

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 09. April 2014 – 2/2014

Das Transatlantische Freihandelsabkommen Wo liegen die Chancen, was sind die Risiken?

Seit der Jahresmitte 2013 laufen die Verhandlungen für ein Transatlantisches Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika. Die offizielle Bezeichnung lautet Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP). In der englischen Übersetzung spricht man von Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) oder Trans-Atlantic Free Trade Agreement (TAFTA). Verhandlungsführer sind auf europäischer Seite EU-Handelskommissar Karel de Gucht und auf amerikanischer Seite der US-Handelsbeauftragte Michael Froman.

Das Transatlantische Freihandelsabkommen

Wo liegen die Chancen, was sind die Risiken?

Peter Witterauf

Aktueller Stand

Die Verhandlungen für ein Transatlantisches Freihandelsabkommen haben eine lange Vorgeschichte. Bereits vor der Jahrtausendwende gab es Diskussionen über eine derartige Freihandelszone, auch unter der Bezeichnung „Wirtschafts-Nato“. In verschiedenen Arbeitsgruppen und Gremien wurden dann Vorberatungen durchgeführt, die immer konkreter wurden. Im Juli 2013 haben schließlich die offiziellen Beratungen begonnen.

Im März 2014 fand bereits die vierte Verhandlungsrunde statt. Nach allem, was bekannt geworden ist, sind die Verhandlungen schwierig und es gibt viele offene Fragen. Ein grundsätzliches Problem ist, dass das, was genau ausgehandelt wird, bis zum Ende der Gespräche geheim bleibt. Dies ist bei solchen Abkommen üblich und nachvollziehbar, erschwert aber die Einschätzung und Bewertung.

Zielsetzung des Abkommens

Durch entsprechende Vereinbarungen soll ein freier Handel zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika ermöglicht werden. Im Einzelnen geht es um verschiedene Handlungsfelder:¹

Zunächst sollen die noch bestehenden Zölle zwischen der Europäischen Union und den USA weiter abgebaut werden. Hier gibt es zwar keine großen Handlungsspielräume mehr, weil schon sehr viel erreicht wurde. Dennoch sollte das Potenzial nicht unterschätzt werden, wie etwa das Beispiel der Chemieindustrie zeigt. Der Verband der Chemischen Industrie in Deutschland weist darauf hin, dass in der Chemieindustrie der höchste Zoll noch immer bei 6,5 % liegt. Schätzungen zufolge zahlen jedes Jahr Chemieunternehmen aus den USA und aus der Europäischen Union 1,6 Milliarden Euro an Zöllen in die Kassen des jeweils anderen, obwohl 40 % des dadurch belasteten Handels innerhalb der Unternehmen stattfinden.²

Von zentraler Bedeutung ist der Abbau von nicht tarifären Handelsschranken. Hierzu gehören vor allem die Vereinheitlichung von Vorschriften und technischen Produktionsnormen, aber zum Beispiel auch die Beseitigung bürokratischer Hemmnisse. Im Kern ist das weite Feld von Gesundheitsstandards, Verbraucherschutz, Datenschutz, Lebensmittelgesetzen, Umweltstandards, Arbeitsrechten, Regulierung von Dienstleistungen und anderes mehr angesprochen. Sehr wichtig ist auch der Zugang zu öffentlichen Aufträgen.

Und schließlich sollen Unternehmen einen besseren Schutz bei Rechtsstreitigkeiten mit staatlichen Organen erhalten. So soll ein ausländischer Investor vor einem unabhängigen Schiedsgericht klagen und Schadensersatz fordern können, wenn er sich durch eine politische Entscheidung diskriminiert sieht.

Positive Erwartungen an das Abkommen

Ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen würde zur Entstehung eines großen Wirtschaftsraumes führen. Dieser würde rund 800 Millionen Menschen umfassen und rund 50 % der globalen Wirtschaftsleistung. Es verwundert deshalb nicht, dass das geplante Handelsabkommen vor allem aus der Wirtschaft viel Unterstützung erfährt. Ein derart bedeutsamer Wirtschaftsraum wäre ein wichtiges Gegengewicht zu aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie den BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika). Es geht ja immer mehr auch um die Frage, welche Standards für den internationalen Handel gelten. Der Handel zwischen der EU und den USA umfasst etwa 40 % des Welthandels. Von der EU und den USA akzeptierte einheitliche Standards wären deshalb ein sehr wichtiger Wettbewerbsfaktor und hätten Signalwirkung für den gesamten Welthandel.

Um ein Beispiel herauszugreifen: Die technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge sind in Europa und in den USA unterschiedlich. Gerade für die exportstarke deutsche und bayerische Automobilindustrie wäre es ein großer Vorteil, wenn es zu einheitlichen Standards käme. Dies ist auch für Zukunftstechnologien denkbar, etwa bei Standards für Aufladestecker von Elektroautos.

Eine transatlantische Freihandelszone würde, so verschiedene Expertenschätzungen, zu positiven Impulsen für Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Beschäftigung führen. Eine Studie des Ifo-Instituts im Auftrag der Bertelsmann Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass im OECD-Durchschnitt bis zu zwei Millionen zusätzlicher Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.³ Allein in Deutschland könnten 160.000 neue Arbeitsplätze entstehen, das reale Pro-Kopf-Einkommen könnte langfristig um etwa 5 % höher sein als derzeit. Einer Studie des Centre for Economic Policy Research (CEPR) zufolge sind auf Grund der Kostensenkungen durch den Abbau der Handelsschranken deutliche reale Einkommenszuwächse zu erwarten. Diese sollen sich für die gesamte EU auf rund 120 Milliarden Euro pro Jahr belaufen, das entspricht 545 Euro für eine Durchschnittsfamilie in der EU.⁴

Diese Schätzungen sind vielfach kritisiert worden. Und in der Tat: Ihre Treffsicherheit hängt von vielen Faktoren ab, die sich nicht genau prognostizieren lassen. Es wird entscheidend darauf ankommen, wie stark der Abbau von Handelshemmnissen ausfallen wird. Unstrittig sollte aber sein, dass der Abbau von Handelsschranken und freier Handel Wohlfahrtsgewinne mit sich bringen. Dies hat die Wirtschaftsgeschichte immer wieder gezeigt. Wohlfahrtsgewinne für Europa insgesamt bedeuten aber nicht, dass es in allen Mitgliedsstaaten und Wirtschaftsbereichen zu positiven Entwicklungen kommt. Für Länder mit hohen USA-Exporten wie Deutschland und insbesondere auch Bayern werden sich zwar eindeutig positive Gesamteffekte ergeben. Die einzelnen Wirtschaftssektoren unterscheiden sich aber. So erwartet das Ifo-Institut die größten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte für die Elektrotechnik.⁵

Neben der wirtschaftlichen hat das transatlantische Freihandelsabkommen auch eine politische Dimension. Die Befürworter des Abkommens erhoffen sich eine Stärkung der Beziehungen zwischen den USA und Europa. Aus verschiedenen Gründen ist das Verhältnis schon seit Längerem etwas abgekühlt. Die Auseinandersetzungen um den Irakkrieg haben hierzu ebenso beigetragen wie zuletzt die NSA-Affäre. Außerdem ist zu beobachten, dass in den USA die Information über und das Interesse an Europa geringer geworden sind. Gleichzeitig ist festzustellen, dass sich die USA stärker Richtung Asien orientieren, wo auch die Wachstumsmärkte der Zukunft vermutet werden. Deshalb besteht durchaus die Gefahr, dass es zu einer weiteren Auseinanderentwicklung kommt.

Was sind die Risiken?

Auffällig ist, dass die Verhandlungen zum Transatlantischen Freihandelsabkommen in Deutschland und Europa von zunehmender Kritik begleitet werden. Diese Kritik kommt vor allem aus Umwelt- und Antiglobalisierungsgruppen, aber zum Beispiel auch aus dem Bauernverband.⁶ Die Diskussionen sind sehr emotional, die Befürchtungen groß.

Eine zentrale Frage lautet: Lässt sich das deutsche bzw. europäische Niveau im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutz halten? Für den Agrarbereich wird befürchtet, dass genveränderte Lebensmittel ohne Kennzeichnungspflicht, hormonbehandeltes Fleisch oder auch mit Chlor behandeltes Fleisch („Chlorhähnchen“) in den Handel kommen. Generell besteht die Sorge, dass das Europäische Modell der Landwirtschaft und insbesondere auch die bäuerliche Landwirtschaft in Bayern in Frage gestellt werden. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn jede staatliche Förderung als „Wettbewerbs- und Freihandelshemmnis“ angesehen wird. Derzeit ist es möglich, den Landwirten Anreize zu geben, damit sie Tiere artgerecht halten und für den heimischen Markt produzieren. Ist dies auch künftig möglich?

Wie in allen anderen Bereichen kommt es auch in der Landwirtschaft auf die konkrete Ausgestaltung an. So hofft der Deutsche Bauernverband vor allem auf einen erleichterten Zugang zum amerikanischen Markt. Viele Unternehmen zum Beispiel der Molkereiwirtschaft scheuen die

aufwendigen Registrierungen der USA zur Abwehr von Bio-Terrorismus. Diese bürokratischen Exporthindernisse sollten nach Auffassung des Deutschen Bauernverbandes abgebaut werden.⁷

Die Arbeitnehmerrechte sind in den USA weniger stark ausgeprägt als in Europa: Muss also Europa Abstriche machen? Oder der Bereich „öffentliche Daseinsvorsorge“: Sind Privatisierungswellen in den Bereichen Wasser, Bildung und Gesundheit zu erwarten?

Im Bereich der Kultur wird befürchtet, dass Liberalisierungsverpflichtungen die kulturelle Vielfalt in Europa in Frage stellen. Diese Sorge wird zum Beispiel mit Blick auf Filmproduktionen geäußert.

Sehr kritisch wird vielfach auch die geplante Schutzklausel für Investoren gesehen. Die Grundidee, Investoren vor Diskriminierung durch politische Entscheidungen zu schützen, hat sicherlich ihre Berechtigung. Aber: Was ist Diskriminierung? Und wie weit soll der Investorenschutz gehen? Bisherige Erfahrungen mit dem Investorenschutz im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) stimmen nachdenklich. Als Negativbeispiel wird häufig der Fall der Ethyl-Corporation angeführt, eines Gemeinschaftsunternehmens von General Motors und dem Chemiekonzern Dupont.

Ethyl produzierte MMT, eine Mangan-Verbindung, der Benzin zugesetzt wird, um für eine bessere Verbrennung in Motoren zu sorgen. Weil jedoch MMT giftig ist, verbot die kanadische Regierung dessen Einsatz 1997. Dagegen klagte Ethyl unter Berufung auf NAFTA und verlangte 350 Millionen kanadische Dollar Schadensersatz. Die kanadische Regierung gab nach wenigen Monaten nach, hob das Verbot von MMT auf und zahlte 19,5 Millionen kanadische Dollar an Ethyl.⁸ Verwiesen wird auch auf den Fall Vattenfall. Der schwedische Energiekonzern will von der deutschen Bundesregierung 3,6 Milliarden Euro Schadensersatz als Ausgleich für die vorzeitige Stilllegung der Kernkraftwerke Brunsbüttel und Krümmel. Er hat deshalb vor einem unabhängigen Schiedsgericht Klage eingereicht.⁹

Wird durch solche Entwicklungen die demokratische Grundordnung ausgehöhlt? Auf jeden Fall muss in den Verträgen zum Handelsabkommen sichergestellt sein, dass die einzelnen Staaten ihren politischen Handlungsspielraum behalten.

Die EU-Kommission ist bemüht, die Befürchtungen zu zerstreuen. So weist sie insbesondere darauf hin, dass die hohen Verbraucherschutzstandards in Europa nicht in Frage gestellt werden sollen.¹⁰

Wo aber sollen dann die zweifellos notwendigen Kompromisse erfolgen? Es wäre eine Illusion zu glauben, dass die USA zum Beispiel den europäischen Firmen Zugang zu öffentlichen Aufträgen ermöglichen, aber gleichzeitig die hohen europäischen Standards in anderen Bereichen akzeptieren. Die amerikanische Landwirtschaft ist eine sehr großflächige und hochindustrialisierte. Es erscheint kaum vorstellbar, dass hier nicht entsprechender Druck ausgeübt wird. Bekanntlich sind die USA alles andere als einfache Verhandlungspartner.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Festlegung von Sicherheitsstandards in der EU von einer anderen Herangehensweise geprägt ist als in den USA. Dies zeigt sich zum Beispiel bei der Zulassung chemischer Stoffe. In den USA wird erst einmal davon ausgegangen, dass ein chemischer Stoff ungefährlich ist, solange es keine Hinweise auf mögliche Risiken gibt. Anders in Europa: Hier müssen die Hersteller mehr Verantwortung für ihre Produkte übernehmen, die Kriterien sind strenger.

Bemerkenswert ist im Übrigen, dass es auch in der amerikanischen Bevölkerung immer mehr Bedenken gibt. Dort wird zum Beispiel nachgefragt, ob europäisches Rindfleisch BSE-verseucht ist, ob Arzneimittel in Europa zu schnell zugelassen werden und ob die Auflagen für Tabakkonzerne zu mild sind. Es zeigt sich: Emotionen auf beiden Seiten des Atlantiks.

Dringend erforderlich: Öffentlicher Dialog

Eine Hauptkritik an den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen lautet, dass diese zu wenig transparent seien. Dem entgegnet die EU-Kommission mit dem Hinweis darauf, dass die EU-Verhandlungsführer regelmäßig die Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten treffen würden, um sie über den Verhandlungsstand zu informieren und deren Positionen mit einzubeziehen. Gleiches gelte für das Europäische Parlament. Des Weiteren verweist die EU-Kommission auf Konsultationen mit Vertretern der Zivilgesellschaft.¹¹

Tatsache aber ist, dass die Öffentlichkeit sehr wenig vom Verhandlungsstand erfährt. Besteht hier nicht die Gefahr, dass die EU-Kommission am Ende der Verhandlungen ein fertiges Papier vorlegt, an dem nichts mehr zu ändern ist? Dies umso mehr, als es auf amerikanische Seite nur einer Zustimmung der US-Regierung und des amerikanischen Kongresses bedarf, möglicherweise sogar in einem Schnellverfahren. Ein „Fast-Track“-Gesetz könnte es nämlich dem amerikanischen Präsidenten erlauben, das Freihandelsabkommen beschleunigt durch den Kongress zu bringen, indem dieser, wie bei internationalen Verträgen üblich, auf sein Recht zur Einzelabstimmung verzichtet. In Europa müssen demgegenüber aber 28 einzelne Regierungen zustimmen. Hat dann zum Beispiel die Deutsche Bundesregierung wirklich die Möglichkeit, das Abkommen abzulehnen?

Die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen werden immer stärker von negativen Emotionen begleitet. Diesen kann nur durch mehr Transparenz und öffentlichen Dialog entgegengewirkt werden, so schwierig dies bei laufenden Verhandlungen auch sein mag. Allen potenziell Betroffenen ist dringend anzuraten, sich mit den möglichen Folgewirkungen des Handelsabkommens auseinanderzusetzen und entsprechenden politischen Einfluss auszuüben. Ansonsten kann es am Ende der Verhandlungen zu der unerfreulichen Situation kommen, dass wichtige Eckpunkte nicht mehr veränderbar sind.

Bis Ende 2014 sollen die Details des Handelsabkommens ausgearbeitet sein. Das ist keine allzu lange Zeitspanne mehr. Umso mehr gilt: Nur wer sich rechtzeitig einbringt, kann mitgestalten.

Anmerkungen

- ¹ Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>
- ² Freihandelsabkommen: Unterm Strich nützt TTIP der Wirtschaft, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-03/freihandelsabkommen-ttip-chemieindustrie-interview>
- ³ Bertelsmann-Studie zu THIP, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-291D5EE2-DADC6157/bst/xcms_bst_dms_38052_38053_2.pdf
- ⁴ Centre for Economic Policy Research (CEPR): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assessment, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf
- ⁵ Bertelsmann-Studie zu THIP (siehe FN 3).
- ⁶ Die Positionsbeschreibung des Bayerischen Bauernverbandes zeigt zum Beispiel die Erklärung „Faire Handelsabkommen müssen Standards zum Schutz von Mensch, Tier und Umwelt mit einbeziehen!“, <http://www.bayerischerbauernverband.de/position-freihandel?suchbegriff2=>
- ⁷ Handelsabkommen mit den USA kann auch Chancen bringen, <http://www.bauernverband.de/handelsabkommen-usa>
- ⁸ Piper, Nikolaus: Das Recht der anderen, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 8.2.2014.
- ⁹ Liebrich, Silvia: Zu viele Geheimnisse, in: SZ, 24.2.2014.
- ¹⁰ European Commission: Questions and answers, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/>
- ¹¹ EU-US-Handelsabkommen: Hier sind die Fakten, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152030.pdf

Autor

Dr. Peter Witterauf ist Diplom-Volkswirt und Hauptgeschäftsführer der Hanns-Seidel-Stiftung, München.