den gesamtgesellschaftlichen Diskurs vorgedrungen sind, sind größtenteils genereller Art. Sie betreffen institutionelle Kernaspekte des derzeitigen Welthandelsystems und erstrecken sich daher auch auf andere schon verabschiedete oder sich noch in Planung befindende Handels- und Investitionsschutzabkommen. Im zunehmenden Fokus der Öffentlichkeit stehen neben TTIP

insbesondere noch das mittlerweile unterzeichnete, aber noch nicht ratifizierte Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA); die Transpazifische Partnerschaft (Transpacific Partnership, TPP) zwischen den USA und einer Gruppe von derzeit 11 anderen Ländern im asiatisch-pazifischen Raum, die im Februar 2016 vertraglich beschlossen wurde, aber derzeit ebenfalls noch nicht ratifiziert ist; sowie das sich noch in Aushandlung befindende und 23 Länder umfassende Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, TISA). Darüber hinaus sind weltweit schon ca. 3000 weniger bekannte und zumeist bilaterale Handels- und Investitionsschutzabkommen in Kraft, die einige strukturelle Ähnlichkeiten zu den derzeit im Zentrum der Debatte stehenden Verträgen aufweisen.¹ Die vorgesehenen oder schon implementierten Abkommen beinhalten in der Regel ein Investitionsschutzregime, das ausländischen Investoren nach Ratifizierung der Verträge prozedurale und materielle Sonderrechte einräumt. Über die Problematisierung dieses umstrittenen Elements hinaus stellt sich allgemeiner die Frage, ob es möglich ist, die ökonomische Globalisierung mit Desideraten wie der besseren demokratischen Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten, der Reduzierung von ökonomischen Ungleichheiten und des besseren Verbraucher-, Arbeitnehmer-, Umwelt- sowie Klimaschutzes in Einklang zu bringen.

Der vorliegende Themenschwerpunkt mit Beiträgen von Lisa Herzog, Christian Neuhäuser und Matthias Goldmann ist der eingehenderen Beschäftigung mit diesen The-

¹ Vgl. Markus Krajewski, Menschenrechte und internationales Investitionsrecht, in: Zeitschrift für Menschenrechte 2 (2012), S. 120-134, hier S. 122.

men gewidmet. In dieser Einführung sollen zunächst einige übergreifende Kritikpunkte an TTIP und anderen internationalen Handels- und Investitionsschutzabkommen dargestellt werden, um dann anschließend die Schwerpunktbeiträge kurz vorzustellen.

Die Kritik an TTIP und seinen Geschwisterabkommen richtet sich in der Regel nicht auf die Freihandelsidee als solche. Vielmehr geht es um konkretere und womöglich sogar im Widerspruch mit dieser Idee stehende Anwendungsaspekte, die erstens die Natur der gegenwärtigen Verhandlungen über die jeweiligen Abkommen sowie zweitens deren Kernaspekte nach ihrer möglichen Ratifizierung betreffen. Im Rahmen des ersten Kritikstrangs wird bemängelt, dass die Verhandlungen aus der Perspektive der allgemeinen Öffentlichkeit weitgehend intransparent vorstättengingen und nicht demokratisch legitimiert seien. Diese fänden unter engem Einbezug von Unternehmensvertretern und insbesondere großer Konzerne und zugleich unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit sowie teils selbst von politischen Repräsentanten und relevanten politischen Gremien statt. Der disproportionale Einfluss von Konzernvertretern wird darüber hinaus auch an weithin bekannten allgemeinen Phänomenen festgemacht, darunter die zu laxen Regulierung der Wahlkampffinanzierung besonders in den USA, der auf beiden Seiten des Atlantiks in unterschiedlichen Spielarten zur Geltung kommende „Drehtürmechanismus“, die unverhältnismäßig große Zahl von Lobbyisten im Vergleich zu EU-Repräsentanten und -Bürokraten in Brüssel sowie die privatwirtschaftliche Finanzierung von „Expertenstudien“ zu ökonomischen Auswirkungen von Handelsabkommen.

Der zweite Strang der Kritik betrifft die Implikationen von TTIP und anderen Abkommen *nach* ihrer Einsetzung. Dabei geht es einerseits um prozedurale Aspekte einschließlich der Frage nach der Gefährdung von sozialen und ökologischen Standards. Andererseits geht es um die möglichen Auswirkungen der Abkommen auf die Verteilung von ökonomischen Vorteilen im engeren Sinn. Zunächst zu den prozeduralen Bedenken: Auch der letzte Entwurf

von TTIP sieht Schiedsgerichte und einen sogenannten Regulierungsrat vor. Es sind primär diese Instrumente der Staat-Investor-Streitbeilegung, mit denen sich die Sorge verbindet, dass ein völkerrechtlich bindendes Abkommen wie TTIP die regulatorische Kompetenz von Parlamenten dauerhaft eindämmen und somit auch die demokratische Legitimation von Regelsetzungsprozessen unterminieren könnte. Aus Sicht der Kritiker hätte TTIP negative Folgen für Konsumenten und Arbeitnehmer. Befürchtet wird die Abschwächung von Regeln und Standards verschiedener Art, darunter Standards zum Schutz der Gesundheit, der Privatsphäre, der Umwelt und des Klimas. Auch Standards zum Schutz von Arbeitnehmerrechten sowie zur Regulierung der Finanzwirtschaft seien nicht vor einer schleichenden Aushöhlung gefeit.

Von solchen eher an prozeduralen Aspekten festgemachten Bedenken ist nun eine Kritik zu unterscheiden, die auf die ökonomischen Vor- und Nachteile von TTIP für verschiedene Bevölkerungssegmente abstellt. Problematisiert wird in diesem Zusammenhang, dass sich (*ceteris paribus*) die ökonomischen Ungleichheiten *innerhalb* der geplanten Handelszone durch das Abkommen vergrößern könnten – zumindest dann, wenn dem nicht gezielt durch sozialpolitische Maßnahmen entgegen gewirkt werde. Darüber hinaus werden auch die möglichen externen Wirkungen von TTIP auf Menschen *außerhalb* der Handelszone kritisch gesehen. Die Gefahr sei hoch, dass Menschen in armen Ländern durch das Abkommen ökonomisch schlechter gestellt und ihre Subsistenzrechte gefährdet würden.

Diese und eine Reihe weiterer mit TTIP verbundener demokratietheoretischer und menschenrechtlicher Bedenken werden in den Beiträgen von Lisa Herzog, Christian Neuhäuser und Matthias Goldman fundiert beleuchtet und theoretisch reflektiert. Den Anfang macht Lisa Herzog mit ihrem Beitrag „TTIP und die Funktionsbedingungen moralisch rechtfertigbarer Märkte“. Herzog gewinnt dem Gang der öffentlichen Debatte über TTIP etwas Positives ab. In ihr werde eine Einsicht klar artikuliert, die zumindest bis zum Beginn der Finanzkrise im

Jahr 2007 keineswegs einen Allgemeinplatz bildete: Dass die Regulierung von Märkten eine genuin politische Aufgabe sei, die nicht den Marktakteuren selbst überlassen werden dürfe. Um darzulegen, was bei der Implementierung von Handelsabkommen auf dem Spiel stehe, unterscheidet Herzog zwischen drei Arten der Schädigungen durch Markttransaktionen, die in idealisierten ökonomischen Modellen oftmals ausgeblendet werden: Schädigungen innerhalb von Markttransaktionen, Schädigungen Dritter und Schädigungen ganzer Gesellschaften. Herzog zufolge muss es bei der Implementierung von Handelsabkommen einerseits darum gehen zu versuchen, „hohe Standards“ in dem Sinn zu setzen, dass diese Arten von Schädigungen nach der Implementierung der Abkommen reduziert werden. Andererseits müsse auch ein stärkeres Augenmerk darauf gelegt werden, wer die Macht besitze auf die Regulierung von Märkten Einfluss zu nehmen. Die bisherigen Verhandlungen über TTIP zeigten, dass dem genuin politischen Charakter der Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten nicht genügend Rechnung getragen worden sei. Denn Konzernen – also Akteuren, die eigentlich nur Spieler im Feld sein sollten – werde durch hinlänglich bekannte, aber nichtsdestoweniger problematische Einflussmöglichkeiten zu viel Gestaltungsmacht eingeräumt; und dies sowohl in den Verhandlungen über TTIP als auch in dessen vorgesehenen Kerninstitutionen wie insbesondere dem rechtlichen Instrument der Schiedsgerichtsbarkeit.

In seinem Aufsatz „Ist TTIP alternativlos? Ein Problemaufriss aus sozialliberaler Perspektive“ wägt Christian Neuhäuser verschiedene in der öffentlichen Diskussion geäußerte Argumente für und wider TTIP gegeneinander ab. Dazu widmet er sich zunächst demokratietheoretischen Bedenken bezüglich des intransparenten Charakters der Verhandlungen über dieses Abkommen sowie bezüglich des vorgesehenen Elements der Schiedsgerichtsbarkeit. Ins Verhältnis dazu setzt er Argumente für TTIP, die auf dessen vermeintlich positive ökonomische Wirkungen abzielen. Von dieser dialektischen Konstellation, die den Kern der derzeitigen öffentlichen Debatte über TTIP

ausmache, hebt Neuhäuser ein bisher eher peripheres, aber ihm zufolge ernster zu nehmendes Argument für TTIP ab. Demzufolge gehe es für Europa bei der Implementierung von TTIP nicht so sehr um die ökonomische Verbesserung im Vergleich zum Status quo, sondern um die Verhinderung eines längerfristigen Verlusts an Konkurrenzfähigkeit in der Weltwirtschaft, aus dem auch ein schleichender Abbau von Sozialstandards resultieren könnte. Obwohl eine solche Entwicklung Neuhäuser zufolge nicht unrealistisch sei, müsse jedoch auch der normative Status der auf sie verweisenden Warnung bedacht werden. Denn sie baue auf der Annahme auf, dass Staaten beim Abschluss von Handelsabkommen stets nur das ökonomische Interesse ihrer Bevölkerungen im Blick haben dürften und keine Verantwortung für externe Wirkungen auf Unbeteiligte trügen. So kommt Neuhäuser am Ende seines Problemaufrisses zu einem Befund, in dem die Argumente gegen diejenigen für TTIP überwiegen.

Matthias Goldmann vertieft in seinem Beitrag „Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: eine menschenrechtliche Perspektive“ die Beschäftigung mit den von Handelsabkommen wie TTIP aufgeworfenen Verteilungsfragen. Goldmann geht davon aus, dass die Ratifizierung von Handelsverträgen wie TTIP stets sowohl ökonomische Vorteile für manche gesellschaftliche Segmente und Nachteile für andere Gruppen – insbesondere in Form von negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation Geringqualifizierter – bieten. Im Zuge dessen könne auch die Gewährleistung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (WSK-Rechten) in den Handelszonen unter Druck geraten. Somit stelle sich die Frage nach der Finanzierung der zur Sicherstellung von WSK-Rechten benötigten sozialstaatlichen Kompensationsleistungen für Benachteiligte. Goldmann betrachtet den Nexus zwischen der Debatte über Handelsabkommen und derjenigen über internationale Steuergerechtigkeit, die zuletzt im Jahr 2016 durch die Enthüllung der Panama-Papers neu entflammt ist. Hierzu beschreibt er zunächst problematische Dynamiken des legalen – aber schädlichen –

Steuerwettbewerbs sowie Praktiken der illegalen Steuerhinterziehung, die jeweils ökonomische Ungleichheiten fördern und in einem engen Zusammenhang mit der Globalisierung des Handels stehen. In einem letzten Schritt skizziert Goldmann, wie internationale Handelsabkommen durch konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der beschriebenen Steuerpraktiken flankiert werden und so auch dem Desiderat der Gewährleistung von WSK-Rechten durch die Erhöhung des Steueraufkommens Rechnung tragen könnten.

Die Beiträge des vorliegenden Themenschwerpunkts zeigen, dass die Verhandlungen über TTIP und andere Abkommen tiefgreifende Fragen für die praktische Philosophie und Rechtswissenschaft bereithalten. Im Rahmen Ersterer sind auf der Ebene der nichtidealen Theoriebildung gleich mehrere Disziplinen angesprochen: Internationale Handelsabkommen werfen neben demokratie- und gerechtigkeits-theoretischen insbesondere auch wirtschafts- und unternehmensethische Fragen von erheblicher Tragweite auf. Diese philosophischen Disziplinen sowie die Rechtswissenschaft und die kritische Ökonomie können jeweils einen konstruktiven Beitrag zur Erarbeitung von institutionellen Lösungen leisten, welche die Anliegen aller Betroffenen auf angemessene Weise berücksichtigen.