

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.

STRITTIIGE 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.

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

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 Zollsenkungen 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

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