



Dr. Lars Hänsel leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington, D.C.

## POLITISCHE FAKTOREN DER VERHANDLUNGEN ÜBER EINE TRANSATLANTISCHE HANDELS- UND INVESTITIONS- PARTNERSCHAFT IN DEN USA

*Lars Hänsel / Jeanene Lairó*



Jeanene Lairó ist Mitarbeiterin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington, D.C.

Die unübersichtliche Lage in der Ukraine und die fragile Situation im Nahen Osten, um nur zwei aktuelle Krisenherde zu nennen, verdeutlichen erneut die Notwendigkeit transatlantischer Zusammenarbeit in allen Bereichen. Außerdem unternehmen die BRICS-Staaten<sup>1</sup> mit der Gründung eines alternativen, gemeinsamen Fonds gerade den Versuch,<sup>2</sup> den Führungsanspruch der westlichen Länder im Bereich der Bretton-Woods-Institutionen<sup>3</sup> herauszufordern. Unter diesen Umständen haben die Verhandlungen um eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) immense Bedeutung für die europäischen und US-amerikanischen Partner, für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen sowie für die zukünftige Liberalisierung und geltende Standards im Welthandel. TTIP würde der transatlantischen Zusammenarbeit entscheidende Impulse geben, auch wenn darin zunächst kein formaler Rahmen für politischen Dialog über existenzielle Fragen vorgesehen ist, wie dies etwa bei der NATO der Fall ist. Die Bedeutung und Tragweite eines erfolgreichen Abkommens als Anker für die zukünftige transatlantische Partnerschaft liegt dennoch auf der Hand.

1 | Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

2 | Vgl. Patrick Welter, „Konkurrenz für den Währungsfonds“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.07.2014, <http://faz.net/gqe-7rnlo> [29.08.2014].

3 | Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank-Gruppe.

Zur Einschätzung der Erfolgsaussichten von TTIP ist es wichtig, den politischen Raum, in den die Verhandlungen eingebettet sind, mit den *Stakeholdern* und ihren jeweiligen Interessen sowie ihrer Machtbasis zu verstehen und zu bewerten. Im Folgenden steht das politische Umfeld im Mittelpunkt, in dem die Verhandlungen auf US-amerikanischer Seite stattfinden. Formal verhandelt der Handelsbeauftragte des U.S. Trade Representative (USTR) als Angehöriger des Executive Office of the President. Doch bereits zu anderen Regierungsinstitutionen besteht nicht notwendigerweise Interessenskongruenz. Auch der US-Kongress vertritt eigene, spezifische Interessen, die sich im Repräsentantenhaus und im Senat weiter auffächern. Abgeordnete und Senatoren müssen dabei die Öffentlichkeit und verschiedene Interessengruppen wie auch die politischen Parteien, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Umweltorganisationen etc. berücksichtigen. Hinzu kommen die Ebenen des Bundes und der Bundesstaaten, auch in dieser Hinsicht ist das Interessenspektrum vielfältig. Bei der folgenden Darstellung kann es sich nur um ausgewählte Aspekte handeln, eine umfassende Abhandlung ist hier nicht möglich.

Tabelle 1

**Chronik der TTIP-Verhandlungen**

2011 bis 2013	Experten der US-Regierung und der EU-Kommission bilden die „High Level Working Group on Jobs and Growth“ (HLWG). Sie loten Möglichkeiten zur Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen aus.
11. Februar 2013	In ihrem Abschlussbericht plädiert die HLWG für ein umfassendes Handels- und Investitionsabkommen.
14. Juni 2013	Die EU-Kommission erhält vom EU-Handelsministerrat das Verhandlungsmandat für TTIP.
17. Juni 2013	US-Präsident Barack Obama und der damalige Präsident der EU-Kommission, José Manuel Barroso, geben auf dem G8-Gipfel den Verhandlungsbeginn zu TTIP bekannt. Es werden mehr als 20 Arbeitsgruppen gebildet.
Juli, November und Dezember 2013	1. bis 3. Verhandlungsrunde. Federführend für die TTIP-Verhandlungen in der EU ist die Kommission, konkret die Generaldirektion Handel. Der politisch Verantwortliche ist EU-Handelskommissar Karel De Gucht, Ignacio Garcia Bercero aus der Generaldirektion Handel tritt als Hauptverhandlungsführer auf. Für die USA ist der Handelsbeauftragte Michael Froman (Office of the United States Trade Representative, USTR) politisch verantwortlich, Hauptverhandlungsführer ist Dan Mullaney.

Ende Januar 2014	Die EU-Kommission beruft ein 14-köpfiges Beratungsgremium ein, dem Experten aus dem Verbraucherschutz, den Gewerkschaften und verschiedenen Wirtschaftsbereichen angehören.
10. bis 14. März 2014	4. Verhandlungsrunde in Brüssel.
26. März 2014	EU-USA-Gipfel in Brüssel mit TTIP als zentralem Thema.
19. bis 23. Mai 2014	5. Verhandlungsrunde in Arlington, Virginia.
6. Juli 2014	Ende der „Öffentlichen Konsultation zu den Modalitäten des Investitionsschutzes und der Investor-Staat-Streitbeilegung im Rahmen der TTIP“.
14. bis 18. Juli 2014	6. Verhandlungsrunde in Brüssel.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), „Häufig gestellte Fragen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)“, <http://bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Ttip/faqs.html> [26.08.2014].

### **RECHTLICHER RAHMEN: VERFASSUNGSGRUNDLAGE UND VERHANDLUNGSVOLLMACHT**

Für Verantwortlichkeiten im Außenhandel gibt es in der US-Verfassung zwar eine deutliche Regelung, die allerdings in der politischen Realität besondere Herausforderungen mit sich bringt. Artikel 1, Abschnitt 8 weist zunächst dem Kongress die Kompetenz für den Außenhandel zu.<sup>4</sup> Er hat die Autorität, die wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten zu regeln und Zölle festzulegen. Diese Autorität besitzt der Präsident nicht. Ihm obliegt es, Verträge über den Außenhandel mit anderen Staaten sowie internationale Verträge zu verhandeln. „Es steht ihm zu, auf den Rat und mit Zustimmung des Senats Verträge zu schließen, vorausgesetzt, dass zwei Drittel der anwesenden Senatoren zustimmen“ (Artikel 2, Abschnitt 2). Eine erfolgreiche Gestaltung des Außenhandels bedarf also eines guten Zusammenspiels von Präsident und Kongress, insbesondere mit dem Senat bei der Erteilung des Verhandlungsmandats.

4 | Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, <http://verfassungen.net/us/verf87-i.htm> [29.08.2014]. Im Original siehe The U.S. National Archives and Records Administration, Constitution of the United States, [http://archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html) [29.08.2014].

Aus der Verfassung ergibt sich, dass der Kongress den Präsidenten bevollmächtigen kann, Verhandlungen über Handelsabkommen zu führen. Der Kongress kann dies mit Hilfe der Trade Promotion Authority (TPA, auch *fast track* genannt) tun, einem 1974 eingeführten Verfahren, das der Finanzausschuss im Senat und der *Ways and Means-/* Haushaltsausschuss im Repräsentantenhaus initiieren. Die Gesetzesentwürfe werden anschließend in den jeweiligen Ausschüssen zur Abstimmung gebracht, bevor sie in beiden Kammern zur Abstimmung gelangen. Diesen beiden Ausschüssen kommt damit eine zentrale Bedeutung für Freihandelsabkommen zu. Mit TPA bevollmächtigt der Kongress den Präsidenten (bzw. die Exekutive, d.h. konkret den US-Handelsbeauftragten des USTR), Handelsverträge zu schließen, die der Kongress nur im Ganzen annehmen oder ablehnen kann. TPA definiert Verhandlungsziele und Prioritäten für Handelsabkommen und etabliert außerdem während des Verhandlungsprozesses geltende Beratungs- und Meldepflichten gegenüber der Legislative. TPA erteilt der Regierung folglich den grundlegenden Handlungsrahmen für anstehende internationale Handelsabkommen. Mit der Beschränkung des Kongresses auf Zustimmung oder Ablehnung des verhandelten Abkommens soll vermieden werden, dass vom USTR getroffene Vereinbarungen und Regelungen im Nachhinein vom Kongress einzeln suspendiert oder neu verhandelt werden müssen. TPA ist zwar theoretisch weder zur Eröffnung von Verhandlungen noch zu deren Einbringung im Kongress zwecks Abstimmung zwingend erforderlich. Es signalisiert jedoch früh Unterstützung für Verhandlungen bzw. für deren Ergebnis durch den Kongress.

**TPA definiert Verhandlungsziele für Handelsabkommen und etabliert während des Verhandlungsprozesses geltende Beratungs- und Meldepflichten gegenüber der Legislative.**

Die Verhandlungen zu TTIP wurden 2013 aufgenommen, ohne dass der Präsident das Verhandlungsmandat bzw. TPA formal erhalten hatte. Jedoch hätte dessen Verweigerung ein deutliches Zeichen dafür sein können, dass der Kongress sich die Mitsprache in Einzelfragen sowie auch die Zustimmungsverweigerung zum Verhandlungsergebnis vorbehalten könnte. Deshalb ist es wichtig, dass sich der Präsident weiter um TPA bemüht. Darüber hinaus signalisiert TPA den Verhandlungspartnern die Zustimmung des Kongresses zu den Verhandlungen. Andernfalls wäre es für den US-Verhandlungsführer schwieriger, der anderen Seite

Konzessionen abzurufen. Die Europäische Union könnte sich in sensiblen Bereichen etwa bei regulatorischen Fragen weniger flexibel zeigen, wenn es vom Kongress keine Unterstützung gäbe und damit die Ernsthaftigkeit der Verhandlungen angezweifelt werden könnte. Jedoch gab es immer wieder Fälle, in denen trotz TPA bereits abgeschlossene Handelsabkommen vor der notwendigen Abstimmung im Kongress nachverhandelt wurden. Sowohl 1994 beim Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA), als auch 2012 beim Abkommen mit Südkorea wollten Kongressabgeordnete nur bei Änderung bestimmter Passagen zustimmen. Insofern hat TPA eine hohe, wenn auch zuweilen (wichtige) symbolische Bedeutung.



Schwieriges Verhältnis: Präsident Obama hat zwar in seiner „Rede an die Nation“ am 28. Januar Interesse an TPA bekundet. Aber weil die Beziehungen zwischen ihm und dem Kongress als problematisch gelten, könnte das Verhandlungsmandat am Ende daran scheitern. | Quelle: © Pete Souza, The White House, flickr.

### **INTERESSENLAGE IM US-KONGRESS**

Im Sommer 2013 reichte Präsident Obama formell den Antrag für eine TPA-Gesetzesvorlage ein. Am 9. Januar folgte dann im Repräsentantenhaus wie auch im Senat der entsprechende Gesetzesentwurf (The Bipartisan Congressional Trade Priorities Act 2014). Im Senat wurde der Entwurf vom Vorsitzenden des Finanzausschusses, Senator Max Baucus (Demokrat, Montana), wie auch vom dienstältesten Republikaner des Ausschusses, Senator Orrin Hatch (Republikaner, Utah), getragen. Im Repräsentantenhaus

hatte diese Funktion der Vorsitzende des *House Ways and Means*-Ausschusses, David Camp (Republikaner, Michigan). Als Baucus seinen Posten Anfang Februar 2014 nach fast 40 Jahren Mitgliedschaft im Senat niederlegte, war die Ratifizierung des Gesetzesentwurfs nicht gelungen.

Präsident Obama hatte für die Erlangung von TPA zunächst einen wichtigen Verbündeten in Senator Baucus, einem klarem Unterstützer von Freihandel im Allgemeinen und von TPA im Speziellen, auch im Senat. Zwölf Senatoren, die nicht dem Finanzausschuss angehören, hatten sich in einem öffentlichen Brief im Januar 2014 gegen TPA gestellt.<sup>5</sup> Am Tag der Vorlage der Gesetzesinitiative von Baucus, hatten zudem fünf Demokraten des Finanzausschusses im Senat den

**Prominenter Widerstand kommt vom demokratischen Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid. Auch im Repräsentantenhaus gibt es unter den Demokraten starke Opposition zu TPA.**

US-Handelsbeauftragten Mike Froman informiert, dass sie ihre Unterstützung verwehren würden, solange nicht mehr Transparenz und Kontrollmechanismen eingebaut würden.<sup>6</sup> Inzwischen ist Baucus US-Botschafter in China. Sein Nachfolger, Ron Wyden (Demokrat, Oregon) gilt als weniger offen für Freihandel. Prominenter Widerstand kam und kommt weiterhin vom demokratischen Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid (Nevada). Er nahm mit seiner Verweigerung von TPA Rücksicht auf die Mehrheit der demokratischen Senatoren, die den vorliegenden Gesetzesentwurf ablehnt. Auch im Repräsentantenhaus gibt es unter den Demokraten starke Opposition zu TPA, was in einem von 149 Demokraten unterzeichneten Brief zum Ausdruck kam. Dadurch wird klar, dass etwa drei Viertel der demokratischen Abgeordneten die TPA-Gesetzesinitiative in dieser Form nicht unterstützen würden.<sup>7</sup> Widerstand kommt außerdem von Gewerk

5 | Vgl. „TPA Ltr to Leader Reid 1.15.2014“, <http://de.scribd.com/doc/200151609/TPA-Ltr-to-Leader-Reid-1-15-2014> [29.08.2014].

6 | Vgl. „Sens. Brown, Casey, Cardin, Stabenow, And Menendez Call On U.S. Trade Rep. To Better Consult Congress On Proposed ‚Fast Track‘“, Pressemitteilung, Sherrod Brown, 09.01.2014, <http://brown.senate.gov/newsroom/press/release/sens-brown-casey-cardin-stabenow-and-menendez-call-on-us-trade-rep-to-better-consult-congress-on-proposed-fast-track> [29.08.2014].

7 | Siehe Kenneth Quinnell, „151 House Democrats Say ‚No‘ to Fast Track Authority“, The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), 13.11.2013, <http://aflcio.org/Blog/Political-Action-Legislation/151-House-Democrats-Say-No-to-Fast-Track-Authority> [29.08.2014].

schaften, aus der Landwirtschaft und von Umweltgruppen, die einen stärkeren Einfluss auf den Verhandlungsprozess haben wollen und deshalb TPA ablehnen.



Prominenter Widerstand: Harry Reid, demokratischer Mehrheitsführer im Senat, lehnt das Verhandlungsmandat zu TTIP für den Präsidenten ab. Demokraten gelten als kritischer gegenüber dem Freihandel als Republikaner. | Quelle: Geri Kodey, University of Nevada Las Vegas Photo Services, flickr ©©©.

Es geht bei der Verweigerung von TPA einerseits um konkrete Interessen, die mit den jeweiligen Verhandlungen über Freihandel verbunden sind und worauf die Abgeordneten Rücksicht nehmen müssen. Es geht aber für viele auch grundsätzlich um die Beteiligung der Legislative am Verhandlungsprozess zu einem Freihandelsabkommen. Das bisherige vom Senat seit 1974 gebilligte TPA-Modell sieht bereits Regelungen zur Stärkung des Kongresses durch Beratungsmechanismen und Informationspflichten der Exekutive vor. Da letztlich beide Häuser jedem Handelsabkommen zustimmen müssen, ist es auch im Interesse des Präsidenten bzw. der Exekutive, diesen Transparenzverpflichtungen nachzukommen und damit die Unterstützung zu sichern. Dies geht jedoch einigen Kongressangehörigen, wie etwa dem Abgeordneten Sander Levin (Demokrat, Michigan), nicht weit genug. Er lehnte die Erteilung der Vollmacht nach dem bisherigen TPA-Modell ab und plädiert in Zeiten der Globalisierung und angesichts komplexerer

Handelsabkommen für mehr Mitsprache des Kongresses sowie größere Transparenz.<sup>8</sup>



Mehr Transparenz und Mitsprache: Oregons Senator Ron Wyden betont als Vorsitzender des Finanzausschusses die Bedeutung von Transparenz. Er setzt sich für größere Mitsprache des Kongresse in Fragen des internationalen Handels ein. | Quelle: Talk Radio News Service, flickr ©①③②.

Ähnlich betont schon seit Längerem der neue Vorsitzende des Finanzausschusses im Senat, Ron Wyden, die Bedeutung von Transparenz und knüpft seine prinzipielle Zustimmung zu TPA an eine offenere Informationspolitik des USTR gegenüber dem Kongress. Deshalb spricht er bei der Verleihung der Verhandlungsautorität an den Präsidenten auch nicht mehr von *fast track*, sondern von *smart track* und meint damit vor allem eine neue Form der Beteiligung des Kongresses. Dass gegenwärtig die Frage des Verhältnisses von Kongress und Präsident in Handelsfragen ganz prinzipiell diskutiert wird, lässt sich daran leicht ablesen. Dieses Verhältnis gilt auch grundsätzlich als problematisch. Obama hat zwar sein Interesse an TPA in der „Rede an die Nation“ (*State of the Union Address*) im Januar 2014 bekundet. Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass dies eher

8 | Vgl. Ways and Means Committee Democrats, „Levin Statement on Today’s Introduction of Trade Promotion Authority Legislation“, Pressemitteilung, 09.01.2014, <http://democrats.waysandmeans.house.gov/press-release/levin-statement-today’s-introduction-trade-promotion-authority-legislation> [29.08.2014].



en passant geschah und er sich nie wirklich – etwa durch persönliche Kontakte zu Senatoren – um TPA bemüht habe. Nach Einschätzung von Gary Hufbauer, dem Handelsexperten am renommierten Peterson Institute for International Economics, würden mindestens die Hälfte der demokratischen Senatoren TPA nicht zustimmen. Als Grund führt er die schlechten Beziehungen Obamas zu den Demokraten im Senat an, weil er sie bisher zu wenig in seine Entscheidungen eingebunden habe. TPA könnte deshalb am Ende auch Opfer des als dysfunktional geltenden Verhältnisses des Präsidenten zum Kongress werden.

Demgegenüber unterstützen traditionell handelsfreundliche Republikaner (sowie Industrie- und Wirtschaftsgruppen) den Präsidenten, die ihn eher dafür kritisieren, dass er Freihandel zu kraftlos vorantreibt.<sup>9</sup> Obama braucht jedoch (nach Hufbauer) die Unterstützung von etwa Dreiviertel der Republikaner, um TPA zu erlangen. Einige von der Tea Party unterstützte Republikaner, angeführt vom Abgeordneten Paul Broun (Georgia) und dem *libertarian* Senator Rand Paul (Kentucky) wollen der Exekutive grundsätzlich keine zusätzliche Macht beim Thema Freihandel zugestehen und sind deshalb gegen die Verleihung von TPA an den Präsidenten (was sie abschätzig „Obamatrade“ nennen).

### TTIP und TPP

**Ein transpazifisches Freihandelsabkommen wird angestrebt, um asiatische Staaten im Umfeld Chinas durch Zugang zum US-amerikanischen Markt zu stärken.**

Die Verleihung von TPA an den Präsidenten, um damit TTIP zu verhandeln, wird weiter dadurch kompliziert, dass gegenwärtig mit zwölf Staaten ein transpazifisches Freihandelsabkommen (Trans-Pacific Partnership, TPP) verhandelt wird. Beide Abkommen haben eine klare strategische Ausrichtung: Es geht um die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber China.<sup>10</sup> TPP wird angestrebt, um asiatische

9 | Siehe z.B. Vicky Needham, „Hatch presses for Obama’s involvement in trade promotion authority“, *The Hill*, 01.05.2014, <http://thehill.com/policy/finance/204965-hatch-presses-for-obamas-involvement-in-trade-promotion-authority> [29.08.2014].

10 | Vgl. dazu etwa die geopolitischen Bemerkungen von Vizepräsident Biden gegenüber Demokratischen Kongressabgeordneten: Marc Landler und Jonathan Weisman, „Trade Pact With Asia Faces Imposing Hurdle: Midterm Politics“, *The New York Times*, 14.02.2014, <http://nyti.ms/1dtt2jw> [29.08.2014].

Staaten im Umfeld Chinas durch Zugang zum US-amerikanischen Markt zu stärken. Damit soll auch ein Signal an China gesandt werden. Gleichzeitig sollen die Märkte dieser Länder für US-Unternehmen geöffnet werden. US-Autohersteller versprechen sich etwa Zutritt zum bislang für sie (mit ca. einem Prozent Marktanteil) so gut wie abgeschotteten Markt in Japan. Ähnliches gilt für landwirtschaftliche Produkte, vor allem Reis. In Bezug auf Vietnam geht es um Fragen der Liberalisierung des Arbeitsmarktes, aber auch die Bezeichnung von bestimmten Produkten (z.B. Catfish) sowie grundsätzliche Fragen der Anerkennung Vietnams als Marktwirtschaft angesichts seiner vielen Staatsbetriebe.

Die TPP-Verhandlungen befinden sich in einem fortgeschrittenen Stadium. Allerdings sind entscheidende Aspekte ungelöst. So will Japan weder seinen Automarkt öffnen noch will Vietnam den Arbeitsmarkt neu regulieren. Dass Obama für das ambitionierte Abkommen bisher keine TPA erlangt hat, ist bei den Verhandlungen hinderlich.<sup>11</sup> TPP ist in vielerlei Hinsicht ein „traditionelles“ Handelsabkommen, das die typischen Gegner von Freihandel in den USA auf den Plan ruft.<sup>12</sup> Auch weil die Verhandlungen über TPP bereits länger im Gang sind, spielt TPP für die Öffentlichkeit eine größere Rolle. Der politische Widerstand gegenüber der Verhandlungsvollmacht an den Präsidenten (s.o.) entzündet sich primär am Widerstand zu TPP.

### **Der politische Kalender: Zwischenwahlen und Präsidentschaftswahlen**

Vor allem die Demokraten sehen in der Wahl zum US-Kongress im November 2014 (*midterm elections*) besondere Herausforderungen. Derzeit rechnen die meisten Beobachter damit, dass die Republikaner sehr gute Aussichten

11 | S. dazu z.B. Vicky Needham, „Camp says trade agenda at risk without fast-track“, *The Hill*, 19.06.2014, <http://thehill.com/policy/finance/209956-camp-says-trade-agenda-at-risk-without-fast-track> [29.08.2014].

12 | TPP ist jedoch auch gegenüber früheren Handelsabkommen umfassender, weshalb auch hier gilt, dass mehrere Regierungsinstitutionen von den verhandelten Inhalten betroffen sind als sonst üblich. Vgl. dazu Len Bracken, „Wyden Vows to Flesh Out ‚Smart-Track‘; Hatch Presses Froman on TPA, USTR Role“, *Bloomberg BNA*, 06.05.2014, <http://bna.com/wyden-vows-flesh-n17179890191> [29.08.2014].

haben, ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus zu verteidigen und sie im Senat zu gewinnen. Demokraten haben eine skeptische Haltung zum Freihandel – nicht zuletzt, weil ein großer Teil ihrer Wählerschaft gewerkschaftsnah auftritt und aus dem Bereich von Umwelt- und Verbrauchergruppen kommt. Allerdings haben die Demokraten einen ebenso wirtschaftsfreundlichen Flügel. Dennoch müssen sie insgesamt politisch mehr Rücksicht auf Kritiker des Freihandels nehmen.

Republikaner gelten als offener gegenüber Freihandel und unterstützen den Präsidenten tendenziell bei der Erlangung der Verhandlungsautorität. Da jedoch der Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid, das TPA-Gesetz nicht zur Abstimmung bringt, sehen auch Republikaner

**Derzeit ist kaum zu erwarten, dass der Präsident die Demokraten bis zu den Novemberwahlen um Unterstützung für das TPA-Gesetz bitten wird.**

zu einer öffentlichen Äußerung vor den Novemberwahlen keine Veranlassung. Derzeit ist kaum zu erwarten, dass der Präsident die Demokraten bis dahin noch einmal verstärkt

um Unterstützung von TPA bitten wird. Momentan ordnen sie alles dem Ziel unter, mindestens den Senat zu verteidigen. Weil die Beteiligung bei Zwischenwahlen niedriger ist als bei Präsidentschaftswahlen, wollen sie nicht riskieren, dass sich weitere ihrer Unterstützer aufgrund der freihandelskritischen Haltung der Stimme enthalten und in einer ohnehin sensiblen Wahl nicht wählen gehen. Dazu müssen die Demokraten Einigkeit demonstrieren und beim Thema Freihandel interne Auseinandersetzungen vermeiden. Weder unter sich noch mit dem Präsidenten darf es zum Zwist kommen. Nach den Zwischenwahlen ergeben sich dann neue Chancen, die TPA-Gesetzgebung und damit auch die Erfolgsaussichten für TTIP (und TPP) voranzubringen. Allerdings ist davon auszugehen, dass spätestens gegen Ende 2015 der Wahlkampf der Präsidentschaftswahlen im Jahr darauf an Fahrt gewinnt und ab dann alles einer (parti-)politischen Perspektive unterworfen sein wird.

Es ergibt sich also ein Zeitfenster von einem knappen Jahr, in dem eine Chance für einen politischen Prozess zur Unterstützung der Verhandlungen besteht, um TTIP noch in dieser Administration abzuschließen und umzusetzen. Der Präsident dürfte seinen Vorstoß zur Unterstützung von TPA wiederholen. Dabei wird die Frage sein, ob er TPA sowohl für TTIP als auch für TPP verlangen wird. Theoretisch

könnte er das Verhandlungsmandat nur für TTIP vom Kongress einfordern, in der Überzeugung, dass er für TTIP größere Unterstützung erwarten kann als für TPP (was vor allem die Demokraten kritischer sehen). Sollte er jedoch TPA nicht gleichzeitig für TPP verlangen, dürfte dies als „Abwendung von Asien“ gewertet werden. Allerdings wird derzeit kontrovers diskutiert, wie viel politisches Kapital der Präsident tatsächlich willens ist einzusetzen, um mit einem Erfolg im Bereich des Freihandels und mit der Stärkung der transatlantischen Beziehungen in die Geschichte einzugehen. Parallel führt – unabhängig vom politischen Prozess – der US-Handelsbeauftragte Mike Froman die Verhandlungen fort. Es ist nicht auszuschließen, dass erst der 2016 neu gewählte Präsident das transatlantische Handelsabkommen zum Abschluss bringen wird.



Balanceakt: Michael Froman führt als Handelsbeauftragter die Verhandlungen für die USA. Er muss die Interessenvielfalt mit Blick auf TTIP berücksichtigen und sich gleichzeitig um Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bemühen. | Quelle: Asiatisch-pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit (APEC), flickr ©①.

### **Neue Aspekte von TTIP und politische Interessenvielfalt**

Im Vergleich zu bisherigen Freihandelsabkommen hat TTIP einen neuen Aspekt, der die politische Auseinandersetzung inhaltlich, aber auch strukturell stark beeinflusst. Bisherige Freihandelsabkommen waren im Kern darauf gerichtet, tarifäre Handelsschranken abzubauen. Neu ist, dass nun auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse, wie regulatorische Fragen, Bestandteil des Abkommens sein sollen. Dies hat

zur Folge, dass einerseits die politische Auseinandersetzung über klassischen Freihandel mit seinen Befürwortern und Gegnern hinausgeht. Andererseits sind jetzt Institutionen involviert, wie etwa Senatoren oder Regulatoren, die bei vorangegangenen Abkommen eine Nebenrolle gespielt hatten. Dies bedeutet, dass der US-Handelsbeauftragte mit einer gänzlich neuen Interessenvielfalt umgehen muss. Daraus resultieren neue Spannungen, aber auch Chancen für eine potenziell breitere Basis zur Unterstützung von TTIP.

Ein Beispiel ist die Finanzregulierung. Das Finanzministerium ist nicht daran interessiert, Kompetenzen bei der Finanzmarktregulierung und dessen gegenwärtige Kompetenz bei der Verhandlung internationaler Finanzabkommen abzugeben. Daher fordert es vom US-Handelsbeauftragten Froman, unter TTIP keine Finanzregulierung zu diskutieren. Potenziell verfolgt das Landwirtschaftsministerium ebenfalls andere Interessen und könnte Froman unter Druck setzen. Der USTR steht zudem unter besonderer Beobachtung von Abgeordneten aus Wahlkreisen, in denen Landwirtschaft eine zentrale Rolle spielt. Da allerdings regelmäßig Mitarbeiter aus dem Landwirtschaftsministerium zum USTR entsandt werden, dürften sich die Spannungen in Grenzen halten.<sup>13</sup>

### **Interessen der Bundesstaaten**

Die Bundesstaaten in den USA haben je nach ihrer wirtschaftlichen Struktur unterschiedliches Interesse am Freihandel im Allgemeinen und am Handel mit der EU im Besonderen. Die Abgeordneten und Senatoren in den entscheidenden Ausschüssen für TPA stammen aus exportstarken Bundesstaaten wie Illinois, Kalifornien, New York oder Texas, die auch hohe Investitionen aus der EU vorweisen. Folglich ist dort das Interesse an einem vertieften Handel mit den Europäern hoch. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Präsident am Ende trotz aller politischen Auseinandersetzungen und Dysfunktionalität

13 | Als jüngstes Beispiel dafür wäre die Ernennung von Darci Vetter als Agrarhandelsbeauftragte des USTR vom 11.07.2014 zu erwähnen. Vgl. The Office of the United States Trade Representative, „Ambassador Froman Welcomes Senate Confirmation of Darci Vetter as Chief Agricultural Negotiator“, Juli 2014, <http://ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/July/Amb-Froman-Welcomes-Senate-Confirmation-of-Darci-Vetter-as-Chief-Ag-Negotiator> [29.08.2014].

das Verhandlungsmandat erhält, womit sich die Aussicht auf einen erfolgreiche Abschluss sowie die Umsetzung von TTIP verbessert.

Darüber hinaus ist die Unterstützung für TTIP breiter aufgestellt, als dies bei herkömmlichen Freihandelsabkommen der Fall gewesen ist. Bisher ging man von etwa zehn handelsfreundlichen Bundesstaaten aus. Diese

**Da TTIP ebenso den Dienstleistungs- und Investmentsektor umfasst, sind auch Bundesstaaten interessiert, die bislang weniger freihandelsfreundlich aufgetreten sind.**

sind von ihren Erfahrungen als Industriestandorte geprägt, die in der Vergangenheit vom freien Handel profitieren konnten. Da TTIP nicht allein den freien Güterhandel beinhaltet, sondern ebenso Dienstleistungen und den Investmentsektor umfasst, sind auch Bundesstaaten interessiert, die bislang weniger freihandelsfreundlich aufgetreten sind (zum Beispiel South Carolina, North Carolina, Alabama und New Jersey).<sup>14</sup> Die Unterstützer lassen sich in folgende Kategorien unterteilen: erstens Bundesstaaten, die Freihandel traditionell befürworten, zweitens Bundesstaaten mit starkem Export und drittens solche, die von Investitionen aus der EU profitiert haben. Damit umfasst die Liste potenzieller TTIP-Befürworter Alabama, Kalifornien, Connecticut, Florida, Georgia, Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana, Maryland Massachusetts, Michigan, Missouri, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Texas, Virginia, Washington und Wisconsin.<sup>15</sup> Ein Blick auf die Besetzung der mit Frei-

14 | Diesen Hinweis verdanken die Verfasser Charles Ludolph, der als früherer Deputy Assistant Secretary of Commerce für die US-Administration unter anderem wichtige transatlantische Verträge zu Handels- und Steuerfragen verhandelt hatte. Vgl. dazu auch die Aufstellung der Wirtschaftsbeziehungen der 50 US-Bundesstaaten zu Europa: Atlantic Council, „TTIP and the Fifty States: Jobs and Growth from Coast to Coast“, 24.09.2013, <http://atlanticcouncil.org/publications/reports/ttip-and-the-fifty-states-job-growth-from-coast-to-coast> [29.08.2014].

15 | Vgl. Daniel S. Hamilton und Joseph P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2014. Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Bd. 2/2014, Center for Transatlantic Relations, Trans-Atlantic Business Council, American Chamber of Commerce to the European Union, [http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/TA2014/TA2014\\_Vol\\_2\\_state\\_by\\_state.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/TA2014/TA2014_Vol_2_state_by_state.pdf) [29.08.2014]; National Association of Manufacturers, „US Manufacturing Statistics – Manufacturing & Trade Data By State“, <http://nam.org/Statistics-And-Data/State-Manufacturing-Data/Manufacturing-by-State.aspx> [29.08.2014], Atlantic Council, Fn. 14.

handel befassten Ausschüsse (Unterausschuss für Handel im Repräsentantenhaus und Finanzunterausschuss für Internationalen Handel im Senat) zeigt, dass die Mehrheit der Ausschussmitglieder aus Bundesstaaten stammen, die diesen Kategorien entsprechen (siehe Tabelle 2).

### **Öffentlichkeit und Interessengruppen**

Das öffentliche Interesse richtet sich stärker auf das transpazifische Handelsabkommen, das auf breiten Widerstand in der Bevölkerung stößt.<sup>16</sup> Obwohl die US-Amerikaner auch TTIP wahrnehmen, schenken sie ihm aber (noch) nicht die volle Aufmerksamkeit. Mediales Echo erhalten allenfalls die TPP-Verhandlungen. Generell gilt die breite Öffentlichkeit in den USA über Handelsabkommen als weniger informiert, schon gar nicht über Einzelheiten.<sup>17</sup> Dies liegt an den komplexen und zudem vergleichsweise intransparenten Verhandlungsprozessen. Der US-Handelsbeauftragte Froman ist bemüht, die Öffentlichkeit im Rahmen eines Konsultationsprozesses frühzeitig in die Verhandlungen über TTIP einzubeziehen. So fand am 29. und 30. Mai 2013 eine öffentliche Anhörung zu den Prioritäten von TTIP statt, woran über 60 Vertreter aus der Zivilgesellschaft sowie der Industrie teilnahmen. Auch mittels Expertengruppen ist die Öffentlichkeit eingebunden. Viele Regierungsbehörden haben für verschiedene Sektoren *Advisory Committees* eingesetzt, für die jeweils zeitlich begrenzt Fachleute aus diversen Interessengruppen ernannt werden. Mitglieder dieser Gremien haben Zugang zu den Verhandlungsdokumenten (inklusive Verschlussachen) und werden regelmäßig (pro forma) zum Austausch eingeladen. Daneben verfügen die Regierungsvertreter oft über informelle Kontakte, die sie, wenn notwendig, zu Rate ziehen.<sup>18</sup>

16 | Vgl. die Umfrage von Hart Research Associates and Chesapeake Beach Consulting, „Voters’ View of Fast-Track Authority for the Trans-Pacific-Partnership Pact“, 01/2014, <http://fasttrackpoll.info> [29.08.2014].

17 | Vgl. Curd Knüpfer, „Counting on the American Public to Be Informed on the TAFTA/TTIP Talks? Don’t Hold Your Breath“, *The Transatlantic Colossus*, 29.01.2014, <http://futurechallenges.org/local/counting-on-the-american-public-to-be-informed-on-the-taftattip-talks-dont-hold-your-breath> [29.08.2014].

18 | Auch diesen Hinweis verdanken die Verfasser Charles Ludolph.

Tabelle 2

### Zusammensetzung der mit Freihandel befassten Ausschüsse im Kongress

#### Ways and Means-Ausschuss im Repräsentantenhaus, Unterausschuss zum Handel

Chairman: Devin Nunes, CA	
Kevin Brady, TX Dave Reichert, WA Vern Buchanan, FL Adrian Smith, NE Aaron Schock, IL Lynn Jenkins, KS Charles Boustany, LA	Peter Roskam, IL Charles B. Rangel, NY Richard E. Neal, MA John Larson, CT Earl Blumenauer, OR Ron Kind, WI

#### Finanzausschuss des Senats, Zuständigkeit für internationalen Handel

Chairman: Ron Wyden, OR	
Orrin G. Hatch, UT Debbie Stabenow, MI John. D. Rockefeller IV, WV Charles E. Schumer, NY Maria Cantwell, WA Bill Nelson, FL Robert Menendez, NJ Thomas R. Carper, DE Benjamin L. Cardin, MD Sherrod Brown, OH Michael F. Bennet Robert P. Casey, Jr., PA	Mark R. Warner, VA Chuck Grassley, IA Mike Crapo, ID Pat Roberts, KS Michael B. Enzi, WY John Cornyn, TX John Thune, SD Richard Burr, NC Johnny Isakson, GA Rob Portman, OH Patrick J. Toomey, PA

Quelle: Eigene Darstellung. Anm.: Schwarz bedeutet, dass der jeweilige Staat als *free trade supporter* betrachtet werden kann. Grau bedeutet, dass der Staat nicht auf der oben aufgeführten Liste zu finden ist. D.h., diese Abgeordneten sind nicht notwendigerweise gegen Freihandel, kommen aber jeweils aus Staaten, die nicht unbedingt als handelsfreundlich gelten.

Wie sieht die öffentliche Meinung gegenüber TTIP in den USA aus? Nach einer vom Pew Research Center in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung im April 2014 veröffentlichten Umfrage<sup>19</sup> unterstützen die US-Amerikaner generell Freihandel, insbesondere mit der EU, und auch TTIP. Acht von zehn Befragten befürworten vertieften Handel mit Deutschland. Gründe dafür sind größere Wett-

19 | Vgl. Pew Research Center und Bertelsmann Stiftung, „Support in Principle for U.S.-EU Trade Pact“, 04/2014, <http://pewglobal.org/files/2014/04/Pew-Research-Center-Bertelsmann-Foundation-U.S.-Germany-Trade-Report-FINAL-Wednesday-April-9-2014.pdf> [29.08.2014].



bewerbsfähigkeit gegenüber China (43 Prozent), noch vor positiven Effekten für die US-Wirtschaft (32 Prozent) und einer engeren Zusammenarbeit mit der EU (22 Prozent). Jüngere Amerikaner (im Alter von 18 bis 29) unterstützen zu 67 Prozent TTIP, hingegen liegt die Rate bei den über 50-Jährigen bei 45 Prozent. Im Vergleich zu Deutschland (wo die Zustimmung unter 50 Prozent liegt) befürworten die Amerikaner zu 76 Prozent die Angleichung von Standards bei Dienstleistungen und Produkten durch TTIP. Die Jüngeren tendieren dazu, US-Standards weniger zu vertrauen als die Älteren, die der US-Regierung eher zutraut, strengere Standards zu setzen.

Tabelle 3

### **Unterstützung zu TTIP in den USA und in Deutschland (in Prozent)**

Halten Sie dieses Handelsabkommen für eine gute oder eine schlechte Sache für Ihr Land?

	<b>Gut</b>	<b>Schlecht</b>	<b>Unentschlossen</b>	<b>Nicht genügend Wissen</b>	<b>Weder gut noch schlecht</b>
USA	53	20	12	14	< 2
Deutschland	55	25	11	8	1

Quelle: Vgl. Fn. 19, Umfrage Q3.

Tabelle 4

### **Einstellung zu spezifischen TTIP-Zielen (in Prozent)**

<b>Unterstützung für eine</b>	<b>USA</b>	<b>Deutschland</b>
Angleichung der amerikanischen und europäischen Standards für Produkte und Dienstleistungen	76	45
Abschaffung aller Zölle für importierte Güter aus Deutschland/USA	41	38
Aufhebung aller Investitionsrestriktionen zwischen den USA und der EU	39	41

Quelle: Vgl. Fn. 19, Umfrage Q7a-c.

Tabelle 5

**Befragte, die den Handel mit anderen Ländern als „sehr gut“ einschätzen (in Prozent)**

	Deutschland	USA
Gesamt	34	26
Männer	48	32
Frauen	22	20
18- bis 29-Jährige	31	30
30- bis 49-Jährige	38	27
Bürger über 50 Jahre	33	23
Bürger ohne Hochschulabschluss	32	22
Bürger mit Hochschulabschluss	51	36

Quelle: Vgl. Fn. 19, Umfrage Q1, Q4a-d, Q7a-c.

### Think-Tanks und Nichtregierungsorganisationen

Die großen Think-Tanks in den USA, insbesondere diejenigen mit transatlantischem Fokus, unterstützen TTIP. Als Beispiel dient der Atlantic Council, der eine eigene Kampagne initiiert hat. Der Council verschickt einen wöchentlichen Newsletter zu TTIP und stellt Publikationen, Berichte, Zeitungsartikel sowie Veranstaltungen in Europa und den USA zusammen. Auch das Center for Transatlantic Relations (CTR) bearbeitet TTIP als einen Schwerpunkt. CTR hat dazu ein Web-Forum eingerichtet und informiert regelmäßig durch Studien, Umfragen und Berichte. Ähnliches tun weitere renommierte Einrichtungen wie der German Marshall Fund, die Brookings Institution und das American Institute for Contemporary Studies (AICGS).

In der NGO-Szene ist das Bild vielfältiger. Zahlreiche Organisationen lehnen das Abkommen prinzipiell ab. Das Fair World Project<sup>20</sup> stellt sich TTIP mit dem Argument entgegen, dass Freihandel den Kleinbauern schade und Lohnminderungen für einen Großteil der Bevölkerung mit sich

20 | Vgl. Fair World Project, „Free Trade Agreements – Do They Really Affect You?“, 08.10.2013, <http://fairworldproject.org/blogs/free-trade-agreements-do-they-really-affect-you> [29.08.2014].

**Einige zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessengruppen unterstützen Freihandel nur, wenn dieser klar definierten gesellschaftlichen und sozialen Zielen unterworfen ist.**

bringe. Ähnlich argumentiert das Transnational Institute, wonach Freihandel zu mehr Ungerechtigkeit geführt habe.<sup>21</sup> Gruppen wie die Citizens Trade Campaign (CTC), gegrün-

det im Kontext von NAFTA als Vereinigung verschiedener Interessengruppen wie Umweltaktivisten, Gewerkschaften, Bauernhöfe, religiöse und zivilgesellschaftliche Gruppen, Verbraucherschutzverbände, unterstützen Freihandel nur, wenn dieser klar definierten gesellschaftlichen und sozialen Zielen unterworfen ist. Das Argument, dass Freihandel die Wirtschaft ankurbelt und Arbeitsplätze schafft, weisen sie als unbegründet zurück. Gleichzeitig befürchten sie, dass bisherige Standards im Umweltsektor oder Verbraucherschutz abgeschwächt bzw. untergraben werden. Andere Organisationen kritisieren Teilaspekte der Verhandlungen und aktivieren Bürger gegen TTIP.<sup>22</sup> Auch der politisch einflussreiche Sierra Club – nach eigenen Angaben der größte und einflussreichste Umweltverband in den USA<sup>23</sup> – erteilt TTIP eine Absage. Denn das Abkommen könnte dazu beitragen, Umweltstandards zu unterlaufen und das vom Sierra Club als umweltschädlich betrachtete Fracking aufgrund neuer Exportmöglichkeiten auszubauen. Widerstand ruft ferner der in den Verhandlungen diskutierte Investitionsschutz (Investor State Dispute Settlement, ISDS) hervor. So sandten im Dezember 2013 zivilgesellschaftliche Organisationen aus den USA und Europa einen offenen Brief an die Verhandlungsführer der USA und der EU. Darin beklagen sie, dass ISDS die Demokratie unterminiere.<sup>24</sup> Auch wenn es eine Reihe lautstarker TTIP-Gegner gibt, ist der Einfluss dieser NGOs begrenzt, die breite Öffentlichkeit bleibt derzeit handelsfreundlich eingestellt.

21 | Vgl. Transnational Institute (TNI), „Trade & Investment Works on“, <http://tni.org/page/trade-investment-works> [26.09.2014].

22 | Dazu gehören etwa das Center for Food Safety, Food & Water Watch, Institute for Agriculture and Trade Policy, International Brotherhood of Boilermakers, Coalition for Sensible Safeguards, National Family Farm Coalition, PopularResistance.org, Center for Digital Democracy, Public Citizen's Global Trade Watch, Friends of the Earth US, und Trans Atlantic Consumer Dialogue.

23 | Vgl. Sierra Club, „About the Sierra Club“, <http://sierraclub.org/about> [29.08.2014].

24 | Vgl. Corporate Europe Observatory, „Civil society groups say no to investor-state dispute settlement in EU-US trade deal“, 17.12.2013, <http://corporateeurope.org/trade/2013/12/civil-society-groups-say-no-investor-state-dispute-settlement-eu-us-trade-deal> [29.08.2014].

## Gewerkschaften

Einflussreicher sind die Gewerkschaften, selbst wenn sie gegenwärtig Zurückhaltung an den Tag legen. Weil bisherige Freihandelsabkommen den Abbau von Tarifen beinhalteten, die in der Folge den Arbeitsmarkt liberalisierten und geringere Löhne begünstigten, galten die Gewerkschaften als Freihandelsgegner. Bei ihnen wirken die negativen Erfahrungen mit NAFTA deutlich nach. Das wollen die Gewerkschaften nicht wiederholen. Bei TTIP stellt sich die Haltung der Gewerkschaften differenzierter dar. Der mächtige Gewerkschaftsdachverband American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) mit knapp 60 Mitgliedergewerkschaften sieht die Vorteile von TTIP für US-amerikanische sowie europäische Arbeitskräfte und ist daher nicht grundsätzlich gegen das Abkommen.<sup>25</sup> Allerdings kommt es dem Dachverband auf die konkreten Regelungen an. Es wird befürchtet, dass am Ende die großen Unternehmen ihre Aktionärswerte verbessern, etwa durch die Verlegung von Produktionsstätten in Niedriglohnländer, der US-Arbeitsmarkt und damit US-Arbeitnehmer zu wenig profitieren und der allgemeine Wohlstand stagniert.<sup>26</sup> AFL-CIO möchte den Einfluss der Unternehmen auf die Verhandlungen reduzieren und die Position des öffentlichen Sektors stärken.

**Die American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations sieht die Vorteile von TTIP für US-amerikanische sowie europäische Arbeitskräfte und ist daher nicht grundsätzlich gegen das Abkommen.**

Deshalb intensiviert der Verband seine Bemühungen gegenüber den Verhandlungsführern, den Prozess transparenter zu gestalten und die Öffentlichkeit etwa beim Thema ISDS zu konsultieren.<sup>27</sup> Dachverband und Einzelgewerk-

25 | Vgl. AFL-CIO, „U.S.-EU Trade Agreement (TTIP)“, <http://aflcio.org/Issues/Trade/U.S.-EU-Free-Trade-Agreement-TTIP> [29.08.2014].

26 | Vgl. dazu den Beitrag vom Präsidenten der AFL-CIO, Richard L. Trumka, „Corporate Leaning TTIP Needs To Benefit Average Worker“, *Atlantic Community*, 02.10.2013, <http://atlanticcommunity.org/-/corporate-leaning-ttip-needs-to-benefit-average-worker> [29.08.2014].

27 | Vgl. Celeste Drake, „Why Aren't We Having a Public Debate on Investment Policies in the TTIP?“, AFL-CIO, 17.04.2014, <http://aflcio.org/Blog/Global-Action/Why-Aren-t-We-Having-a-Public-Debate-on-Investment-Policies-in-the-TTIP> [29.08.2014]. AFL-CIO hatte sich dem Brief der über 40 NGOs (s. Fn. 24) gegen die Aufnahme von ISDS in TTIP angeschlossen und strebt einen ähnlichen öffentlichen Anhörungsprozess an, wie ihn der europäische Verhandlungsführer Karel de Gucht in Aussicht gestellt hatte.

schaften erhoffen sich, dass durch TTIP europäische, häufig arbeitnehmerfreundlichere Regeln auf dem US-Arbeitsmarkt eingeführt werden. So rufen Gewerkschaften wie die Workers Uniting (eine Vereinigung der United Steelworkers, USW, in den USA mit der größten Gewerkschaft in Großbritannien, Unite) dazu auf, eine Finanztransaktionssteuer aufzunehmen, um Sozialprogramme zu fördern. Außerdem fordern sie, dass die European Works Council Directive von 1994, die die Arbeitnehmervertretung in großen multinationalen, in der EU tätigen Unternehmen stärkt, für US-amerikanische Arbeitnehmer ebenfalls gelten sollte. Ähnliches gilt für Sicherheits- (etwa in der Chemieindustrie) und Sozialstandards. Gewerkschaften lehnen darüber hinaus oftmals ab, den Vergabeprozess für öffentliche Aufträge in TTIP aufzunehmen und zu liberalisieren.

### **Unternehmen**

Die American Chamber of Commerce to the European Union, die in der EU tätige US-Unternehmen vertritt, verspricht sich Vorteile für die großen und kleinen Mitgliedsunternehmen, etwa durch Bürokratieabbau und Preisenkungen. Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) haben in den USA einen wesentlichen Anteil an der Wertschöpfung. Sie generieren knapp die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und haben seit 1993 63 Prozent der neuen Arbeitsplätze geschaffen.<sup>28</sup> Von TTIP und einheitlicheren Standards sowie einem Abbau von Bürokratie könnte insbesondere diese Unternehmenskategorie profitieren. Gleichzeitig würden die KMU jedoch an Schutz einbüßen, etwa im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, die strikt auf Bundes- wie auch bundesstaatlicher Ebene reguliert wird. Eine weitere Öffnung der öffentlichen Auftragsvergabe etwa durch US State Preference Programs, wie in anderen Freihandelsabkommen bereits teilweise praktiziert, beobachten daher KMU vorsichtig.

Geteiltes Echo ruft auf US-amerikanischer Seite das Interesse der Europäer an einer Aufhebung der US-Ausfuhrbeschränkungen von Energie, insbesondere von Flüssigerd-

28 | Vgl. Small Business & Entrepreneurship Council, „Small Business Facts & Data“, <http://sbecouncil.org/about-us/facts-and-data> [29.08.2014].

gas (Liquified Natural Gas, LNG), hervor.<sup>29</sup> Energierohstoffe betrachten die USA spätestens seit den Öl-Schocks der 1970er Jahre als strategisches Mittel. Die Krise in der Ukraine und der Umgang mit Russland haben zwar zu einer kontroversen Debatte geführt. Doch hat der Kongress bislang dem Export von Gas und Rohöl nicht zugestimmt, nicht zuletzt aus Furcht vor steigenden Energiepreisen. Demgegenüber zählen Ölonternehmen und deren Interessenvertretung, das American Petroleum Institute, zu den Befürwortern liberalisierter Ausfuhrbestimmungen. Unklar ist, in welchem Umfang Europa überhaupt von LNG-Exporten profitieren würde. Erstens dauert es mehrere Jahre, bis die Infrastruktur in den USA und in Europa aufgebaut wäre. Zweitens ist der Transport nach Europa kostspielig. Hinzu kommt die Gewinnorientierung der Unternehmen, die den Verkauf auf asiatischen Märkten lukrativer macht als die Ausfuhr nach Europa.

### **SCHLUSSBETRACHTUNG**

Viele politische Faktoren bestimmen den Prozess und das Ergebnis von Freihandelsabkommen. Aus amerikanischer Perspektive fallen besonders geopolitische Erwägungen für die Begründung von Freihandel ins Gewicht.

Von NAFTA bis hin zu Freihandelsabkommen mit Israel, Jordanien, Kolumbien und Südkorea haben Politiker die ökonomischen Motive immer in einen breiteren Horizont amerikanischer Interessen gestellt und mit Handelsabkommen globale Interessenpolitik betrieben. Dies ist bei TTIP nicht anders, wobei dieses Abkommen erstmals eine Vereinbarung zwischen Partnern wäre, die wirtschaftlich auf Augenhöhe agieren und eng durch Handel und Investitionen miteinander verflochten sind. Ihre Handelsbilanz wie auch die Bilanz bei Direktinvestitionen ist nahezu ausgeglichen. Auch die grundsätzlichen Interessen, Herausforderungen und Werte sind ähnlich gelagert. Somit verfügen beide Seiten über eine belastbare gemeinsame Ausgangsbasis, wenn sie über eine Handels- und Investitionspartnerschaft verhandeln.

29 | Vgl. dazu das öffentlich gewordene „Non-Paper on a Chapter on Energy and Raw Materials on TTIP“ von Karel de Gucht an Mike Froman vom 27.05.2014, <http://de.scribd.com/doc/233022558/EU-Energy-Non-paper> [29.08.2014].

Handelsexperten in den USA meinen, dieses Narrativ einer gemeinsamen Grundlage trage dazu bei, dass US-Politiker zu breiter Unterstützung für ein solches Abkommen bereit seien. Zum Narrativ von TTIP gehört neben den Gemeinsamkeiten mit Europa ebenso, dass man in anderen wichtigen US-Handelsbeziehungen, insbesondere gegenüber China, aber auch gegenüber den BRICS-Staaten sowie in multilateralen Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) potenziell auf europäische Unterstützung zählen kann. US-Handelspolitiker sind daher angetan von der Vorstellung, TTIP als „Goldstandard“ unter Partnern mit ähnlichen Interessen zu etablieren. Dies bedeutet, dass mit TTIP neue Standards gesetzt werden sollen, wie sie in bislang keinem Handelsabkommen vorkommen. Bei erfolgreichem Verhandlungsabschluss und Inkraftsetzung des Abkommens soll damit eine Richtschnur für multilaterale Verhandlungen mit den BRICS-Staaten vorliegen, speziell mit China im Rahmen der WTO. Politiker in den USA sehen zwar, dass die Europäer viele Zielvorgaben und Prioritäten für TTIP teilen, vermissen aber in der europäischen Debatte diese globale Perspektive und die Verbindung zur WTO. Aus amerikanischer Sicht geht es für die EU fast ausschließlich um Handels- und Wirtschaftsimpulse.

**Politiker auf beiden Seiten des Atlantik sind sich der geostrategischen Bedeutung von Energiefragen bewusst und sehen darin Auswirkungen für ihre Handels- und Investmentpartnerschaft.**

Momentan fließen in die TTIP-Debatte in den USA die Entwicklungen in Osteuropa und die Krise in der Ukraine ein. Politiker auf beiden Seiten des Atlantik sind sich der geostrategischen Bedeutung von Energiefragen bewusst und sehen darin Auswirkungen für ihre Handels- und Investmentpartnerschaft. Doch die politischen Realitäten lassen sich kaum übersehen. In den USA wird TTIP von Präsident Obama, bzw. von seinem Handelsbeauftragten verhandelt. Während der Verhandlungen wird die Exekutive weiter im Rahmen des *fast track-Prozesses* (bzw. TPA) um Unterstützung im Kongress werben und Ziele und Strategien mit der Legislative abstimmen. Bei Abschluss eines Abkommens braucht der Präsident dazu die formale Zustimmung beider Kongresskammern. Der politische Kalender spielt dabei eine große Rolle: Alle Abgeordneten des Repräsentantenhauses sowie ein Drittel der Senatoren werden im November 2014 neu gewählt mit der Folge, dass weder Repräsentantenhaus noch Senat bis zum Wahltermin über TPA oder gar ein verhandeltes Abkommen

abstimmen werden. Insbesondere die Demokraten, deren Wählerschaft als freihandelskritischer gilt, werden kein politisches Risiko eingehen.

Da im November 2016 die Präsidentschaftswahlen stattfinden und ein neues Staatsoberhaupt gewählt wird, müssen sich alle Bemühungen für einen erfolgreichen Abschluss von TTIP auf das kommende Jahr konzentrieren. Das würde Obama die Gelegenheit geben, mit einem wichtigen Handelsabkommen in die Geschichte einzugehen. Er könnte an den Erfolg von Präsident Bill Clinton anknüpfen, auf dessen Konto NAFTA geht. Auch in jenem Fall war die Unterstützung durch die Demokraten nicht selbstverständlich. Viele lehnten NAFTA ab, weil sie die Gefahr der Abwanderung von Arbeitsplätzen (insbesondere nach Mexiko) sahen. Ein unter TTIP verhandeltes Abkommen zwischen den USA und der EU ist jedoch anders gelagert. Um seine Partei zu gewinnen, muss Obama diese Unterschiede deutlich artikulieren und kommunizieren. Demnach sollte das TTIP-Narrativ mit der Aussicht auf höhere regulatorische Standards und ein verbessertes Investitionsklima gestärkt werden.

Wie einst bei Clinton ist abzusehen, dass TTIP nur mit Unterstützung der Republikaner im Repräsentantenhaus und im Senat realisiert werden kann. Beide Kammern wären in republikanischer Hand, sollten sie – wie momentan erwartet – die Senatsmehrheit gewinnen. Dies ist einerseits eine gute Voraussetzung für die Freihandelsagenda des Präsidenten, da Republikaner als freihandelsfreundlich gelten. Andererseits bleibt abzuwarten, ob sie dem Präsidenten den politischen Erfolg gönnen wollen. Die Beziehungen gelten derzeit als völlig zerrüttet. Unter diesen Umständen könnten die Republikaner ihre Unterstützung bis nach den Präsidentschaftswahlen 2016 zurückhalten – in der Hoffnung, dann größeren Einfluss auf den Inhalt von TTIP nehmen und den Erfolg einem republikanischen Präsident anrechnen zu können.