

"TTIP right" geht vor "TTIP light": US-Industrie fordert ein umfassendes Handelsabkommen mit der EU

Daniels, Laura von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Daniels, L. v. (2016). "TTIP right" geht vor "TTIP light": US-Industrie fordert ein umfassendes Handelsabkommen mit der EU. (SWP-Aktuell, 33/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46894-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

»TTIP right« geht vor »TTIP light«

US-Industrie fordert ein umfassendes Handelsabkommen mit der EU

Laura von Daniels

Seitdem die letzte Runde der Verhandlungen über das Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Ende Februar in Brüssel beendet wurde, forciert vor allem die US-Seite das Tempo. Dabei sah es in den vergangenen Monaten eher so aus, als hätten es die USA mit dem Abschluss des Freihandelsabkommens nicht eilig. Gemeinsam mit der EU-Kommission möchte die US-Handelsbehörde nun aber bis zum Sommer Kernprobleme des Abkommens lösen. Dies soll eine Einigung »im Grundsatz« bis Ende 2016 ermöglichen. Den optimistischen Ankündigungen lässt die US-Seite auch Taten folgen: Erstens wurde die Frequenz der Treffen auf Arbeitsebene bis zur nächsten offiziellen Verhandlungsrunde im Juli erhöht. Zweitens stehen bei diesen wöchentlichen Treffen zentrale Konfliktthemen (regulatorische Kooperation, Öffnung des Markts für öffentliche Aufträge) auf der Tagesordnung. Drittens gibt die Äußerung von Präsident Barack Obama auf der Hannover Messe am 24. April, er rechne mit einem ausgehandelten Vertrag bis Ende des Jahres, den TTIP-Verhandlungen zusätzlichen An Schub. Deren 13. Runde hat am 25. April in New York begonnen. Aus Sicht der US-Industrie soll die Obama-Regierung auf ein möglichst umfassendes Handelsabkommen mit der EU drängen und sich nicht mit einem »abgespeckten« zufriedengeben. Das schließt den Investitionsschutz für Unternehmen (ISDS) mit ein, der in Europa umstritten ist.

Seit Juni 2013 verhandeln die US-Handelsbehörde (USTR) und die EU-Kommission, die alle 28 EU-Mitgliedstaaten in Handelsfragen vertritt, über den Abschluss eines umfassenden Freihandelsabkommens. Nach der zwölften offiziellen Verhandlungsrunde in Brüssel, die am 26. Februar dieses Jahres endete, war von nennenswerten Fortschritten zunächst keine Rede. Nachdem die US-Seite im letzten Herbst das Transpacific Partnership-Abkommen (TPP) erfolgreich abgeschlossen hatte, fiel es ihr schwer, den

Verdacht von Verhandlungsmüdigkeit zu zerstreuen. Dieser Verdacht erhärtete sich, als der Sprecher des Weißen Hauses Anfang Februar erklärte, US-Präsident Barack Obama könne sich vorstellen, dass das TTIP-Abkommen erst nach Ende seiner Amtszeit abgeschlossen werde. Zwar nahm das Weiße Haus auf Druck der US-Handelsbehörde diese Aussage schnell wieder zurück. Ungeachtet dessen spiegelt das unglückliche Zitat das Verhalten der US-Seite wider, das noch bis Februar wenig Anlass gab, an

einen schnellen Abschluss von TTIP zu glauben. In Europa mehrte sich zuletzt auch offizielle Kritik an der US-Regierung, in zentralen Konfliktfeldern, wie dem Investitionsschutz für Unternehmen und der Öffnung des öffentlichen Beschaffungsmarkts, der EU-Kommission nicht genug entgegenzukommen. Im Vorfeld der 12. TTIP-Runde im Februar spekulierten Medien über einen »abgespeckten« Vertrag (»TTIP-light«), bei dem zentrale Konfliktpunkte ausgeklammert wären. Bereits nach Abschluss der offiziellen Verhandlungen dieser letzten Runde machten aber sowohl der Chefunterhändler der EU-Kommission als auch sein US-amerikanischer Kollege deutlich, dass beide Seiten alles daransetzten, bis Ende 2016 »im Grundsatz« eine Einigung zu erzielen.

Bestehende Konflikte bei TTIP

Eine solche Einigung setzt voraus, dass die EU und die USA eine Regelung vor allem für drei zentrale Konfliktfelder finden. Erstens ist unklar, ob sich die US-Seite bei TTIP auf die Forderung der EU einlässt, die Streitschlichtung bei Konflikten zwischen Unternehmen und Regierungen (Investor-State Dispute Settlement, ISDS) neu zu regeln. Zweitens gibt es bisher keine Einigung bei der Öffnung des Marktes für öffentliche Aufträge in den USA. Drittens ist offen, wie weit man mit der in TTIP generell vorgesehenen regulatorischen Kooperation zwischen US- und EU-Behörden gehen will.

Im Fall des Investitionsschutzes fiel auf, dass sich die US-Seite in überaus schleppendem Tempo an den Kompromissvorschlag der EU-Kommission herantastete. Die für TTIP zuständige EU-Handelskommissarin, Cecilia Malmström, hatte ihren Entwurf für ein neues Investment Court System (ICS) bereits Mitte September 2015 offiziell an die US-Seite übermittelt. Die EU-Kommission will Investitionsschutz-Verfahren transparenter und gerechter als bisher gestalten. Dazu schlägt sie die Schaffung eines internationalen Gerichtssystems vor, mit ständigen Richtern, öffentlichen Verhandlungen und einer Berufungsinstanz. Handels-

rechtsexperten in den USA lehnen den Entwurf der EU-Kommission jedoch bislang parteiübergreifend ab. Sie sehen den Aufbau einer internationalen Gerichtsbarkeit als unverhältnismäßiges Mittel an. Die US-Seite fürchtet mehr bürokratischen Aufwand und langwierige Verfahren, wenn im Rahmen von TTIP ein neues »Gerichtssystem« aus der Taufe gehoben wird, um Konflikte zwischen Investoren und Staaten beizulegen.

Im zweiten Konfliktfeld – der Öffnung US-amerikanischer öffentlicher Beschaffungsmärkte für europäische Anbieter – sind die USA der EU bisher kaum entgegengekommen. An der Marktöffnung sind vor allem die europäischen Industrieverbände interessiert, vorneweg der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Schon bei der Übernahme der »Buy American«-Klausel in das US-Konjunkturprogramm von 2009 gab es Beschwerden aus Europa. Die EU-Kommission fordert die Abschaffung der Regel, nach der bei öffentlichen Aufträgen generell nur Materialien verwendet werden sollen, die zu 100 Prozent in den USA produziert wurden. Die EU wünscht sich Zusagen der US-Bundesregierung, die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungsmarkts auch auf Ebene der Bundesstaaten und Kommunen voranzutreiben. Bis zum Beginn der 12. TTIP-Verhandlungsrunde am 22. Februar hatte die US-Seite aber noch nicht einmal einen schriftlichen Vorschlag zur Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungsmarkts eingereicht, während der Textvorschlag der EU-Kommission im Dezember 2015 vorlag. Zwar verhandelt die EU-Kommission seit Anfang März mit der US-Handelsbehörde wieder über das Thema. Allerdings kündigte die US-Seite gleich zu Anfang an, die EU-Kommission »wahrscheinlich enttäuschen« zu müssen, da der US-Entwurf keine Regelung für die Marktöffnung auf substaatlicher Ebene vorsehe.

Auch im dritten zentralen Konfliktfeld, der im Vertrag verankerten Verpflichtung zu einer »regulatorischen Kooperation« Washingtons und Brüssels, steht eine Einigung »im Grundsatz« noch aus. Hier haben beide Seiten unterschiedliche Auf-

fassungen darüber, wie weit die Kooperation in Zukunft gehen soll, konkret zum Beispiel welche Institutionen eine verstärkte Zusammenarbeit ermöglichen sollen. Zwar ist die EU-Kommission der US-Seite zuletzt mit einem Kompromissvorschlag entgegengekommen und hat ihre ursprüngliche Forderung nach Einrichtung eines übergeordneten Regulierungsrats fallengelassen. Auch erklärt sich Brüssel grundsätzlich bereit, bei geplanten Gesetzesvorhaben, die Auswirkungen für US-Firmen haben könnten, die Transparenz zu erhöhen. Aber die Forderung der US-Seite, ein dem eigenen »notes-and-comments«-Modell nachempfundenes Verfahren einzuführen, geht der EU-Kommission offenbar zu weit. Dieses Verfahren erlaubt es den betroffenen Industrien, aber auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Bürgerinnen und Bürgern in den USA, Beschwerden gegen geplante Gesetzesvorhaben publik zu machen, bevor darüber im US-Kongress abgestimmt wird.

Über die drei Kernbereiche hinaus fehlen Lösungen für weitere Streitpunkte, etwa für die Anerkennung regionaler Herkunftsangaben bei bestimmten europäischen Lebensmitteln. Unbeantwortet bleibt zudem die Frage, ob und wie weit sich beide Seiten auf die gegenseitige Anerkennung von Industriestandards bei Fahrzeugen, Medizin, Chemie- oder Kosmetikprodukten verständigen können. Nicht zuletzt steht auch die Frage der gegenseitigen Anerkennung von Datenschutzstandards einer Einigung auf einen gemeinsamen Vertragstext im Wege. Alle genannten Streitpunkte sind im Prinzip lösbar. Dafür sind aber möglichst bald politische Entscheidungen auf höchster Ebene zu treffen, wenn es bei den Verhandlungen über Details des Vertragstextes vorangehen soll.

US-Zeitplan für TTIP-Vertragstext

Während sich die US-Seite noch zu Beginn des Jahres eher verhalten zeigte, sieht Präsident Obama inzwischen gute Chancen für eine Einigung auf einen Vertragstext bis Jahresende. Der Strategiewechsel, den die

US-Handelsbehörde vollzogen hat, lässt sich mit der gegenwärtigen politischen Lage in den USA erklären. Bis heute steht TTIP weitgehend im Schatten von TPP, das für die Obama-Regierung stets die strategisch wichtigere Rolle gespielt hat. Das Pazifikabkommen war immer Teil einer breiter angelegten außenpolitischen Strategie, die darauf abzielt, die USA stärker nach Asien auszurichten (pivot to Asia). An TPP knüpft die US-Regierung die Hoffnung, ihre Hoheit über Standards und Regeln für den Handel in der gesamten Pazifikregion zu bewahren. Im besten Fall haben die USA Erfolg mit ihren Bemühungen, den Konkurrenten China zur Anerkennung der eigenen Standards zu bewegen; denn TPP ist ein offenes Abkommen, das einen späteren Beitritt Chinas zulässt. Da für die »außenpolitische Bilanz« der Obama-Regierung am Gelingen des TPP-Vertrags mehr hängt als an jenen anderer Handelsabkommen, ist es kaum verwunderlich, dass die Verhandlungen mit der EU über TTIP bisher nicht entscheidend vorangetrieben wurden. Das hat sich geändert, seitdem man sich im Oktober 2015 im Grundsatz auf den TPP-Vertrag geeinigt hat.

Würde es der US-Regierung gelingen, bis zur Jahreswende 2016 mit der EU zu einer Einigung auch über TTIP zu gelangen, könnte Obama als scheidender Präsident auch noch die Stärkung der transatlantischen Beziehungen für sich reklamieren. Selbst wenn die Ratifizierung des Handelsabkommens nicht mehr in seine Präsidentschaft fiel, könnten die Demokraten den außenpolitischen Erfolg eines Vertragsabschlusses mit der EU zum politischen Erbe der Obama-Präsidentschaft erklären. Zwar ist das Thema Außenhandel, inklusive der negativen Folgen für bestimmte Sektoren der US-Wirtschaft, zum Gegenstand einer hitzigen öffentlichen Debatte geworden. Seitdem der republikanische Bewerber um das Präsidentenamt, Donald Trump, den Außenhandel zum »Sündenbock« für Arbeitsplatzverluste und Lohnniveausenkungen gemacht hat, wagt es keiner der aussichtsreichsten Mitbewerberinnen und Mitbewerber in beiden politischen Lagern

mehr, für eine Ausweitung des Freihandels einzutreten.

Bei aller Skepsis gegenüber der Handelsliberalisierung lassen sich die Risiken eines Abkommens mit der EU aber nur schwer benennen. Im Allgemeinen herrschen in der EU höhere Arbeits- und Umweltstandards als in den USA. Und auch das von populistischen Kandidaten wie Trump häufig angeführte Argument, Arbeitsplätze wanderten im Zuge der Handelsliberalisierung aus den USA ins Ausland ab, verfängt mit Blick auf die EU nicht. Die politischen Wogen mögen augenblicklich beim Thema Außenhandel sehr hoch schlagen. Seitdem im Juni 2015 die Trade Promotion Authority (TPA) – eine Art Vollmacht, die der Kongress dem Präsidenten für die Verhandlungen über Handelsabkommen erteilt – übertragen worden ist, kann die US-Handelsbehörde mit der EU über TTIP verhandeln, ohne sich politischen Debatten über Details des Abkommens stellen zu müssen. Erst nach Schlussredaktion des Vertragstextes und nachdem man sich mit der EU im Grundsatz einig geworden ist, wird es im US-Kongress zu einer Aussprache kommen. Darauf folgt die Abstimmung über den gesamten Vertrag in beiden Häusern. Beide Freihandelsabkommen, TPP und TTIP, können nur dann noch vom amtierenden Kongress ratifiziert werden, wenn es die Obama-Regierung – wie bei der TPA-Abstimmung – erneut schafft, eine Mehrheit gegen Widerstand aus den Reihen der Demokraten zu organisieren. Dazu bräuchte sie die Stimmen der bislang verlässlich für den Freihandel votierenden Republikaner. Derzeit testen beide politischen Lager, wie sich die Stimmen verteilen könnten.

Kerninteressen auf US-Seite

Ob es nun gelingt, den TTIP-Vertrag aus dem US-Wahlkampf herauszuhalten und noch vor der Jahreswende 2016 abzuschließen oder nicht – am grundsätzlichen Interesse der US-Seite am Freihandel mit der EU besteht kein Zweifel. Im aktuellen Vorwahlkampf äußern sich die vier wichtig-

sten Kandidaten kritisch zum TPP-Abkommen oder geben vor, mit den Fehlern des North-Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA), dem Freihandelsabkommen der USA mit Kanada und Mexiko aus den neunziger Jahren, »aufräumen« zu wollen. Ungeachtet dessen gilt ein alter Grundsatz der Politik: Nach der Wahl sieht vieles anders aus. Eine Hillary Clinton als neue Präsidentin oder einer ihrer Konkurrenten als Präsident wird eine neue Strategie für wirtschaftliches Wachstum vorlegen müssen. Um die US-Wirtschaft konkurrenzfähig zu halten, muss das eine Strategie sein, die auf den Dienstleistungssektor als Zukunftsmarkt setzt, die Amerikas Handelsmacht wieder stärkt und das derzeitige Beschäftigungs- und Lohnniveau stabilisiert. Das wird nur im Einklang mit der US-Wirtschaft möglich sein, vor allem mit den exportorientierten Industriezweigen. Genau diese Industrien fordern jedoch den Abschluss der beiden großen Freihandelsabkommen.

Nutznieser von TPP

Der gerade ausgehandelte TPP-Vertrag lässt erkennen, welche Industrien der USA sich Vorteile vom erweiterten Freihandel ausrechnen. Hierzu zählen vor allem die relativ neuen Computer- und Technologieindustrien, Telekommunikation und Unterhaltung, aber auch die Finanzindustrie. Sie alle haben Vorteile von der Marktöffnung. Überdies profitieren sie von einem verbesserten Schutz der Rechte an geistigem Eigentum, der Einführung gemeinsamer Standards und Regeln, zum Beispiel im Wachstumsmarkt e-commerce, und auch von gemeinsamen Regeln für den Transfer von Daten.

Von TPP profitieren aber auch klassische Industrien, darunter die Pharma-, Auto- und Agrarindustrie. Zwar konnte sich die US-Pharmaindustrie nicht mit ihrer ursprünglichen Forderung durchsetzen, lange Patentlaufzeiten von zwölf Jahren festzuschreiben. Jedoch schützen die am Ende ausgehandelten Laufzeiten von fünf bis sieben Jahren die US-Hersteller vor einer sofortigen Einfuhr günstiger Generika aus Asien.

Die Auto- und Maschinenbauindustrie erwartet Vorteile aus dem Abbau von Zöllen, die den Innerfirmenhandel verbilligen. Auf der einen Seite werden die US-Autohersteller vor der unmittelbaren Konkurrenz durch zollfreie Importe aus Asien geschützt, denn hier konnte sich die US-Seite mit ihrer Forderung nach langen Übergangsfristen durchsetzen. Auf der anderen Seite rechnen die US-Hersteller damit, dass der Absatz ihrer Produkte in Ländern wie Malaysia und Vietnam steigt, die bis heute noch importierte Motoren mit sehr hohen Zöllen belegen. Darüber hinaus könnten sich für die US-Seite der Abbau nicht-tariflicher Handelshindernisse und die Festlegung gemeinsamer Standards positiv auswirken. So kommt der US-Autoindustrie eine neue Regel für die Herkunftsangaben zugute, auf die man sich mit den elf Pazifikpartnern einigen konnte. In Zukunft gilt Zollfreiheit, wenn mindestens 45 Prozent der Wertschöpfung in einem TPP-Mitgliedstaat erfolgt (siehe *SWP-Aktuell* 86/2015).

Unter NAFTA lag bei Autos der für Zollfreiheit erforderliche Mindestanteil lokal hergestellter Teile an der gesamten Wertschöpfung noch bei 62,5 Prozent. Autohersteller können also künftig mehr Fremtteile aus Drittländern verarbeiten, die nicht Mitglieder des Abkommens sind. Zwar fürchten etwa Gewerkschaftsvertreter aus dem US-amerikanischen »rust belt« die zunehmende Konkurrenz japanischer Autohersteller, die nun durch Nutzung günstiger asiatischer Autoteile mit niedrigeren Preisen auf den US-Markt drängen könnten. Dank der neuen Regel können aber auch die US-Hersteller ihre Produktionskosten senken.

Zuletzt gewinnt auch der US-Agrarsektor. Vor allem die US-Fleischindustrie profitiert davon, dass die Pazifikstaaten die in den USA geltenden Standards für Lebensmittelsicherheit, die relativ niedrig sind, als ausreichend anerkennen. Zwar rechnen einige sensible Segmente des US-Agrarsektors als Folge günstigerer Importe mit Verlusten. Um Verluste abzufedern und die Marköffnung in den USA mehrheitsfähig zu machen, einigten sich die Vereinigten Staa-

ten mit ihren Handelspartnern im Pazifikraum jedoch auf längere Übergangsfristen für den Zollabbau. Das soll zum Beispiel den Zuckerfarmern und Milchproduzenten helfen, deren Erzeugnisse bis dahin durch hohe Einfuhrzölle vor Konkurrenz geschützt waren. Als zentralen Verhandlungserfolg werten die exportorientierten US-Industrien schließlich den Investitionsschutz, den die zwölf Mitgliedstaaten im Rahmen von TPP vereinbart haben. Unternehmen erhalten damit Sonderklagerechte und können bei staatlichen Eingriffen schnell und ohne hohe bürokratische Hürden vor einem internationalen Schiedsgericht ihre Ansprüche auf Schadensersatz geltend machen.

Nutznieser von TTIP

An wirtschaftlicher Bedeutung steht TTIP aus Sicht der US-amerikanischen Schlüsselindustrien dem Pazifikabkommen in nichts nach, im Gegenteil. Mit TTIP können die USA ihre Marktmacht im internationalen Handel steigern. Nach Daten des Internationalen Währungsfonds (IWF) von 2014 werden in den TTIP-Mitgliedstaaten 46 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet, die TPP-Mitgliedstaaten kommen auf nur 36 Prozent. Auch bei den Anteilen an den globalen Exporten von Waren und Dienstleistungen liegt der TTIP-Raum (29%) vor dem TPP-Raum (23%), laut Daten der Welthandelsorganisation (WTO) aus dem Jahr 2014.

Zusammengenommen sind die Pazifikländer der größte Handelspartner der USA (41% des Warenhandels und 23% des Handels mit Dienstleistungen). Daraus ließe sich ableiten, dass das Interesse der USA an einem Abkommen mit dem Pazifikraum größer sein müsse als an einem Abkommen mit der EU. Nimmt man die Aufteilung der Waren- und Dienstleistungsexporte der USA jedoch genauer in den Blick, realisiert man, welche Bedeutung die EU für den US-Dienstleistungssektor hat. In diesem Sektor liegen die Exporte der USA nach Europa vor denen in den Pazifikraum. Zu den Exporteuren zählen vor allem Wachstumsindustrien wie

Computersoftware, Telekommunikation, Transport- und Finanzdienstleistungen.

Für die Außenwirtschaftsbeziehungen der USA spielen darüber hinaus die Direktinvestitionen (FDI) eine entscheidende Rolle. Auch hier hat der TTIP-Raum für die USA eine größere Bedeutung als der TPP-Raum. Nach US-Daten von 2014 gingen bis dahin 51 Prozent der aus den USA weltweit getätigten Direktinvestitionen in die EU, aber nur rund 21 Prozent in den TPP-Raum. In der Gegenrichtung haben die Geldanlagen der Europäerinnen und Europäer einen Anteil von fast 60 Prozent an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen in den USA (25% tätigten die Pazifikstaaten). Die Zahlen weisen auf eine tiefe Integration des transatlantischen Marktes hin. Um die Präferenzen der US-Regierung im Zusammenhang mit TTIP zu verstehen, lohnt über die gesamtwirtschaftliche Betrachtung hinaus auch ein Blick auf die Vorteile, die sich die wichtigsten US-Industrien vom transatlantischen Freihandelsabkommen versprechen.

Alte US-Industrien gewinnen bei TTIP

TTIP nützt der US-Autoindustrie einerseits, weil Zölle sinken und der Innerfirmenhandel damit günstiger wird. Abgesehen davon wären Automobil- und Maschinenbauindustrie klare Gewinner des Abkommens, wenn es eine verstärkte regulatorische Kooperation festschreibt. Und selbst wenn eine solche umfassende Verständigung auf konkrete Standards ausbliebe, würde das TTIP-Abkommen der US-Automobilindustrie immer noch Nutzen bringen. Sie erhofft sich Vorteile von den geplanten Expertenforen (regulatory councils), in denen in Zukunft gemeinsame Lösungen erarbeitet würden, zum Beispiel für die gegenseitige Anerkennung von Standards.

Für den Wachstumsbereich Industrie 4.0 wäre es für die beteiligten Unternehmen attraktiv, zu gemeinsamen Standards beim Datentransfer zu gelangen. Derzeit ist nicht einmal die Rechtslage bei der Übertragung von Daten europäischer Internetnutzer in die USA geklärt, wengleich eine Regelung

in Sicht ist. Noch ganz ungeklärt ist die Lage bei der transatlantischen Datenübertragung von Maschine zu Maschine. Mithilfe der »regulatory councils« könnte man sich in Zukunft auf neue Standards einigen. Dabei ginge es erstens um Standards der digitalisierten Produktion, für die Kommunikation zwischen Maschinen, und zweitens um Standards für den Datenschutz bei der Übertragung von Informationen.

Auch die US-Pharmaindustrie verspricht sich steigende Profite von der Öffnung des europäischen Markts, beharrt aber gleichzeitig auf den in den USA üblichen langen Patentlaufzeiten. Zusatzeinkünfte könnte ihr der Export neuer Produkte verschaffen. Schon heute sind zum Beispiel die US-Hersteller viel weiter mit der Entwicklung der sogenannten biologischen Arzneimittel, die mittels lebender Zellen produziert werden. Die US-Seite drängt mit diesen neuen Produkten auf den EU-Markt, für die Patentlaufzeiten von zwölf Jahren gelten sollen, wie sie in den USA üblich sind. Zwar lehnt es die EU-Kommission bisher ab, die langen Patentlaufzeiten anzuerkennen, gleichzeitig beharrt Brüssel aber auf der Preisbindung für rezeptpflichtige Arzneien. Am Ende werden beide Seiten einen Kompromiss finden müssen.

Für die chemische Industrie ist eine Senkung von Zöllen ebenso von Nutzen wie Fortschritte bei der gegenseitigen Anerkennung von Standards. Bei der Zulassung von Produkten ist die EU bislang strenger, weil sie den vorbeugenden Gesundheitsschutz zu beachten hat. Zwar rechnet die Chemieindustrie sowohl diesseits wie jenseits des Atlantiks nicht mit einer raschen Angleichung von Standards noch vor Abschluss des Vertrages. Im Zuge der vereinbarten regulatorischen Kooperation könnte die US-Chemieindustrie jedoch versuchen, Annäherungen der Standards zu erreichen und damit den Export nach Europa zu erleichtern.

US-Agrarexporteure rechnen damit, dass sie in Europa künftig mehr Fleisch, Milchprodukte und Obst absetzen können. Zollsenkungen sind dabei nur der Anfang, denn

auch hier ließen sich Gewinne steigern, wenn sich die EU mit den USA auf den Abbau nicht-tariflicher Handelshemmnisse einigt. Auch in diesem Fall geht es wieder um die gegenseitige Anerkennung von Gesundheitsstandards.

Großer Nutzen für neue US-Industrien

Die USA sind heute Europas wichtigster Absatzmarkt für Waren und Güter, neben dem Handel innerhalb der EU. Und auch im Handel mit Dienstleistungen konnte sich die EU in den letzten Jahren einen Überschuss gegenüber den USA sichern. Allerdings sind die USA noch immer Weltmarktführer bei Dienstleistungen, wenn man auf die Leistungen einzelner Länder schaut. Seit Ende der Finanzkrise steigt der Export von Dienstleistungen in den USA ohne Unterlass und bringt der US-Wirtschaft wichtige Einkünfte. Und auch die Bilanz im Handel mit der EU könnte sich durch TTIP für die USA klar verbessern, wenn im Vertrag die Marktöffnung festgeschrieben wird.

Falls eine Einigung auf bestimmte Standards zustande kommt, hätte auch dies Vorteile für die USA. Beispielsweise werden gerade zwischen der EU und den USA neue Regeln und Gesetze zum Datenschutz ausgehandelt, die aber noch nicht ratifiziert worden sind, wie das Privacy-Shield-Abkommen (siehe *SWP-Aktuell 10/2016*). Davon werden Software-Hersteller und generell Anbieter digitaler Dienstleistungen unmittelbar betroffen sein. Zusehends an Bedeutung gewinnen zudem gesetzliche Regelungen zum sogenannten »e-commerce«. Bisher kann die EU hier Gesetze ändern, ohne die Vertreter der digitalen Wirtschaft aus Silicon Valley, Austin oder Seattle in den USA mit einzubeziehen. Nach derzeitigen Plänen für die regulatorische Kooperation zwischen der EU und den USA müssten amerikanische Unternehmen künftig über die Einführung neuer EU-Regeln informiert werden und dürften dazu – wie die europäischen Unternehmen – offiziell in Brüssel Stellung nehmen.

Industrie für umfassendes Abkommen

Sowohl die klassischen als auch die neuen Industrien haben großes Interesse an einem umfassenden Abkommen, das auch den Investitionsschutz – wie in anderen Freihandelsabkommen – mit einschließt. Unternehmen sollen dadurch nicht nur vor entschädigungsloser staatlicher Enteignung ihres Eigentums geschützt werden. Mit einem in TTIP verankerten Investitionsschutz-Verfahren (Investor-State Dispute Settlement, ISDS) erhielten Unternehmen auch sogenannte Sonderklagerechte vor einem internationalen Schiedsgericht, wenn ein Staat diese Unternehmen enteignet. Unter den Begriff der Enteignung fällt nach der Definition in Standardabkommen der USA und der EU auch das Ausbleiben »erwarteter Gewinne«. Wenn ein Unternehmen nachweisen kann, dass Gesetzesänderungen zu erwartende Gewinne schmälert, stehen ihm Entschädigungen zu. Ein um Regelungen zum Investitionsschutz »abgespeckter« TTIP-Vertrag wäre aus Sicht der wichtigsten US-Industrien ein Rückschritt. Dazu passt die Äußerung des US-Chefunterhändlers für TTIP, Dan Mullaney, nach Abschluss der 12. Verhandlungsrunde, man gebe »TTIP-right« klar den Vorzug vor »TTIP-light«.

Ausblick

In den USA, wo Themen des Außenhandels normalerweise keine innenpolitische Rolle spielen, wird seit einiger Zeit eine heftige Debatte über die negativen Auswirkungen des Freihandels geführt. Generell könnten die USA mit den beiden Freihandelsabkommen TPP und TTIP wichtigen handelspolitischen Boden zurückgewinnen, der seit Anfang der Jahrtausendwende verlorengegangen ist. Ein Vergleich der Handelsströme und Direktinvestitionen zwischen den USA und dem Pazifikraum einerseits und der EU andererseits zeigt, wie wichtig die wirtschaftlichen Beziehungen zu Europa immer noch sind. TTIP ist aus wirtschaftlicher Sicht für die USA genauso bedeutsam wie TPP. Gleichzeitig sind die »politischen Kosten« von TTIP – der Aufwand, der zu

treiben ist, um das Abkommen durch den US-Kongress zu bekommen – relativ gering. Das würde umso mehr gelten, wenn es der Obama-Regierung gelänge, das in den USA weitaus umstrittenere TPP-Abkommen noch in diesem Herbst zu ratifizieren.

Gegen das Handelsabkommen mit der EU, das in den USA noch nicht auf dem »politischen Radar« der meisten Bürgerinnen und Bürger aufgetaucht ist, wird im Lager der Demokraten bisher nur leise Kritik geäußert. Der mächtige Verband der amerikanischen Industriegewerkschaften AFL-CIO, der bei der Erteilung der Trade Promotion Authority (TPA) noch enormen Druck auf demokratische Abgeordnete ausgeübt hat und Stimmung gegen TPP macht, bewertete das Abkommen mit der EU offiziell positiv. Da in Europa eher höhere Arbeits- und Umweltschutzstandards gelten würden, so die Argumentation des Verbands, drohe den US-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmern keine Gefahr. Trotzdem steht AFL-CIO im Kontakt mit TTIP-kritischen NGOs und Gewerkschaftsverbänden aus Europa.

Kritiker des Freihandels in den USA teilen die Befürchtungen, die in Deutschland, Österreich, Luxemburg und zunehmend in Frankreich gehegt werden, TTIP komme in erster Linie großen Konzernen zugute, denen das Abkommen mit dem Investitionsschutz und der geplanten regulatorischen Kooperation einseitig Vorteile verschaffe. Auch im Lager der Kritiker einer erneuten Liberalisierung von Finanzmarktgeschäften, denen in den USA mit dem Dodd-Frank-Gesetz enge Schranken gesetzt wurden, regt sich seit Beginn der TTIP-Verhandlungen Unmut. Die prominente Senatorin Elizabeth Warren und die Publizistin Lori Wallach, Direktorin der NGO Public Citizen, warnen vor einer Aufweichung der Finanzmarktregulierung durch die Hintertür eines Handelsabkommens mit Europa. Dabei erteilt die Obama-Regierung bisher jeder Art von Gesprächen über Finanzgesetze und die gegenseitige Anerkennung von Standards (Eigenmittelregeln für Banken, Regeln für den Derivate-Handel) eine

klare Absage. Und noch hat sich im linken und gewerkschaftsnahen Lager in den USA keine Bewegung formiert, die gegen TTIP opponieren würde.

Das Lager der Republikaner, die traditionell – auch unter der Obama-Regierung – für den Freihandel eintreten, zeigt sich derzeit gespalten in der Frage, wie man sich im Wahlkampf zur Öffnung des US-Markts positionieren soll. Um dazu eine Lösung zu finden, müssten die Republikaner eine Debatte darüber führen, wie man mit negativen Auswirkungen der Globalisierung umgehen will – eine verteilungspolitische Frage. Wissenschaftliche Studien deuten darauf hin, dass es einen klaren Zusammenhang gibt zwischen Marktöffnung und Arbeitsplatzverlusten sowie Lohnniveaualsenkungen als Folge verstärkter ausländischer Konkurrenz. Diese negativen Auswirkungen konzentrieren sich auf bestimmte Branchen. Diejenigen, denen durch Handelsöffnung, aber auch durch strukturelle Änderungen wie etwa die Computerisierung der Produktion der Verlust ihres Arbeitsplatzes droht, gehören zu den Wählerinnen und Wählern, die mit größerer Wahrscheinlichkeit einem Kandidaten wie Donald Trump ihre Stimme geben. Andere republikanische Kandidaten haben überhaupt nur mit Unterstützung der Gesamtpartei eine Chance gegen Trump – und letztlich auch gegen die Kandidatin der Demokraten. Für diese Kandidaten dürfte es deutlich schwerer werden, sich im Wahlkampf gegen Freihandel, zumal mit Europa, zu positionieren. Denn das würde bedeuten, sich mit dem republikanischen Establishment und wichtigen Unterstützern aus der Industrie anzulegen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364