

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Weichenstellung für den Welthandel im 21. Jahrhundert

Die USA zwischen TPP und TTIP

JESSICA J. LEE
Juni 2015

- Dieser Artikel analysiert, inwieweit sich die US-Positionen in den Verhandlungen zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) auf die laufenden Gespräche über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auswirken könnten.
- Politische Kommentatoren zu TPP und TTIP neigen dazu, die beiden Handelsabkommen ausschließlich innerhalb ihres jeweiligen regionalen Wirtschaftskontextes zu betrachten. Wie dieser Artikel jedoch veranschaulicht, ist das Schicksal der beiden Verträge miteinander verknüpft, denn zum einen verhandeln die USA beide Abkommen zum gleichen Zeitpunkt und zum anderen beinhalten beide ähnlich umstrittene Punkte, die in den Verhandlungen zu Stolpersteinen werden können. Zu den Knackpunkten in beiden Gesprächsrunden gehören vor allem die Streitbeilegungsverfahren zwischen Investoren und Staaten (Investor-State Dispute Settlement, ISDS), arbeitsrechtliche Standards und genetisch veränderte Nahrungsmittel.
- Neben diesen Streitfragen verbindet die beiden Handelsverhandlungen auch die Problematik, die Unterstützung und das Verständnis der Öffentlichkeit für die Vorteile des Freihandels aufzubauen, solange ihr die Details der Abkommen vorenthalten werden. Die derzeitige Debatte im US-Kongress über eine präsidentielle Verhandlungsvollmacht, die sogenannte *Trade Promotion Authority* (TPA), offenbart, wie schwierig es für die gewählten Vertreter ist, sich angesichts der mangelnden Transparenz für weitere Freihandelsabkommen einzusetzen.
- Wie sich die USA beim TPP verhält, wird für die Verhandlungsführer in Europa aufschlussreich sein, deren Wählerschaften ja auch mehr Informationen über die möglichen Auswirkungen des zunehmenden Handels und der steigenden Investitionen mit den USA fordern, insbesondere in Bezug auf die öffentliche Sicherheit und Souveränität.



Inhalt

1. Handelsabkommen in den Vereinigten Staaten	2
2. Aktuelle Debatte über die <i>Trade Promotion Authority</i>	3
3. Die Transpazifische Partnerschaft und ihre Auswirkungen auf die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft	4
3.1 Streitbelegungsverfahren zwischen Investoren und Staaten (ISDS)	5
3.2 Arbeitsrechtliche Standards	6
3.3 Genetisch veränderte Nahrungsmittel	8
4. Schlussbemerkung	9

Die Vereinigten Staaten beschäftigen sich gerade mit der ehrgeizigsten handelspolitischen Agenda ihrer Geschichte. Sie stehen in Verhandlungen über eine Transpazifische Partnerschaft (TPP) mit elf asiatisch-pazifischen Ländern und über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) mit der Europäischen Union und deren 28 Mitgliedsstaaten. Die Abkommen umfassen zusammen zwei Drittel der Weltwirtschaft. In seinem Report über die »Nationale Sicherheitsstrategie« bezeichnete Barack Obama die beiden Handelsabkommen als Instrumente, die »weltweit die höchsten Standards setzen für Arbeitsrechte und Umweltschutz, während sie zugleich Barrieren gegenüber US-Exporten entfernen [...], um Amerika zur Produktionsplattform der Wahl und zum ersten Ziel für Investitionen zu machen«¹. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die derzeitige Debatte in den USA über die *Trade Promotion Authority* (TPA) und die TPP die Weichen für die TTIP-Verhandlungen stellen werden.

Dieser Artikel analysiert, inwieweit sich die US-Positionen in den Gesprächsrunden zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) auf die laufenden Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen den USA und der Europäischen Union auswirken könnten. Dabei werden insbesondere strittige Fragen wie die Streitbeilegungsverfahren zwischen Investoren und Staaten und genetisch veränderte Nahrungsmittel unter die Lupe genommen – zwei Aspekte, die auf beiden Seiten des Atlantiks große Beachtung in der Öffentlichkeit gefunden haben. Neben diesen Streitfragen verbindet die beiden Verhandlungen auch die Problematik, öffentliche Unterstützung und Verständnis für die Vorteile des Freihandels herzustellen. Wenn das US-Repräsentantenhaus in diesem Monat über die vom Senat verabschiedete Gesetzgebung zur *Trade Promotion Authority* (TPA) debattiert, haben die Gesetzgeber im Unterhaus die Chance, sich dafür einzusetzen, dass die neuen Freihandelsabkommen nicht nur das Wirtschaftswachstum in den USA fördern, sondern auch die wirtschaftlichen und strategischen Verbindungen zwischen den USA und ihren asiatischen und europäischen Partnern stärken. Bis jetzt ist keineswegs sicher, ob die US-Öffentlichkeit sich von diesen Argumenten überzeugen lässt, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Details der laufenden Verhandlungen geheim gehalten werden, dass aber einige der an die Öffentlichkeit

durchgesickerten Texte darauf schließen lassen, dass bestimmte Länder auf Vereinbarungen drängen, die in der US-Öffentlichkeit möglicherweise nicht auf Begeisterung stoßen werden. Tatsächlich gibt es kaum Argumente gegen die Idee, dass die Unterstützung für die TPA – mit der sich der Kongress verpflichtet, Gesetzesentwürfe zur Ratifizierung von Handelsübereinkünften beschleunigt anzunehmen oder abzulehnen, ohne einzelne Passagen abändern zu können – innenpolitische Strategien gefährden und Konzerne auf Kosten der einfachen Arbeitnehmer bereichern würde. Die genauen Inhalte von TPP und TTIP spielen eine Rolle. Aber genauso wichtig ist es für die verhandelnden Länder zu zeigen, dass sie im besten Interesse ihrer Öffentlichkeit verhandeln und sich nicht den Interessen von Konzernen beugen oder dem Druck mächtigerer Nationen nachgeben. Sowohl TPP als auch TTIP haben enorme geostrategische Auswirkungen.

Um die aktuelle Debatte in den USA rund um die beiden Handelsabkommen wirklich nachvollziehen zu können, muss man zunächst das US-amerikanische System der verfassungsmäßig geteilten Befugnisse von Exekutive und Legislative bei der Führung internationaler Verhandlungen verstehen. Auch die strategischen Auswirkungen einer Bewilligung der TPA müssen beleuchtet werden, die in den USA gerade ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückt, weil damit die Einschätzung der Vor- und Nachteile einer Ausweitung des Handel und der Investitionen mit Asien und Europa einhergeht.

1. Handelsabkommen in den Vereinigten Staaten

In Artikel I Abschnitt 8 der US-amerikanischen Verfassung wird dem Kongress das Recht übertragen, »den Handel mit fremden Ländern [...] zu regeln« und »Steuern, Zölle, Abgaben und Akzisen aufzuerlegen und einzuziehen.«² Unter Artikel II hat der Präsident die Befugnis, Verträge und internationale Abkommen zu schließen und Außenpolitik zu betreiben. Aber es ist der Kongress, der jedes vom Präsidenten abgeschlossene Handelsabkommen ratifizieren muss. Da sich der internationale Handel über die Jahrzehnte in einer Weise entwickelte, dass es nicht mehr nur noch um die Senkung von Zöllen geht, sondern

1. U.S. National Security Strategy, Februar 2015. <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015-national-security-strategy.pdf>

2. U.S. Constitution: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution-transcript.html>/Deutsche Fassung von der US-Botschaft: <http://usa.usembassy.de/etexts/gov/gov-constitutiond.pdf>

auch um nichttarifäre Vereinbarungen mit Auswirkungen auf die US-Gesetzgebung (z. B. Sicherheits- und Zertifizierungsanforderungen oder öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen), verabschiedete der Kongress mit dem Handelsgesetz von 1974 ein »Schnellspurmandat« (*fast track authority*). Dieses Mandat ermöglicht ein beschleunigtes Ratifizierungsverfahren von Handelsabkommen. Diese jetzt in *Trade Promotion Authority* (TPA) umbenannte Verhandlungsvollmacht für den Präsidenten garantiert, dass die von der Exekutive ausgehandelten Abkommen ohne eine Debatte über Abänderungen oder Zusätze beschleunigt vom Kongress abgesegnet werden können. Im Gegenzug erfordert die TPA vom Präsidenten, sich an eine Reihe von Verhandlungszielen, die vom Kongress vorgegeben werden, zu halten und sich vor, während und unmittelbar nach Abschluss der Verhandlungen mit dem Kongress und Stakeholdern aus dem privaten Sektor zu beraten.³ Am wichtigsten aber ist, dass die TPA dem Präsidenten einen gewissen Vorteil gegenüber den Handelspartnern verschafft, weil er ihnen versichern kann, dass die endgültigen Vereinbarungen nicht mehr vom Kongress verändert werden und alle Bedingungen des Abkommens voll und ganz umgesetzt werden. Die letzte Vollmacht in Form der TPA trat am 6. August 2002 in Kraft und lief am 1. Juli 2007 aus. Es wurde für den Abschluss von Freihandelsabkommen mit Chile, Singapur, Australien, Marokko, der Dominikanischen Republik, den mittelamerikanischen Ländern, Bahrain, Oman, Peru, Kolumbien und Südkorea genutzt.⁴

Derzeit debattiert der Kongress erneut über eine TPA, mit der die 2007 abgelaufene ersetzt werden soll. Am 6. April 2015 legten der Vorsitzende Orrin Hatch und das ranghöchste Mitglied der Opposition Ron Wyden des Finanzausschusses des Senats (*Senate Finance Committee*) gemeinsam mit Paul Ryan, dem Vorsitzenden des Finanzausschusses des Repräsentantenhauses (*House Ways and Means Committee*), einen neuen Gesetzentwurf zur Bewilligung der TPA vor (*Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*). Das Gesetz würde dem Präsidenten die Vollmacht erteilen, dem Kongress Handelsabkommen vorzulegen, die vor dem 1. Juli 2018 ausgehandelt wurden bzw. bei einer möglichen

Verlängerung des Gesetzes vor dem 1. Juli 2021, die vom Kongress nur noch pauschal angenommen oder abgelehnt werden können. Sollte das Gesetz angenommen werden, würde die TPA für die Verhandlungen über die TTP und TTIP gelten sowie für jegliche neue Vereinbarungen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation.

2. Aktuelle Debatte über die *Trade Promotion Authority*

Natürlich ist die *Trade Promotion Authority* mehr als nur ein Instrument zur Sicherstellung, dass der Kongress Handelsabkommen über tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse absegnen wird. Die präsidentielle Vollmacht ist auch ein Signal an die Verhandlungspartner, dass in den USA hinsichtlich der übergeordneten Ziele der Handelsabkommen Einigkeit zwischen Exekutive und Legislative herrscht. Zudem bietet sie für die gewählten Volksvertreter die Möglichkeit, in ihren Wahlkreisen zu erklären, inwieweit der Außenhandel ihrer lokalen Wirtschaft Vorteile bringt und neue Chancen schafft. Und schließlich würde eine Verabschiedung der TPA im Jahr 2015 nicht nur für den dringend benötigten Impuls sorgen, die TPP-Gespräche zum Abschluss zu bringen, sondern auch die Aufmerksamkeit der USA auf TTIP lenken, das in seiner Zielsetzung im Vergleich zur TPP weitaus ehrgeiziger und umfassender ist.

Die öffentliche Debatte über den Inhalt und die Vorteile der TPA ist aus zwei Gründen der Schlüssel zum Verständnis der Haltung der US-Amerikaner zu TPP und TTIP. Zum einen verknüpfen die Gegner des Freihandels die in ihren Augen unerfüllten Versprechen aus dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) und dem Freihandelsabkommen zwischen den USA und Korea (KORUS FTA) mit TPP und TTIP. Die Vorbehalte gegen diese schon in Kraft getretenen Handelsabkommen stellen die Demokraten vor politische Schwierigkeiten, neue großangelegte Freihandelsabkommen zu unterstützen, denn die Wählerschaft der Demokraten besteht mehrheitlich aus Arbeitnehmern, Kleinbetrieben, Gewerkschaften und ähnlichen Gruppierungen. Einflussreiche Demokraten wie Sander Levin, Abgeordneter im Repräsentantenhaus, und die Senatorin Elizabeth Warren stehen an der Spitze des Kampfes gegen den von Hatch, Wyden und Ryan eingebrachten TPA-Gesetzentwurf. Sie lehnen ihn ab, weil er die Bedenken des Kongresses – u. a. hinsichtlich einer drohenden Währungsmanipula-

3. William Cooper, Ian Fergusson und Richard Beth, *Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions*, Bericht des Research Services des US-Kongresses, 21.4.2014. <http://fpc.state.gov/documents/organization/225624.pdf>

4. Ian Fergusson, *Trade Promotion Authority and the Role of Congress in Trade Policy*, Bericht des Research Services des US-Kongresses, 27.4.2015. <http://fas.org/spp/crs/misc/RL33743.pdf>

tion, arbeitsrechtlichen Standards,⁵ des Umweltschutzes und der Streitbeilegungsverfahren zwischen Investoren und Staaten – überhaupt nicht berücksichtigt.⁶ Mit der Darstellung von TPP als »NAFTA auf Steroiden« haben die Freihandelsgegner die Befürworter in die Defensive gedrängt. Selbst die Gesetzgeber in den US-Bundesstaaten, die von sinkenden Zöllen und größeren Investitionen asiatischer und europäischer Partner profitieren würden, müssen sich für die Unterstützung weiterer Handelsabkommen rechtfertigen.

Zweitens hat die Debatte darüber, dem Präsidenten ein »Schnellspurmandat« zu erteilen, die Rufe der amerikanischen Öffentlichkeit lauter werden lassen, die Verhandlungstexte zugänglich zu machen, insbesondere die Bestimmungen, die sich auf die innenpolitischen Regulierungen auswirken würden. Kongressabgeordnete, die Presse und zivilgesellschaftliche Aktivisten verlangen, dass der Inhalt der Verhandlungen der Öffentlichkeit noch vor der Abstimmung im Kongress bekannt gemacht wird. In einem Brief an Präsident Obama vom 25. April 2015 ersuchen die Senatoren Sherrod Brown und Elizabeth Warren den Präsidenten »die Geheimhaltung aufzuheben und die aktuellsten Vertragstextvorschläge aus den TTIP-Verhandlungen zu veröffentlichen [...], bevor die Kongressabgeordneten gebeten werden, freiwillig darauf zu verzichten, die Handelsverträge zu verändern, mitzugestalten oder zu blockieren«.⁷ Brown und Warren verweisen auf das Beispiel von Präsident George W. Bush, der im Jahr 2001 den Entwurfstext des Abkommens zur amerikanischen Freihandelszone mehrere Monate vor der Entscheidung des Kongresses über das Schnellspurmandat veröffentlichte.

Die Befürworter einer größeren Transparenz bei Handelsabkommen argumentieren, dass diese dazu beitragen würde, die Befürchtungen aus dem Weg zu räumen, dass der Freihandel eine Bedrohung für nicht handelsbezogene Belange wie Lebensmittelsicherheit und Internetaufreife darstelle. Ebenso würde mehr Transparenz die Vorstellung entkräften, dass in den Verhandlungen –

nicht nur beim TPP, sondern auch in zukünftigen Abkommen der nächsten sechs Jahre, bei denen die TPA gelten würde – ausschließlich die Konzerne das Sagen haben und ihre Interessen durchsetzen würden. Am 19. Mai 2015 legten die Senatoren Joe Manchin und Elizabeth Warren ein Gesetz zur Abstimmung vor (*Trade Transparency Act*), das mehr Transparenz bei Handelsabkommen garantieren würde. Unter diesem Gesetz wäre der Präsident verpflichtet, 60 Tage vor der Gewährung der TPA bei Texten jeglicher Handelsabkommen die Geheimhaltung aufzuheben.⁸ Senator Manchin äußerte dazu: »Wenn [TPP] so gut für die amerikanischen Arbeitnehmer ist, wie es die Befürworter behaupten, dann sollte die Regierung den amerikanischen Arbeitnehmern auch Einblick in die Einzelheiten gewähren, bevor der Kongress gezwungen ist, dem Präsidenten das Schnellspurmandat zu erteilen.«⁹ Kritiker dieser Argumentation bringen vor, dass die Enthüllung von zu vielen Informationen über die laufenden Gespräche es den verhandelnden Ländern erschweren würde, Zugeständnisse zu machen, die politisch riskant oder unpopulär sind. Ganz gleich, welche Details aus laufenden Verhandlungen der Kongress zu veröffentlichen beschließt, die Debatte wird direkte Auswirkungen auf die TTIP-Verhandlungen haben. Es ist vor allem die europäische Öffentlichkeit, die sich aufgrund der mangelnden Transparenz nur sehr zögerlich oder gar nicht mit den Zielen von TTIP anfreunden kann.

3. Die Transpazifische Partnerschaft und ihre Auswirkungen auf die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

Die Verhandlungen zu TPP sind nunmehr seit fast fünf Jahren im Gange und stehen kurz vor dem Abschluss. Diese Handelspartnerschaft gilt als integraler Bestandteil der Strategie der Obama-Regierung, die Beziehung zur asiatisch-pazifischen Region neu zu gewichten. Dieses Vorhaben wird deutliche strategische und wirtschaftliche Auswirkungen haben, denn es geht dabei um fast 40 Prozent des Weltsozialprodukts und ein Drittel des Welthandels. Alle Verhandlungspartner gehören dem Forum der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftlichen Zusammenarbeit (APEC) an, und weitere APEC-Mitglieder wie

5. Mitarbeiterstab von Senatorin Elizabeth Warren, *Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standards in Free Trade Agreements*, 19.5.2015.

6. Sander M. Levin, ranghöchstes Mitglied der Minderheitenpartei im Finanzausschuss des Repräsentantenhauses (*Committee on Ways & Means*), *The Hatch-Wyden-Ryan TPA Bill: A Major Step Back on TPP Negotiations*, 16.4.2015.

7. Senators Sherrod Brown and Elizabeth Warren, *Brief an Präsident Barack Obama*, April 25, 2015. <http://www.scribd.com/doc/263074835/Elizabeth-Warren-and-Sherrod-Brown-letter-to-Obama-on-trade>

8. Am 21. Mai 2015 blockierte Senator Orrin Hatch die Initiative, das *Trade Transparency Act* als Zusatz zum TPA-Gesetzentwurf in Erwägung zu ziehen.

9. Pressemitteilung aus dem Büro von Senatorin Elizabeth Warren vom 19.5.2015 zur Vorlage des Gesetzentwurfs.

Südkorea, Taiwan und China haben ihr Interesse angemeldet, sich der TPP anzuschließen.¹⁰

Auch TTIP hat eine enorme wirtschaftliche und strategische Bedeutung für die Beziehungen zwischen den USA und der EU. Ziele der Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union sind die Beseitigung von Handels- und Investitionshürden sowie eine regulatorische Angleichung bzw. Harmonisierung. Die Gespräche begannen im Juli 2013 und die 9. Verhandlungsrunde endete im April 2015. Dem Center for Transatlantic Relations an der Johns Hopkins University zufolge könnte der Abbau von Zöllen im transatlantischen Handel die Exporte aus den USA und aus Europa jeweils um 17 Prozent erhöhen, was fünf Mal so viel wäre wie beim Freihandelsabkommen zwischen Korea und den USA.¹¹ Schon die Beseitigung oder Harmonisierung der Hälfte der nichttarifären Handelshemmnisse wie Einfuhrlicenzvorschriften würde die EU-Wirtschaft um 0,7 Prozent und die US-Wirtschaft um 0,3 Prozent wachsen lassen.¹² Nach einer erfolgreichen Implementierung wäre TTIP das weltgrößte Handelsabkommen.

Die Handelsbeziehungen zwischen den USA und Asien umfassen größtenteils den Handel mit Waren, während es bei den Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa vorwiegend um Investitionen und den Handel mit Dienstleistungen geht. Dennoch werden in den TPP-Gesprächen Positionen zu bestimmten sensiblen Aspekten deutlich, die auch für die europäischen Verhandlungsführer sehr aufschlussreich sein können.

Im Folgenden werden drei Streitpunkte der TPP-Gespräche und ihre Auswirkungen auf die TTIP-Verhandlungen erörtert.

3.1 Streitbeilegungsverfahren zwischen Investoren und Staaten (ISDS)

ISDS ist inzwischen »zum gifthaltigsten Akronym in Europa«¹³ geworden, denn es wird angenommen, dass Großunternehmen das damit Regulierungsrecht von Staaten aushebeln können. Unter ISDS haben einzelne ausländische Firmen denselben Status wie souveräne Regierungen und können Regierungen vor außegerichtlichen Schiedsstellen verklagen, die über keine Berufungsinstanzen verfügen. Die Investorenschutzklauseln wurden in den 1960er Jahren mit der Absicht eingeführt, dass ausländische Investoren, die in Ländern mit schwachem Rechtssystem tätig waren, »entschädigt werden konnten, wenn ihre ›harten‹ Investitionen – Fabriken, Bergwerke oder Land – enteignet wurden«.¹⁴ Kritiker des ISDS-Systems behaupten, dass es verstärkt zu lästigen Rechtsstreitigkeiten von Konzernen gegen solche Regierungsmaßnahmen kommen werde, die die Gewinnaussichten von ausländischen Unternehmen schmälern könnten.

TTIP enthält eine ISDS-Klausel, was die Gegner des Freihandels auf beiden Seiten des Atlantiks in einen derartigen Aufruhr versetzt, wie es ihn bisher bei keinem der Streitpunkte zwischen den USA und den asiatischen Ländern alle Gesprächsrunden gegeben hat. Die Gegner von ISDS argumentieren, dass diese Schiedsverfahren bei TTIP überflüssig seien, weil die bestehenden Schutzmechanismen in der EU und in den USA den Investoren bereits eine ausreichende Rechtssicherheit böten. Zur Besänftigung der Kritiker unterbreitete die EU-Handelskommissarin Anna Cecilia Malmström dem Europäischen Parlament und den Handelsministern der EU-Länder einen Vorschlag, wie das ISDS in ein Verfahren geändert werden könnte, das mehr wie ein herkömmliches Gericht funktioniert – mit Berufungsinanz und größerer Transparenz.

Die US-amerikanische Öffentlichkeit wusste kaum etwas über ISDS, bis kürzlich das Kapitel zu Investitionen aus dem TPP-Verhandlungstext an die Öffentlichkeit durchsickerte und im Kongress die Debatte über TPA

10. Ian Fergusson, Mark McMinimy und Brock Williams, *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Bericht des Research Services des US-Kongresses, 20.3.2015. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>

11. Center for Transatlantic Relations in der Paul H. Nitze School of Advanced International Studies der Johns Hopkins University, amerikanische Handelskammer für den Handel mit der EU und Trans-Atlantic Business Council, *The Transatlantic Economy 2015: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*.

12. ebd.

13. Dr. Anna Cecilia Malmström in einer Rede im Center for Strategic and International Studies im Rahmen der Veranstaltungsreihe »Statesmen's Forum« am 4. Mai 2015. <http://csis.org/multimedia/video-statesmens-forum-dr-anna-cecilia-malmstrom-eu-trade-commissioner>

14. Lori Wallach, *Investor-State Dispute Settlement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, in: *Transatlantic Stakeholder Forum Working Paper Series*, hrsg. von der Paul H. Nitze School of Advanced International Studies an der Johns Hopkins University und der Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 2014.

begann. Seit den Enthüllungen der ISDS-Klauseln im TPP haben prominente Kongressabgeordnete, US-Rechtsprofessoren und Aktivisten in Frage gestellt, ob diese Klauseln überhaupt Gegenstand von neuen Handelsabkommen sein müssten. Sie fordern, dass ISDS aus dem TPP-Vertragstext zu Investitionen gestrichen wird, weil das Klagerecht ausländischer Investoren zu viel Einfluss auf die US-amerikanische Innenpolitik nehmen könnte. Beispielsweise würde laut Public Citizen, einer US-amerikanischen gemeinnützigen Verbraucherschutzorganisation, das Inkrafttreten von ISDS »das Haftungsrisiko der USA aufgrund des Klagerechts von Investoren auf ein nie dagewesenes Maß hochschrauben, weil etwa 9.000 Firmen in ausländischem Besitz, aus Japan und anderen TPP-Ländern, damit berechtigt wären, die Regierung für Regulierungsmaßnahmen zu verklagen, die gleichermaßen für einheimische und ausländische Firmen gelten«. ¹⁵

Ein TPP-Land, das sich heftig gegen die ISDS-Klauseln zur Wehr setzt, ist Australien. Es war schon gegen die Aufnahme von ISDS in ihrem Freihandelsabkommen mit den USA, das 2005 in Kraft trat, und will es nicht im TPP haben. ¹⁶ Nachdem Australien 2012 im Rahmen seiner Anti-Raucher-Politik die Vorschrift erlassen hatte, dass Zigaretten nur noch in neutralen Packungen ohne Firmenlogo, aber mit grafischen Gesundheitswarnungen verkauft werden dürfen, war das Land mit einer ISDS-Klage von Philip Morris International konfrontiert. Andere Länder, die Bedenken über die Auswirkungen von ISDS auf die einheimischen öffentlichen Gesundheitsbestimmungen haben, beobachten den Ausgang dieses Verfahrens für Australiens Verpackungsgesetz ganz genau. Diese Klage wird aller Voraussicht nach auch im Kontext der TTIP weiterhin im Vordergrund stehen, denn das Vereinigte Königreich hat als erster EU-Staat eine ähnliche Regelung für Zigaretenschachteln auferlegt, und Irland und Frankreich erwägen, hier nachzuziehen. ¹⁷

Im August 2013 schlug Malaysia vor, die Gesundheitsvorschriften zum Tabakkonsum vom Klagerecht unter dem

15. »Durchgesickelter TPP-Text offenbart außerordentliche neue Macht für Tausende von ausländischen Firmen, politische Maßnahmen der US-Regierung anzufechten und von Steuerzahlern finanzierte Schadensersatzleistungen zu fordern«, aus der Pressemitteilung von Public Citizen, 25.3.2015.

16. Einzelheiten finden sich in der durchgesickerten Kopie des TPP-Kapitels zu Investitionen vom Juni 2012: <http://www.citizenstrade.org/ctc/wp-content/uploads/2012/06/tppinvestment.pdf>

17. David Jolly, Tobacco Giants Sue Britain Over Rules on Plain Packaging, in: *New York Times*, 22.5.2015.

ISDS-Mechanismus aus TPP herauszunehmen. Die USA brachten einen rechtlich weniger bindenden Vorschlag ein, indem sie schlicht bestätigten, dass Regulierungen zum Tabakkonsum in den Geltungsbereich einer »bereits bestehenden generellen Ausnahme für Maßnahmen, die zum Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen notwendig sind« fallen würde. ¹⁸

Wie die TPP-Länder mit den wahrgenommenen Bedrohungen durch ISDS umgehen werden, vor allem in Bezug auf die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, wird für die TTIP-Verhandlungspartner sehr aufschlussreich sein, die bestrebt sind, eine skeptische Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass ISDS in jedes Handelsabkommen mit den USA aufgenommen werden müsse.

3.2 Arbeitsrechtliche Standards

Die Europäer erachten TTIP als eine Gelegenheit für die USA, über den Ansatz des »kleinsten gemeinsamen Nenners« hinaus in Richtung eines besseren Arbeitnehmerschutzes zu gehen, indem sie die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ratifizieren. Das europäische Arbeitsrecht befolgt die Grundprinzipien der ILO und der Charta der Grundrechte der EU, die beide das Vereinigungsrecht und Recht auf Kollektivverhandlungen schützen. Bis heute haben die USA lediglich zwei der acht Kernarbeitsnormen der ILO ratifiziert. Im US-Gesetz ist es den Arbeitgebern immer noch erlaubt, den Arbeitsplatz von Arbeitnehmern, die ihr Streikrecht ausüben, dauerhaft neu zu besetzen. Ebenso lässt das Gesetz es zu, dass Arbeitgeber gegen die Bemühungen der Arbeitnehmer, sich zu organisieren vorgehen, was einen Verstoß gegen die ILO-Grundprinzipien darstellt. ¹⁹ Unter den EU-Ländern geht nun die Angst um, dass eine Harmonisierung der regulatorischen Normen diesseits und jenseits des Atlantiks die Rechte von Arbeitnehmern und Gewerkschaften schmälern könnte.

Berlin ging mit der Forderung voran, die USA sollten alle acht Kernarbeitsnormen der ILO ratifizieren. Die deutsche Öffentlichkeit unterstützt diese Position mit

18. U.S. Official Says TPP Countries Will Consult Internally On Tobacco Proposals, in: *Inside U.S. Trade*, 28.8.2013.

19. Lance Compa, Labor Rights and Labor Standards in Transatlantic Trade and Investment Negotiations: An American Perspective, in: *Transatlantic Stakeholder Forum Working Paper Series*, hrsg. von der Paul H. Nitze School of Advanced International Studies an der Johns Hopkins University und der Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2014.

überwältigender Mehrheit. Aus einer 2014 vom Pew Research Center durchgeführten Umfrage geht hervor, dass die Deutschen und die US-Amerikaner in Bezug auf das Ziel, die regulatorischen Standards auf beiden Seiten des Atlantiks soweit wie möglich zu harmonisieren, sehr unterschiedlicher Meinung sind: Während in den USA etwa 80 Prozent sich für derartige Bemühungen aussprechen, sind es in Deutschland gerade mal 45 Prozent.²⁰ Angesichts Berlins wirtschaftlichem und politischem Gewicht in Europa könnte die Entwicklung der öffentlichen Debatte in Deutschland rund um das, was in diesem Land als grundlegende Menschenrechte erachtet wird, eine wichtige Rolle beim Abschluss eines transatlantischen Handelsabkommens spielen.

In Anbetracht der überaus unterschiedlichen Arbeitspraktiken in den verhandelnden Ländern hat sich auch für TPP die Einigung über die Reichweite und Detailliertheit der Bestimmungen zu Arbeitnehmerrechten als schwierige Angelegenheit erwiesen. Länder wie Vietnam, Malaysia, Brunei und Mexiko haben generell einen schwachen oder gar keinen Arbeitnehmerschutz in Form von Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen. Einige Länder lassen sogar Zwangsarbeit und Kinderarbeit zu.

Die Haltung der USA zu Arbeitsrechten hat sich im Laufe der Zeit verändert. Nach einer Vereinbarung zwischen der demokratischen Mehrheit im Kongress und der Bush-Regierung im Jahr 2007 (*May 10th Agreement*) verankerten die USA erstmals international anerkannte arbeitsrechtliche Standards in den Freihandelsabkommen mit Südkorea, Kolumbien, Panama und Peru. Diesen Vereinbarungen zufolge mussten alle Vertragsparteien fünf international anerkannte Arbeitnehmerrechte aus der ILO-Erklärung über die Grundprinzipien und Rechte am Arbeitsplatz übernehmen, die bei vertraglich festgelegten Freihandelschiedsgerichten einklagbar waren.²¹ Auch der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf zur Bewilligung des Schnellspurmandats enthält Regelungen mit ähnlichem Wortlaut, nennt aber keinen Mechanismus, um die Einhaltung der Standards seitens der TPP-Länder sicherzustellen.

Es ist noch unklar, ob die Obama-Regierung versuchen wird, in den TPP-Verhandlungen einklagbare arbeitsrechtliche Standards wie die der Vereinbarung vom Mai 2007 durchzusetzen, da die Verhandlungen zu diesen Aspekten gerade erst begonnen haben. Eine mögliche Alternative ist der im Januar 2015 vorgelegte Vorschlag von Sander Levin, dem ranghöchsten Mitglied der Opposition im Finanzausschuss der Repräsentantenhauses (*House Ways and Means Committee*), in dem ein unabhängiges Expertengremium vorgesehen ist, das jedes TPP-Land überwacht, das »seine Arbeitsgesetzgebung erheblich reformieren muss«.²² Das könnte ein effektiverer Durchsetzungsmechanismus sein als einer zwischen Regierungen, der selten eingerichtet wird und keine schnellen Lösungen bei Vertragsverletzungen herbeiführen würde.

Im Mai forderten 14 Senatoren von Obama, auf höhere arbeitsrechtliche Standards zu pochen, bevor TPP zum Abschluss gebracht und in Kraft gesetzt wird. Dabei wiesen sie darauf hin, dass TPP »eine einmalige Gelegenheit darstelle, das Leben von Arbeitnehmern in allen TPP-Ländern deutlich zu verbessern, vorausgesetzt die Länder werden verpflichtet, die im Abkommen festgelegten arbeitsrechtlichen Standards zu erfüllen und zu befolgen, bevor das Abkommen umgesetzt wird«.²³ Auf dieselbe Art und Weise, wie amerikanische Politiker von Entwicklungsländern mit schwachen arbeitsrechtlichen Standards fordern, bessere Arbeitnehmerrechte zu verabschieden, geht es europäischen Politikern darum, eine Harmonisierung zwischen den US-amerikanischen und europäischen arbeitsrechtlichen Standards herzustellen, indem die Standards für alle erhöht und nicht verschlechtert werden. Deshalb würde der Erfolg von TPP-Ländern, eine Arbeitsgesetzgebung einzuführen, die international anerkannte Arbeitnehmerrechte schützt, den Harmonisierungsbemühungen zwischen den TTIP-Ländern eine neue Dynamik verleihen.

22. Sander Levin (Abgeordneter der Demokraten aus Michigan), *The Trans-Pacific Partnership: A Path Forward to an Effective Agreement*, 22.1.2015. <http://democrats.waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/A%20Path%20Forward%20to%20an%20Effective%20TPP%20Agreement%201.pdf>

23. Senator Sherrod Brown et al. in einem Brief an den US-Handelsbeauftragten Michael Froman und den US-Arbeitsminister Thomas Perez zu TPP und Arbeitnehmerrechte, 8.5.2015. <http://www.brown.senate.gov/newsroom/press/release/sens-brown-cardin-schumer-stabenow-casey-franken-markey-baldwin-peters-udall-blumenthal-schatz-merkle-hip-and-warren-call-for-strong-labor-standards-in-trans-pacific-partnership-and-implementation-of-standards-in-tpp-countries>

20. Support in Principle for U.S.-EU Trade Pact, Studie des *Pew Research Center*, 9.4.2014. /

21. Fergusson, et al, *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Bericht des Research Services des US-Kongresses, 20.3.2015.

3.3 Genetisch veränderte Nahrungsmittel

Das Vertrauen der Verbraucher in die Lebensmittelversorgungskette zu bewahren hat sich in den vergangenen Jahren als problematisch erwiesen, als gentechnisch modifizierte Nahrungsmittel (auch als genetisch veränderte Organismen bezeichnet und mit der Abkürzung GVO versehen) auf den Markt kamen. Der Widerstand von Verbrauchern und Interessenverbänden in der EU gegen GV-Lebensmittel aus den USA hat sich im letzten Jahr intensiviert und ist damit zum Zünglein an der Waage geworden, das dem TTIP-Abkommen zum Erfolg verhelfen oder es zum Scheitern bringen könnte.

Die meisten europäischen Verbraucher bevorzugen natürlich produzierte Lebensmittel, während sich Verbraucher in den USA toleranter gegenüber Produkten zeigen, die mit anderen Formen landwirtschaftlicher Produktion entwickelt wurden. Die US-Amerikaner legen Wert auf billigere Produkte und vertrauen biotechnologischen Entwicklungen.²⁴

Nach bestehendem EU-Recht muss die Europäische Kommission den uneingeschränkten Anbau und Import von GV-Nahrungsmitteln in der EU zulassen, wenn die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit diese als unbedenklich für den menschlichen Verzehr einstuft. Im April legte die Europäische Kommission einen restriktiveren Regulierungsvorschlag auf den Tisch, der es EU-Mitgliedstaaten ermöglicht, die Einfuhr von gentechnisch veränderten Lebens- und Futtermitteln auch aus Gründen zu verbieten, die nichts mit Gesundheit, Sicherheit oder Umweltfaktoren zu tun haben. Wenn das Europäische Parlament diesem Entwurf zustimmt, könnte das die EU in 28 einzelne Märkte für den Handel mit bestimmten Produkten spalten und den freien Warenverkehr innerhalb der Europäischen Union unter TTIP verkomplizieren.²⁵

Es bleibt abzuwarten, wie sich ein nationales Einfuhrverbot von GV-Lebensmitteln auf die landwirtschaftlichen Praktiken der jeweiligen Länder auswirken wird. Beispielsweise lehnt die überwiegende Mehrheit in Ländern

wie Deutschland mit Gentechnik produzierte Lebensmittel ab; gleichzeitig werden aber in großem Maßstab genetisch verändertes Soja als Futtermittel importiert.²⁶

Auch in den TPP-Ländern gab und gibt es eine öffentliche Debatte über GV-Nahrungsmittel, die aber im Vergleich zu der Diskussion in der EU weitaus unterschiedlicher geführt wird. Die Forderungen nach einer obligatorischen Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Produkten kommen vorwiegend aus entwickelten Ländern mit strengen Kennzeichnungspflichten wie Neuseeland, Australien und Japan. Es herrscht der Eindruck, die USA wolle alle TPP-Länder dazu drängen, die Kennzeichnungspflichten abzuschaffen, weil die als genetisch verändert deklarierten Lebensmittel auf den Märkten der einzelnen Länder weniger akzeptiert würden. Als Grund für die US-Haltung verweisen Beobachter auf die mächtige Agrar-Lobby in den Vereinigten Staaten und Konzerne wie Monsanto, die von einem besseren Marktzugang profitieren würden.

Es ist noch unklar, ob der endgültige TPP-Text Bestimmungen enthalten wird, mit denen die Vertragspartner dazu verpflichtet werden, ihre Kennzeichnungsregeln bei GV-Produkten für den menschlichen Verzehr und/oder für Futtermittel zu ändern. Deutlich ist aber, dass die USA sich über Jahre hinweg darum bemüht haben, eine globale Akzeptanz von GV-Lebensmitteln mit Hilfe von Wissenschaft und Forschung aufzubauen, u. a. vom US-Kongress unterstützt. Als der US-Handelsbeauftragte Froman bei einer Anhörung im Finanzausschuss des Senats gefragt wurde, was sein Büro dafür tun würde, die gesetzliche Anerkennung von GV-Produkten in mehr Ländern zu normalisieren, äußerte er, dass die US-Regierung daran arbeite, »die Marktstörungen aufgrund von weltweiten Unterschieden in Zulassungssystemen für landwirtschaftliche Produkte aus moderner Biotechnologie« zu beseitigen und dabei mit »gleichgesinnten Partnern und internationalen Organisationen wie der OECD [zusammenarbeiten] sowie mit plurilateralen Initiativen wie der Global Low Level Presence Initiative, um rund um die Welt vorhersagbare und auf Wissenschaft basierende Zulassungsprozesse zu fördern«.²⁷ Es bleibt noch viel zu tun, um einzelne Länder von der Sicherheit der GV-Produkte zu überzeugen, insbesondere in der

24. Shayerah Ilias Akhtar und Vivian Jones, Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP): In Brief, Bericht des Research Services des US-Kongresses, 11.6.2014. <https://www.fas.org/sqp/crs/row/R43158.pdf>

25. Der US-Handelsbeauftragte brachte in einer Pressemitteilung seine Sorge über diesen EU-Vorschlag zum Ausdruck, 22.4.2015

26. Germany sceptical of national import ban on GM foods, in: *EurActiv*, 27.4.2015.

27. Michael Froman in einer Anhörung vor dem Finanzausschuss des Senats zu Präsident Obamas handelspolitischer Agenda 2014, 1.5.2014.

EU, wo die Wahrscheinlichkeit sehr gering ist, dass die Verbraucher GV-Produkte kaufen, selbst wenn diese als gesundheitlich unbedenklich eingestuft werden.

Ob es den TPP-Ländern gelingt, die Bedenken sowohl ihre öffentliche Sicherheit betreffend als auch die US-Präferenz der Abschaffung der Kennzeichnungspflicht für GV-Produkte, unter einen Hut zu bringen, wird für die TTIP-Verhandlungen eine wichtige Voraussetzung sein.

4. Schlussbemerkung

Die Entscheidung von Präsident Obama, zwei große Handelsabkommen gleichzeitig anzustreben, bietet den USA als atlantischer und pazifischer Macht die einmalige Gelegenheit, den Handel weltweit über viele verschiedene Volkswirtschaften hinweg auszudehnen. Damit geht auch die Chance einher, in aufstrebenden Mächten wie China, die noch ihre Rolle in der internationalen Wirtschaft finden müssen, hohe internationale Handelsstandards und Handelsnormen einzuführen.

Politische Kommentatoren zu TPP und TTIP neigen dazu, die beiden Handelsabkommen ausschließlich innerhalb ihres jeweiligen regionalen Wirtschaftskontextes zu betrachten. Wie dieser Artikel jedoch veranschaulicht, ist das Schicksal der beiden Verträge miteinander verknüpft, denn zum einen verhandeln die USA beide Abkommen

gleichzeitig und zum anderen beinhalten beide ähnlich umstrittene Punkte, die in den Verhandlungen zu Stolpersteinen werden. David Hamilton drückte das in einem Artikel so aus: »Da TPP vermutlich vor TTIP abgeschlossen und dem Kongress zur Abstimmung vorgelegt wird, dient es – eher als TTIP – als Blitzableiter für die US-amerikanische innenpolitische Debatte über den Wert weiterer Handelsabkommen.«²⁸

Es wird erwartet, dass die nächste TTP-Verhandlungsrunde anberaumt wird, sobald das Repräsentantenhaus das Schnellspurmandat genehmigt hat. Derweilen zielen die TTIP-Verhandlungsführer darauf ab, bis Ende des Jahres einen fertigen Entwurfstext für das Abkommen vorliegen zu haben. Die Verhandlungsführer beider Freihandelsabkommen werden kurz vor Erreichen der Ziellinie vermutlich bei heiklen Punkten wie den oben angeführten noch Zugeständnisse machen. Das Problem besteht darin, dass je vager der Inhalt des Abkommens gehalten wird, desto lauter wird die Forderung werden, jeglichen Pakt abzulehnen. Wie die TPP-Länder das Abkommen ihren Bürgern verkaufen, wird die vielleicht lehrreichste Lektion für die Europäer sein, die das Geschehen rund um die TPP genauestens verfolgen. Franklin D. Roosevelt sagte einst: »Letztlich sind es nicht Präsident, Senatoren, Kongressabgeordnete und Regierungsvertreter, die in unserer Demokratie das Sagen haben, sondern die Wähler unseres Landes.«

28. Daniel Hamilton, America's Mega-Regional Trade Diplomacy: Comparing TPP and TTIP, in: *The International Spectator*, Jg. 49, Heft 1, März 2014.



Über die Autorin

Jessica J. Lee gehörte von 2008 bis 2013 zum Mitarbeiterstab des US-Repräsentantenhauses. Als wissenschaftliche Mitarbeiterin des Vorsitzenden des Ausschusses für internationale Angelegenheiten war sie für die Asien-Pazifikregion zuständig und fungierte als handels- und verteidigungspolitische Beraterin für ein führendes Mitglied der Demokraten im Finanzausschuss des Repräsentantenhauses (House Ways and Means Committee). 2014 arbeitete Lee als leitende Managerin bei The Asia Group, LLC, einer Strategie und Kapitalberatungsgesellschaft für Unternehmen und Organisationen mit Asien-Bezug. Derzeit ist sie Leiterin der Abteilung Strategische Partnerschaft des Impact Center, einer in Washington, D.C., ansässigen gemeinnützigen Organisation, die mit den 500 umsatzstärksten Unternehmen («Fortune 500 companies») und öffentlichen Institutionen in den Bereichen Geschäftsleitung und Organisationsmanagement arbeitet.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Westeuropa/Nordamerika |
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa / Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/international/wil>
www.facebook.com/FESWesteuropa.Nordamerika

Bestellung/Kontakt hier:
FES-WENA@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Das FES-Büro in Washington, DC

Zentrales Ziel der Arbeit des Büros ist die Förderung des transatlantischen Dialogs im Sinne sozialdemokratischer Werte und Ideen. Mit unseren Programmen wollen wir deutsche und europäische Debatten mit US-amerikanischen und kanadischen verknüpfen. Darüber hinaus liegt es in unserem Interesse, Partner und Entscheidungsträger aus dritten Regionen in einen Dialog mit einzubinden, um Ideen und Lösungsansätze für gemeinsame Herausforderungen zu entwickeln. Zu diesen Regionen und Ländern gehören der Nahe und Mittlere Osten, Afghanistan, Russland und die Türkei.

Ein weiteres wichtiges Element unserer Arbeit ist der Aufbau und die Pflege von transatlantischen Netzwerken zwischen politischen Entscheidungsträgern, Vertretern von Think Tanks, Universitäten, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die inhaltlichen Projektschwerpunkte des Büros liegen in den Bereichen Demokratieförderung und Konflikttransformation, Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, Minderheiten und Integration, Energie- und Klimapolitik sowie Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen.

Friedrich Ebert Foundation
1023 15th Street, NW | Suite 801
Washington, DC 20005

Tel.: +1-202-408-5444
Fax: +1-202-408-5537
Email: fesdc@fesdc.org
<http://www.fesdc.org>

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.