

Schließlich könnte sich im Bereich Datenschutz die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Cyber-Security sowie ein verstetigter transatlantischer Dialog zu Verstößen von Datenschutzpraktiken positiv auf die Verbrauchersicherheit sowie -information auswirken, da diese Maßnahmen der Tatsache Rechnung tragen, dass Datenverkehr nicht an Grenzen Halt macht und den Gefahren für Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt am besten mit globalen Ansätzen begegnet werden kann.

Die Analyse der Instrumente zur Integration des transatlantischen Marktes hat gezeigt, dass TTIP – trotz der teilweise sehr kontrovers geführten gesellschaftspolitischen Diskussion – durchaus Potenziale zur Steigerung der allgemeinen Verbraucherwohl意思 birgt. Diese können jedoch nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn der bisherige enge Fokus der Ver-

handlungen auf den Abbau von Handelshemmnissen um ein modernes und breites Verständnis von Verbraucherwohl意思 erweitert wird. Hierbei ist entscheidend, dass nicht nur ökonomische Interessen nach günstigen Gütern in den Fokus gestellt und verhandelt werden, sondern gleichermaßen Verbraucherinteressen nach Sicherheit, Informationen, Bildung und einem nachhaltigen Konsum.

(Die hier dargestellten Ergebnisse basieren auf der Studie »Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft [TTIP] und ihre möglichen Implikationen für Verbraucherinnen und Verbraucher«, die im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt wurde (Erscheinungsdatum voraussichtlich Mitte Oktober 2014, abrufbar unter <http://www.fes.de/wiso/index.php>). Die ausführliche Darstellung der Bewertung kann dort nachvollzogen werden.)



Jana Diels

ist Wiss. Mitarbeiterin beim Institut für Verbraucherpolitik (ConPolicy GmbH) und forscht u.a. zur Verbraucherpolitik.
diels@conpolicy.de



Christian Thorun

ist Geschäftsführer der ConPolicy GmbH und Professor für Politikwissenschaft an der Quadriga Hochschule Berlin.
thorun@conpolicy.de

Christiane Gerstetter

Viel Schatten, wenig Licht

TTIP aus Umweltsicht

»Handels-Deal unterminiert Gesundheits- und Umweltschutz«, so lautet eine Aussage in der aktuellen Diskussion zu der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Diskussionen über den Einfluss von Handelsabkommen auf die Umwelt und Umweltpolitik sind nicht neu – eine lebhafte Debatte dazu gab es insbesondere nach der Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995.

Empirisch sind die Umweltauswirkungen von internationalen Handelsabkommen oft uneindeutig und je nach Land und Abkommen unterschiedlich. In der ökonomischen Forschung werden verschiedene mögliche Effekte einer Handelsliberalisierung auf die Umwelt identifiziert: Direkte Auswirkungen sind die durch Handel produzierten CO₂-Emissionen sowie die Verbreitung z.B. von Pflanzenkrank-

heiten. Daneben – so die Theorie – kann verstärkter internationaler Handel folgende indirekte umweltrelevante Auswirkungen haben:

- Veränderungen in der Zusammensetzung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität der beteiligten Länder werden dadurch erwartet, dass sich die Wirtschaft in diesen Ländern auf diejenigen Bereiche konzentriert, in denen sie am effizientesten und wettbewerbsfähigsten ist.

- Es wird angenommen, dass durch die Schaffung von neuen Absatzmärkten die wirtschaftliche Aktivität und damit der Verbrauch an natürlichen Ressourcen in den beteiligten Ländern intensiviert werden könnte. Durch Effizienzgewinne könnte dies aber kompensiert werden.

- Handel kann auch zu einer weiteren Verbreitung von bestimmten Technologien – umweltfreundlichen wie umweltschädlichen – führen.

- Weiterhin wird angenommen, dass Handel zu mehr materiellem Wohlstand führe und mehr Wohlstand ab einem gewissen Niveau auch zu verstärktem Umweltschutz, unter anderem auf Grund entsprechender Nachfrage aus

Wohlstand durch Handel?

der Bevölkerung. Einzelne Studien kommen zu dem Ergebnis, dass der Ausstoß von Schadstoffen zunächst steigt, wenn das Pro-Kopf-Einkommen bis auf ein mittleres Niveau steigt, und dann wieder sinkt, sobald noch höhere Einkommen erzielt werden. Durch mehr Wohlstand durch Handel ließen sich – so die Annahme – auch eventuelle negative Umweltfolgen von verstärktem Handel kompensieren.

In Bezug auf TTIP gibt es erste quantitative Schätzungen, beispielsweise seitens der EU-Kommission, wonach selbst bei einem TTIP mit weitreichenden handelsliberalisierenden Regelungen nur wenig mehr CO₂-Emissionen und ein geringfügig höherer Verbrauch an natürlichen Ressourcen wie Wasser und Land zu erwarten wären. Die diesen Schätzungen zu

Grunde liegenden quantitativen Methoden sind allerdings umstritten und beruhen teilweise auf fragwürdigen Annahmen. Einige der erwarteten möglichen positiven Auswirkungen von Handel hängen zudem davon ab, dass es einen politischen Willen gibt, eventuelle Handelsgewinne in Umweltschutz zu investieren – dies passiert keineswegs zwangsläufig.

Was die quantitative Forschung zu Umweltauswirkungen von Handel zudem nicht oder zumindest nicht hinreichend genau abbilden kann, ist der Einfluss von Handelsabkommen auf gegenwärtige und zukünftige Umweltregulierung. Im Zusammenhang mit den TTIP-Verhandlungen ist dies aber ein entscheidender Punkt. Ein zentrales Ziel der Verhandlungen ist der Abbau von nicht-tariffären Maßnahmen, d.h. Gesetzen und sonstigen Maßnahmen, die den Marktzugang für ausländische Anbieter erschweren. Dazu gehören aus Handelssicht auch Umwelt-, Gesundheits- oder Verbraucherschutzregelungen. Im Fokus der Verhandlungen sind dabei besonders diejenigen, nicht wenigen Bereiche, wo größere Unterschiede in der Regulierung zwischen der EU und den USA bestehen. Dabei sind zwar die EU-Schutzstandards nicht durchgehend ambitionierter als diejenigen auf der US-Seite. Es gibt jedoch insgesamt deutliche Unterschiede nicht nur bezüglich Maßnahmendetails, sondern auch hinsichtlich der zu Grunde liegenden Annahmen und Prinzipien. So gilt in der EU-Umweltpolitik das Vorsorgeprinzip, welches Schutzmaßnahmen auch dann erlaubt, wenn noch keine gesicherten, abschließenden Erkenntnisse zu bestimmten Umweltrisiken bestehen. In den USA beruht Risikoregulierung hingegen sehr stark auf gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen.

TTIP soll Regeln enthalten und möglicherweise auch institutionelle Mechanismen schaffen, um die jeweiligen Rechtsordnungen aneinander anzugleichen. TTIP-Kritiker befürchten, dass solche Harmoni-

sierungsbestrebungen die bestehende EU-Umweltregulierung – z.B. zu gentechnisch veränderten Organismen oder Chemikalien – schwächen könnte. Dem stehen Aussagen seitens der Verhandlungsführenden auf Seiten der EU gegenüber, dass die bestehenden Umwelt-Regeln der EU nicht angetastet werden sollen und die Angleichung vor allem in Bereichen geschehen soll, wo dies ohne negative Auswirkungen auf das Schutzniveau der EU möglich ist.

Schwerwiegender als die Gefahr einer Abschwächung bereits existierender Umweltregelungen erscheint angesichts der Aussagen der Verhandlungsführungen auf Seiten der EU und des Verhandlungsmandats das Risiko einer Brems- oder Abschwächungswirkung auf künftige Umweltregulierung, ein sogenannter »chilling effect«. Dieser ist methodisch schwer nachzuweisen, denn dafür müsste aufgezeigt werden, dass internationale Handels- oder Investitionsabkommen der entscheidende Faktor dafür sind, geplante Umweltregulierung zu verhindern, zu verzögern oder abzuschwächen. Politische Maßnahmen sind aber Ergebnisse von Aushandlungsprozessen zwischen verschiedenen Akteuren und Interessen, in denen immer mehrere Faktoren eine Rolle spielen.

Dennoch ist die Annahme eines solchen »chilling effect« nicht abwegig. So wird z.B. in relevante Diskussionen um Rechtsetzungsakte auf EU-Ebene immer

*Investoren-
statt Verbraucher-
braucherschutz* wieder WTO-Recht einbezogen; die Verfolgung von Umweltinteressen wird damit zum rechtfertigungsbedürftigen Ausnahmetatbestand. Eine besonders kritische Rolle spielen im Zusammenhang mit TTIP geplante Regeln über Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren. Diese würden es Investoren erlauben, den jeweiligen Gaststaat wegen Verletzung der in TTIP enthaltenen Regeln zum Schutz von Investoren vor einem Schiedsgericht zu verklagen. Der Ausgang solcher Verfahren ist häufig unabseh-

bar; die Rechtsprechung zu auch für TTIP angedachten Investitionsschutzklauseln uneinheitlich. Damit setzen sich Staaten bei bestimmten regulatorischen Maßnahmen dem Risiko einer Klage durch Investoren aus. Klagen von Konzernen in noch laufenden Investor-Staat-Verfahren richten sich zum Beispiel gegen ein Moratorium bezüglich der Ausbeutung von Schiefergas in einer kanadischen Provinz oder die Stilllegung von Atomkraftwerken in Deutschland. Im ersten Verfahren macht der Investor einen Schaden von mindestens 250 Mio. kanadischen Dollar geltend. Angesichts solcher Verfahren und möglicher hoher Schadensersatzzahlungen liegt die Annahme nahe, dass ein Risiko solcher Klagen negative Auswirkungen in politischen Diskussionen um geplante Umweltmaßnahmen haben könnte. Zwar betont die EU-Kommission immer wieder, dass das Recht der Vertragsparteien, regulatorische Maßnahmen zu ergreifen, durch TTIP nicht angetastet werden solle; dies steht auch so im Verhandlungsmandat der Kommission. Die faktischen Auswirkungen rechtlicher Regelungen und ihre Auslegung durch ein Schiedsgericht lassen sich aber nicht präzise vorhersagen; ein »chilling effect« erscheint zumindest möglich.

Die Umsetzung von einigen der derzeitigen Verhandlungsvorschläge könnte zudem das diskursive Feld der Auseinandersetzung um künftige Politiken zu Gunsten von Handel verschieben. Generell ist ein Problem, dass Handelsabkommen in erster Linie von den für Handel zuständigen, tendenziell handelsfreundlichen und in Umweltbelangen wenig beschlagenen Teilen der jeweiligen Exekutive ausgehandelt werden, im Fall von TTIP von der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission und dem US Trade Representative (USTR). Bereits im jetzigen Diskurs zu TTIP werden aus Umweltsicht fragwürdige Messgrößen wie z.B. eine Steigerung des Bruttosozialprodukts verwen-

det. Einige der Pläne der EU-Kommission scheinen darauf ausgerichtet, Handelsinteressen gegenüber anderen Interessen zu einem noch stärkeren Gewicht in politischen Diskussionen zu verhelfen. Dazu gehört zum Beispiel, dass die US-Seite Kommentare zu geplanter EU-Gesetzgebung abgeben können soll, bevor die Gesetzgebungsentwürfe öffentlich gemacht und damit zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung zum Beispiel zwischen den EU-Organen werden. Weiterhin soll ein sogenannter Regulatory Cooperation Council mit Vertretern der Exekutive geschaffen werden, der dazu beitragen soll, dass Regulierungsmaßnahmen auf beiden Seiten des Atlantiks einander ähnlicher werden; damit würde ein weiteres Gremium geschaffen, das Handelsinteressen im EU-Politikprozess geltend machen könnte.

TTIP birgt also nach dem derzeitigen, in Details nicht bekannten Verhandlungsstand aus Umweltsicht einige Risiken – ein Mehrwert ist demgegenüber nicht erkennbar. Zwar können grundsätzlich auch Handelsmaßnahmen ein Mechanismus für pro-ökologische

Risiken ohne Potenziale

Marksteuerung sein. Beispiele sind Regeln über Zollabbau für umweltfreundliche Produkte oder eine Verpflichtung zum Abbau von Subventionen für fossile Energieträger. Das Verhandlungsmandat der EU-Kommission für TTIP sieht unter der Überschrift »Handel und nachhaltige Entwicklung« vor, dass auch Maßnahmen zur Förderung des Handels mit umweltfreundlichen Produkten »in Erwägung« gezogen

werden sollen – so die weiche Formulierung. Weiterhin soll eine verbesserte Umsetzung von Umweltabkommen Gegenstand der Verhandlungen sein. Insgesamt deutet aber einiges darauf hin, dass diese Umweltaspekte bei den TTIP-Verhandlungen nicht zentral sein werden. Zudem wird über solche Fragen bereits in anderem Rahmen verhandelt. Die USA und die EU brauchen also kein bilaterales Abkommen, um umweltorientierte Handelsmaßnahmen zu ergreifen. So sind beide an einer plurilateralen Initiative zum Abbau von Zöllen auf umweltfreundliche Produkte beteiligt, nachdem die entsprechenden Verhandlungen in der WTO bisher nicht erfolgreich abgeschlossen wurden. Ein anderes Beispiel ist die gegenseitige Anerkennung von Produkten aus biologischem Anbau, über die beide Parteien ein bilaterales Abkommen geschlossen haben.

Viele ambitionierte gesellschaftliche Entwürfe der Transformation zu einer nachhaltigen Gesellschaft gehen davon aus, dass ökologisch schädliche Produktions- und Konsumtionsmuster zurückgedrängt werden müssen und der Fokus auf regionalen Wirtschaftskreisläufen liegen sollte. Mit TTIP wird versucht, genau gegenläufige Wirkungen zu erzielen. TTIP birgt also aus Umweltsicht Risiken und fast keine Potenziale – kein TTIP wäre daher die beste Lösung. Die durch einen Stop der Verhandlungen frei werdenden personellen und finanziellen Ressourcen ließen sich gut für ein Nachdenken über Lösungen für die drängenden ökologischen Probleme unserer Zeit verwenden.



Christiane Gerstetter

ist Juristin am Ecologic Institut, einem Umwelt Think Tank mit Büros in Berlin, Brüssel und den USA. Sie ist Ko-Autorin verschiedener Studien zu TTIP aus Umweltsicht.

christiane.gerstetter@ecologic.eu