



DIE TRANSATLANTISCHE WIRTSCHAFTSPARTNERSCHAFT

DYNAMIK DURCH VERTIEFTEN HANDEL?



Konrad
Adenauer
Stiftung

DIE TRANSATLANTISCHE WIRTSCHAFTSPARTNERSCHAFT

DYNAMIK DURCH VERTIEFTEN HANDEL?



Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU

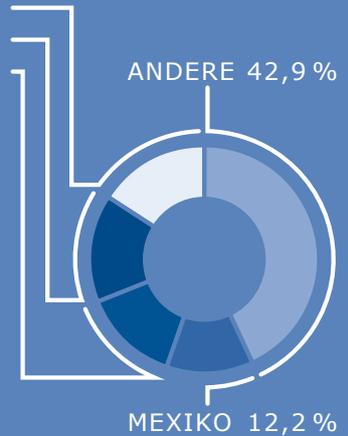
+0,4%

(65 MRD. EURO)
JÄHRLICHER WACHSTUMSBETRAG EINER FREIHANDELSZONE

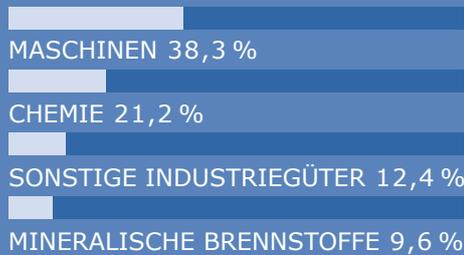


WICHTIGSTE HANDELSPARTNER DER USA NACH ANTEILEN AM HANDELSVOLUMEN 2012

EU27	16,1 %
KANADA	15,2 %
CHINA	13,6 %



WICHTIGSTE EXPORTGÜTER DER USA NACH BRANCHEN 2012



EU-IMPORTE AUS DEN USA

Die Länder der EU27 importierten 2012 Güter und Dienstleistungen im Wert von 1,79 Billionen Euro (davon aus China 289,9 Mrd. und Russland 213,2 Mrd. Euro).

2012 INSGESAMT

205,8

MRD. EURO

2012 INSGESAMT

291,9

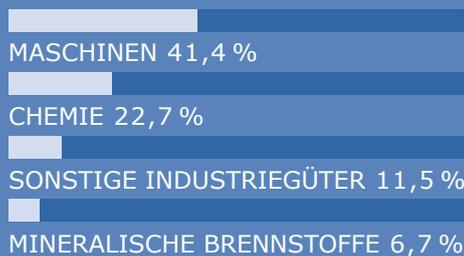
MRD. EURO

EU-EXPORTE IN DIE USA

Die Länder der EU27 exportierten 2012 Güter und Dienstleistungen im Wert von 1,69 Billionen Euro (davon nach China 143,9 Mrd. und Russland 133,3 Mrd. Euro).

WICHTIGSTE HANDELSPARTNER DER EU27 NACH ANTEILEN AM HANDELSVOLUMEN 2012 (OHNE INTRA-EU-HANDEL)

WICHTIGSTE EXPORTGÜTER DER EU NACH BRANCHEN 2012

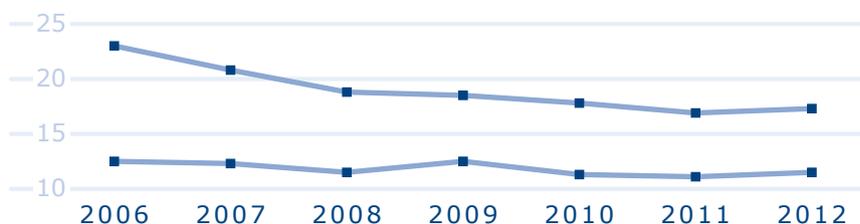


(86 MRD. EURO)
JÄHRLICHER WACHSTUMSBETRAG EINER FREIHANDELSZONE

+0,5%

Quellen: siehe S. 30

HANDELSBILANZ 2006-2012: TRANSATLANTISCHER HANDEL TENDENZIELL SINKEND (IN %)



US-ANTEIL AN DEN EU-EXPORTEN

US-ANTEIL AN DEN EU-IMPORTEN

INHALT

6 	ZUSAMMENFASSUNG	
7 	DIE TRANSATLANTISCHE WIRTSCHAFTSPARTNERSCHAFT AUS CHRISTDEMOKRATISCHER PERSPEKTIVE Ein Kommentar von Peter Beyer, MdB	
9 	EINFÜHRUNG Historische Betrachtung der transatlantischen Freihandelsbemühungen	10
11 	DIE TRANSATLANTISCHEN HANDELSBEZIEHUNGEN IN ZAHLEN Struktur und Umfang des transatlantischen Handels	12
14 	BESTEHENDE HANDELSBARRIEREN Zölle	14
	Nicht-tarifäre Handelsbarrieren	14
	▪ <i>Angleichung von Normen und Standards</i>	16
	▪ <i>Zugang zur Vergabe öffentlicher Aufträge</i>	17
17 	ÖKONOMISCHER NUTZEN EINES TRANSATLANTISCHEN FREIHANDELSABKOMMENS Allgemeine Freihandelsargumente	17
	Schätzungen zur Auswirkung eines transatlantischen Freihandelsabkommens auf makroökonomische Kennzahlen	18
	▪ <i>Handelsschaffende Effekte</i>	18
	▪ <i>Wohlfahrtseffekte</i>	19
	▪ <i>Effekte auf die Arbeitsmärkte</i>	19
20 	POLITISCHE ÜBERLEGUNGEN – EIN TRANSATLANTISCHES FREIHANDELSABKOMMEN IM KONTEXT DES GLOBALEN HANDELSSYSTEMS	
21 	KRITIK AN EINEM TRANSATLANTISCHEN FREIHANDELS-ABKOMMEN Strittige Verhandlungspunkte	21
	Diskriminierung Dritter und Bedrohung für die multilaterale Handelsliberalisierung	22
23 	AUSBLICK	
25 	EIN PROJEKT MIT ZUKUNFT Ein Kommentar von Dr. Lars Hänsel	
27 	VERWEISE	
28 	LITERATUR	
31 	DIE AUTOREN	

Zusammenfassung

- Der Handel zwischen der EU und den USA entspricht ca. 30% des weltweiten Handelsvolumens (HLWG 2013, S. 1). Im Jahr 2012 wurden Waren und Dienstleistungen im Wert von fast 500.000 Millionen Euro über den Atlantik gehandelt (Europäische Kommission 2013b, S. 4).
- Die Vereinigten Staaten sind das wichtigste Exportland für die EU, noch vor China und der Schweiz. Auch für die Vereinigten Staaten ist die EU wichtigster Handelspartner, vor Kanada und China (Europäische Kommission 2013b, S. 4).
- Der Export von Industriegütern stellte mit 83,8% im Jahr 2012 den Löwenanteil an allen EU-Güterexporten in die USA dar. Der größte Bestandteil in dieser Kategorie sind Maschinen und Kraftfahrzeuge, gefolgt von chemischen Erzeugnissen (Europäische Kommission 2013b, S. 7f.).
- Die Zölle zwischen den Vereinigten Staaten und der EU befinden sich auf einem niedrigen Niveau. Der Zollsatz bei Industriegütern ist mit ca. 3% schon jetzt sehr gering.
- Der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, wie eine Angleichung von Normen und Standards sowie die gegenseitige Öffnung der Märkte für öffentliche Aufträge, versprechen den größten wirtschaftlichen Nutzen. Neben der handelspolitischen Bedeutung eines Abkommens spielen auch außenpolitische Überlegungen in der Diskussion eine Rolle.
- Ein ambitioniertes Freihandelsabkommen mit umfassenden Handelserleichterungen in allen Bereichen würde laut Schätzungen zu einem Anstieg des europäischen BIP um jährlich etwa 0,5% (ca. 86 Mrd. Euro) bis zum Jahr 2027 führen. Für die USA sagen Modelle ein BIP-Wachstum von jährlich ca. 0,4% (ca. 65 Mrd. Euro) voraus (Europäische Kommission 2013c, S. 37).
- Ein umfassendes Freihandelsabkommen könnte Prognosen zufolge insgesamt 193.000 neue Arbeitsplätze schaffen, hiervon 25.000 in Deutschland (BMW 2013, S. 4).
- Ein transatlantisches Handelsabkommen hätte das Potenzial, die weltweite Handelsordnung neu zu gestalten, sofern es gelingt, Regeln und Prinzipien zu etablieren, die als Vorbild für multilaterale oder weitere bilaterale Liberalisierungen dienen könnten.
- Kritik an einem geplanten Abkommen wird vor allem an möglichen Verhandlungsinhalten (z. B. Lebensmittel, Datenschutz) geäußert.
- Auch die vermeintliche Abkehr vom Weg der multilateralen Handelsliberalisierung wird kritisiert, da die steigende Zahl an regionalen und bilateralen Handelsabkommen zunehmend den Welthandel verkompliziert.
- Einige Kritiker sehen in einem Abkommen den Versuch des Westens, sich gegen asiatische Konkurrenz abzusichern.
- Die Europäer können durch die Entwicklung ihres eigenen Binnenmarktes in den letzten Jahrzehnten wertvolle Erfahrungen auf dem Weg hin zu einem transatlantischen Binnenmarkt einbringen.
- Die begonnenen Gespräche zum geplanten Freihandelsabkommen werden von dem Vorwurf einer US-Datenspionage in Europa überschattet.
- Ein erfolgreicher Verhandlungsabschluss würde nicht nur eine wirtschaftliche Rendite abwerfen, sondern wäre auch von strategischer Relevanz: Der Westen hätte die Chance, mit vertiefter Zusammenarbeit das Gravitationszentrum der Weltwirtschaft zu bleiben.



Die transatlantische Wirtschaftspartnerschaft aus christdemokratischer Perspektive

Ein Kommentar von Peter Beyer, MdB

Seit dem 17. Juni 2013 ist es offiziell: Am Rande des G8-Gipfels im nordirischen Lough Erne haben sich die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika darauf geeinigt, im Juli 2013 mit den Verhandlungen über die *Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft* (TTIP) zu beginnen. Ein erfolgreicher Verhandlungsverlauf würde eine neue Ära in den transatlantischen Beziehungen einläuten, entstünde schließlich der größte Wirtschaftsraum der Welt. Die TTIP hätte damit die Eigenschaft einer zusätzlichen transatlantischen Klammer. Was sicherheitspolitisch mit der NATO erfolgreich gelungen ist – nämlich die enge Verbindung von Europa mit Nordamerika –, ist somit nun auch wirtschaftspolitisch in greifbare Nähe gerückt.

Der Zweck der TTIP lässt sich mit drei Worten zusammenfassen: Wachstum, Arbeitsplätze, Wohlstand. Bereits heute ist der transatlantische Wirtschaftsraum der am besten integrierte der Welt. Dennoch gibt es immer noch eine Vielzahl von Barrieren und Schranken, welche insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen den Zugang zum jeweils anderen Markt erheblich erschweren. Teure Prüf- und Zulassungsverfahren sind dabei nur ein Beispiel. Die Vertreter der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten von Amerika sind sich darin einig, dass die Beseitigung dieser Hindernisse nun angegangen werden muss, um im globalen Wettbewerb erfolgreich bestehen zu können.

Vom christdemokratischen Standpunkt ist dies eine richtige Entscheidung. Schließlich sind für die

CDU die Vereinigten Staaten von Amerika Deutschlands wichtigster Partner außerhalb der EU. Die christlich-liberale Bundesregierung gehört daher in Europa zu den stärksten Befürwortern eines umfassenden Wirtschaftsabkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika.

Anspruchsvolle Verhandlungen stehen bevor

Es ist damit zu rechnen, dass die nun begonnenen Verhandlungen nicht einfach verlaufen werden. Bereits im Vorfeld hatte beispielsweise Frankreich durchgesetzt, dass das Thema Kultur – gemeint sind damit insbesondere die audiovisuellen Medien – aus dem Verhandlungsmandat der EU herausgenommen wurde. Diese Vorgehensweise ist sehr problematisch: Wenn eine Seite auf Ausnahmen besteht, wird die andere Seite dies ebenfalls für sich in Anspruch nehmen. Somit besteht die Gefahr einer Negativspirale, bei der jeder auf Sonderregelungen pocht. Am Ende würde sich wohl nur eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner erreichen lassen.

Damit wäre allerdings die TTIP gescheitert, denn nur durch ein umfassendes Abkommen zwischen der EU und den USA kann dieses historische Projekt auch seine volle Wirkung entfalten. Daher ist es wichtig, alle Themen zu diskutieren und gemeinsam nach Lösungen für unterschiedliche Standpunkte zu suchen. Der größte Nutzen für die Beteiligten würde sich insbesondere aus der Beseitigung der nicht-tarifären Handelshemmnisse – also beispielsweise unterschiedliche Standards und Regulierungen – ergeben. Ein umfassendes Abkommen erfordert daher umfassende Verhandlungen.

Den Möglichkeiten, welche TTIP für den euroatlantischen Raum bietet, stehen die Bedenken der außenstehenden Partner gegenüber, da die TTIP multilaterale Vereinbarungen, wie sie in der Welthandelsorganisation ausgehandelt werden, unterminieren würde. Dies ist allerdings unbegründet. Die TTIP ist vielmehr als komplementäres Element zu bestehenden Regelungen zu verstehen. Eine solche Übereinkunft könnte auch als notwendiger Impuls dazu dienen, multilateralen Verhandlungen wie der Doha-Runde wieder neue Dynamik zu verleihen.

Akzeptanz durch Transparenz

Auf europäischer Seite liegt die Verhandlungsführung in den Händen der europäischen Kommission. Auf diese sollte die Bundesregierung dahingehend einwirken, dass regelmäßig Zwischenergebnisse über den Verlauf der Gespräche veröffentlicht werden. Den Vorwurf, die Verhandlungen seien nicht transparent und würden gegen die Interessen der Menschen verlaufen, gilt es, dadurch frühzeitig zu entkräften. Das gescheiterte ACTA-Abkommen kann als mahnendes Beispiel dafür gesehen werden, dass mangelnde Transparenz auch zu fehlender Akzeptanz führt.

Es liegt dabei in der besonderen Verantwortung der Politik, der Bevölkerung die Notwendigkeit einer engen transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft zu verdeutlichen. Es hätte fatale Folgen, wenn sich aus Unkenntnis Widerstand entwickelt, durch welchen das Projekt gefährdet würde. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer transparenten Verhandlungsführung. Schließlich geht es um nichts weniger als um die Sicherung des Wohlstandes und die Führerschaft bei Technologie und Innovation im euroatlantischen Raum.

Besonders aufgrund der globalen Verflechtung darf nicht vergessen werden, mit wem Europa mehr als nur das Interesse am Handel teilt. So verbindet uns nicht nur eine gemeinsame Geschichte mit den Vereinigten Staaten von Amerika, sondern auch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Freiheit des Individuums bilden einen Wertekanon, ohne den unser Wohlstand nicht denkbar wäre. Es ist daher eine strategische Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Kooperation mit unseren amerikanischen Freunden und Partnern weiter zu vertiefen. Aus parlamentarischer Perspektive ist eine vertiefte Auseinandersetzung der Konrad-Adenauer-Stiftung mit diesem Zukunftsthema daher sehr zu begrüßen.



Peter Beyer, MdB

Berichterstatler der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag für die Transatlantischen Beziehungen

Einführung

„Die Zukunft des Westens beruht auf der atlantischen Partnerschaft – einem System der Zusammenarbeit, der wechselseitigen Abhängigkeiten und der Übereinstimmung zwischen Völkern, die ihre Lasten gemeinsam tragen und ihre Chancen in aller Welt gemeinsam nutzen können. Mancher mag sagen, das sei lediglich ein Traum, doch ich bin anderer Meinung. Eine ganze Kette großer Leistungen – Marshallplan, NATO, Schumanplan und gemeinsamer Markt – drängt uns auf dem Weg zu größerer Einheit immer weiter voran.“

John F. Kennedy, Rede in der Frankfurter Paulskirche am 25. Juni 1963

Kaum ein (wirtschafts-)politisches Projekt weckt derart hohe Erwartungen wie ein transatlantisches Freihandelsabkommen bzw. eine transatlantische Freihandelszone (Transatlantic Free Trade Agreement, TAFTA). Auf der Suche nach dringend notwendigen Wachstumsimpulsen haben sich die USA und die EU im Februar 2013 grundsätzlich auf die Aufnahme von Gesprächen über eine *Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft* (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) verständigt.¹ Am 14. Juni 2013 hat der Rat der Europäischen Union der Europäischen Kommission hierzu ein Verhandlungsmandat erteilt. Zustimmung kommt seit längerem aus Kreisen der Wirtschaft und Teilen der Wissenschaft. Spätestens seit der Wiederwahl Barack Obamas im November 2012 steht das Thema auch in der Politik weit oben auf der Agenda. Allerdings gibt es auch ernstzunehmende Kritik an dem Vorhaben. Trotz dieser Bedenken könnte der Traum vieler – der freie Handel von Helsinki bis nach Honolulu – Wirklichkeit werden, weil die politische Konstellation für erfolgreiche Verhandlungen günstig erscheint.

Motiviert durch die schwächelnde Konjunktur auf beiden Seiten des Atlantiks hatten sich die Bemühungen um die Aufnahme von Verhandlungen in den letzten Monaten spürbar verstärkt. Zwar scheint es, als ob die USA die Wirtschafts- und Finanzkrise überstanden hätten, dennoch fehlen dem Land immer noch langfristige Wachstumsperspektiven. Mit Blick auf die strukturellen Probleme der amerikanischen Volkswirtschaft, wie dem hohen Schuldenstand, der veralteten Infrastruktur und den enormen Gesundheitsausgaben steht das Land vor zahlreichen Herausforderungen.² Ein ähnliches Bild zeigt sich in Europa: Die ökonomische Stagnation infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise dürfte sich noch eine Weile fortsetzen.

Von Seiten der EU-Kommission war schon länger die Absicht zu Gesprächen bekannt. In seiner Rede zur Lage der Nation gab Barack Obama Mitte Februar 2013 „grünes Licht“.³ Zuvor hatte US-Vizepräsident Joe Biden auf der Münchner Sicherheitskonferenz bereits Gesprächsbereitschaft signalisiert. EU-Kommissionspräsident Manuel Barroso und EU-Handelskommissar Karel De Gucht kündigten am 13. Februar 2013 die Aufnahme von Verhandlungen an, nachdem eine EU-US-Expertengruppe (HLWG) die Aufnahme von Gesprächen empfohlen hatte.⁴ Das ambitionierte Ziel ist es, die Verhandlungen innerhalb von zwei Jahren abzuschließen. Dies erklärt sich auch aus politischen Konstellationen: „In den USA gibt es im November 2014 Zwischenwahlen. Da auch die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten sowie vor allem auch das Europäische Parlament dem Abkommen zustimmen müssen, spielt auch die Europa-Wahl 2014 eine Rolle im Zeitplan“ (Hänsel 2013, S.4). De Gucht strebte daher einen Gesprächsbeginn noch in diesem Sommer an (Europäische Kommission 2013a). Während des G8-Gipfels in Nordirland am 17. Juni einigten sich beide Parteien auf einen Verhand-

Eine noch engere wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU zeichnet sich ab. Verhandelt wird über eine Wirtschaftspartnerschaft, die auf beiden Seiten des Atlantiks neuen wirtschaftlichen Schwung bringen soll.

lungsbeginn im Juli 2013. Die begonnenen Gespräche zum geplanten Handels- und Investitionsabkommen werden jedoch von dem Vorwurf einer US-Datenspionage in Europa überschattet. Welche Folgen sich daraus für die transatlantischen Beziehungen ergeben, ist noch nicht absehbar. Gegner des Abkommens, die eine Beschädigung ihrer wirtschaftlichen Interessen fürchten, nutzen diese Entwicklung nun, um die generellen Pläne zu torpedieren.

HISTORISCHE BETRACHTUNG DER TRANSATLANTISCHEN FREIHANDELSBEMÜHUNGEN

Von Deutschland, das 2007 den G8 vorsaß sowie die EU-Ratspräsidentschaft innehatte, ging damals der Impuls zur Gründung des transatlantischen Wirtschaftsrats aus.

Erste konkrete Überlegungen zu einem transatlantischen Freihandelsabkommen gehen auf die 1990er Jahre zurück.⁵ Jedoch wurde in Zeiten, in denen multilaterale Verhandlungsrunden im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) große Fortschritte machten, die Idee einer transatlantischen Freihandelszone nur von Wenigen geteilt. Durch den wirtschaftlichen Aufstieg einiger asiatischer Länder lag die Aufmerksamkeit der USA und Europas besonders in dieser Region. Lange Zeit schien es vielversprechender, seine Ressourcen in die Verhandlungen mit den „Newcomern“ auf der weltwirtschaftlichen Bühne zu investieren. In der Tat wurden in den letzten Jahren eine Reihe von bilateralen Abkommen zwischen der EU und asiatischen Partnern auf den Weg gebracht.⁶ Aber auch die USA waren in dieser Hinsicht sehr aktiv und schlossen beispielsweise Abkommen mit Singapur und Südkorea (U.S. Department of State 2013).

Neuen Schwung bekam die euroatlantische Initiative erst wieder Mitte des letzten Jahrzehnts. Von Deutschland, das 2007 den G8 vorsaß sowie die EU-Ratspräsidentschaft innehatte, ging damals ein neuer Impuls aus. Bundeskanzlerin Angela Merkel gab den entscheidenden Anstoß, der zur Gründung des *Transatlantic Economic Council* (TEC) führte, dessen Aufgabe es ist, die transatlantischen Handelsbeziehungen durch Vorschläge zur Harmonisierung und Angleichung von Normen zu fördern. Nach Jahren der geräuschlosen, wenig beachteten Arbeit dieser Institution wurde das Thema im Jahr 2011 wieder in den Fokus gerückt. Auf einem EU-US-Gipfeltreffen im November 2011 beschlossen beide Seiten, eine *High Level Working Group for Jobs and Growth* (HLWG) zu etablieren, die Wege hin zu einem Freihandelsabkommen untersuchen sollte. Der Europäische Rat rief im Januar 2012 die HLWG nochmals zu einer Intensivierung ihrer Arbeit auf, wodurch der politische Wunsch nach einer Aufnahme von Gesprächen bekräftigt wurde (Europäischer Rat 2012, S. 5). Auch von amerikanischer Seite wurden die Rufe nach Handelserleichterungen mit Europa lauter. Neben der amerikanischen Handelskammer, die ein solches Vorhaben stark unterstützte, sprach sich auch der sonst eher freihandels-skeptische Gewerkschaftsdachverband *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* für eine Aufnahme von Verhandlungen aus (Erixon 2012, S. 14). Sicherlich können die

Europäer durch die Entwicklung ihres eigenen Binnenmarktes in den letzten Jahrzehnten wertvolle Erfahrungen auf dem Weg hin zu einem transatlantischen Binnenmarkt einbringen (Busch 2013).

Aus US-Perspektive kommt Deutschland und der Bundeskanzlerin eine wichtige Rolle im Hinblick auf den Erfolg der Verhandlungen zu, auch wenn das Verhandlungsmandat bei der EU-Kommission liegt. Neben Deutschland zählen insbesondere die Niederlande und Großbritannien zu den Befürwortern des Abkommens. Erfolgreiche Verhandlungen könnten Großbritanniens kritische Haltung zur EU möglicherweise verändern (Hänsel 2013, S. 4).

Die transatlantischen Handelsbeziehungen in Zahlen

Die großen Hoffnungen in ein transatlantisches Handelsabkommen resultieren nicht zuletzt aus der wirtschaftlichen Bedeutung der beiden Verhandlungspartner. Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union erwirtschaften fast die Hälfte der weltweiten Wirtschaftsleistung. Auch wenn der relative Anteil an der weltweiten Wirtschaftsleistung abnimmt (siehe Abb. 1), sind die Zahlen zu den transatlantischen Handelsbeziehungen bemerkenswert.

- Der Handel zwischen der EU und den USA entspricht ca. 30 % des globalen Handelsvolumens (HLWG 2013, S. 1).
- Im Jahre 2012 wurden Waren und Dienstleistungen im Wert von ca. 497.658 Millionen Euro über den Atlantik gehandelt.
- Die Importe aus den USA in die EU beliefen sich auf ca. 205.778 Millionen Euro. Dies entspricht 11,5 % aller Importe in die EU.
- Auf der anderen Seite wurden Waren und Dienstleistungen im Wert von ca. 291.880 Millionen Euro in die USA exportiert. Dies sind 17,3 % der Gesamtexporte der EU.
- Die Vereinigten Staaten sind das wichtigste Exportland für die EU, noch vor China und der Schweiz. Auch für die Vereinigten Staaten ist die EU wichtigster Handelspartner, vor Kanada und China (Europäische Kommission 2013b, S. 4).

	USA	EU	DEUTSCHLAND	CHINA
1980	26,0 %	34,2 %	7,7 %	1,9 %
2011	21,7 %	25,2 %	5,1 %	10,5 %

Abbildung 1: Anteile am weltweiten BIP 1980 und 2011 (Mildner et al. 2012, S. 9).

Der transatlantische Handel gewann in den letzten Jahren an Bedeutung. In den Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 stiegen die EU-Exporte in die Vereinigten Staaten um jährlich durchschnittlich ca. 7%, die Exporte der USA nach

Europa um durchschnittlich ca. 5% pro Jahr (Erixon 2012, S. 33). Auch im Anschluss an den durch die Wirtschafts- und Finanzkrise bedingten Einbruch (die EU-Importe aus den USA fielen im Jahr 2009 um 15%) erholten sich die Zahlen schnell wieder. Schon im Jahr 2010 stiegen die US-Importe in die EU wieder um 11,8, 2011 um 10,7 und im Jahr 2012 um 7,4%. Aber auch die EU-Exporte in die USA stiegen in den drei Jahren von 2010 bis 2012 um 19,1, 8,8 bzw. 10,6% (Europäische Kommission 2013b, S. 2).

EU	ANTEIL AM HANDEL	USA	ANTEIL AM HANDEL
1. USA	14,3 %	1. EU27	16,1 %
2. CHINA	12,5 %	2. KANADA	15,2 %
3. RUSSLAND	9,7 %	3. CHINA	13,6 %
4. SCHWEIZ	6,8 %	4. MEXIKO	12,2 %

Abbildung 2: Die vier wichtigsten Handelspartner der USA und der EU im Jahr 2012 (Europäische Kommission 2013b, S. 4).

Zwar sinkt der relative Anteil beider Wirtschaftsräume an der weltweiten Wirtschaftsleistung, dennoch sind die Zahlen zu den transatlantischen Handelsbeziehungen bemerkenswert.

STRUKTUR UND UMFANG DES TRANSATLANTISCHEN HANDELS

Der Export von Industriegütern stellte mit 83,8% im Jahr 2012 den Löwenanteil an allen EU-Güterexporten in die USA dar (siehe Abb. 3). Der größte Bestandteil in dieser Kategorie sind Maschinen und Kraftfahrzeuge, gefolgt von chemischen Erzeugnissen wie Gummi- und Kunststoffherzeugnissen. Maschinen und Kraftfahrzeuge im Wert von ca. 120.880 Millionen Euro und chemische Erzeugnisse im Wert von ca. 66.364 Millionen Euro wurden 2012 in die USA exportiert. Es verwundert daher nicht, dass sich insbesondere die Verbände dieser Wirtschaftszweige für ein Handelsabkommen aussprechen. Neben den Industriegütern spielt der Export von landwirtschaftlichen Produkten und Rohstoffen mit 5,4 bzw. 8,7% der Gesamtgüterexporte eine untergeordnete Rolle (Europäische Kommission 2013b, S. 7f.).

	2008	2010	2012
AGRARPRODUKTE	16,2 %	13,8 %	14,1 %
INDUSTRIEGÜTER	80,8 %	82,3 %	83,8 %
ANDERE PRODUKTE	1,3 %	1,7 %	0,9 %

Abbildung 3: Struktur der EU-Güterexporte in die USA. Aus Vertraulichkeitsgründen addieren sich die einzelnen Produktkategorien zu weniger als 100 Prozent (Europäische Kommission 2013b, S. 8).

Auch bei den Importen der EU aus den USA spielen die Industriegüter eine zentrale Rolle. 2012 waren 76,9% aller Güterimporte Industriegüter (siehe Abb. 4). Hierbei waren die größten Posten: Kraftfahrzeuge und Maschinen mit 38,3% sowie chemische Erzeugnisse mit 21,2% an allen importierten Industriegütern. Agrarprodukte und Rohstoffe sind auch hier weit weniger bedeutsam. 18,1% der Gesamtgüterimporte fallen in diese Produktkategorie (Europäische Kommission 2013b, S. 7).

	2008	2010	2012
AGRARPRODUKTE	15,1 %	14,6 %	18,1 %
INDUSTRIEGÜTER	79,5 %	79,7 %	76,9 %
ANDERE PRODUKTE	3,4 %	3,4 %	4,3 %

Abbildung 4: Struktur der EU-Güterimporte aus den USA. Aus Vertraulichkeitsgründen addieren sich die einzelnen Produktkategorien zu weniger als 100 Prozent (Europäische Kommission 2013b, S. 7).

Die USA importierten im Jahr 2010 34,2% ihrer Dienstleistungen aus der EU. Mit 30,9% der Dienstleistungsexporte war die EU allerdings nur zweitgrößter Abnehmer amerikanischer Dienstleistungen (Felbermayr et al. 2013, S. 26).

Die engen transatlantischen Handelsbeziehungen spiegeln sich auch in den ausländischen Direktinvestitionen wider. Im Jahr 2009 betrugen die Investitionen aus den USA in die EU fast 2 Billionen US-Dollar (Felbermayr et al. 2013, S. 34). Dies ist das Vierfache der gesamten US-Investitionen in Asien. Jedoch ist auch hier ein relativer Bedeutungsverlust zu beobachten: US-amerikanische Direktinvestitionen in Schwellenländer wachsen erheblich schneller als die Investitionen in Europa. In den letzten Jahren verharren diese auf einem konstanten Niveau (siehe Abb. 5). Die Investitionen der EU in den USA haben sich in den letzten Jahren erhöht, auf zuletzt 71% der gesamten Direktinvestitionen im Jahr 2011, auch wenn die deutschen Direktinvestitionen in die USA in der Zeit von 2001 bis 2011 von 12% auf 8% der gesamten Direktinvestitionen fielen (Felbermayr et al. 2013, S. 35).

	2007	2008	2009	2010	2011
EU	56 %	57 %	56 %	55 %	56 %
DEUTSCHLAND	6 %	6 %	5 %	5 %	5 %

Abbildung 5: Auslandskapitalbestand der USA in der EU und Deutschland in Prozent des gesamten Bestands (Felbermayr et al. 2013, S. 34).

Bestehende Handelsbarrieren

ZÖLLE

Die Zölle zwischen den Vereinigten Staaten und der EU befinden sich schon heute auf einem niedrigen Niveau. Die durchschnittlichen Zollsätze im Agrarsektor liegen in der EU für Güter aus den USA bei 4,87%. Werden diese Zollsätze nach dem Handelsvolumen der Güter gewichtet, ergibt sich sogar ein durchschnittlicher Zollsatz von nur 3,89% (gewichteter durchschnittlicher Zollsatz). Für Agrarprodukte, die aus der EU in die Vereinigten Staaten importiert werden, liegt der ungewichtete Zollsatz im Vergleich höher. Mit einem durchschnittlichen Zollsatz von 7,94% schützen die USA ihre Landwirtschaft verhältnismäßig stärker vor der europäischen Konkurrenz. Berechnet man allerdings den gewichteten durchschnittlichen Zollsatz, so liegt dieser bei nur 2,62%. Dies ist vornehmlich auf die hohen Zölle bei Tabakwaren und deren geringem Anteil am transatlantischen Agrargüterhandel zurückzuführen. Tabakwaren und alkoholische Getränke aus der EU werden in den USA mit 82,24% verzollt (Felbermayr et al. 2013, S. 39).

Auch der Zollsatz bei Industriegütern ist mit ca. 3% gering. Der durchschnittliche gewichtete US-Zoll für Industriegüter aus der EU liegt bei 2,82%. Industriegüter aus den USA werden in der EU mit einem gewichteten durchschnittlichen Zoll von 2,79% belegt. Der ungewichtete Durchschnittszollsatz liegt bei 3,48% für Güter aus den USA bzw. 3,45% für Güter aus der EU (ebd.).

NICHT-TARIFÄRE HANDELSBARRIEREN

Der größte ökonomische Nutzen würde erst dann generiert, wenn sich eine Handelsliberalisierung nicht auf den Abbau von Zöllen beschränken, sondern besonders nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigen würde.

Unter Ökonomen und Handelspolitikern herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass ein transatlantisches Freihandelsabkommen den größten Nutzen erst dann generiert, wenn sich eine Handelsliberalisierung nicht im Abbau von Zöllen erschöpft, sondern besonders nicht-tarifäre Handelshemmnisse einbezieht. Ziel der Verhandlungen sollte, neben dem Abbau von Zöllen und Mengenbeschränkungen, die Adressierung folgender Punkte sein (HLWG 2013, S. 1):

- Eine Harmonisierung der technischen Geschäftsnormen, d. h. eine Angleichung von Normen und Standards in möglichst vielen Bereichen.
- Ein vereinfachter Zugang zum Markt für öffentliche Aufträge für ausländische Unternehmen.
- Die Etablierung von Regeln und Prinzipien, die als Vorbild für multilaterale oder weitere bilaterale Liberalisierungen dienen können.

WAS SIND NICHT-TARIFÄRE HANDELSHEMMNISSE?

Damit werden Maßnahmen bezeichnet, die unmittelbar oder mittelbar den Handel insgesamt oder speziell die Einfuhr beschränken und bei denen es sich nicht um Zölle (engl.: *tariffs*) handelt. Während Zölle wegen ihres begrenzten Anwendungsbereichs und der begrifflichen Klarheit einer effektiven Regelung zugänglich sind (GATT), wird der Begriff der nicht-tarifären Handelshemmnisse negativ definiert. Der Begriff ist deshalb nur mit Schwierigkeiten inhaltlich bestimmbar.

Handelshemmnisse werden aus ökonomischer Perspektive generell als negative Faktoren betrachtet, die einer optimalen Verteilung der Ressourcen und Entscheidungen der Marktteilnehmer im Wege stehen. Sie stehen jedoch in einem Spannungsfeld zwischen dem legitimen nationalen Regelungsinteresse auf der einen Seite und dem Interesse an Marktzugang und Nichtdiskriminierung auf der anderen Seite. Eine Rechtsordnung muss deshalb einen Maßstab entwickeln, der eine Maßnahme danach unterscheiden kann, ob sie ein legitimes Mittel zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder aber eine versteckte Form des Schutzes der nationalen Wirtschaft vor Wettbewerb ist.

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse lassen sich nach ihrer Funktion in zwei Gruppen klassifizieren:

1.) Maßnahmen mit dem primären Ziel der Handelsbeschränkung, die an die Herkunft oder das Ziel der Ware anknüpfen, wie mengenmäßige Beschränkungen (Kontingente), Einfuhrverbote, Lizenzierungen sowie Steuervorteile und finanzielle Förderung von inländischen Unternehmen (*trade policy measures*).

2.) Maßnahmen mit handelsbeschränkender Wirkung als Begleiterscheinung des primären Regelungsziels wie staatliche Monopole, Struktur- und Regionalförderung, nationale Unterschiede bei Maß- und Gewichtseinheiten, Veterinärkontrollen, Kennzeichnungspflichten, beschränkte berufliche Anerkennungen und die Regulierung bestimmter Märkte (*internal measures*).

Eine besondere praktische Bedeutung haben technische Handelshemmnisse, d. h. staatliche Maßnahmen, die Anforderungen an die Einfuhr, Vermarktung oder – sehr umstritten – die Herstellung einer Ware stellen. Als technische Handelshemmnisse kommen Maßnahmen im Einzelfall oder – in der Praxis weit überwiegend – abstrakte technische Standards und deren Anwendung in Betracht. Technische Standards dominieren die Entwicklung, Herstellung, den Handel und die Vermarktung von Waren und Dienstleistungen. Sie dienen der Vereinheitlichung und Orientierung für Industrie, Handel und Verbraucher und in unterschiedlichem Ausmaß auch dem Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutz.

Technische Standards können den Handel beschränken, indem sie uneinheitlich sind und damit Hersteller sowie Im- und Exporteure zwingen, die für die einzelnen Märkte geltenden Standards zu ermitteln, entsprechende Konformitäts- oder Anerkennungsverfahren zu betreiben und ihre Waren an verschiedene Anforderungen anzupassen. Fehlt eine entsprechende Zertifizierung, mit der die Übereinstimmung des Produkts mit den technischen Standards im Einfuhrland nachgewiesen wird, ist es in den meisten Fällen auf diesem Markt nicht verkehrsfähig. Auf regionaler und universeller Ebene gibt es deshalb Bestrebungen, technische Handelshemmnisse im Wege der Harmonisierung der Standards oder durch eine gegenseitige Anerkennung zu überwinden.⁷

Angleichung von Normen und Standards

Durch eine stärkere Kompatibilität und Harmonisierung von Normen und Standards können Handelsgewinne realisiert werden. Was zunächst unspektakulär und unpolitisch klingt, hat erhebliche Bedeutung, denn von technischen Standards hängen die Markt(zutritts)chancen vieler Güter, Dienstleistungen und Erfindungen ab. Insbesondere auf den Gebieten der Lebensmittelsicherheit, des Tier- und Pflanzenschutzes, sowie im Bereich der technischen Handelshemmnisse gibt es Potenziale (HLWG 2013, S. 4). Um die Möglichkeiten eines Freihandelsabkommens voll auszunutzen, müssten jedoch Handelshemmnisse in allen Bereichen angegangen werden. In folgenden Branchen würde der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse zu erheblichen Handelserleichterungen führen:

IT-Industrie: Unterschiedliche Datenschutzbestimmungen erschweren es IT-Dienstleistern, ihren Service grenzüberschreitend anzubieten. Beispielsweise können Daten aus der EU nicht in Rechenzentren in den USA gespeichert werden. Hierdurch entstehen teure Doppelstrukturen.

Chemie-Industrie: Gemeinsame Regeln zur Zulassung von chemischen Erzeugnissen auf beiden Seiten des Atlantiks würden dem Handel in der Chemieindustrie neuen Schwung verleihen. Bisher erschweren unterschiedliche Meldepflichten, Grenzwerte und Zulassungsverfahren den Handel.

Luftfahrt: Fusionen und Firmenübernahmen zwischen amerikanischen und europäischen Luftfahrtgesellschaften sind bisher nicht möglich. Europäische Airlines dürfen höchstens einen Anteil von 24,9% an einer amerikanischen Airline erwerben. Zudem ist es europäischen Fluglinien nicht möglich, Verbindungen innerhalb der USA zu bedienen.

Lebensmittel-Industrie: Die Zulassungskriterien für Lebensmittel unterscheiden sich zwischen Europa und den Vereinigten Staaten stark. Die Bedenken gegenüber gentechnisch veränderten Lebensmitteln sind in Europa groß – europäische Herkunftsbezeichnungen für Lebensmittel dagegen sind in den USA nicht geschützt.

Automobil-Industrie: Für die Zulassung von Kraftfahrzeugen gelten in der EU und den USA unterschiedliche Regelungen. Die Anpassung der Fahrzeuge an den jeweiligen Markt verursacht erhebliche Mehrkosten. So ist beispielsweise die in der EU vorgeschriebene Nebelschlussleuchte in den USA nicht obligatorisch und die Seitenspiegel der Fahrzeuge müssen, anders als in der EU, nicht einklappbar sein (Hofer et al. 2013, S. 51f.).

Zugang zur Vergabe öffentlicher Aufträge

Der Markt für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist in den USA durch starke Restriktionen gekennzeichnet. Insbesondere die Auftragsvergabe der US-Bundesstaaten schließt ausländische Anbieter oft aus. Der Abschlussbericht der HLWG drängt daher auf eine Marktöffnung auf allen föderalen Ebenen. Seitens der Vereinigten Staaten gibt es bisher wenig Zugeständnisse im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, weder innerhalb der WTO noch in bilateralen Freihandelsabkommen. Die EU-Kommission geht davon aus, dass im Rahmen der WTO-Vereinbarungen nur 32% des Marktes für öffentliche Aufträge für EU-Unternehmen zugänglich sind (Europäische Kommission 2012, S. 13). So schützen die USA besonders bei der Vergabe von Bauaufträgen und beim Schienentransport die heimischen Anbieter (Europäische Kommission 2012, S. 10). Vor allem im Bereich der Rüstung ist eine Auftragsvergabe oft politisch motiviert, da hier sehr hohe Auftragsvolumen zu vergeben sind. Jüngstes Beispiel dafür war eine Auftragsvergabe des amerikanischen Militärs an die Firma Boeing. Um den Zuschlag für das Rüstungsprojekt (179 Tankflugzeuge im Wert von 35 Milliarden Dollar) hatte sich auch die europäische Firma EADS bemüht, die nach Abschluss des Projekts den Verlauf und das Ergebnis kritisierte.

Ökonomischer Nutzen eines transatlantischen Freihandelsabkommens

Die Frage nach dem wirtschaftlichen Nutzen eines transatlantischen Freihandelsabkommens ist Gegenstand von Prognosen und Modellrechnungen. Zumeist sagen diese Publikationen enorme wirtschaftliche Impulse voraus, die von einer umfassenden Liberalisierung des transatlantischen Handels ausgehen würden.

Dahinter steckt die Annahme, dass eine Liberalisierung des euroatlantischen Handels zu einer Stärkung der Wettbewerbsintensität und damit zur Schaffung von mehr Wachstum, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit führt. Stärkerer Konkurrenzdruck erhöht die Anreize der Unternehmen, innovativ zu sein und Effizienzreserven zu heben, um produktiver zu werden. Die Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zielen über den Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen auch darauf ab. Es muss klar sein, dass es im Prozess einer solchen Liberalisierung des Handels und der Investitionen zu vorübergehenden Anpassungsschwierigkeiten und politischen Widerständen kommen kann. Probleme können sich zum Beispiel daraus ergeben, wenn ein Land der Europäischen Union mit einer einseitig ausgerichteten Struktur der Volkswirtschaft plötzlich mit amerikanischen Wettbewerbern umgehen muss, mit seinen Produkten aber nicht konkurrenzfähig ist.

ALLGEMEINE FREIHANDELSARGUMENTE

Die Standardargumentation für die Beseitigung von Handelshemmnissen kann auch auf ein transatlantisches Freihandelsabkommen angewendet werden. Diese Argumente betonen die Spezialisierung, die sich aus dem Handel von Volkswirtschaften ergibt. Durch eine Spezialisierung auf Güter, bei denen eine Volkswirtschaft – relativ zu anderen Branchen – am produktivsten ist, werden Ressourcen effizient eingesetzt.

Durch eine Spezialisierung auf Güter, bei denen eine Volkswirtschaft am produktivsten ist, werden Ressourcen effizient eingesetzt. Diese komparativen Vorteile legen die Grundlage für das Effizienzargument des freien Handels.

Diese komparativen Vorteile legen, aus wirtschaftstheoretischer Sicht, die Grundlage für das Effizienzargument des freien Handels. So sind die USA beispielsweise im Bereich der IT-Technologie sehr produktiv. Durch Freihandel könnten Ressourcen, anstatt in weniger produktiven Bereichen, in der IT-Branche eingesetzt werden. Tendenziell führen diese Effekte zu einer größeren Produktvielfalt und fallenden Preisen, wodurch auch die Kaufkraft der Einkommen steigt. Die Vorteile des freien Handels gehen allerdings noch über diese reinen Effizienzargumente hinaus. Durch die Realisierung sogenannter „Skaleneffekte“ stellen sich – durch einen vergrößerten Markt – Größenvorteile sowie eine verstärkte Wettbewerbsintensität ein. Die Notwendigkeit, mit ausländischen Unternehmen zu konkurrieren, setzt Anreize, die zu Innovationen und technischem Fortschritt führen (Krugman und Obstfeld 2006, S.277ff.).

SCHÄTZUNGEN ZUR AUSWIRKUNG EINES TRANSATLANTISCHEN FREIHANDELS-ABKOMMENS AUF MAKROÖKONOMISCHE KENNZAHLEN

Handelsschaffende Effekte

In einer Studie im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums hat das Ifo-Institut die Effekte verschiedener Liberalisierungsszenarien auf den transatlantischen Handel simuliert. Die Wissenschaftler kommen hierbei zu dem Ergebnis, dass ein umfassendes Freihandelsabkommen – d. h. eine Liberalisierung über eine reine Zollsenkung hinaus – den Handel zwischen den USA und der EU auf lange Sicht um ca. 80 % steigen lassen würde. Die Studie bestätigt die Annahme, dass ein Großteil dieses Wachstums auf den Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse zurückzuführen wäre (Felbermayr et al. 2013, S. 16).

Die Europäische Kommission sieht im Falle eines alleinigen Zollabbaus ein Wachstum der EU-Exporte in die USA bis 2027 um 6,57% (ca. 44 Mrd. Euro) voraus. Hierbei geht die Kommission von einem vollständigen Inkrafttreten des Abkommens im Jahre 2017 aus, sodass ein Abkommen zu diesem Zeitpunkt 10 Jahre lang in Kraft wäre. Die US-Exporte in die EU würden nach den Schätzungen um 12,36% (ca. 54 Mrd. Euro) steigen. Bei einem zusätzlichen Abbau eines Teils der nicht-tarifären Handelshemmnisse würden die EU-Exporte in die USA um 16,16% (ca. 108 Mrd. Euro) steigen, die der USA in die EU um 23,20% (ca. 101 Mrd. Euro) (Europäische Kommission 2013c⁸, S. 32ff.).

Wohlfahrtseffekte

Auch erhebliche Effekte auf die Wohlfahrt werden von einem transatlantischen Handelsabkommen erwartet. Die Studie des Ifo-Instituts prognostiziert im Falle eines umfassenden Handelsabkommens einen langfristigen Effekt auf das globale Einkommen von 3,3% (Felbermayr et al. 2013, S. 16). In Deutschland soll das reale Einkommen (BIP pro Kopf) durch ein Handelsabkommen mit den USA um 4,7% steigen. Wird der Simulation jedoch nur ein reiner Zollabbau zugrunde gelegt, so wären die zu erwartenden Effekte gering. Das BIP pro Kopf würde – im Modell – langfristig nur um 0,1% in Deutschland und 0,2% in den USA steigen (BMWi 2013, S. 3).

Die Studie im Auftrag der Europäischen Kommission untersucht die Wohlfahrtseffekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens bis zum Jahre 2027. Ausgehend von einem Vergleich verschiedener Liberalisierungsgrade mit dem aktuellen Stand der wirtschaftlichen Integration prognostiziert die Untersuchung folgende Auswirkungen auf das BIP:

- Ein Abbau der bestehenden Zölle um 98% würde das BIP der EU bis 2027 um jährlich 0,1% anheben. Das BIP der USA würde um jährlich 0,04% bis 2027 steigen (Europäische Kommission 2013c, S. 32).
- Im Falle eines Freihandelsabkommens, das neben einem Zollabbau auch Teile der nicht-tarifären Handelshemmnisse abbaut, würde das BIP der EU bis 2027 um jährlich 0,27% (ca. 48 Mrd. Euro) wachsen, das BIP der USA um 0,21% (ca. 33 Mrd. Euro) (Europäische Kommission 2013c, S. 36).
- Ein ambitioniertes Freihandelsabkommen mit umfassenden Handelserleichterungen in allen Bereichen, würde – den Schätzungen zufolge – zu einem Anstieg des europäischen BIP um jährlich 0,48% (ca. 86 Mrd. Euro) bis zum Jahr 2027 führen. Für die USA sagt das Modell ein BIP-Wachstum von 0,39% (ca. 65 Mrd. Euro) voraus (Europäische Kommission 2013c, S. 37).

Obwohl die geringen Zölle wenig Spielraum für Zollsenkungen erkennen lassen, zeigen diese Zahlen, dass Handelsgewinne auch aus einem Zollabbau – besonders in einigen Bereichen in der Landwirtschaft und einzelnen Branchen im Industriegüterbereich, die ein hohes Handelsvolumen aufweisen – möglich sind.

Effekte auf die Arbeitsmärkte

Die Untersuchung des Ifo-Instituts prognostiziert für das Szenario eines reinen Zollabbaus zusätzlich 18.000 neue Arbeitsplätze in der EU und den USA. Wird hingegen ein umfassendes Freihandelsabkommen unterstellt, würden – in der Simulation – 25.000 neue Arbeitsplätze in Deutschland und 193.000 neue Arbeitsplätze in der EU und den USA gemeinsam entstehen (BMW i 2013, S. 4). Das Bundeswirtschaftsministerium geht auch von einem beachtlichen Anstieg der Reallöhne aus, der aufgrund eines durch Freihandel erzeugten Produktivitätsschubs entstehen würde (ebd.).

Schätzungen der Europäischen Kommission und des US-Handelsministeriums berechnen allgemein die Auswirkungen von Freihandel auf den Arbeitsmarkt. Durch jede zusätzliche Milliarde Euro im Außenhandel werden danach 1.500 Arbeitsplätze in der EU und 8.000 Arbeitsplätze in den USA generiert (Europäische Kommission 2013c, S. 50).

Bislang wird die Frage nach der Mobilität von Arbeitskräften im Rahmen des Freihandelsabkommens ausgeklammert, weil sich die USA und Europa auf diesem Feld nicht einig sind.

- Die EU-Kommission will den europäischen Arbeitsmarkt stärker öffnen, wird aber derzeit von verschiedenen Mitgliedsländern gebremst.
- Amerika hält an einer tendenziell abwehrenden Einbürgerungsstrategie fest, obgleich das Land andererseits viele hochqualifizierte Fachkräfte und ausländische Hochschulabsolventen im Land halten will.

In einer fortschrittlichen transatlantischen Migrationspolitik lägen enorme Potenziale, weil der Abbau von Barrieren bei der Arbeitsmobilität die gesellschaftliche Wohlfahrt weit stärker erhöhen würde als die Reduzierung von Handelshemmnissen. „Arbeitsmobilität schafft Jobs, stärkt den Handel und den Austausch von Dienstleistungen.“

Dies gilt vor allem in der Ära des Informationskapitalismus, Menschen sind die Träger des wichtigen Faktors Wissen. Arbeitsmobilität fördert so Innovation und Wachstum“ (Enzweiler 2013).

Politische Überlegungen – ein transatlantisches Freihandelsabkommen im Kontext des globalen Handelssystems

Eine Liberalisierung des Welthandels auf multilateraler Ebene erweist sich zusehends als Wunschvorstellung.

Um die Bemühungen um ein transatlantisches Freihandelsabkommen zu verstehen, ist es hilfreich, das Geschehen in einen globalen handelspolitischen Kontext zu stellen. Derzeit ist offen, wie eine künftige Welthandelsordnung aussehen mag. Klar ist, dass sich der Trend zu bilateralen und regionalen Handelsabkommen seit Jahren verstärkt. Auf multilateraler Ebene steckt die Doha-Runde – die Verhandlungen über Handelserleichterungen innerhalb der WTO – seit geraumer Zeit fest. Eine gemeinsame Liberalisierung des Welthandels erweist sich zusehends als Wunschvorstellung. Grundlegendes Problem der Verhandlungen bleibt die Forderung der USA nach einem Zugang zu den Agrar- und Industriegütermärkten der Schwellenländer. Diese Länder sind jedoch ohne zusätzliche Zugeständnisse der USA nicht bereit, ihre Märkte zu öffnen (BMW 2012, S. 1). Für die im Dezember 2013 angesetzte WTO-Ministerialkonferenz in Bali werden keine großen Fortschritte erwartet. Viele Beobachter halten daher Handelserleichterungen über den Weg bilateraler oder regionaler Verhandlungen für Erfolg versprechender. In dieses Bild passt auch der starke Anstieg bilateraler Handelsabkommen in den letzten Jahren. Insbesondere die asiatischen Länder verfolgen verstärkt bilaterale Handelsstrategien. Aber auch die EU hat in den letzten Jahren einen Strategiewechsel hin zu verstärkter bilateraler Liberalisierung betrieben und verhandelt im Moment eine Vielzahl an Handelsabkommen.

Die Bemühungen um eine transatlantische Handelspartnerschaft stellen auch den Versuch der EU dar, sich gegen einen relativen Bedeutungsverlust zu wehren.

Die Vereinigten Staaten verhandeln seit 2007 mit anderen Pazifik-Anrainern über ein Freihandelsabkommen: die *Transpazifische Partnerschaft* (TPP). Die Bemühungen um eine transatlantische Handelspartnerschaft stellen daher auch den Versuch der EU dar, sich gegen einen Bedeutungsverlust zu wehren. Denn fest steht, dass ein Abkommen der USA, egal mit welchem Partner, vollendete Tatsachen schaffen würde, denen sich andere Staaten anpassen müssten. Normen, Standards und Regeln eines solchen Abkommens müssten übernommen und anerkannt werden, wollten andere Länder diesem Abkommen beitreten. De facto bedeutet ein nachträglicher Beitritt also die Annerkennung der existierenden Regelungen ohne eigene Einflussmöglichkeit. Sollte die Transpazifische Partnerschaft zum Erfolg werden, wenn beispielsweise weitere aufstrebende Volkswirtschaften Asiens dem Abkommen beitreten, besteht die Gefahr, dass das Interesse der USA an einem transatlantischen Freihandelsabkommen schwindet. Die EU sähe sich gezwungen, sich an ein pazifisches Handelsab-

kommen anzupassen. Bei den Verhandlungen um ein transatlantisches Handelsabkommen geht es also um viel mehr als um die Verbesserung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen – es geht um die Frage, wer zukünftig die Spielregeln des Welthandels bestimmt (Schmucker et al. 2012; S. 5ff.).

Neben der enormen handelspolitischen Bedeutung eines transatlantischen Freihandelsabkommens spielen auch außenpolitische Überlegungen in der Diskussion eine Rolle. Der Eindruck einiger europäischer Staaten – insbesondere Deutschlands –, Obama vernachlässige die transatlantischen Beziehungen und sehe sich selbst als „pazifischen Präsidenten“⁹ passt in dieses Bild des Kräftemessens bei der Ausgestaltung der weltweiten Handelsordnung. Die Initiative für ein transatlantisches Handelsabkommen wird daher auch als Möglichkeit gesehen, den transatlantischen Beziehungen neuen Schwung zu verleihen. Von einem Abkommen könnten Impulse nicht nur auf die wirtschaftliche Integration ausgehen, auch auf andere Gebiete der transatlantischen Zusammenarbeit könnte sich ein Handelsabkommen positiv auswirken.

Bei den Verhandlungen um ein transatlantisches Handelsabkommen geht es letztlich um die Frage, wer zukünftig die Spielregeln des Welthandels bestimmt.

Kritik an einem transatlantischen Freihandelsabkommen

Die positiven öffentlichen Reaktionen auf die Ankündigung eines transatlantischen Freihandelsabkommens überdecken zuweilen, dass im wissenschaftlichen Diskurs durchaus auch kritische Stimmen die Diskussion begleiten. Die Bedenken bezüglich eines transatlantischen Freihandelsabkommens zielen zumeist auf folgende Aspekte ab:

- Die einzelnen Inhalte und Verhandlungsgebiete eines potenziellen Abkommens.
- Die Auswirkungen auf die globale Welthandelsordnung, insbesondere auf die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO.
- Den wirtschaftlichen Mehrwert eines Abkommens.

STRITIGE VERHANDLUNGSPUNKTE

Die Zustimmung zu einem transatlantischen Handelsabkommen scheint groß, solange die Verhandlungsinhalte abstrakt bleiben. So mag noch über den Abbau von Zöllen weitgehende Einigkeit bestehen, der Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse hingegen scheint sensibler. Insbesondere auf den bereits angesprochenen Verhandlungsfeldern Landwirtschaft und Lebensmittel dürften sich Meinungsverschiedenheiten ergeben. Vor dem Hintergrund der – im Vergleich zu Europa – laxen Lebensmittelgesetze in den USA lassen die an die besorgte Öffentlichkeit adressierten Beschwichtigungsversuche des EU-Kommissionspräsidenten Barroso, dass die EU an ihren Standards für Lebensmittel festzuhalten gedenkt, die bevorstehenden Schwierigkeiten erkennen (Gammelin 2013, S. 1). Es werden Stimmen laut, die befürchten, dass es der EU nicht möglich sein wird, ihre Standpunkte beizubehalten, und dass bei einer „aggressiven Handelsstrategie“ der USA die Europäer sogar unter die „Räder kommen“ könnten (Otte 2013). Manche Beobachter sehen im Agrarsektor überhaupt keinen Spielraum für eine Einigung, da es schon in der Doha-Runde Streitfragen zwischen den USA und der EU gibt, in denen keine Einigung gefunden werden kann (Gersemann und Greive 2013, S. 29).

Aus dem Europäischen Parlament, das während der Verhandlungen zwar ein Informationsrecht besitzt, aber letztlich erst bei der Annahme des Abkommens ein Mitspracherecht hat, kamen im Vorfeld bereits Forderungen bezüglich der Verhandlungsinhalte. Die Parlamentarier unterstrichen die Notwendigkeit eines umfassenden Handelsabkommens, wollten aber den Bereich Kultur nicht in die Verhandlungen mit aufnehmen. Hierzu zählt das Parlament z. B. audiovisuelle Medien wie Filmproduktionen (Europäisches Parlament 2013). Das Parlament unterstützte somit die Linie Frankreichs, das schon länger auf einen Schutz seiner subventionierten Filmindustrie pocht. Mit der Erteilung eines Verhandlungsmandats durch die Mitgliedstaaten an die Kommission am 14. Juni 2013 wurde klar, dass sich Frankreich im Rat durchsetzen konnte und das Thema kulturelle Güter vorerst nicht auf dem Verhandlungstisch landen wird. Auch wenn die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt um ein erweitertes Verhandlungsmandat bitten kann, das diesen Bereich einbezieht.

Auch Parlamentarier des Bundestages meldeten sich in den letzten Wochen zu Wort. Die Fraktion der Grünen drängt auf ein stärkeres Mitspracherecht des Bundestages und brachte einen entsprechenden Antrag ins Parlament ein (Deutscher Bundestag 2013a), der jedoch keine Mehrheit fand (Deutscher Bundestag 2013b, S. 31014). Gegenüber der Presse stellte die Fraktionsvorsitzende der Grünen, Renate Künast, Bedingungen an ein Abkommen. Vor allem im Bereich der Agrartechnik sollte sich die EU vor der Aufnahme von Gesprächen klar positionieren und Zugeständnisse, die die europäischen Regeln aufweichen könnten, ausschließen (Neuerer 2013).

Vor dem Hintergrund der bekannt gewordenen US-Datenspionage in Europa rückt auch das Thema Datenschutz und Datensicherheit stärker in den Fokus. Kritiker eines Abkommens warnen seit längerem, dass die EU in diesem Feld zu große Zugeständnisse machen könnte, und fordern nun die Verhandlungen um ein entsprechendes Kapitel zu ergänzen – auch um Wirtschaftsspionage auszuschließen. Vermutlich wird das schwierige Thema Datenschutz erst in den kommenden Jahren erörtert werden, dann aber sicherlich mit einer härteren Haltung der EU-Kommission gegenüber den Forderungen der USA.

DISKRIMINIERUNG DRITTER UND BEDROHUNG FÜR DIE MULTILATERALE HANDELSLIBERALISIERUNG

Beim Abschluss bilateraler Handelsabkommen ergibt sich das generelle Problem der Diskriminierung von Drittländern. So kann es geschehen, dass aufgrund von Zollsensenkungen Produkte des Vertragspartners verstärkt nachgefragt werden. Die Nachfrage nach Gütern aus dem ursprünglichen Bezugsland nimmt dagegen ab. Diese sogenannten handelsumlenkenden Effekte wirken wohlfahrtsmindernd, da Handelsströme nicht neu geschaffen, sondern lediglich umgeleitet werden. Bei einem Vertragsabschluss zwischen den beiden Schwergewichten des Welthandels – Europa und USA – müsste mit erheblichen handelsumlenkenden Effekten gerechnet werden. Manche Beobachter sehen daher in einem transatlantischen Handelsabkommen auch den Versuch der EU und der USA, sich gegen die wachsende Konkurrenz aus Asien abzuschotten (Dieter 2013, S. 49). Der Ausschluss Chinas sei der eigentliche Grund für den Zusammenschluss der Volkswirtschaften, so die Kritiker. Bei erfolgreichen Gesprächen zu einem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) und der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) würde eine neue, in zwei Blöcke geteilte Welthandelsordnung entstehen. Kritiker meinen, die USA wären

Beim Abschluss bilateraler Handelsabkommen ergibt sich das generelle Problem der Diskriminierung von Drittländern. So kann es geschehen, dass auf Grund von Zollsensenkungen Produkte des Vertragspartners verstärkt nachgefragt werden.

in einem solchen Fall nicht mehr auf die WTO angewiesen¹⁰, und der handelspolitische Konfrontationskurs mit China wäre vorprogrammiert (Dieter 2013, S. 50). Der EU würden aus dieser Konstellation keine Vorteile erwachsen.

Sollten die Handelsnationen der EU und die USA auf ein bilaterales Abkommen setzen, könnte dies als endgültige Abkehr von der Doha-Runde verstanden werden. Da die Verhandlungen um ein transatlantisches Handelsabkommen die Kapazitäten der EU und der USA stark beanspruchen würden, bestünde die Gefahr, dass – auch in Anbetracht der vielen anderen laufenden Verhandlungen – die Gespräche in der Doha-Runde personell und institutionell noch schwieriger zu handhaben wären (Mildner und Schmucker 2013a, S. 5). Die Gespräche könnten, anstatt ein erhofftes positives Signal für die multilateralen Gespräche auszusenden, einen gegenteiligen Effekt entfalten. Anstatt wie gewünscht andere Staaten bei den multilateralen Verhandlungen zu Zugeständnissen zu bewegen, wäre ein transatlantisches Freihandelsabkommen ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einer Welt bilateraler und regionaler Handelsabkommen. Vor diesem Hintergrund wäre es wichtig, dass EU und USA gemeinsam darauf hinwirken, dass die WTO-Ministerkonferenz in Bali zu einem Erfolg wird. Es wäre auch ein Bekenntnis der transatlantischen Partner zur WTO.

Was manche inzwischen als einzigen Weg hin zu einer weiteren Integration des Welt-handels sehen, bleibt ohne Zweifel eine „second-best“-Lösung.

Was manche inzwischen als einzigen Weg hin zu einer weiteren Integration des Welt-handels sehen, bleibt ohne Zweifel eine „second best“-Lösung. Neben der Diskriminierung Dritter entsteht durch eine Vielzahl nebeneinander stehender bilateraler Abkommen ein undurchschaubarer Berg an Bürokratie. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen stellen die unterschiedlichen Regeln und Standards eine zunehmende Belastung dar. Da bilaterale Handelsabkommen nur einem Handelspartner Privilegien gewähren, müssen Produkte eindeutig einem Ursprungsland zugeordnet werden. Im internationalen Handel übernehmen diese Aufgabe Ursprungszertifikate, die für Produkte das Ursprungsland definieren – meist indem ein gewisser Prozentsatz des Produkts in einem Land hergestellt sein muss. In einer arbeitsteiligen, globalisierten Wirtschaft, in der viele Vorprodukte importiert werden, verursacht das sorgfältige Dokumentieren komplexer Produktionsketten erhebliche Kosten (Dieter 2013, S. 52). Dieses unter dem Begriff des „Spaghetti-Bowl-Problem“ bekannte Phänomen mindert den wirtschaftlichen Nutzen durch Handelsabkommen beträchtlich, auch wenn es statistisch schwer zu fassen ist.

Ausblick

Noch ist nicht absehbar, ob ein transatlantisches Handelsabkommen halten kann, was es verspricht. Vieles ist noch zu abstrakt, um es in seiner ganzen Tragweite zu bewerten. Sicher scheint nur, dass es zu zähen Verhandlungen kommen wird. Ob am Ende der Traum vom transatlantischen Freihandel in Erfüllung geht oder in der wirtschaftspolitischen Realität zerplatzt, ist nicht ausgemacht. Es wird davon abhängen, ob die entscheidenden Akteure gewillt sind, ausreichend politisches Kapital in die Verhandlungen zu investieren.

Eines steht schon jetzt fest: Nie waren die Chancen für eine Intensivierung der transatlantischen Handelsbeziehungen so gut wie jetzt, auch wenn der US-Abhörskandal eine ernstzunehmende Bewährungsprobe darstellt. „Der politische Wille, die TTIP in die Tat umzusetzen, ist auf beiden Seiten des Atlantiks vorhanden. Nun gilt es aktiv dafür zu werben“, sagt der Bundestagsabgeordnete Peter Beyer. Der Zeitpunkt ist

günstig, die Gelegenheit sollte jetzt ergriffen werden. Wenn beide Partner – die USA und auch Europa – zu Zugeständnissen bereit sind, könnte ein Verhandlungsabschluss tatsächlich „*the next big thing*“ werden. Diese Einschätzung verkennt nicht die oben angerissenen Probleme.

In Anbetracht der zu erwartenden schwierigen Verhandlungen und des langwierigen technischen Ablaufs der Verhandlungen ist jedoch nicht mit einem schnellen Abschluss der Gespräche zu rechnen. Manche Einschätzung zur Verhandlungsdauer erscheint daher viel zu optimistisch¹¹, denn auf beiden Seiten des Atlantiks müssen Gegner überzeugt werden, die ihre wirtschaftlichen Interessen bedroht sehen.

In schwierigen Zeiten, in denen Europa ohne fiskalpolitischen Spielraum in einer Rezession gefangen scheint, wäre eine Freihandelszone ein willkommener Wachstumsimpuls. Auch wenn für die jetzige Wirtschaftsschwäche ein Vertragsabschluss wohl zu spät käme, bleibt auf lange Sicht ein transatlantisches Handelsabkommen eine reizvolle Alternative zu schuldentreibenden Konjunkturspritzen. Mehr noch: Wenn ein Drittel der deutschen Unternehmen über zunehmenden Protektionismus klagt (DIHK 2013, S. 20), wird es insbesondere für die traditionell starke deutsche Exportwirtschaft in Zukunft existenziell entscheidend sein, den weltweiten Freihandel voranzutreiben. Gerade Deutschland sollte daher ein Interesse an einem schnellen Fortschritt der Gespräche haben und europäische Partner überzeugen. Seine volle Wirkung wird ein Abkommen nur entfalten, sollte es tatsächlich ein „umfassendes“ Abkommen werden und auch weite Teile der nicht-tarifären Handelshemmnisse beseitigen. Sollte sich herausstellen, dass eine Angleichung von Normen und Standards nicht möglich ist, so muss zumindest eine gegenseitige Anerkennung der Normen Ziel der Verhandlungen bleiben.

In schwierigen Zeiten, in denen Europa ohne fiskalpolitischen Spielraum in einer Rezession gefangen scheint, wäre eine Freihandelszone ein willkommener Wachstumsimpuls.

Bei allem Ehrgeiz darf die globale Perspektive in den Verhandlungen nicht aus den Augen verloren werden. Ein bilaterales Abkommen zwischen den USA und der EU kann als Instrument für eine multilaterale Liberalisierung dienen. Mit Augenmaß müssen die Gespräche daher vorangebracht werden, immer mit dem Gedanken, das Abkommen offen für andere Länder zu halten oder es später in einen globalen Rahmen zu integrieren. Andere Länder sollten die Verhandlungen der USA und der EU als Ansporn zur weiteren Liberalisierung der weltweiten Handelsströme verstehen.

Die Aufnahme von Verhandlungen birgt sicher mehr Chancen als Risiken: Wenn alle Beteiligten bereit zu Zugeständnissen sind und mit Bedacht handeln, so ist bei allen zu erwartenden Schwierigkeiten ein Erfolg möglich. Europa und die Vereinigten Staaten würden als Partner mit vergleichbaren liberalen Verfassungsordnungen, die sich – zum Beispiel von China – herausgefordert fühlen, zusammenrücken. Das könnte sogar zu einer gegenseitigen Neuentdeckung führen. Eine Revitalisierung der westlichen Allianz würde den nach Asien blickenden Vereinigten Staaten wieder nahebringen, was sie trotz allem an Europa haben; in einer unübersichtlichen Welt mit neuen aufstrebenden Mächten, großen sozialen und territorialen Konflikten und blutigen Umbrüchen wäre eine vertiefte Wirtschaftspartnerschaft nicht das Schlechteste (Frankenberger 2013, S. 10). Das Ziel ist klar: Die Brücke über den Atlantik sollte durch politische Anstrengungen zur Handelsstraße des 21. Jahrhunderts ausgebaut werden.

Ein Projekt mit Zukunft

Ein Kommentar von Dr. Lars Hänsel

Die Idee eines transatlantischen Freihandelsabkommens ist nicht neu. Allerdings fehlte bisher das entscheidende Maß an politischem Willen, gemeinsam die notwendigen Schritte zur Umsetzung dieser Idee zu gehen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hatte immer wieder dieses Thema auf die Agenda gesetzt, wobei es weniger um die Diskussion der eher technischen Ebene zu verhandelnder Elemente ging, sondern um die politische Begleitung und das Bemühen um Unterstützung bei den Entscheidungsträgern.

Nun ist die erste Verhandlungsrunde über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft im Juli 2013 in Washington erfolgreich beendet worden. Die Bemühungen um eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft treffen in vielerlei Hinsicht auf politisch günstige Konstellationen. Das Interesse, nicht nur Freihandel zu vereinbaren, sondern die wirtschaftlichen Beziehungen zu einer Partnerschaft weiter zu entwickeln, ist auf beiden Seiten des Atlantiks ausgeprägt. Auslöser war nicht zuletzt die Finanz- und Staatsschuldenkrise, die beide Seiten getroffen hatte. Freihandel und Investitionen können beitragen, der Wirtschaft neuen Schwung zu verleihen und die Krise zu überwinden.

Aus amerikanischer Perspektive gibt es dazu noch weitere „selling points“ strategischer Natur: Die USA sehen die zukünftigen Chancen und Herausforderungen im pazifischen Raum, vor allem in China. Deshalb verhandeln die USA auch im pazifischen Raum ein Freihandelsabkommen (TPP). Strategischer Anker bzw. „Grundstein für das weltweite Engagement der USA“ bleibt jedoch nach wie vor Europa – so hat es Vizepräsident Biden erst kürzlich wieder in einer Rede aus Anlass seiner Reise nach Asien formuliert. TTIP wird also als strategischer Bestandteil der Orientierung nach Asien und als Teil der Balance gegenüber einem wachsenden China gesehen. Dabei geht es nicht um Konfrontation mit China. Vielmehr soll TTIP als massiver Handelsblock

mit klaren Regeln weltweit marktwirtschaftliche Standards setzen, denen sich dann auch andere anschließen. Diese Sicht überzeugt Demokraten und Republikaner gleichermaßen – eine Konstellation, welche im politischen Washington selten geworden ist.

Die zweite Amtszeit des Präsidenten gilt nicht zuletzt seiner Rolle in der Geschichte. Ohne eine neue Dynamik in der Wirtschaft wird dieses Bild nicht positiv ausfallen. Ein Hauptaugenmerk der Politik des Präsidenten liegt deshalb auf der Wirtschaftsentwicklung und vor allem auf dem Schaffen von Arbeitsplätzen. Gerade hat der Präsident eine neue Initiative zur wirtschaftlichen Unterstützung des Mittelstandes und der Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem in diesem Bereich verkündet. Dabei sind die Spielräume begrenzt, mit klassischen Instrumenten wie fiskalischen und monetären Mitteln die Wirtschaft zu stimulieren. Freihandel bietet sich als ein Mittel an, das keine direkten Kosten verursacht.

Auch politisch halten sich die Kosten in Grenzen. Es gibt für TTIP eine überparteiliche Unterstützung wie für gegenwärtig sonst kein anderes Projekt. Republikaner unterstützen Freihandel seit jeher aufgrund ihrer Überzeugungen. Die Freihandelsabkommen mit Südkorea, Panama und Kolumbien, die Präsident Obama in seiner ersten Amtszeit abgeschlossen hatte, wurden unter Präsident Bush initiiert. Der Kongress hat die Eröffnung von Verhandlungen über TTIP breit unterstützt und dem Präsidenten ein starkes Mandat erteilt. Allerdings wird der Erfolg der Verhandlungen auf amerikanischer Seite auch davon abhängen, inwiefern es gelingt, Interessen schon im Verlauf der Verhandlungen auszugleichen. Im Regelfall ist der Kongress nicht in die Verhandlungen einbezogen, sondern wird allenfalls in bestimmten Ausschüssen informiert und erst bei der Ratifizierung wieder gefragt. Die komplexen Fragen von TTIP erfordern, dass der Kongress auch während der Verhandlungen einbezogen bleibt und dabei die sonst dominanten parteipolitischen Erwägungen im Hintergrund bleiben.

Typische Kritiker von Freihandel wie Umweltgruppen, Gewerkschaften und Verbraucherschützer sind derzeit eher zurückhaltend mit ihrer Kritik. So sehen etwa die Gewerkschaften in einem Freihandelsabkommen mit Europa weniger die Gefahr, dass hier arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden. Das Argument, dass Freihandel notwendigerweise mehr Arbeitsplätze schafft, verfängt allerdings nach der Erfahrung mit NAFTA bei den Gewerkschaften nicht mehr. Der gegenwärtige Ansatz für Freihandel hat aus ihrer Sicht eher zu wachsenden Einkommensunterschieden beigetragen. Die Gewerkschaften dringen deshalb bei den Verhandlungen darauf, dass Jobs mit hohem Einkommen erhalten und geschaffen werden und die sozialen Absicherungen nicht unterlaufen werden.

Die politischen Konstellationen sind im Moment günstig, dennoch sind noch hohe Hürden zu nehmen. Eingetrübt wurde die Stimmung der europäischen Partner auch durch das Bekanntwerden der weitreichenden Überwachung durch US-Geheimdienste. Deshalb dringen europäische Transatlantiker wie der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Europaparlament, Elmar Brok, darauf, ein Datenschutzabkommen jetzt voranzubringen, das unabhängig von TTIP verhandelt wird. – Auch auf amerikanischer Seite gibt es Kritik: Grundsätzlich sind die USA an einem umfassenden Abkommen interessiert. Deshalb wird kritisch gesehen, wenn europäische Staaten bestimmte Themen von vornherein ausschließen wollen. Dass es am Anfang große Divergenzen gibt, bedeutet aus amerikanischer Perspektive jedoch nicht, dass im Laufe der Verhandlungen nicht z.B. Ausnahmenregelungen oder Aufschub der Umsetzung vereinbart werden kann.

Außerdem wird u. a. mit Missfallen beobachtet, dass der Druck der USA auf China wegen marktschädigender Subventionen durch eigene Absprachen der EU mit China effektiv unterlaufen werden könnte, z. B. in der Solarbranche. Die Europäische Kommission geht eigene Wege, um gegen chinesisches Dumping bei Solar-Panels vorzugehen. Dabei nutzt

Peking geschickt aus, dass Europa in dieser Frage gespalten ist und handelt damit günstigere Bedingungen auf dem kleinsten gemeinsamen europäischen Nenner aus. Gerade mit Blick auf China scheint es noch intensiven Dialogbedarf zwischen der EU und den USA zu geben, nicht zuletzt, weil gemeinsames Auftreten gegenüber China eines der amerikanischen Hauptargumente für die Unterstützung von TTIP ist. Deutlich wird gegenwärtig auch: Bisher fehlt ein Koordinationsrahmen für einen transatlantischen Dialog über China. Generell sind die USA eher bereit, in Handelsfragen harte Auseinandersetzungen zu riskieren – die europäische (und vor allem deutsche) Haltung ist dagegen sehr viel konzilianter. TTIP kann hier eine Basis schaffen.

Die Bedeutung eines Erfolges von TTIP ist immens. Die euroatlantischen Beziehungen sind vielschichtiger und weniger auf Sicherheitspolitik konzentriert als zu Zeiten des Kalten Krieges. Mit dem bevorstehenden Abzug der NATO-Truppen aus Afghanistan fehlt zudem ein großes Projekt, das symbolisch für die Partnerschaft steht. Mit der zunehmenden Bedeutung, die globale Handelsfragen gewinnen, ist die Konzentration im transatlantischen Verhältnis auf Handel und Investitionen nur folgerichtig. TTIP hat das Potenzial, die transatlantischen Beziehungen neu zu fundieren und möglicherweise damit die Bedeutung zu erlangen, die die NATO zu Zeiten des Kalten Krieges hatte.



Dr. Lars Hänsel

Leiter des Auslandsbüros in Washington, D.C.
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Verweise

- 1 *In Zeiten hoher Staatsverschuldung, der allein durch Sparanstrengungen nicht zu entkommen ist, sind Wachstumsimpulse dringend notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Lösung der Schuldenproblematik. Schon die Bezeichnung des Abkommens macht deutlich, dass die Ambitionen über eine bloße Freihandelszone hinausgehen.*
- 2 *Die klassischen Instrumente der Wirtschaftsstimulierung funktionieren derzeit in den USA nicht: Angesichts hoher Staatsschulden sind umfangreiche Investitionsprogramme nicht bezahlbar, auch angesichts politischer Polarisierung nicht durchsetzbar. Die ohnehin expansive Geldpolitik kommt ebenso an Grenzen. Freihandel könnte jedoch die entscheidenden Impulse für die Wirtschaft geben. Dazu gibt es derzeit trotz weitgehender Polarisierung auch im Kongress breite Unterstützung. Sowohl Demokraten als auch Republikaner unterstützen ein umfangreiches Freihandelsabkommen mit Europa. (Hänsel 2013, S. 3)*
- 3 *Barack Obama am 12. Februar 2013: „And tonight, I’m announcing that we will launch talks on a comprehensive Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union – because trade that is fair and free across the Atlantic supports millions of good-paying American jobs“ (The White House, 2013).*
- 4 *Die High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG), geleitet von dem EU-Handelskommissar Karel De Gucht und Ron Kirk, dem Beauftragten der US-Regierung für Handelspolitik, wurde im November 2011 gegründet um Potenziale für eine Vertiefung der EU-US-Handels- und Investitionsbeziehungen zu identifizieren.*
- 5 *Bemerkenswert ist, dass John F. Kennedy vor 50 Jahren in einer wenig rezipierten Rede am 25. Juni 1963 in der Frankfurter Paulskirche diese Vision andeutete: Siehe Eingangszitat und <http://www.konrad-adenauer.de/index.php?msg=11111>*
- 6 *Eine Übersicht über die aktuellen Verhandlungen und bestehende Handelsabkommen der EU finden sich online auf der Seite der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf*
- 7 *Schorkopf 2012.*
- 8 *Der zitierte „Impact Assessment Report“ basiert auf einer Studie des Centre of Economic Policy Research (CEPR), die im Auftrag der Kommission erstellt wurde (Europäische Kommission 2013c, S. 7). Für die Studie des CEPR siehe Francois et al. 2013.*
- 9 *Obama selbst bezeichnete sich in einer außenpolitischen Grundsatzrede im Jahr 2009 in Japan als „pazifischen Präsidenten“. Die Rede kann online unter <http://www.ft.com/cms/s/0/9e985a46-d0c2-11de-af9c-00144feabdc0.html#axzz2U-76JB0Ie> eingesehen werden.*
- 10 *Diese Ansicht erzeugt auch Gegenstimmen. Mildner und Schmucker wiesen unlängst darauf hin, dass die USA zur Liberalisierung des Welthandels und zur Schlichtung von Streitfällen weiterhin auf die WTO angewiesen sind, da sie mehr als 80 Prozent ihres Handels mit Drittländern abwickeln, die vergleichsweise hohe Handelsbarrieren haben (Mildner und Schmucker 2013b).*
- 11 *Allein der formale Ablauf von Freihandelsgesprächen gestaltet sich sehr zeitintensiv. Nach der Erteilung des Verhandlungsmandats durch den Rat, verhandelt die Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten mit dem Verhandlungspartner, wobei die Kommission das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte der Verhandlungen regelmäßig zu informieren hat. Nach dem Abschluss der Verhandlungen müssen der Rat sowie das Europäische Parlament dem Gesprächsergebnis zustimmen. Im Falle, dass das Abkommen Bestimmungen enthält, die unter nationales Recht fallen, müssen die Abkommen auch in nationalen Verfahren ratifiziert werden (Europäische Kommission 2013d, S. 2ff.).*

Literatur

BMWi 2013

„Dimensionen und Auswirkungen eines Transatlantischen Freihandelsabkommens“, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Monatsbericht, April 2013, URL: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/Auszuege/04-2013-freihandel,property=pdf,bereich=bmwi2012,-sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff: 22. Mai 2013).

BMWi 2012

„Stand der WTO-Welthandelsrunde (Doha Development Agenda – DDA)“, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/WTO/wto-handelsrunde-sachstand,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff: 30. Mai 2013).

Busch 2013

Busch B., „Europas Binnenmarkt – Wirtschaftsraum mit Potenzial“, Konrad-Adenauer-Stiftung. Berlin. www.kas.de/wf/de/33.34913 (Zugriff: 10. Juni 2013).

Deutscher Bundestag 2013a

Drucksache 17/13733 vom 5. Juni 2013, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/137/1713733.pdf> (Zugriff: 10. Juni 2013).

Deutscher Bundestag 2013b

„Stenografischer Bericht der 244. Sitzung“, Deutscher Bundestag, Berlin, Freitag, den 7. Juni 2013, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17244.pdf> (Zugriff: 10. Juni 2013).

DIHK 2013

„Going International 2013 – Erfahrungen und Perspektiven der deutschen Wirtschaft im Auslandsgeschäft“, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, URL: http://de.sitestat.com/hk/dihk/s?presse.meldungen.2013-01-29-going-international.going-international-13.pdf&ns_type=pdf&ns_url=http://www.dihk.de/ressourcen/downloads/going-international-13.pdf&at_download/file?mdate=1359373267940 (Zugriff: 30. Mai 2013).

Dieter 2013

Dieter H., „Festung Atlantik“, In: Internationale Politik Nr. 3, Mai/Juni 2013, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Enzweiler 2013

Enzweiler T., „Transatlantische Werte neu justieren“, Handelsblatt, 17. Juni 2013, URL: <http://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastbeitrag-transatlantische-werte-neu-justieren/8364268.html> (Zugriff: 18. Juni 2013).

Erixon 2012

Erixon F., „Transatlantic Free Trade: An Agenda for Jobs, Growth and Global Trade Leadership“, Centre for European Studies, Brüssel 14. März 2012, URL: http://thinkingeurope.eu/sites/default/files/publication-files/transatlantic_free_trade.pdf (Zugriff: 15. Mai 2013).

Europäische Kommission 2013a

„European Commission Fires Starting Gun for EU-US Trade Talks“, Press Release, 12. März 2013, URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=877> (Zugriff: 12. Mai 2013).

Europäische Kommission 2013b

„United States bilateral Trade and Trade with the World“, Generaldirektion Handel, 26. April 2013, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf (Zugriff: 16. Mai 2013).

Europäische Kommission 2013c

„Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations“, Commission Staff Working Paper, 12. März 2013, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf (Zugriff: 22. Mai 2013).

Europäische Kommission 2013d

„Trade negotiations step by step“, Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, Juni 2013, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf (Zugriff: 16. Juni 2013).

Europäische Kommission 2012

„Impact Assessment Report“, Commission Staff Working Document, 21. März 2012, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/april/tradoc_149334.pdf (Zugriff: 3. Juni 2013).

Europäisches Parlament 2013

„European Parliament resolution of 23 May 2013 on EU trade and investment negotiations with the United States of America“, 23. Mai 2013, URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-227> (Zugriff: 10. Juni 2013).

Europäischer Rat 2012

„Statement of Members of the European Council, Towards Growth-Friendly Consolidation and Job-Friendly Growth“, 30. Januar 2012, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127599.pdf (Zugriff: 16. Mai 2013).

Felbermayr et al. 2013

Felbermayr G., Larch M., Flach L., Yalcin E., Benz S., Krüger F., „Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Januar 2013, URL: http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Service/studien/ifo_AH_2013_TAF-TA_Endbericht.pdf (Zugriff: 15. Mai 2013).

Francois et al. 2013

Francois J., Manchin M., Norberg H., Pindyuk O., Tomberger P., „Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assessment“, Final Project Report, März 2013, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf (Zugriff: 17. Juni 2013).

Frankenberger 2013

Frankenberger, K.-D., „Zusammenrücken. Die angestrebte transatlantische Freihandelszone ist ein politisches Projekt.“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. Juni 2013, Nr. 148, S. 10.

Gammelin 2013

Gammelin C., „USA und EU rücken enger zusammen“ in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 38 vom 14. Februar 2013.

Gersemann und Greive 2013

Gersemann O., Greive M., „Der transatlantische Traum“ In: Welt am Sonntag, Nr. 6 vom 10. Februar 2013.

HLWG 2013

„High Level Working Group on Jobs and Growth – Final Report“, 11. Februar 2013, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf (Zugriff: 22. Mai 2013).

Hänsel 2013

Hänsel, L., „Ambitionierte Pläne für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen“, Länderbericht vom 16. Juni 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung. URL: <http://www.kas.de/usa/de/publications/34756/> (Zugriff: 24. Juni 2013).

Hofer et al. 2013

Hofer J., Telgheder M., Koenen J. et al., „Die Grenzen der Gemeinsamkeit“, In: Handelsblatt, Nr. 23 vom 1. Februar 2013.

Kennedy 1963

Kennedy, J.F., Rede in der Frankfurter Paulskirche am 25. Juni 1963, URL: <http://www.konrad-adenauer.de/index.php?msg=11111> (Zugriff 20. Juni 2013).

Krugman und Obstfeld 2006

Krugman P., Obstfeld M., „Internationale Wirtschaft, Theorie und Politik des Außenhandels“, 7. aktualisierte Auflage, Pearson Studium.

Mildner et al. 2012

Mildner S.-A., Rytz H., Thimm J., „State of the Union – Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2012, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S16_mdn_ryz_tmm.pdf (Zugriff: 31. Mai 2013).

Schorkopf 2012

Schorkopf F., „Nicht-tarifäre Handelshemmnisse“, In: Bergmann J. (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Baden-Baden 2012.

Mildner und Schmucker 2013a

Mildner S.-A., Schmucker C., „Abkommen mit Nebenwirkungen?“, In: SWP-Aktuell, Nr. 26, Mai 2013, Stiftung Wissenschaft und Politik, ISSN: 1611-6364, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A26_mdn_schmucker.pdf (Zugriff: 16. Juni 2013).

Mildner und Schmucker 2013b

Mildner S.-A., Schmucker C., „Transatlantisches Handelsabkommen“, In: *Internationale Politik*, Ausgabe Juli/August 2013, S. 72ff.

Neuerer 2013

Neuerer D., „Grüne ziehen rote Linien für Freihandelsabkommen“, *Handelsblatt Online*, URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/eu-usa-handel-gruene-ziehen-rote-linien-fuer-freihandelsabkommen/8320020.html> (Zugriff: 10. Juni 2013).

Otte 2013

„Europa darf nicht unter die Räder kommen – Max Otte im Gespräch mit Dirk Müller“, *Interview im Deutschlandradio*, 14. Februar 2013, URL: http://www.dradio.de/df/sendungen/interview_dlf/2010395/ (Zugriff: 22. Mai 2013).

Schmucker et al. 2012

Schmucker C., Mildner S.-A., Kokert M., „Aufbruch ins pazifische Zeitalter – Die Transpazifische Partnerschaft: Ein Abkommen mit Vorbildcharakter“, *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, Hrsg.: Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Oktober 2012.

U. S. Department of State 2013

„Existing U. S. Free Trade Agreements“, U. S. Department of State, URL: <http://www.state.gov/e/eb/tpp/bta/fta/fta/index.htm> (Zugriff: 03. Juni 2013).

The White House, 2013

„Remarks by the President in the State of the Union Address“, *The White House Office of the Press Secretary*, 12. Februar 2013, URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address> (Zugriff: 15. Juni 2013)

DATEN SCHAUBILD SEITE 4**Europäische Kommission**

Generaldirektion Handel, „United States EU bilateral Trade and Trade with the World“, 26. April 2013, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf (Zugriff: 14. Juni 2013).

Europäische Kommission

„Impact Assessment Report of the future of EU-US trade relations“, *Commission Staff Working Paper*, 12. März 2013, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf (Zugriff: 13. Juni 2013).

Eurostat

„Extra-EU27-Handel, nach Hauptpartnern, Gesamtprodukt“, URL: <http://open-data.europa.eu/de/data/dataset/e5wiy2E7w1JeezLnT5ITw> (Zugriff: 13. Juni 2013).

Die Autoren



David Gregosz ist Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Er studierte Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft an der Phillips-Universität Marburg.



Benedikt Walter studierte an der Universität Heidelberg und der Handelshochschule Warschau Volkswirtschaftslehre. Zuletzt befasste er sich mit Fragen zur EU-Handelspolitik beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag in Brüssel. Er arbeitete von März bis Juni 2013 für die Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

Redakteur und Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

David Gregosz
Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik
Team Politikdialog und Analyse, Hauptabteilung
Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin
Telefon: 030/26996-3516
E-Mail: david.gregosz@kas.de

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

1. Auflage, Redaktionsschluss: 29. Juli 2013
© 2013 Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.,
Sankt Augustin/Berlin

Printed in Germany. Gedruckt mit finanzieller
Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-944015-81-1

www.kas.de

Abbildungen:

Titel © NASA Earth Observatory, Robert Simmon, Mike Carlowicz, Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center, mit Daten des Wetter- und Umweltsatelliten Suomi NPP-VIIRS), **Seite 4 / 13** © racken.de, **Seite 8** © 2013 Frank Nürnberger, **Seite 10** © Gizmo/iStockphoto, **Seite 16 / 20** © rabbit75_pho/Envato, **Seite 26/31** privat.



ClimatePartner^o
klimaneutral
Druck | ID: 53323-1308-1003



www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung