

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Mai 2014 N° 5

Schnellspurmandat für Präsident Obama?

Trade Promotion Authority (TPA) und ihre Bedeutung für
die US-amerikanische Handelspolitik

von Stormy-Annika Mildner, Julia Howald und Claudia Schmucker

Zusammenfassung

Schnellspurmandat für Präsident Obama?

Trade Promotion Authority (TPA) und ihre Bedeutung für die US-amerikanische Handelspolitik

von Stormy-Annika Mildner, Julia Howald und Claudia Schmucker

US-Präsident Barack Obama hat sich vorgenommen, die US-amerikanischen Exporte von 2010 bis 2015 zu verdoppeln. Ein Ziel dieser Handelsstrategie ist der Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen mit einer Reihe von pazifischen Anrainern (Trans-Pacific Partnership, TPP) und mit der Europäischen Union (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Um die Verhandlungen voranzutreiben, hat Obama den Kongress wiederholt gebeten, ihm das Handelsmandat Trade Promotion Authority (TPA) zu gewähren. TPA ist keine Voraussetzung für die Verhandlung von Handelsabkommen, aber sie ist wichtig für den Ratifizierungsprozess. Am 9. Januar 2014 wurde ein entsprechender Gesetzesvorschlag, der Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014, in den Finanzausschüssen des Repräsentantenhauses und des Senats eingereicht. Mittlerweile rechnet kaum noch jemand damit, dass über den gemeinsam von Republikanern und Demokraten entwickelten Vorschlag noch vor den Kongresswahlen im November entschieden wird. Wahrscheinlicher ist, dass ein ähnlicher Gesetzesvorschlag nach Amtsübernahme des neuen Kongresses vorgelegt wird. TTIP könnte unter Umständen auch ohne das präsidentielle Handelsmandat ratifiziert werden. Allerdings dürfte sich der Prozess deutlich schwieriger gestalten und länger hinziehen als mit TPA. Und Obama muss den Kongress schon jetzt enger in die Verhandlungen einbeziehen als bisher. Für TPP sieht es hingegen erheblich schlechter aus. Ohne das Handelsmandat dürfte das Abkommen wenig Chancen haben, unbeschädigt durch den Kongress zu kommen.

Inhalt

Obamas Handelsagenda in der zweiten Amtszeit.....	4
Rückblick – Die Geschichte der Trade Promotion Authority	5
Wie funktioniert TPA? Der aktuelle Gesetzesvorschlag.....	6
Der Ratifizierungsprozess.....	6
Konsultations- und Informationspflichten	7
Verhandlungsziele unter TPA.....	8
TPA – ein kontroverses Mandat.....	10
Die Stimmungslage im Kongress.....	10
Zivilgesellschaft und öffentliche Meinung	11
Ausblick: Wie geht es weiter?	12
Freihandels- und Investitionsabkommen ohne TPA?	
Welche Chance für TTIP und TPP?	13
Anmerkungen.....	15

Schnellspurmandat für Präsident Obama?

Trade Promotion Authority (TPA) und ihre Bedeutung für die US-amerikanische Handelspolitik

von Stormy-Annika Mildner, Julia Howald und Claudia Schmucker

Am 30. Juli 2013 bat US-Präsident Barack Obama erstmals den Kongress um die Erneuerung des Handelsmandats Trade Promotion Authority (TPA), um den Abschluss von vier Handelsabkommen voranzutreiben: der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen den USA und der Europäischen Union; der Transpazifischen Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership, TPP); der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO); und des plurilateralen Trade in Services Agreement (TiSA). Am 28. Januar 2014 wiederholte der Präsident in seiner jährlichen Ansprache zur Lage der Nation seine Bitte: »Wir müssen zusammen an Instrumenten wie der überparteilichen Handelsvollmacht [Trade Promotion Authority] arbeiten, um unsere Arbeiter und Umwelt zu schützen und um neue Märkte für neue Güter mit dem Etikett ‚Made in the USA‘ zu öffnen. China und Europa schauen nicht tatenlos zu. Und wir sollten das auch nicht tun.«¹

Die Obama-Regierung braucht TPA nicht, um die Verhandlungen mit den Pazifikanrainern oder auch der Europäischen Union zu führen. Auch ohne die Ermächtigung des Kongresses ist der Präsident befugt, mit anderen Staaten bilaterale, regionale oder multilaterale Handelsverträge zu verhandeln und zu unterzeichnen. Doch spätestens wenn die Abkommen ratifiziert werden sollen, und Obama nicht über das Handelsmandat verfügt, hat er ein ernstzunehmendes Problem; denn die Kompetenz über die Handelspolitik liegt nach Artikel I,

Abschnitt 8 der Verfassung eindeutig beim Kongress: »Der Kongress hat das Recht: Steuern, Zölle, Abgaben und Akzisen aufzuerlegen und einzuziehen [und] den Handel mit fremden Ländern, zwischen den Einzelstaaten und mit den Indianerstämmen zu regeln.« Abkommen müssen vom Kongress – beiden Kammern, dem Repräsentantenhaus und dem Senat – ratifiziert werden. Der Kongress hat somit die Möglichkeit, Verträge zu verändern oder, im Extremfall, ganz abzulehnen. Umso wichtiger ist es für Präsident Obama, zügig Trade Promotion Authority zu erhalten.

Am 9. Januar 2014 wurde ein entsprechender Gesetzesvorschlag, der Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014, in den Finanzausschüssen des Repräsentantenhauses und des Senats eingereicht. Mittlerweile rechnet kaum noch jemand damit, dass über den Entwurf noch vor den Zwischenwahlen im November 2014 entschieden wird. TPA wird nicht nur als undemokratisch und intransparent kritisiert. Die Demokraten fürchten zudem, mit einer zu offensiven Handelsstrategie wichtige Wählergruppen zu verärgern. Gerade die Transpazifische Partnerschaft ist bei ihren Wählern und ihnen nahestehende Interessengruppen wie Gewerkschaften äußerst umstritten. Schlimmstenfalls könnte dies den Verlust ihrer Mehrheit im Senat bedeuten (im Repräsentantenhaus haben die Republikaner bereits eine Mehrheit). Der Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid, weigert sich daher, den Entwurf zur Abstimmung zuzulassen. Stimmt der Kongress bis November nicht über

TPA ab, wird der Gesetzesvorschlag gestrichen. So wird üblicherweise nach Wahlen mit Gesetzesinitiativen verfahren, über die nicht abgestimmt wurde. Allerdings ist laut Aussagen sowohl der demokratischen als auch republikanischen Parteiführung damit zu rechnen, dass nach den Wahlen ein neuer – dem Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014 ähnlicher – Gesetzesvorschlag eingereicht werden wird. Für TTIP ist diese Verzögerung nicht problematisch; die Verhandlungen sollen erst Ende 2015 abgeschlossen, das Abkommen 2016 ratifiziert werden. Für TPP stellt das fehlende Handelsmandat ein größeres Problem dar.

Obamas Handelsagenda in der zweiten Amtszeit

Als Barack Obama 2009 ins Weiße Haus einzog, spielte das Thema Handel keine besondere Rolle für den neuen Präsidenten. Oberste Priorität hatte die Bekämpfung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Gesundheitsreform. Für Obama war die Handelspolitik überdies ein politisch schwieriges Thema: Nicht nur steht die Mehrheit der Demokraten einer weiteren Öffnung des US-amerikanischen Marktes kritisch gegenüber, das Thema ist auch unpopulär in der Bevölkerung. Zudem wollte sich Obama von seinem Vorgänger George W. Bush distanzieren, der eine proaktive Handelsagenda verfolgt und zahlreiche Freihandelsabkommen abgeschlossen hatte.

Im Laufe seiner ersten Amtszeit entdeckte Obama allerdings die Handelspolitik als wirtschaftspolitisches Instrument für sich, um Wachstum und Beschäftigung in den USA zu fördern, und die Amerikaner aus der Finanzkrise herauszuführen. Neben der Nationalen Exportinitiative, die im März 2010 mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, die US-amerikanischen Exporte in den kommenden fünf Jahren zu verdoppeln, sollten vor allem Handelsbeziehungen mit Asien, und dabei insbesondere mit zentralen Handelspartnern wie Südkorea, gestärkt werden.

Im März 2010 nahmen die USA zum ersten Mal an den Verhandlungen zur Transpazifischen Partnerschaft teil. Die Verhandlungen sollen noch dieses Jahr abgeschlossen werden. Das Freihandelsabkommen umfasst elf Pazifikanrainer (Australien, Brunei, Chile, Japan, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam, Kanada und Mexiko). Zusammengekommen sind die TPP-Länder der viertgrößte Markt für US-amerikanische Industriegüter- und Dienstleistungsexporte.

Die Ursprünge der TPP liegen in der Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (TPSEP). Auch »P4-Abkommen« genannt, wurde diese von 2002 bis 2005 zwischen Chile, Neuseeland, Singapur und später auch Brunei verhandelt, und trat im Mai 2006 in Kraft. Der P4-Vertrag enthält eine Klausel, welche die zukünftige Erweiterung um neue Mitglieder vorsieht. Somit legte der Vertrag von Beginn an den Grundstein für einen größeren liberalisierten Handelsraum. Im Februar 2008 verkündete der damalige US-Präsident George W. Bush, dass sich die USA an den Verhandlungen beteiligen würden. Im Zuge des Regierungswechsels nach der Wahl des neuen Präsidenten Barack Obama im November 2008 verzögerte sich der weitere Prozess. Erst beim Gipfel der APEC (Asiatisch-pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit) im November 2009 bestätigten die USA ihr Interesse an TPP.

Neben dem Abbau von Zöllen soll das Abkommen nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigen; die Märkte für gegenseitige Investitionen öffnen; Investitionsschutz gewährleisten; geistiges Eigentum besser schützen; die öffentlichen Vergabemärkte stärker liberalisieren; und Regeln für fairen Wettbewerb schaffen. Das Abkommen ist in den USA umstritten: Gewerkschaften, Verbraucher- und Umweltschützer befürchten, dass die gegenseitige Marktöffnung mit Ländern wie Malaysia oder auch Vietnam den Produktionsstandort USA weiter unter Druck setzt. Sie warnen davor, dass Produktion und Arbeitsplätze ins Ausland verlagert und in der Folge Arbeitslosigkeit, Armut und Einkommensungleichheit in den USA steigen werden. Zudem fürchten sie, dass durch das Abkommen Arbeits- und Sozialstandards in den USA untergraben werden.

Rückblick – Die Geschichte der Trade Promotion Authority

Bis in die 1930er Jahre nahm der Kongress seine Kompetenz in der Handelspolitik größtenteils unabhängig von der Exekutive wahr. Erst 1934 trat er mit dem Reciprocal Trade Agreement Act (RTAA) einen Teil seiner Handelshoheit an den Präsidenten ab. Auslöser war der Smoot Hawley Tariff Act von 1930, durch den die durchschnittliche Zollbelastung in den USA auf rund 50 Prozent angestiegen war; er trug entscheidend zum Ausmaß und zur internationalen Verbreitung der Großen Depression bei. Das Gesetz unterstrich ein grundlegendes Problem: Der Kongress neigte zu einer protektionistischen Handelspolitik. Um angesichts der vielschichtigen Interessenlagen gerade im Repräsentantenhaus Mehrheiten für die Sonderinteressen ihres Wahlkreises zu finden, mussten sich die Abgeordneten immer wieder auf Kuhhandelspraktiken (das sogenannte Log-Rolling) einlassen.

Unter dem RTAA war der Präsident für eine vom Kongress bestimmte Dauer (durchschnittlich drei Jahre) berechtigt, in bilateralen Verhandlungen auf der Basis der Reziprozität Zölle in bestimmten Margen zu senken, ohne dass diese Maßnahmen anschließend vom Kongress ratifiziert werden mussten. Bei den Abkommen handelte es sich um sogenannte Executive Agreements, die keine Zustimmung durch den Kongress benötigten – eine deutliche Abweichung zur Ratifizierung anderer internationaler Abkommen (Treaties). Laut Artikel II, Abschnitt 2 der Verfassung müssen normalerweise zwei Drittel des Senats einem internationalen Abkommen zustimmen, damit dieses in Kraft tritt. Der RTAA und die Möglichkeit, Handelsverträge als Executive Agreements zu unterzeichnen, ebneten den Weg für eine deutlich liberalere Handelspolitik der USA. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der RTAA auf multilaterale Verhandlungen ausgedehnt. Ohne ihn wären der Abschluss des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, 1947) und die darauf folgenden Verhandlungsrunden kaum vorstellbar gewesen. 1974 wurde er durch das Fast-Track-Verfahren abgelöst.

Mit dem Fast-Track-Mandat übertrug der Kongress ebenfalls Teile seiner konstitutionellen Kompetenz in Handelsfragen temporär an den Präsidenten. Das Mandat bezog sich, anders als sein Vorgänger, aber nicht nur auf den Abbau von Zöllen, sondern auch auf nichttarifäre Handelshemmnisse, die zunehmend auf die Agenda der internationalen Verhandlungen gerückt waren (insbesondere während der Kennedy-Runde des GATT). Eingeschränkt wurde die neue Verhandlungsvollmacht dadurch, dass von der Exekutive ausgehandelte Abkommen nun vom Kongress (mit einfacher Mehrheit) ratifiziert werden mussten. Dabei handelte es sich um sogenannte Congressional-Executive Agreements. Diese Modifikation war nötig, da – anders als bei Zollsenkungen – der Kongress der Regierung nicht freie Hand in einem Bereich lassen wollte, der tief in die Binnenregulierung der nationalen Wirtschaft eingreift. Trotzdem verpflichtete sich der Kongress, die Abkommen beschleunigt zu bearbeiten. Zusätze oder Modifizierungen waren nicht möglich. Der Präsident musste daher fortan stärker auf die Interessen des Kongresses Rücksicht nehmen. Das letzte internationale Abkommen, das der Kongress unter dem Fast-Track-Verfahren ratifizierte, war das Übereinkommen zur Gründung der WTO im Jahr 1994. Präsident Bill Clinton gelang es trotz wiederholter Bemühungen nicht, eine Verlängerung der Vollmacht zu erhalten.

Präsident George W. Bush beantragte das Fast-Track-Mandat im Jahr 2001 – unter dem neuen Namen Trade Promotion Authority; der Name Fast-Track war mit zu vielen negativen Assoziationen besetzt, implizierte er doch ein Verfahren, das den Kongress zumindest teilweise umging. Nach langwierigen Verhandlungen und mehreren Gesetzesentwürfen stimmte der Kongress schließlich Mitte 2002 dem Anliegen zu. Mit TPA verpflichtete sich der Kongress, Gesetzesentwürfe zur Ratifizierung von Handelsübereinkünften beschleunigt anzunehmen oder abzulehnen, ohne einzelne Passagen abzuändern. Was die Regelung des parlamentarischen Ratifizierungsverfahrens betraf, unterschied sich TPA nicht vom Fast-Track-Mandat. Handelsabkommen wurden weiterhin als Congressional-Executive Agreements gehandhabt. Gleichwohl gab es auch einige Abweichungen von den früheren Vollmachten. So bestand der Kongress auf umfangreichen Zielvorgaben und sicherte sich durch erweiterte Konsultations- und Notifizierungspflichten einen gewissen Einfluss auf die Gestaltung der Handelsabkommen vor deren Unterzeichnung. TPA war also kein Blankoscheck für internationale Verhandlungen. Mitte 2007 lief das Handelsmandat aus.²

Daneben zeigte Obama zu Beginn seiner zweiten Amtszeit auch ein verstärktes Interesse an einer Vertiefung und Ausweitung der Handels- und Investitionsbeziehungen mit der Europäischen Union. TTIP ist in den USA weniger stark umstritten als TPP. Der Startschuss für die Verhandlungen fiel Mitte 2013; mittlerweile haben vier Verhandlungsrunden stattgefunden, die letzte Mitte März. Die nächste Runde ist für Mitte Mai geplant. Bis 2016 sollen die Verhandlungen abgeschlossen werden. Auch TTIP soll ein umfassendes Handelsabkommen werden, das neben der Beseitigung von Zöllen vor allem den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse vorantreibt. Außerdem umfassen die Verhandlungen sogenannte Handels-Plus-Themen, darunter Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe, den Schutz geistigen Eigentums und Patente, Wettbewerb, Umwelt und Soziales. Auch sollen Investitionen, die in den transatlantischen Beziehungen die Bedeutung des Handels bereits überholt haben, weiter erleichtert werden. Im Vergleich zu TPP hat Regulierungskooperation einen höheren Stellenwert in den Verhandlungen. Auch wenn das geplante transatlantische Abkommen weniger umstritten als die Transpazifische Partnerschaft ist, gibt es auch hier kritische Stimmen in den USA. Denn gerade die gegenseitige Anerkennung, Harmonisierung oder auch Entwicklung von Standards greift tief in die Binnenregulierung von Staaten ein. Strittig ist auch das Thema Agrarhandel: Seit Jahren kritisieren die USA EU-Importbeschränkungen für genetisch veränderte Nahrungsmittel oder auch hormonbehandeltes Fleisch als unfaire Handelsbarrieren. Sie fürchten, dass auch TTIP daran nichts ändern wird.

Wie funktioniert TPA? Der aktuelle Gesetzesvorschlag

Am 9. Januar 2014 stellten der Finanzausschuss des Senats (Senate Committee on Finance) und der Finanzausschuss des Repräsentantenhauses (House Committee on Ways and Means) einen gemeinsam erarbeiteten Gesetzesvorschlag vor, der in beiden Kammern des Kongresses eingereicht wurde.³ Die Finanzausschüsse sind für die Handelspolitik zuständig, da diese historisch Zollpolitik war. Zölle

waren bis ins frühe zwanzigste Jahrhundert eine wichtige Einnahmequelle für die USA – und damit lag die Verantwortung für Zölle und Handel bei den Finanzausschüssen.

Unterstützt wurde der Vorschlag vom damaligen Vorsitzenden des Senate Finance Committee, Max Baucus (Demokratische Partei), dem Vorsitzenden des House Committee on Ways and Means, David Camp (Republikanische Partei) sowie dem ranghöchsten Ausschussmitglied der Minderheitspartei im Senate Finance Committee, Orrin Hatch (Republikanische Partei).

Der Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014 würde der Regierung vier Jahre lang Trade Promotion Authority gewähren, mit der Option, diese noch einmal um drei Jahre zu verlängern. Beantragt der Präsident eine Verlängerung der TPA, so muss die Internationale Handelskommission der Vereinigten Staaten (United States International Trade Commission, USITC) spätestens am 1. Juni 2018 einen Bericht über die wirtschaftlichen Auswirkungen der unter der laufenden TPA-Periode verhandelten Abkommen vorlegen. Zudem soll die USITC spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes einen Bericht über die wirtschaftlichen Auswirkungen aller seit 1984 unter TPA, beziehungsweise Fast-Track, implementierten Abkommen erstellen.

Der Ratifizierungsprozess

Unter TPA unterzeichnete Abkommen müssen – wie auch unter dem Handelsmandat von 2002 – beide Kammern des Kongresses durchlaufen. Plant der Präsident, Verhandlungen über ein internationales Handelsabkommen aufzunehmen, muss er den Kongress mindestens 90 Kalendertage vor Verhandlungsbeginn über seine Absicht informieren. Zudem muss er den Kongress ebenfalls mindestens 90 Tage vor Verhandlungsschluss über sein Vorhaben informieren, das Abkommen zu unterzeichnen. Dies soll dem Kongress genügend Zeit einräumen, das Abkommen zu überprüfen und gegebenenfalls noch inhaltliche Vorschläge zu machen, bevor die Verhandlungen abgeschlossen sind.

Innerhalb von 60 Tagen nach Unterzeichnung des Abkommens muss der Präsident dem Kongress erläutern, welche gesetzlichen Änderungen notwendig sind, damit die USA das Abkommen erfüllen. Eine Frist, wann er dem Kongress das Abkommen zur Implementierung vorlegen muss, gibt es hingegen nicht. Um das offizielle Implementierungsverfahren im Kongress einzuleiten, muss der Präsident diesem eine Reihe von Dokumenten vorlegen, darunter den endgültigen Text des Abkommens und eine Auflistung der notwendigen administrativen Maßnahmen zu seiner Implementierung. Diese Dokumente müssen öffentlich einsehbar sein.⁴

Hat der Präsident die endgültige Version der Gesetzesvorlage im Kongress eingebracht, muss diese unverzüglich an die Finanzausschüsse weitergeleitet und dort verhandelt werden. Spätestens 45 Sitzungstage nach Vorlage des Implementierungsgesetzes endet die Zeit für die Beratung im Finanzausschuss des Repräsentantenhauses. Der Ausschuss muss dann das Gesetz mit seinen Empfehlungen zur Abstimmung ins Plenum schicken. Anschließend muss innerhalb von 15 Verhandlungstagen im Repräsentantenhaus über das Gesetz abgestimmt werden. Danach berät und berichtet der Finanzausschuss des Senats über den Vorschlag, und schickt ihn wiederum innerhalb von 15 Sitzungstagen zur Abstimmung in den Senat, welcher ebenfalls 15 Tage Zeit hat, um über das Gesetz abzustimmen. Insgesamt können somit maximal 90 Sitzungstage von der Einführung des Implementierungsgesetzes bis zur Abstimmung in beiden Kammern des Kongresses vergehen. Die Anwendung eines Filibusters im Senat – die Methode, durch Dauerreden eine Beschlussfassung zu verhindern oder zu verzögern – ist somit nicht möglich. Stimmen beide Häuser mit einfacher Mehrheit für das Inkrafttreten der Vorlage, wird diese nach den üblichen Formalien zum Gesetz.

Konsultations- und Informationspflichten

Der Trade Priorities Act of 2014 stärkt in zahlreichen Punkten die Konsultations- und Transparenzpflichten unter der TPA. So sollen alle Kongressmitglieder Zugang zu den Verhandlungs-

dokumenten haben.⁵ Der Handelsbeauftragte der USA (United States Trade Representative, USTR) – zurzeit ist dies Michael Froman – wird erstmals verpflichtet, sich auf Nachfrage mit interessierten Kongressmitgliedern zu treffen und zu beraten. Alle Kongressmitglieder sollen zudem jederzeit als Berater, sogenannte Congressional Adviser, ernannt werden können und den Verhandlungsrunden beiwohnen dürfen, wobei noch nicht geklärt ist, ob dies eine Teilnahme an den tatsächlichen Verhandlungen bedeutet. Zudem werden Beratergruppen, sogenannte Congressional Advisory Groups, sowohl des Repräsentantenhauses als auch des Senats ins Leben gerufen, welche die laufenden Verhandlungen überwachen und sich regelmäßig treffen. Diese gab es auch schon unter dem Trade Act of 2002, damals unter dem Namen Congressional Oversight Group. Neu ist jedoch, dass es jetzt nicht nur eine, sondern zwei separate Beratergruppen der Kammern geben soll, die getrennt voneinander tagen. Dadurch soll es leichter werden, Termine für Treffen dieser Gruppen zu finden.⁶ Außerdem enthält der Vorschlag noch Regeln für die Beteiligung der Zivilgesellschaft. So gilt, dass Informationen der Öffentlichkeit zeitnah zur Verfügung gestellt werden sollen, und sie die Möglichkeit haben soll, die Verhandlungen zu kommentieren.

Das Gesetz gibt dem Kongress zudem ein wichtiges Instrument in die Hand, um seinen Interessen Gehör zu verschaffen: Er kann einem Abkommen die bevorzugte Behandlung unter der Trade Promotion Authority im Ratifizierungsprozess entziehen. Diese Möglichkeit hat er beispielsweise, wenn der Präsident seinen Notifizierungs- und Konsultationsverpflichtungen nicht nachgekommen ist. Voraussetzung ist, dass beide Kammern einen entsprechenden Beschluss, die Procedural Disapproval Resolution, verabschieden.

Auch die neue TPA wäre somit kein Blankoscheck. Ganz im Gegenteil müsste der Präsident den Kongress umfassend informieren und konsultieren – sogar stärker, als dies zurzeit ohne das Mandat der Fall ist.

Verhandlungsziele unter TPA

Der Trade Priorities Act of 2014 gibt mit einer Reihe von Zielen die generelle Stoßrichtung von Verhandlungen über Handelsabkommen vor: Sie sollen das Wirtschaftswachstum stärken, den Lebensstandard in den USA anheben und Beschäftigung schaffen. Sie sollen Märkte öffnen und die regulatorischen Instrumente des internationalen Handelssystems, wie zum Beispiel das Streitbeilegungsverfahren, stärken. Zudem fordert das TPA-Mandat deutlich die Vereinbarkeit von Umweltschutz und Welthandel sowie die Achtung der Menschenrechte, und es betont die Bedeutung des digitalen Handels.

Neben diesen recht allgemein gehaltenen Verhandlungsvorgaben enthält TPA noch eine Reihe von konkreter formulierten Zielen, die unter anderem Handelsbarrieren, Dienstleistungshandel, Investitionsschutz, Schutz geistigen Eigentums, Transparenz, Korruptionsbekämpfung und Verbesserung bestehender Handelsabkommen betreffen. Damit soll insbesondere der Kritik gegenüber den Verhandlungen um die Transpazifische Partnerschaft Rechnung getragen werden.

- **Verhinderung von Währungsmanipulation:** Seit Jahren kritisieren Kongressmitglieder Wettbewerbsvorteile ausländischer (insbesondere chinesischer) Unternehmen, die sich durch unterbewertete Währungen ergeben. Die Handelsabkommen sollen daher so gestaltet sein, dass sie Währungsmanipulation verhindern. Wie dies geschehen soll, ist allerdings nicht genauer definiert. Vorgeschlagen werden neben rechtlich bindenden Regeln auch Berichterstattungspflichten, Monitoring und Transparenz. Für TTIP hat dieses Ziel keinerlei Relevanz.
- **Abbau von Marktverzerrungen durch Staatsunternehmen:** Ein weiterer Dorn im Auge sind dem Kongress Staatsunternehmen. Handelsabkommen sollen entsprechende Regeln beinhalten, die Marktverzerrungen durch unfairen Wettbewerb verhindern. Auch dieses Ziel wird in erster Linie im Hinblick auf Staatsunternehmen in den pazifischen Ländern verfolgt, mit denen TPP verhandelt wird.
- **Abschaffung von Lokalisierungsklauseln:** Sogenannte Localization Barriers to Trade von Handelspartnern, also alle Maßnahmen im Handel, welche die Verwendung lokaler Güter und Dienstleistungen oder geistigen Eigentums begünstigen, und zwar zum Nachteil US-amerikanischer Exporte oder geistigen Eigentums, sollen abgeschafft oder im Voraus unterbunden werden. Hier sind die USA mit ihren »Buy America-Vorschriften« allerdings selbst nicht unbescholten.
- **Schutz geistigen Eigentums:** Handelsabkommen sollen Innovation fördern und den Zugang zu Arzneimitteln erleichtern. Gleichzeitig soll der Schutz geistigen Eigentums gesichert werden. Strenge Regeln sollen beispielsweise verhindern, dass sich Regierungen an Produktpiraterie beteiligen. Auch diese Klausel zielt vor allem auf im asiatischen Raum bekannte Praktiken ab, beispielsweise auf Musik- und Filmpiraterie, oder den mangelnden Patentschutz von Medikamenten. Europäische und US-amerikanische Standards beim Schutz geistigen Eigentums sind in etwa gleichwertig.
- **Regulatorische Kohärenz:** Es sollen beispielsweise transparentere Regeln für den Erlass neuer Regulierung gelten. Redundanzen bei Produkttest- und -zulassungsverfahren sollen abgeschafft werden, und Handelspartner sollen sich frühzeitig zu neuen Regulierungen beraten. Bestehende Maßnahmen sollen darüber hinaus regelmäßig überprüft werden. Regulatorische Kompatibilität soll durch Harmonisierung, Äquivalenz, gegenseitige Anerkennung und die Anwendung internationaler und kompatibler Standards erreicht werden. Für die effektive regulatorische Zusammenarbeit wird ein kontinuierlicher Informationsaustausch gefordert. Gleichzeitig soll es den Handelspartnern jedoch möglich sein, Branchengeheimnisse zu schützen. Die regulatorische Kohärenz spielt sowohl bei TPP als auch bei TTIP eine wichtige Rolle. Hierdurch erhoffen sich die Handelspartner erhebliche wirtschaftliche Vorteile. Im transatlantischen Handel gab es bereits Fortschritte in dieser Hinsicht, beispielsweise bei der Harmonisierung von Standards bei Elektroautos. Im

Rahmen von TTIP wird über zahlreiche weitere Regulierungen in der Automobilindustrie verhandelt, die vereinfacht werden könnten: So können durch die gegenseitige Anerkennung von Standards – u.a. im Bereich von Spiegeln, Blinkern oder bei Sicherheitstests – doppelte Prüfungen und somit Kosten eingespart werden. Auch in anderen Sektoren wie dem Chemiesektor, dem Maschinenbau, der Pharmaindustrie oder auch der Elektroindustrie soll eine intensivere regulative Kooperation zum Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse führen.

- **Förderung des digitalen Handels:** Handelsabkommen sollen den digitalen Handel fördern, unter anderem indem sie Regierungen in ihren Möglichkeiten beschneiden, grenzüberschreitende Datenflüsse einzuschränken. Beispielsweise soll verhindert werden, dass ausländische Regierungen handelsbezogene Maßnahmen erlassen, welche die lokale Speicherung und Verarbeitung von Daten vorschreiben. Das Thema Datenflüsse (bzw. Datenschutz) ist seit dem NSA-Skandal sehr sensibel geworden. Die Europäische Union fordert gerade Nachbesserungen am Safe-Harbor-Abkommen, welches es EU- und US-Unternehmen bislang ermöglichte, personenbezogene Daten in die USA zu übermitteln. Das Europäische Parlament will das Abkommen ganz abschaffen. Dies würde zu einem eingeschränkten Datenverkehr führen. Auch wenn Safe Harbor außerhalb von TTIP verhandelt wird, betrifft es grundsätzlich die transatlantischen Handels- und Investitionsbeziehungen, und kann zu Problemen in den transatlantischen Verhandlungen führen.
- **Stärkung der Regeln in der Landwirtschaft:** Im Bereich der Landwirtschaft und der sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS) ist das Hauptziel, rechtlich bindende Regeln nicht nur im WTO-Kontext, sondern auch in bi- und plurilateralen Abkommen zu vereinbaren. Das würde bedeuten, dass SPS-Maßnahmen im Streitschlichtungsmechanismus dieser Abkommen angefochten werden können. Im Abschnitt zu Landwirtschaft werden auch geographische Indikatoren thematisiert. Dazu gehören Begriffe wie etwa »Portwein« oder »Parmaschinken«, deren unsachgemäße Verwendung (»improper use«) verhindert werden soll. Dies wird innerhalb von TTIP zu Problemen führen, weil die EU im Gegenteil daran interessiert ist, den Schutz von geographischen Indikatoren weiter auszudehnen. Im Gegensatz zum letzten TPA-Gesetz von 2002 wird anerkannt, dass Länder Maßnahmen zum Schutz der menschlichen, tierischen oder pflanzlichen Gesundheit erlassen dürfen, sofern diese im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen stehen. Diese Vorgaben beziehen sich vor allem auf die europäischen Standards, die im Rahmen von TTIP verhandelt werden: SPS-Maßnahmen gehören dabei zu den zentralen Streitpunkten zwischen Europäischer Union und USA; der europäische Umgang mit gentechnisch veränderten Nahrungsmitteln ist den USA seit langer Zeit ein Dorn im Auge. Trotz zahlreicher WTO-Urteile, die die europäische Praxis als WTO-widrig einstufen, halten die Europäer an dem umstrittenen Zulassungsverfahren und dem Vorsorgeprinzip fest. Wenn diese Ziele in den Handelsabkommen umgesetzt werden müssten, wäre eine Einigung im Agrarbereich fast unmöglich.
- **Implementierung von Arbeits- und Umweltschutzstandards:** Freihandelspartner sollen international anerkannte Arbeitsstandards sowie diejenigen multilateralen Umweltschutzabkommen, welche die USA unterzeichnet haben, implementieren. Auch Arbeits- und Umweltschutzstandards sollen dem Streitschlichtungsmechanismus unterliegen und somit rechtlich bindend sein. Dies ist vor allem für TPP relevant, weniger für TTIP. Hier haben im Gegenteil die Europäer Angst davor, dass durch die Verhandlungen mit den USA Arbeits- und Umweltschutzstandards sinken könnten.
- **Abbau von Investitionsbarrieren:** Ein weiteres wichtiges Ziel ist, Investitionsbarrieren abzubauen und US-Investoren vor unfairer Behandlung im Ausland zu schützen. Ein Investor-Staat-Schiedsgerichtsmechanismus wird somit nicht ausgeschlossen. Im Gesetzesvorschlag wird unter anderem festgelegt, dass ungerechtfertigte Klagen (»frivolous claims«) verhindert werden sollen. Richter sollen durch

bessere Verfahren ausgewählt werden. Die Schiedsgerichtsverfahren sollen so transparent wie möglich gestaltet werden, indem Klagen öffentlich einsehbar sind, Anhörungen öffentlich durchgeführt und auch die Entscheidungen der Gerichte sofort öffentlich bekannt gegeben werden. Hierüber wird bereits sowohl bei TPP als auch bei TTIP verhandelt. Allerdings hat die EU-Kommission die Verhandlungen über das Thema aufgrund starker Kritik im Februar 2014 für drei Monate ausgesetzt, um Konsultationen mit der Öffentlichkeit durchzuführen. Grundsätzlich stimmt die EU jedoch mit den Verhandlungszielen der USA in Bezug auf Reformen des Schiedsgerichtsverfahrens überein.

Sobald der Präsident TPA erhalten hat, muss er sich nach den Konsultations- und Notifizierungsvorschriften richten. Das Handelsabkommen muss zudem die genannten Ziele reflektieren. Ist dies nicht der Fall, muss der Präsident nachverhandeln, will er nicht Probleme bei der Ratifizierung riskieren. Gerade die TPP-Verhandlungen könnte dies erschweren, da viele der genannten Ziele bei den Verhandlungspartnern umstritten sind. Dies gilt allen voran für Mechanismen, die Wechselkursmanipulation verhindern sollen.

TPA – ein kontroverses Mandat

Die Stimmungslage im Kongress

Vor den Zwischenwahlen im November 2014 wird der Kongress wohl nicht über den Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014 abstimmen. Auch Vizepräsident Joe Biden hat sich mittlerweile entsprechend skeptisch geäußert, obwohl das Weiße Haus Anfang des Jahres noch einmal intensiv im Kongress für das Mandat geworben hatte. Die Demokraten fürchten mit der offensiven Handelspolitik des Präsidenten – insbesondere im Kontext der TPP-Verhandlungen – wichtige Wählergruppen bei den Zwischenwahlen zu verstimmen. Daher will Harry Reid, Mehrheitsführer im Senat, den Vorschlag nicht zur Abstimmung zulassen.

Demokraten sind dem Freihandel gegenüber traditionell skeptischer eingestellt als Republikaner.⁷ Unter den Demokraten gibt es zwar eine Gruppe von etwa 50 Moderaten – die New Democrats –, die ähnliche Einstellungen wie moderate Republikaner haben und Freihandelsabkommen unterstützen. Insgesamt überwiegen dort aber deutlich die Handelskritiker. Die Demokraten stehen den Gewerkschaften nahe und sind in erster Linie Arbeitnehmerinteressen verpflichtet. Wenn sie Freihandelsabkommen nicht komplett ablehnen, fordern die meisten von ihnen zumindest die Verankerung umfassender Arbeits- und Umweltschutzstandards in Handelsabkommen. Auch die Parteiführung der Demokraten ist handelskritisch. Harry Reid stimmte in der Vergangenheit meist gegen Gesetze zur Handelsliberalisierung und hat sich gegenüber TPA bereits deutlich kritisch geäußert. »Ich bin gegen Fast-Track«, sagte er wenige Tage nach Präsident Obamas Rede zur Lage der Nation.⁸ Richard Durbin, der stellvertretende demokratische Fraktionsvorsitzende im Senat, wie auch Nancy Pelosi, Fraktionsvorsitzende der Demokraten im Repräsentantenhaus, sind ebenfalls keine überzeugten Freihändler. Den meisten Demokraten gehen weder die Notifizierungs- und Konsultationspflichten noch die im Gesetzesentwurf identifizierten Zielvorgaben weit genug.

Im November 2013 unterzeichneten 151 Demokraten aus dem Repräsentantenhaus einen Brief an Präsident Obama, in dem sie fehlende Transparenz in den TPP-Verhandlungen kritisierten.⁹ Gerade in Zeiten weitreichender Freihandelsabkommen, in denen auch zahlreiche WTO-Plus-Themen verhandelt werden, müsste dem Kongress mehr Mitspracherecht gewährt werden, fordern überdies viele Abgeordnete und Senatoren. Fünf demokratische Senatoren, allesamt Mitglieder des Finanzausschusses, bezeugten zudem in einem Brief vom 9. Januar 2014 an den Handelsbeauftragten Michael Froman, dass sie das TPA-Gesetz nur unterstützen würden, wenn darin deutlich mehr Konsultationen mit dem Kongress festgeschrieben würden.¹⁰

Ähnlich kritisch äußerten sich elf demokratische und ein unabhängiger Senator in einem Brief vom

15. Januar an ihren Fraktionsvorsitzenden Harry Reid. Sie unterstützen zwar grundsätzlich TPA, fordern aber gleichzeitig mehr Mitsprache für den Kongress. Handelsabkommen sollen zudem gleiche Wettbewerbsbedingungen für US-amerikanische Arbeitnehmer garantieren, unter anderem, indem Währungsmanipulation angegangen und unfaire Arbeitspraktiken verhindert werden.¹¹ Auch in diesen Punkten ist ihnen der aktuelle Gesetzesvorschlag nicht weitreichend genug.

Am 10. Januar trafen sich erstmals demokratische Abgeordnete, um über TPA zu diskutieren. Einige, vor allem Mitglieder der New Democratic Coalition, sicherten dem Gesetz ihre Unterstützung zu, wenn gleichzeitig Trade Adjustment Assistance (TAA) verlängert würde – TAA läuft Ende 2014 aus. Unter TAA versteht man Anpassungs- und Umschulungshilfen des Bundes für Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze durch steigende Importe bedroht werden oder bereits verlorengegangen sind.¹² Die Skepsis der Demokraten gegenüber TPA zeigte sich auch deutlich während der Anhörung im Finanzausschuss des Senats am 16. Januar 2013.

Etwas besser sieht es bei den Republikanern aus. Die der Industrie nahestehende Partei setzt sich grundsätzlich für Freihandelsabkommen ein. Auch der republikanische Sprecher des Repräsentantenhauses, John Boehner, unterstützt die laufenden Verhandlungen zu Freihandelsabkommen. Die Parteispitze der Republikaner hat sich zudem wiederholt für TPA ausgesprochen und den Präsidenten aufgefordert, im Kongress stärker für das Mandat zu werben. Handelspolitik ist eines der wenigen Politikfelder, in denen sie den Präsidenten unterstützen.

Allerdings gibt es auch unter den Republikanern kritische Stimmen. Sie trauen dem Präsidenten nicht und sind kategorisch gegen jede weitere Machtübertragung an ihn. Im November 2013 monierten 22 republikanische Abgeordnete – die meisten von ihnen Angehörige der konservativen Tea Party –, in einem Brief an Präsident Obama, dass TPA der Exekutive zu viel Macht in Handelsfragen übertragen würde.¹³ Die Unterzeichner sprechen sich zwar grundsätzlich für Handelslibe-

ralisierung aus, jedoch sollte diese vom Kongress vorangetrieben werden. In einem weiteren Brief vom November 2013 kritisierten sechs republikanische Abgeordnete, dass die TTIP-Verhandlungen zu intransparent seien.¹⁴

Zivilgesellschaft und öffentliche Meinung

Unterstützung erhält TPA von vielen Unternehmen und Unternehmensverbänden: Sowohl die US-Handelskammer (U.S. Chamber of Commerce), die National Association of Manufacturers als auch die American Apparel and Footwear Industry¹⁵ unterstützen die Gesetzesinitiative. Zu den Unternehmen, die sich positiv zu TPA geäußert haben, gehört beispielsweise der Flugzeughersteller Boeing.¹⁶ Auch einige Agrarverbände wie der National Pork Producers Council¹⁷ unterstützen TPA.

Den Unternehmen steht eine wachsende Zahl TPA-kritischer Nichtregierungsorganisationen gegenüber. Am 27. Januar, einen Tag vor Obamas Rede zur Lage der Nation, forderten über 550 Arbeitnehmer-, Umweltschutz-, Glaubens- und Verbraucherschutzgruppen mehr Mitsprache des Kongresses beim Abschluss von internationalen Handelsabkommen. Organisiert wurde der Protest von der Citizens Trade Campaign, einer Dachorganisation für diverse zivilgesellschaftliche Gruppen, wenn es um Handelsfragen geht.¹⁸ Auch die Gewerkschaften haben sich kritisch zu TPA geäußert: »Der TPA Gesetzesentwurf (...) ist veraltet, mangelhaft konzipiert und schlecht für die amerikanischen Arbeiter. Aus diesen Gründen lehnt die AFL-CIO [American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, der mitgliederstärkste Gewerkschaftsdachverband des Landes] den Entwurf auf das schärfste ab und wird aktiv daran arbeiten, die Verabschiedung zu blockieren,« betonte Richard L. Trumka, AFL-CIO-Präsident kurz nach Vorlage des Gesetzesentwurfs.¹⁹

In der Öffentlichkeit ist das Thema Handel umstritten. Laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Gallup von 2014 bewertet die Mehrheit der Befragten (54 Prozent) Handel als Chance für wirtschaftliches Wachstum. Immerhin 38 Prozent hielten Handel für eine Bedrohung

für die heimische Wirtschaft.²⁰ Eine Umfrage von United Technologies/National Journal Congressional Connection aus dem Jahr 2011 fragte nach der Unterstützung von Handelsabkommen wie den Freihandelsabkommen der USA mit Südkorea, Panama und Kolumbien. Nur 38 Prozent der Befragten unterstützten solche Abkommen; 41 Prozent waren gegen sie.²¹ In einer Umfrage von Hart Research Associates vom Januar 2014 sprachen sich 62 Prozent der Befragten gegen TPA aus, 43 Prozent davon entschieden. Unter den republikanischen Wählern zeigte sich die Ablehnung von TPA noch deutlicher: 87 Prozent der befragten republikanischen Wähler lehnten TPA ab; nur 8 Prozent sprachen sich dafür aus, dass der Präsident das Handelsmandat erhält. Der Grund hierfür ist einfach: Die wenigsten wollen dem Präsidenten noch mehr Macht geben. Auch für die Republikaner dürfte es daher vor den Wahlen schwierig werden, für TPA zu stimmen. Unter den Demokraten sprach sich eine knappe Mehrheit für TPA aus (52 Prozent), 35 Prozent waren dagegen.²²

Ausblick: Wie geht es weiter?

Der Trade Priorities Act of 2014 steht unter keinem guten Stern. Senator Max Baucus wurde Ende Dezember von Obama für den Botschafterposten in China nominiert und hat mittlerweile sein Amt angetreten. Somit hat der US-Kongress einen der wichtigsten TPA-Befürworter verloren.²³ Neuer Vorsitzender des Finanzausschusses im Senat ist Ron Wyden (Demokratische Partei, Vertreter Oregons). Er zeigte sich wiederholt frustriert über die bisherige Intransparenz der Exekutive in den laufenden Verhandlungen.²⁴ Wyden signalisierte seine Bereitschaft, sich mit anderen Demokraten abzustimmen, die dem Gesetzestext gegenüber kritisch eingestellt sind.²⁵ Dazu gehört beispielsweise Sander Levin (auch Demokratische Partei, Vertreter Michigans), ranghöchstes Mitglied der Minderheitspartei im Finanzausschuss des Repräsentantenhauses.²⁶ Er unterstützt den im Ausschuss erarbeiteten Gesetzesvorschlag nicht. Er kündigte an, einen eigenen Vorschlag einzubringen, welcher den Kongress stärker in den Verhandlungsprozess einbezieht und klarere Vorgaben zum Umgang mit Währungsmanipulation beinhaltet.²⁷

Baucus ist es nicht gelungen, den Gesetzesvorschlag noch durch seinen Ausschuss zu bringen, bevor er den Senat verlassen hat, um sein Amt als Botschafter anzutreten. Eine solche Strategie wäre auch nicht ohne Risiken gewesen. Im Finanzausschuss reicht eine einfache Mehrheit – sie galt als so gut wie sicher –, damit der Gesetzesvorschlag zur Abstimmung im Plenum weitergegeben werden kann. Nicht sicher war hingegen, ob der Gesetzesentwurf die Filibuster-sichere Mehrheit von 60 Stimmen erreicht hätte, die es ermöglicht hätte, ihn zur Abstimmung zu bringen.

Im Repräsentantenhaus liegt der Vorschlag nun beim Finanzausschuss, beim Ausschuss zu Verfahrensregeln sowie beim Haushaltsausschuss. In diesen Ausschüssen wurden noch keine Anhörungen durchgeführt. So wird abgewartet, was im Senatsausschuss passiert.²⁸

Im November 2014 stehen, wie bereits erwähnt, Kongresswahlen an. Alle Abgeordneten und ein Drittel der Senatoren müssen sich der Wahl stellen. Kongressmitglieder aus Staaten, in denen viele Bürger Freihandelsabkommen kritisch gegenüberstehen (beispielsweise weil sie die Abwanderung von Jobs fürchten), würden mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen TPA stimmen. Die meisten der Kongressmitglieder haben noch nie über ein TPA-Gesetz abgestimmt. Um ihre Zustimmung zu sichern, ist es wichtig, dass Präsident Obama die Bedeutung von TPA noch mehr erklärt und hervorhebt.²⁹ Nachdem das Weiße Haus Anfang des Jahres noch intensiv für TPA im Kongress geworben hatte, hat es diese Bemühungen mittlerweile wieder größtenteils eingestellt. Auch Obama will nicht umkämpfte Sitze der Demokraten gefährden. Stimmt der Kongress bis November nicht über TPA ab – womit zurzeit gerechnet werden kann – wird der Gesetzesvorschlag gestrichen. So wird üblicherweise mit Gesetzesinitiativen nach Wahlen verfahren, über die nicht abgestimmt wurde. Entsprechend müsste nach den Wahlen ein neuer Vorschlag eingereicht werden. Laut Aussagen sowohl der demokratischen als auch republikanischen Parteiführung ist wahrscheinlich, dass nach den Wahlen ein neuer – dem Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014 ähnlicher – Gesetzesvorschlag eingereicht wird.

Angesichts der deutlich kritischeren Stimmung in der Öffentlichkeit und im Kongress gegenüber der Transpazifischen Partnerschaft kursiert in Washington die Idee, das Handelsmandat für die beiden Handelsgesetze (TPP und TTIP) zu trennen. Dies könnte – so zumindest die Hoffnung – die Verabschiedung des Handelsmandats für TTIP beschleunigen. Historisch wäre dies ein Novum. Bislang bezog sich TPA nie auf einzelne Abkommen. Und auch jetzt ist eine Trennung unwahrscheinlich. Denn dem Präsidenten liegt an dem transpazifischen mindestens genauso viel wie am transatlantischen Projekt. Strategisch wäre eine Splittung von TPA für ihn nicht sinnvoll.

Freihandels- und Investitionsabkommen ohne TPA? Welche Chance für TTIP und TPP?

Was bedeutet dies nun für die laufenden Verhandlungen über TTIP und TPP? Der Präsident kann auch ohne TPA beide Abkommen weiterverhandeln. Wie das von Präsident Clinton verhandelte und unter Präsident George W. Bush ratifizierte Freihandelsabkommen mit Jordanien zeigt, können internationale Handelsvereinbarungen vom Kongress überdies auch gebilligt werden, wenn das Handelsmandat nicht zur Verfügung steht. Die Chancen, dass ein Freihandelsabkommen den Entscheidungsprozess im Kongress unbeschadet übersteht, sind in den meisten Fällen aber gering. So darf auch nicht vergessen werden, dass das Freihandelsabkommen mit Jordanien weit weniger komplex war als TPP oder auch TTIP.

Die Debatte um TPA zeigt, wie umstritten internationale Handelsabkommen in den USA sind. Im Kreuzfeuer der Kritik stehen dabei insbesondere die Verhandlungen um die Transpazifische Partnerschaft. Umweltorganisationen ebenso wie Gewerkschaften lehnen das Abkommen ab, da sie ein Sinken der Umwelt-, Arbeits- und Sozialstandards in den USA, sowie die Verlagerung von Unternehmen ins Ausland und einen Druck auf die Löhne befürchten. In diesem Kontext wird immer wieder auf das Nordamerikanische Freihandelsabkommen

(NAFTA) verwiesen, das in diesem Jahr seinen zwanzigsten Geburtstag feiert. Auch NAFTA habe nicht den versprochenen Wohlfahrtsgewinn gebracht. Vielmehr seien US-Unternehmen abgewandert, das produzierende Gewerbe geschrumpft und Löhne gesunken.

Hinzu kommt, dass sich die TPP-Verhandlungen ausgesprochen mühsam gestalten. Schwierige Themen sind unter anderem die Verbesserung des Zugangs zu den nationalen Vergabemärkten, der Schutz geistigen Eigentums, Wettbewerb und Staatsunternehmen aber auch der Agrarhandel. Aus Sicht vieler Senatoren aus Bundesstaaten mit einem starken Landwirtschaftssektor fällt gerade der versprochene Marktzugang für Agrarprodukte bislang enttäuschend aus. Die Verhandlungen sollen zwar in den kommenden Monaten abgeschlossen werden. Im Licht der anstehenden Kongresswahlen sollte jedoch nicht mit einem schnellen Abschluss gerechnet werden. Die Transpazifische Partnerschaft dürfte es zudem schwer haben, den parlamentarischen Ratifizierungsprozess unbeschadet zu überstehen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es daher eher unwahrscheinlich, dass der Präsident im Falle eines Verhandlungsabschlusses dem Kongress das Abkommen vorlegt, bevor er TPA erhalten hat.

Das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen stößt im Vergleich zur Transpazifischen Partnerschaft auf deutlich weniger Opposition. Denn durch ein Abkommen mit den Europäern ist weder mit sinkenden Standards noch mit einer Abwanderung von Unternehmen zu rechnen. Gleichwohl gibt es auch hier schwierige Verhandlungsthemen, an erster Stelle die Landwirtschaft. US-Agrarunternehmen wollen einen besseren Zugang zu den europäischen Agrarmärkten, auch für genetisch modifizierte Nahrungsmittel und hormonbehandeltes Fleisch. Bislang verbietet die EU den Import dieser Nahrungsmittel – und ist auch nicht bereit, dieses Importembargo zu lockern. Mit ebenfalls geringen Zugeständnissen müssen die USA beim Thema der kulturellen Dienstleistungen wie den audiovisuellen Diensten rechnen. Auch an diesem Thema haben die USA ein großes Interesse, werden aber höchstwahrscheinlich enttäuscht werden.

Aus Sicht der Amerikaner ist vor allem der Zugang zum Vergabemarkt heikel. Die öffentliche Auftragsvergabe der Regierung unterliegt zwar den Regeln des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA) der WTO; Diskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Anbietern ist somit nicht gestattet. Dies gilt jedoch nicht für alle Bundesstaaten und alle Sektoren. Die weitere Öffnung der Vergabemärkte ist umstritten. Vor den Kongresswahlen ist somit nicht damit zu rechnen, dass die Obama-Regierung weitreichende Zugeständnisse macht. Ohnehin dürften die Verhandlungen noch eine ganze Weile dauern. Ein Verhandlungsabschluss ist für Ende 2015 angekündigt – schon dies ist ambitioniert. Dass der Präsident das Handelsmandat bislang noch nicht bekommen hat, ist somit für TTIP weniger brisant als für TPP. Da TTIP zudem weniger umstritten ist, rechnen viele Analysten damit, dass das Abkommen auch ohne das Handelsmandat den Kongress passieren würde, auch wenn sich der Prozess langwieriger und schwieriger gestalten dürfte. Dafür sprechen zwei Erwägungen: Zum einen würde ein Scheitern zu einem erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust der USA führen. Kaum ein Land würde unter diesen Umständen noch bereit sein, mit den USA über Handelsabkommen zu verhandeln. Zum anderen hätte dies erhebliche außenpolitische Konsequenzen, und würde die Allianz zwischen den USA und

der Europäischen Union schwächen. Der Kongress dürfte in seiner Mehrheit kaum bereit sein, diese beiden Risiken einzugehen.

Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass TTIP ein Selbstläufer sein wird. Ganz im Gegenteil müssen Präsident Obama und sein USTR Michael Froman im Kongress nicht nur stärker als bisher für das Abkommen werben. Sie müssen den Kongress auch besser informieren und konsultieren, um das notwendige Vertrauen aufzubauen, damit die Abgeordneten und Senatoren schließlich für das Abkommen stimmen werden. Dazu wäre es sinnvoll, einige der vorgeschlagenen Konsultations- und Transparenzpflichten des TPA-Gesetzesvorschlags umzusetzen, um guten Willen gegenüber dem Kongress zu zeigen. So könnte man beispielsweise bereits zum jetzigen Zeitpunkt die Beratergruppen beider Kammern (die House und Senate Advisory Groups) zu den Freihandelsabkommen einsetzen, um den Bedenken der Demokraten und Republikaner bezüglich mangelnder Transparenz entgegenzukommen. Dies könnte im Endeffekt dazu führen, dass die Unterstützung des Kongresses für die Abkommen steigt. Insbesondere bei TTIP, bei der es auf amerikanischer Seite keine grundsätzlichen Vorbehalte bezüglich sinkender Standards gibt, könnte dies den Ratifizierungsprozess deutlich erleichtern.

Dr. Stormy-Annika Mildner, Abteilungsleiterin Außenwirtschaftspolitik, Bundesverband der Deutschen Industrie; Non-Resident Senior Fellow, Stiftung Wissenschaft und Politik; Adjunct Lecturer, Hertie School of Governance.

Julia Howald, Abteilung Außenwirtschaftspolitik, Bundesverband der Deutschen Industrie.

Dr. Claudia Schmucker, Leiterin des Programms Globalisierung und Weltwirtschaft der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Alle Übersetzungen der Autorinnen.
- 2 Stormy-Annika Mildner, Handelspolitik unter der Bush-Administration. Grenzen der Gestaltungsfreiheit eines Präsidenten, SWP Studie S3, 2008.
- 3 The Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014, S. 1900: <<http://www.finance.senate.gov/legislation/details/?id=b3d47ded-5056-a032-525a-5190a4e86728>> (abgerufen am 2.3.2014).
- 4 William H. Cooper, Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy, Congressional Research Service, 13.1.2014, S. 9, <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RI.33743.pdf>> (abgerufen am 28.1.2014).
- 5 Inside U.S. Trade, 10.1.2014, S. 17.
- 6 Inside U.S. Trade, 17.1.2014, S. 6.
- 7 Doug Palmer, President Obama Speaks Out on Trade Promotion Authority, in: Politico, 19.9.2013, <<http://www.politico.com/story/2013/09/obama-trade-promotion-authority-97073.html?hp=111>> (abgerufen am 24.9.2013).
- 8 Annie Lowrey, Obama and G.O.P. Facing Opposition to Trade Pacts, in: The New York Times, 30.1.2014, <http://www.nytimes.com/2014/01/31/business/reid-pushes-back-on-fast-track-trade-authority.html?_r=0> (abgerufen am 5.3.2014).
- 9 Brief von 151 Demokraten an Präsident Obama, <http://delauro.house.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=1455:delauro-miller-lead-151-house-dems-telling-president-they-will-not-support-outdated-fast-track-for-trans-pacific-partnership&catid=2&Itemid=21> (abgerufen am 2.3.2014).
- 10 Doug Palmer und Adam Behsudi, Massive Trade Bill Hits Hill, in: Politico, 9.1.2014, <<http://www.politico.com/story/2014/01/massive-trade-bill-hits-hill-101984.html>> (abgerufen am 6.3.2014).
- 11 Inside U.S. Trade, 24.1.2014, S. 9f.
- 12 Inside U.S. Trade, 17.1.2014, S. 8.
- 13 Brief von 22 Republikanern an Präsident Obama, <<http://jones.house.gov/sites/jones.house.gov/files/11.12.13%20Fast%20Track%20Letter.pdf>> (abgerufen am 6.3.2014).
- 14 Brief von sechs Republikanern an Präsident Obama, <<http://www.citizen.org/documents/joyce-fast-track-letter.pdf>> (abgerufen am 2.4.2014).
- 15 AAfA, Apparel and Footwear Industry Welcomes Call to Renew Trade Promotion Authority, 28.1.2014, <<https://www.wewear.org/apparel-and-footwear-industry-welcomes-call-to-renew-trade-promotion-authority/>> (abgerufen am 4.3.2014).
- 16 Boeing Statement on Trade Promotion Authority, in: Finanznachrichten.de, 9.1. 2014, <<http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2014-01/29082906-boeing-statement-on-trade-promotion-authority-008.htm>> (abgerufen am 4.3.2014).
- 17 National Pork Producers Council, Trade Promotion Authority, <<http://www.nppc.org/issues/international-trade/trade-promotion-authority/>> (abgerufen am 4.3.2014).
- 18 Labor, Enviro, Health Groups Urge Members of Congress to Oppose TPA Bill, in: World Trade Online, 27.1.2014, <<http://insidetrade.com/201401272459323/WTO-Daily-News/Daily-News/labor-enviro-health-groups-urge-members-of-congress-to-oppose-tpa-bill/menu-id-948.html>> (abgerufen am 28.1.2014).
- 19 Richard L. Trumka, Fast Track Trade Promotion Is »Undemocratic« and »Bad for American Workers«, 9.2. 2014, <<http://www.aflcio.org/Blog/Political-Action-Legislation/Trumka-Fast-Track-Trade-Promotion-Is-Undemocratic-and-Bad-for-American-Workers>> (abgerufen am 2.3.2014).
- 20 Gallup Umfrage, 6.–9. Feb. 2014.
- 21 United Technologies/National Journal Congressional Connection-Umfrage, durchgeführt von Princeton Survey Research Associates International, 13.–16.Okt. 2011.
- 22 Hart Research, Voters' View of Fast-Track Authority for the Trans-Pacific-Partnership Pact, 27.1.2014, <http://fasttrackpoll.info/docs/Fast-Track-Survey_Memo.pdf> (abgerufen am 6.3.2014).
- 23 Bertelsmann Foundation, Capitol Wire. Putting Trade Back on the Fast Track, S. 3–4, <<http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/CapitolWire%20January%202014.pdf>> (abgerufen am 3.1.2014).
- 24 Palmer und Behsudi, Massive Trade Bill Hits Hill, a.a.O. (Anm. 10).
- 25 Inside U.S. Trade, 24.1.2014, S. 2.
- 26 Inside U.S. Trade, 10.1.2014, S. 16.
- 27 Sander Levin, Levin Statement on Today's Introduction of Trade Promotion Authority Legislation, 9.1.2014, <<http://democrats.waysandmeans.house.gov/press-release/levin-statement-today's-introduction-trade-promotion-authority-legislation>> (abgerufen am 6.3.2014).
- 28 Inside U.S. Trade, 24.1.2014, S. 2.
- 29 Bertelsmann Foundation, Capitol Wire. Putting Trade Back on the Fast Track, S. 4, <<http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/CapitolWire%20January%202014.pdf>> (abgerufen am 3.1.2014).

