

Deutsche Interessen in der europäischen Handelspolitik. Deutschland – das Zünglein an der Waage?

Stormy-Annika Mildner*

„Ich halte es für ausgeschlossen, dass der Bundestag einen Handelsvertrag zwischen der Europäischen Union und den USA ratifizieren wird, dessen Zustandekommen er weder begleiten noch in alternativen Optionen beeinflussen konnte“, betonte Bundestagspräsident Norbert Lammert Ende Oktober 2015.¹ „TTIP und Ceta sind ‚gemischte Abkommen‘. Der Bundestag muss den Abkommen zustimmen“, führte SPD-Fraktionschef Thomas Oppermann Ende Februar 2015 aus.² Auf die Frage, wer Handelsabkommen verhandeln sollte, gab in einer Umfrage vom April 2014 eine überragende Mehrheit befragter Deutscher (65 Prozent) die deutsche Bundesregierung an. Nur 28 Prozent waren der Meinung, dass die Europäische Kommission Handelsabkommen verhandeln sollte.³

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die handelspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union deutlich gestärkt, indem ihre exklusiven Zuständigkeiten auch auf ausländische Direktinvestitionen ausgedehnt wurden. Gleichzeitig wurde die Rolle des Europäischen Parlaments aufgewertet, indem fortan das ordentliche EU-Gesetzgebungsverfahren auch in der Handelspolitik Anwendung findet. Formal ist damit der Einfluss der Mitgliedstaaten auf das Politikfeld Handel, das seit den 1960er Jahren zu den Gemeinschaftspolitiken der Europäischen Union gehört, noch einmal gesunken. Spätestens seit Beginn der Verhandlungen mit den USA über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) im Juni 2013 fordern die Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, jedoch wieder ein größeres Mitspracherecht in der Handelspolitik ein. Die Bundesregierung geht davon aus, dass es sich bei Handelsabkommen wie TTIP oder auch dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) mit Kanada um sogenannte gemischte Abkommen handelt, über die nicht nur die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament entscheiden, sondern in Deutschland auch Bundestag und Bundesrat.⁴ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich daher wiederholt für mehr Transparenz gegenüber den Mitgliedstaaten eingesetzt. Der Bundestag fordert nicht nur Einsicht in die Verhandlungsdokumente, sondern nimmt für sich in Anspruch, in den Verhandlungen konsultiert zu werden. Die

* Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.

1 Tagesschau: Lammert droht mit Nein zu TTIP. Ohne Transparenz keine Zustimmung, 28.10.2015, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/lammert-ttip-101.html> (letzter Zugriff: 13.4.2016).

2 Reuters: SPD-Fraktionschef – Bundestag muss Freihandelsabkommen zustimmen, 22.2.2015, abrufbar unter: <http://de.reuters.com/article/eu-usa-handel-oppermann-idDEKBN0LQ0CS20150222> (letzter Zugriff: 13.4.2016).

3 7 Prozent der Befragten hatten keine Meinung. Siehe Pew Research Center: Support in Principle for U.S.-EU Trade Pact. But Some Americans and Germans Wary of TTIP Details, April 2014, S. 16.

4 Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freehandelsabkommen/ceta.html> (letzter Zugriff: 24.10.2015).

Mitgliedstaaten haben ihren Einfluss auf die europäische Handelspolitik nicht verloren. Ganz im Gegenteil: Das sich gewandelte handelspolitische Umfeld hat die Bedeutung der Mitgliedstaaten, allen voran Deutschlands, gestärkt.

Putnam beschrieb internationale Verhandlungen als „Two-Level Game“ – verhandelt wird sowohl auf der internationalen (I) als auch nationalen Ebene (II). Beide Ebenen beeinflussen sich gegenseitig. Der Verhandlungsraum – „Win-Set“ – ist die Menge aller potenziellen Vereinbarungen, die auf Ebene II ratifizierungsfähig sind. Je größer das „Win-Set“, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass auf Ebene I ein Kompromiss erzielt werden kann.⁵ Für die Europäische Union kommt noch eine weitere hinzu: EU-Handelspolitik ist ein ‚Drei-Ebenen-Spiel‘. Sie muss nicht nur mit dem Handelspartner einen Kompromiss finden, sondern auch einen Ausgleich zwischen den Interessen der EU-Mitglieder schaffen. Infolge des Vertrags von Lissabon muss zudem auch zwischen Europäischer Kommission und Parlament ein Interessenausgleich hergestellt werden. Die Positionen der EU-Staaten spiegeln einen dritten Aushandlungsprozess wider. Wichtige Einflussfaktoren sind neben den wirtschaftlichen (materiellen) Interessen und denen von Interessengruppen auch die Strukturen der Entscheidungsprozesse sowie Ideen⁶ (so über das bevorzugte Wirtschaftsmodell). In der Vergangenheit hat dieser Aushandlungsprozess jenseits des Interesses der breiten Öffentlichkeit stattgefunden. Seit den 1990er Jahren ist Handelspolitik kein Thema mehr, das nur Technokraten interessiert. Die Vehemenz, mit der Handelspolitik heute in Deutschland diskutiert wird, ist hingegen neu.

Weltweit gibt es wenige Länder, die so globalisiert sind wie Deutschland. Wie kaum ein anderes Land hat es von der Globalisierung profitiert. Deutschland unterzeichnete 1951 das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) und ist 1994 ein Gründungsmitglied der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) gewesen. Die Bundesregierung hat sich aktiv für die Doha-Runde der WTO und Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen eingesetzt (so mit Japan, Kanada, Indien, Mercosur). Deutschlands Position im Agrarhandel war zwar nie eindeutig liberal. In der Summe war und ist es jedoch ein Champion der Freihandelspolitik und überzeugter Multilateralist. Internationale Integration ist ein wichtiges Merkmal der deutschen Außenpolitik. Das Land nimmt sich als Handelsnation war. Handel soll nicht nur Wohlstand steigern, sondern auch Frieden und Völkerverständigung fördern. Handelsliberalisierung ist dabei in die soziale Marktwirtschaft eingebettet. Sie verbindet das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs, wobei der Staat eine wichtige Steuerungsfunktion einnimmt. Damit bildete Deutschland in der Europäischen Union wiederholt ein wichtiges Gegengewicht zu den protektionistischer gesinnten Mitgliedern.⁷

An dieser Einstellung hat sich bisher nichts geändert. Allerdings sind die Aushandlungsprozesse heute deutlich schwieriger als in der Vergangenheit – das Win-Set ist kleiner geworden. Am 10. Oktober 2015 demonstrierten mehr als 150.000 Menschen in Berlin gegen TTIP und CETA. Einer Bevölkerungsumfrage in allen EU-Staaten (Winter 2015) zufolge gehört Deutschland (59 gegen, 27 Prozent für TTIP) neben Österreich (70 ,da-

5 Robert Putnam: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 3/1988, S. 427-460.

6 Vgl. beispielsweise Gerry Alons: European External Trade Policy. The Role of Ideas in German Preference Formation, in: Journal of Contemporary European Research 4/2013, S. 501-520.

7 Vgl. Andreas Falke: Einflussverlust. Der Export(vize)weltmeister im Welthandelssystem des 21. Jahrhunderts, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2011, S. 296-322, hier S. 306.

gegen⁴ gegenüber 22 Prozent ,dafür⁴), Luxemburg (47 gegenüber 40 Prozent) und Slowenien (47 gegenüber 41 Prozent) zu den vier EU-Staaten, in denen eine Mehrheit gegen TTIP ist.⁸

Welche Interessen hat Deutschland in der Handelspolitik? Wer sind die zentralen Akteure und wie bringt die Bundesregierung die Interessen Deutschlands in die EU-Handelspolitik ein? Der Beitrag beginnt mit einem kurzen Überblick der EU-Handelspolitik nach dem Lissabon-Vertrag, die drei Dimensionen hat: die multilaterale (WTO), die bilaterale/plurilaterale (wie Freihandelsabkommen mit wichtigen Handelspartnern) und die unilaterale (unter anderem Anwendung der handelspolitischen Schutzinstrumente wie Antidumpingzölle), wobei hier der Schwerpunkt auf den ersten beiden liegt. Im Anschluss gibt der Artikel einen Überblick der wirtschaftlichen Eckdaten Deutschlands im Welthandel. Schließlich werden die zentralen deutschen Akteure, Strukturen und Positionen in der Handelspolitik analysiert. Dabei wird deutlich: Deutsche Politik im Bereich der EU-Handelspolitik zeichnet sich durch eine komplexe Akteurs- und Interessenskonstellation aus. Die handelspolitischen Positionen sind Ausdruck eines schwierigen Aushandlungsprozesses zwischen den Regierungsparteien, zwischen Regierung und Parlament sowie zwischen der Regierung und den verschiedenen nationalen Interessengruppen. Dadurch ist der Spielraum für Kompromisse für Deutschland auf EU-Ebene schmaler geworden. Dies hat jedoch nicht die Position der Bundesregierung in der EU-Handelspolitik geschwächt. Ganz im Gegenteil: Deutschland tritt heute deutlich selbstbewusster auf, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war.

Akteure und Strukturen der europäischen Handelspolitik

Kompetenzen und Akteure in der EU-Handelspolitik

Die Europäische Union verfolgt seit Ende der 1960er Jahre mit dem Inkrafttreten der Zollunion eine gemeinsame Handelspolitik.⁹ Diese gehört neben der Agrar-, Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik zu den ältesten Gemeinschaftspolitiken der Europäischen Union. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die handelspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union noch einmal deutlich gestärkt. So unterliegen heute auch die gewerblichen Aspekte des geistigen Eigentums und ausländische Direktinvestitionen dem Geltungsbereich der EU-Handelspolitik. Die Grundlagen für die gemeinsame Handelspolitik sind Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie Art. 3e, 206, 207 und 216 bis 219 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).¹⁰

Das Initiativrecht in der Handelspolitik liegt bei der Europäischen Kommission, konkret bei der Generaldirektion Handel (GD Handel). Sie kann dem Rat der Europäischen Union (Ministerrat) beispielsweise ein Handelsabkommen mit einem Partnerland vorschlagen. Der Ministerrat befindet dann mit Einstimmigkeit darüber, ob er der Kommission ein Verhandlungsmandat erteilt (Art. 218 AEUV). Im Mandat werden die

8 Siehe Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 84. Herbst 2015, Brüssel November 2015, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098> (letzter Zugriff: 12.3.2016).

9 Vgl. Christian Tjite: Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, 1/2009; Benjamin Fairbrother/Godelieve Quisthoudt-Rowohl: Europäische Handelspolitik. Von Rom bis Lissabon, KAS Analysen und Argumente 73, Dezember 2009.

10 Vgl. Andreas Maurer: Handelspolitik und internationale Abkommen, in: Andreas Maurer/Nicolai von Ondarza (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Umsetzung und Reformen, Onlinedossiers der Stiftung Wissenschaft und Politik, Stand Juni 2012, Berlin 2012, S. 136-144, hier S. 136 ff.

Leitlinien für die Verhandlungen festgelegt. Die Verhandlungen werden von der GD Handel geführt; die Mitgliedstaaten sitzen dabei nicht mit am Verhandlungstisch. Handelskommissarin ist zurzeit die Schwedin Cecilia Malmström. GD Handel berichtet den Mitgliedstaaten im handelspolitischen Ausschuss des Ministerrats in regelmäßigen Abständen über den Fortschritt der Verhandlungen. Über diesen Ausschuss bringen die Mitgliedstaaten zudem ihre Interessen in die laufenden Verhandlungen ein.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist Handelspolitik zu einem wichtigen Betätigungsfeld des Europäischen Parlaments geworden. Das Parlament muss zwar nicht dem Verhandlungsmandat der Kommission für die Aushandlung eines Handelsabkommens zustimmen. Allerdings muss es für einen ausgehandelten Vertrag votieren, damit dieser rechtswirksam werden kann. Das Parlament nimmt seine Rolle ernst: Am 8. Juli 2015 verabschiedete es eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zu den TTIP-Verhandlungen, worin es die aus seiner Sicht wichtigen Ziele und rote Linien für die Verhandlungen darlegte. Bindend ist diese für die Kommission nicht. Sie sollte sich jedoch an ihr orientieren, will sie nicht riskieren, dass das Parlament später das Abkommen ablehnt. Federführend ist der Ausschuss für Internationalen Handel (INTA). Vorsitzender ist der deutsche Europaabgeordnete Bernd Lange (Progressive Allianz der Sozialdemokraten, S&D). Europaabgeordneter Daniel Caspary (CDU) ist Koordinator für die Handelspolitik im INTA.

Die Europäische Kommission ist vertraglich verpflichtet, das Europäische Parlament über die laufenden Verhandlungen zu informieren. Laut der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und Kommission muss das Parlament „(...) umgehend und umfassend in allen Phasen der Verhandlungen zu und des Abschlusses von internationalen Übereinkünften einschließlich der Festlegung von Verhandlungsleitlinien“ unterrichtet werden. Die Unterrichtung muss so rechtzeitig erfolgen, dass das Europäische Parlament

„erforderlichenfalls seinen Standpunkt zum Ausdruck bringen kann und die Kommission den Standpunkten des Parlaments im Rahmen des Möglichen Rechnung tragen kann. Diese Unterrichtung des Parlaments erfolgt in der Regel über den zuständigen Ausschuss des Parlaments und erforderlichenfalls im Plenum.“¹¹

Obwohl die EU-Kommission die Transparenz der laufenden Verhandlungen bereits deutlich verbessert hat, ist das Parlament mit der Informationspolitik noch nicht ganz zufrieden. Zurzeit diskutieren beide, wie der Zugang zu Dokumenten verbessert werden kann, ohne dass für Verhandlungsstrategien sensible Dokumente in die Öffentlichkeit gelangen.

Nach Abschluss der Verhandlungen über ein Handelsabkommen wird der Vertragstext in alle Amtssprachen übersetzt. Die Kommission legt dem Ministerrat eine Entscheidungsvorlage zur Unterschrift und zum Abschluss des Abkommens vor. Zeitgleich wird das Abkommen dem Handelsausschuss im Europäischen Parlament übermittelt. Im Ministerrat erfolgt eine Rechtsförmlichkeitsprüfung. Er muss einem Abkommen mit qualifizierter Mehrheit zustimmen. Gemäß Art. 207 Abs. 4 AEUV ist es allerdings aufgrund der in einem Abkommen wie TTIP abgedeckten Themen wahrscheinlich, dass Einstimmigkeit notwendig ist. Das Parlament muss anschließend ebenfalls, aber mit einfacher Mehrheit zustimmen. Regelt das Abkommen Themen, die nicht in die alleinige Zustimmung der Europäischen Union fallen, sind nach dem Ratsbeschluss Ratifizierungsprozesse in allen 28 EU-Staaten nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erforderlich. In

11 Europäisches Parlament: Geschäftsordnung. 8. Wahlperiode, Straßburg, September 2015.

Deutschland müssten Bundestag und Bundesrat dem Abkommen zustimmen. Hinsichtlich CETA und TTIP geht die Bundesregierung davon aus, dass es sich bei beiden um gemischte Abkommen handelt.

Bei gemischten Abkommen ist eine vorläufige Anwendung derjenigen Bereiche möglich, die in der ausschließlichen Kompetenz der Europäischen Union liegen. Die vorläufige Anwendung ist ausdrücklich im Lissabon-Vertrag angelegt. Darüber, ob und welche Teile eines Abkommens vorläufig angewandt werden, entscheidet der Ministerrat. In der Praxis hat das Europäische Parlament durchgesetzt, dass es vor der vorläufigen Anwendung dem Abkommen zustimmt (gesetzlich ist dies nicht notwendig).

Schwerpunkte der europäischen Handelspolitik

„Handel für alle. Hin zu einer verantwortungsvolleren Handels- und Investitionspolitik“¹² lautet der Titel der Mitteilung der Europäischen Kommission zur neuen Handelsstrategie, mit der sie Mitte Oktober 2015 die bisherigen Prioritäten der letzten Handelsstrategie von 2010 weitestgehend¹³ fortschreibt. Das rechtlich unverbindliche Strategiepapier gibt einen Orientierungsrahmen für die Handelspolitik vor. Die Kommission bekennt sich zu einer Politik der offenen Märkte und betont die Bedeutung von Handel und ausländischen Direktinvestitionen für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze. Schwerpunkte bleiben der Abschluss der Doha-Verhandlungen der WTO und die Verhandlung von Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements, FTAs) mit Handelspartnern wie den USA, aber auch in Asien. Gleichzeitig reagiert die Kommission mit dieser Strategie auf ein sich wandelndes handelspolitisches Umfeld. Trends wie die zunehmend komplexen globalen Wertschöpfungsketten, die Digitalisierung der Wirtschaft und die wachsende Bedeutung von Dienstleistungen sollen stärker berücksichtigt werden. Auch die internationale Regulierungskooperation soll gestärkt werden. Darüber hinaus gehören die Modernisierung des Investitionsschutzes und der Abschluss neuer Investitionsschutzabkommen zu den Zielen der Kommission.

Einen besonderen Stellenwert in der Handelsstrategie nehmen europäische Werte ein. Der Europäischen Union geht es schon lange nicht mehr nur um Marktöffnung im Handel. Sie verbindet Handel mit zahlreichen anderen Themen: der Umwelt, Arbeitnehmerrechten, Konsumentenschutz, Wettbewerb, Investitionen oder auch dem öffentlichen Beschaffungswesen (sogenannte ‚Handels-Plus-Themen‘). Die Kommission will Handelsabkommen zudem als Hebel einsetzen, um europäische Werte wie nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte oder auch Korruptionsbekämpfung weltweit zu fördern. Aufgrund des Widerstands der Schwellen- und Entwicklungsländer ist es ihr nicht gelungen, diese Strategie erfolgreich in der WTO zu verfolgen. Daher setzt sie seit Mitte der 2000er Jahre zunehmend auf den Abschluss präferenzialer Handelsabkommen (Preferential Trade Arrangements, PTAs).

Die Europäische Union hat derzeit 45 PTAs bei der WTO notifiziert und verhandelt mehr als 20 FTAs, darunter mit Vietnam, Indien, dem Mercosur oder auch den USA. In vielen dieser Abkommen sollen nicht nur Zölle abgebaut werden. Darüber hinaus soll der Marktzugang verbessert werden, indem nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigt, die

12 European Commission: Trade for All. Towards A More Responsible Trade and Investment Policy, Brussels 2015.

13 Siehe Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Handel, Wachstum und Weltgeschehen – Handelspolitik als Kernbestandteil der Strategie Europa 2020“, KOM (2010) 612 endg.

Dienstleistungsmärkte liberalisiert und die öffentlichen Beschaffungsmärkte weiter geöffnet werden. Die Handelsabkommen sollen weit über den Regelungsbereich der WTO hinausgehen. Verhandelt wird über Wettbewerbsregeln, den Schutz ausländischer Direktinvestitionen und Nachhaltigkeitsfragen wie Arbeitsrechte und Umweltschutz.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die Regelungskompetenz für ausländische Direktinvestitionen von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union übergegangen. Bisher hat die Europäische Kommission noch kein eigenständiges Investitionsförder- und -schutzabkommen (IFV) mit einem Drittstaat unterzeichnet. Daher sind die IFV der Mitgliedstaaten momentan noch die gültige Rechtsgrundlage. Die EU-Staaten unterhalten insgesamt rund 1.400 IFV. Die Europäische Union plant, sowohl Investitionsschutz in Freihandelsabkommen zu integrieren, als auch eigenständige IFV abzuschließen (zum Beispiel mit China). CETA sowie die FTAs mit Singapur und Vietnam sind die ersten EU-Handelsabkommen, die ein umfassendes Investitionskapitel enthalten. Auch im Rahmen der TTIP-Gespräche wird über ein Kapitel zum Investitionsschutz verhandelt. In der Öffentlichkeit ist Investitionsschutz allerdings umstritten. Die Kommission führte daher zwischen März und Juli 2014 eine öffentliche Konsultation zur Ausgestaltung des Investitionsschutzkapitels in TTIP durch. Bis Mitte November 2015 ruhten die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den USA zum Investitionsschutz.

Die Ergebnisse der EU-Konsultation wurden von der Europäischen Kommission im Januar 2015 vorgestellt. Auf deren Grundlage präsentierte sie im Mai 2015 erste Leitlinien zur Ausgestaltung eines Investitionskapitels in TTIP. Das Europäische Parlament mahnte in seiner TTIP-Resolution deutliche Veränderungen im völkerrechtlichen Investitionsschutz gegenüber dem derzeit herrschenden Standard an. Am 16. September 2015 veröffentlichte Malmström einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung eines reformierten Investitionskapitels für TTIP,¹⁴ worin sie auf die Einwände vieler Kritiker einging. Auch griff sie die Resolution des Parlaments auf. Im Zentrum steht die Schaffung eines permanenten und öffentlichen Investitionsgerichtshofs (Investment Court System). Der Vorschlag soll Modell für zukünftige EU-Investitionsschutzabkommen werden. Mitte November 2015 übermittelte die Kommission ihren Verhandlungsvorschlag an die USA.

Deutschland in der Weltwirtschaft

Deutschland ist wie kein anderes Land mit der Welt vernetzt. Der Außenhandel ist eines der wichtigsten Fundamente für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Der Export stützt etwa jeden vierten Arbeitsplatz.¹⁵ Zwar ist Deutschland nicht mehr Exportweltmeister. Die Bedeutung des Handels für Wirtschaftswachstum und Entwicklung des Landes ist jedoch ungebrochen. Die hohe Abhängigkeit von der Weltkonjunktur führte in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem besonders starken Einbruch des Wirtschaftswachstums (2009: -5,6 Prozent). Die schnelle Erholung der Schwellen- und Entwicklungsländer und die kräftige Nachfrage gerade aus China sorgten jedoch auch

14 Siehe European Commission: Commission draft text TTIP -investment, Transatlantic Trade and Investment Partnership, Trade in Services, Investment and E-Commerce, Chapter II – Investment, Brussels, September 2015.

15 Siehe Statistisches Bundesamt: Deutscher Außenhandel. Export und Import im Zeichen der Globalisierung, Ausgabe 2015, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/AussenhandelWelthandel5510006139004.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 21.4.2016).

dafür, dass Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen EU-Mitgliedern bereits seit 2010 wieder positive Wachstumsraten verzeichnet (zuletzt 2015: 1,4 Prozent).¹⁶

Die Außenhandelsquote – das Verhältnis vom Waren- und Dienstleistungshandel zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – unterstreicht die Bedeutung des Handels für Deutschland. Sie ist seit dem Jahr 1991 von 48 auf 86 Prozent im Jahr 2015 angestiegen.¹⁷ 2015 wurden Waren im Wert von über 1,2 Bil. Euro aus Deutschland ausgeführt. Die deutsche Exportquote – das Verhältnis von Exporten von Waren und Dienstleistungen und dem BIP – lag 2015 bei 46,9 Prozent. Doch auch Einfuhren sind wichtig für Deutschland: Die Importquote 2015 – das Verhältnis von Importen zum BIP – betrug 39,1 Prozent.¹⁸ Somit ist Deutschland sowohl eine der exportstärksten Volkswirtschaften weltweit als auch der größte Importeur Europas.¹⁹

Deutschland verzeichnet seit Jahren einen der höchsten Handelsbilanzüberschüsse (Waren und Dienstleistungen) weltweit (Rang 2).²⁰ Der Überschuss im Warenhandel lag 2015 bei 247,8 Mrd. Euro – das sind 8,2 Prozent des BIP. Gegenüber den 28 EU-Mitgliedstaaten betrug er 72,3 Mrd. Euro, wovon 8,5 Mrd. Euro auf die Eurozone entfielen.²¹ Den höchsten Überschuss verzeichnete Deutschland gegenüber den USA.²²

Einen besonders hohen Stellenwert für Deutschland hat die Europäische Union. Unter den zehn wichtigsten Handelspartnern Deutschlands im Warenhandel finden sich nur drei Länder außerhalb dieses Wirtschaftsraums: die USA, China und die Schweiz. Der wichtigste Exportmarkt für deutsche Unternehmen waren 2015 die USA. Mit einem Gesamtwarenwert von über 114 Mrd. Euro entspricht dies einem Anteil von 9,5 Prozent an den gesamten Exporten. Zweitwichtigster Exportmarkt war das Nachbarland Frankreich, mit einem Gesamtwarenwert von über 103,9 Mrd. Euro (8,6 Prozent der Gesamtexporte). Auf der Importseite ist der wichtigste Partner für Deutschland die Volksrepublik China mit einem Gesamtwarenwert von 91,5 Mrd. Euro (2015). Dies entsprach einem Anteil von 9,7

-
- 16 Siehe Statistisches Bundesamt: Bruttoinlandsprodukt ab 1970 (kalenderbereinigte Werte), abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/BruttoinlandVierteljahresdaten_pdf.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 6.4.2016).
 - 17 Der allgemeine Aufwärtstrend wurde lediglich in den Jahren 1993, 2002 und 2009 kurz unterbrochen. Siehe Statistisches Bundesamt: Globalisierungsindikatoren 2016, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Globalisierungsindikatoren/GI_Kategorien.html;jsessionid=AE03E81F59C84E7BD9CE1A23D8CD9F5B.cae3?cms_gtp=669656_slot%253D1%2526669660_list%253D1&https=1 (letzter Zugriff: 25.4.2016).
 - 18 Siehe Statistisches Bundesamt: Globalisierungsindikatoren 2016, Außenhandelsquote mit Waren und Dienstleistungen nach VGR-Konzept, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Globalisierungsindikatoren/GI_Kategorien.html?cms_gtp=669656_slot%253D2%2526669660_list%253D1&https=1 (letzter Zugriff: 6.4.2016).
 - 19 Siehe Statistisches Bundesamt: Außenhandel, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/ZusammenfassendeUebersichten/Jvorlaeufig2070100158004.pdf?__blob=publicationFile (letzter zugriff: 6.4.2016)
 - 20 Siehe United Nation Conference on Trade and Development: UNCTADSTAT, abrufbar unter: http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (letzter Zugriff: 13.10.2015).
 - 21 Siehe Statistisches Bundesamt: Deutsche Exporte im Jahr 2015. Pressemitteilung vom 9. Februar 2016, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/02/PD16_04_51pdf.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 21.4.2016).
 - 22 Siehe Statistisches Bundesamt: Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 19.4.2016).

Prozent der Gesamtimporte. Auf Platz zwei liegen die Niederlande mit Ausfuhren nach Deutschland in einem Gesamtwert von 88,1 Mrd. Euro (9,3 Prozent der Gesamtimporte).²³

Ausdruck der starken Verflechtung Deutschlands mit der Weltwirtschaft sind zudem die deutschen Direktinvestitionen im Ausland (2013: 919 Mrd. Euro). Über die damit verbundenen Beteiligungen ist die deutsche Wirtschaft für rund 35.000 Unternehmen mit insgesamt etwa 6,7 Mio. Arbeitsplätzen im Ausland verantwortlich (2013). Deutsche Unternehmen erwirtschaften darüber einen Auslandsumsatz (2013: 2,4 Bil. Euro), der den Wert deutscher Exporte (2014: 1,1 Bil. Euro) um mehr als das Doppelte übersteigt.²⁴

Annähernd die Hälfte der deutschen Auslandsinvestitionen (2013: 44,7 Prozent beziehungsweise 410,7 Mrd. Euro) liegt in den EU-Mitgliedsländern. Über Beteiligungen an rund 17.900 Unternehmen im Ausland sind deutsche Unternehmen dadurch für fast drei Mio. Arbeitsplätze bei den europäischen Nachbarn verantwortlich. Der Auslandsumsatz, der in diesen Ländern durch diese Investitionen erwirtschaftet wird (2013: 1,1 Bil. Euro), übersteigt die Ausfuhren in diese Länder (2015: 0,7 Bil. Euro) bei Weitem.

Deutschland und die EU-Handelspolitik

Akteure in der deutschen Handelspolitik

Mit den TTIP-Verhandlungen und der starken öffentlichen Opposition hat Handelspolitik für die Bundesregierung eine neue Bedeutung erhalten. Federführend für die Außenwirtschaftspolitik ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Das BMWi vertritt die Bundesregierung im wöchentlich tagenden Handelsausschuss des Ministerrates. Es koordiniert zudem die Abstimmung zwischen den Ressorts in handelspolitischen Fragen. Handelspolitik ist schon lange kein Politikfeld mehr, das nur durch ein Ministerium bearbeitet werden kann. Bereits Ende der 1990er-Jahre mit Amtsantritt der rot-grünen Koalition begannen andere Ressorts – allen voran das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Umweltministerium und das damalige Landwirtschaftsministerium – handelspolitische Themen für sich zu reklamieren. Infolge der TTIP-Verhandlungen sind diese Abstimmungsprozesse jedoch noch einmal intensiver – und aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen auch schwieriger – geworden. Zum Thema Agrarhandel stimmt sich das BMWi beispielsweise eng mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ab, bei Umweltfragen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, bei Verbraucherschutzfragen mit dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz und beim Thema Arbeit mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales.

Das seit 2013 SPD-geführte BMWi hat auf die öffentliche Kritik an TTIP reagiert. Während Deutschland zu Beginn der Verhandlungen noch zu denjenigen EU-Mitgliedern gehörte, die eine Veröffentlichung des TTIP-Verhandlungsmandats kritisch bewerteten, fordert das BMWi nun selbst deutlich mehr Transparenz seitens der Europäischen Kommission ein. Wie die Kommission hat das BMWi einen TTIP-Beirat eingerichtet. Seit Mai 2014 kommen regelmäßig über 20 Vertreter von Gewerkschaften, Sozial-, Umwelt-, Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbänden sowie des Kulturbereichs mit Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel zusammen, um über die TTIP-Verhandlungen zu beraten. Zudem lädt das BMWi nach den TTIP-Verhandlungsrunden die Zivilgesellschaft zu Briefings ein

23 Siehe Statistisches Bundesamt: Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner, 2016.

24 Siehe Deutsche Bundesbank: Bestandserhebungen über Direktinvestitionen. Statistische Sonderveröffentlichung 10, Frankfurt am Main, April 2015, S. 12.

und veranstaltet Dialogforen und Diskussionsveranstaltungen mit Bürgern, Wirtschafts- und Unternehmensvertretern, Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Organisationen. Wie noch nie in der Handelspolitik sucht das BMWi den Schulterchluss mit kritischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, um ihre grundsätzliche Unterstützung für Handelsliberalisierung zu gewinnen. So unterzeichnete Wirtschaftsminister Gabriel mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), den kommunalen Spitzenverbänden, dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und dem Deutschem Olympischen Sportbund (DOSB) Positionspapiere.²⁵ In diesen werden kritische Themen wie die öffentliche Daseinsvorsorge, Arbeitnehmerrechte und der Schutz der kulturellen Vielfalt aufgegriffen.²⁶

Im Bundestag ist der Ausschuss für Wirtschaft und Energie federführend für die Handelspolitik. Allerdings befassen sich auch andere Ausschüsse intensiv mit handelspolitischen Fragen, insbesondere der Auswärtige Ausschuss und der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft. In allen drei Ausschüssen fanden Anhörungen und Fachgespräche zu CETA und TTIP statt. Wie im Europäischen Parlament ist auch im Bundestag das Interesse an Handelspolitik deutlich gestiegen. SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben Arbeitsgruppen zu CETA und TTIP eingerichtet. Der Bundestag fordert deutlich mehr Transparenz in den Verhandlungen sowie Mitspracherecht in Handelsfragen.

Handelspolitische Positionen der Regierungsparteien und der Opposition

Die aktuellen handelspolitischen Prioritäten der Bundesregierung sind im Koalitionsvertrag von der SPD und CDU/CSU festgehalten. Die WTO bleibt der Königsweg für die deutsche Handelspolitik:²⁷ „Die überragende Bedeutung der Außenwirtschaft für die deutsche Volkswirtschaft, die zunehmende Verflechtung mit Auslandsmärkten, aber auch der zunehmende Staatseinfluss auf die Wirtschaft in vielen Ländern, verlangt einen stärkeren Einsatz der Politik für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen“, beginnt der Abschnitt zur Außenwirtschaft im Koalitionsvertrag. „Ein freier und fairer Welthandel muss im multilateralen Rahmen der Welthandelsorganisation WTO verlässlich geregelt werden“.²⁸

Laut dem BMWi kommt der Schaffung und Ausweitung klarer Regeln für die weltweiten Handelsbeziehungen eine große Bedeutung zu. Die Bundesregierung unterstützt daher eine Weiterentwicklung des multilateralen Regelwerks in der WTO, darunter multilaterale Vereinbarungen zu Antidumping-Maßnahmen, Investitions- und Wettbewerbsrecht oder auch zum öffentlichen Beschaffungswesen. Ein weiteres wichtiges Anliegen ist die Entbürokratisierung der Zollverfahren (Handelserleichterungen).²⁹ Die Bundesregierung setzte sich dafür ein, dass das WTO-Abkommen über Handelserleichterungen zügig ratifiziert und umgesetzt wird. Daneben befürworten die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag die Verhandlungen über weitere Handelsabkommen:

-
- 25 Siehe BMWi/DOSB: Gemeinsames Positionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) mit dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), 9. Oktober 2015.
 - 26 Siehe BMWi: Transparenz und Mitsprache, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freihandelsabkommen/TTIP/transparenz-ttip.html> (letzter Zugriff: 3.11.2015).
 - 27 Vgl. Gabriel Felbermayr: Die TTIP Debatte in Deutschland, Note du Cerfa Nr. 124, Paris/Brüssel 2015, S. 9.
 - 28 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Wahlperiode, Berlin, 14. Dezember 2013, S. 12.
 - 29 Siehe BMWi: Europäische Handelspolitik, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Handelspolitik/europaeische-handelspolitik.html> (letzter Zugriff: 24.10.2015).

„Genauso wie den Erfolg der Verhandlungen der Europäischen Union über ein Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) streben wir auch den zügigen Abschluss weiterer Handelsabkommen mit dynamisch wachsenden Schwellenländern an.“³⁰

Mit den meisten der für Deutschland wichtigen Handelspartnern hat die Europäische Union ein PTA abgeschlossen oder führt zurzeit Verhandlungen über ein solches Abkommen. Unter den wichtigsten zwanzig Handelspartnern Deutschlands außerhalb der Europäischen Union sind nur vier Länder (China, Russland, Taiwan und Australien), mit denen kein PTA in Kraft ist oder zurzeit Verhandlungen geführt werden.³¹ Dass die Bundesregierung den Abschluss solcher Abkommen unterstützt, ist kein neuer Trend. FTAs waren eines der vier handelspolitischen Dossiers der deutschen Ratspräsidentschaft 2007.³² Am 4. Oktober 2006 hatte der damalige Kommissar Peter Mandelson mit der Mitteilung „Global Europe: Competing in the World“³³ eine neue Richtung in der Handelspolitik gewiesen: Wollte sich die Europäische Union im globalen Wettbewerb behaupten, müsse sie die Geschäftsmöglichkeiten europäischer Unternehmen im Ausland verbessern. Da dies durch multilaterale Verhandlungen allein nicht gewährleistet werden könnte, sollte sie in Zukunft stärker auf den Abschluss von bilateralen und plurilateralen Handelsabkommen setzen, die über den Regulierungsrahmen der WTO hinausgehen und Bereiche wie Wettbewerb, Investitionen und öffentliches Auftragswesen einschließen. Zwar hatte die Europäische Union auch schon zu diesem Zeitpunkt ein Netz bilateraler und regionaler Abkommen, doch umfasste dieses nicht die Wachstumsregion Asien/Pazifik. Die Bundesregierung setzte sich daher unter ihrer Ratspräsidentschaft aktiv für die Aufnahme von Verhandlungen unter anderem mit Südkorea, Singapur, Malaysia, Vietnam, Thailand und Indien ein. 2012 unterstützte sie den Beginn der Verhandlungen mit Japan.

Wie die Kommission verknüpft die Bundesregierung handelspolitische Maßnahmen mit gesellschaftspolitisch wichtigen Zielen wie dem Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz. Beim Abschluss neuer Handelsabkommen soll laut Koalitionsvertrag die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) berücksichtigt werden, damit der Freihandel nicht zum Einfallstor für Lohn- und Sozialdumping wird. In zahlreichen Reden haben Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihr Vizekanzler Gabriel die Bedeutung des Handels für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung betont.³⁴ Die Bundesregierung setzt sich für offene Märkte ein, zieht aber gleichzeitig zahlreiche rote Linien, die nicht überschritten werden sollen.

Die Position der Bundesregierung spiegelt einen schwierigen Aushandlungsprozess zwischen CDU, CSU und SPD wider. Die CDU und ihre Schwesterpartei haben zwar auch kritische Stimmen in ihren Reihen – gerade Vertreter aus ländlicheren Gebieten. Grund-

30 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, S. 13.

31 Siehe Statistisches Bundesamt: Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner, 2016.

32 Darunter zählten auch die Doha-Runde der WTO, transatlantische Wirtschaftsintegration und Marktöffnungsstrategie. Vgl. Stormy-Annika Mildner: Impulsgeber oder neutraler Vermittler? Die deutsche Ratspräsidentschaft in der EU-Handelspolitik, SWP-Arbeitspapier, Berlin 2007, S. 20 ff.

33 European Commission: Global Europe, Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy, Brussels 2006.

34 Siehe beispielsweise CDU/CSU: Merkel: Unsere Standards stehen nicht zur Disposition. Mit Freihandelsabkommen international Standards auf deutschem Niveau setzen, 21. September 2015, abrufbar unter: <https://www.cdusu.de/themen/wirtschaft-und-energie-haushalt-und-finanzen/merkel-unsere-standards-stehen-nicht-zur-disposition> (letzter Zugriff: 29.4.2016); Gregor Peter Schmitz: Wir brauchen einen Handelsgerichtshof mit den USA, in: WirtschaftsWoche, 10.10.2015.

sätzlich vertreten sie jedoch eine deutlich liberale Linie. Die CDU wirbt wie keine andere Partei für TTIP und CETA:

„Das Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika bietet für die Exportnation Deutschland die große Chance Handelshemmnisse abzubauen. Das betrifft nicht nur Zölle, sondern häufig auch Standards, die gerade für mittelständische Unternehmen zu erhöhten Kosten und Aufwand führen.“³⁵

Auch die SPD betont, dass sie grundsätzlich für Freihandel eintritt, konditioniert dies jedoch deutlich stärker.³⁶ „Zu einem Abbau von wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Standards darf es durch ein transatlantisches Freihandelsabkommen nicht kommen“, wird im Beschluss des Parteikonvents von 2014 betont. Weiter heißt es, ein FTA müsse seinen Wert „darin beweisen, dass es zu Fortschritten beim Schutz von Arbeitnehmerrechten, dem Verbraucherschutz und nachhaltigem Wirtschaften im globalen Maßstab beiträgt.“ Besonders wichtig ist der SPD der Schutz von Arbeitnehmerinteressen:

„Einen Dumping-Wettbewerb, bei dem Staaten und Unternehmen sich Vorteile über Sozial- und Umweltschutzdumping verschaffen, lehnen wir ab. Deshalb muss im Rahmen des Handelsabkommens darauf hingewirkt werden, Mitbestimmungsrechte, Arbeits-, Gesundheits- und Verbraucherschutz- sowie Sozial- und Umweltstandards zu verbessern.“

Internationale Übereinkünfte in den Bereichen Umwelt, Arbeit und Verbraucherschutz, darunter insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen und die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) für multinationale Unternehmen, sollen nicht nur beachtet werden. Es soll überdies ein Zeitfenster vereinbart werden, innerhalb dessen die Ratifizierung, Umsetzung und Überwachung dieser internationalen Übereinkünfte geregelt wird. Dem Investitionsschutz in TTIP stand die Partei zunächst kritisch gegenüber, da dieser zwischen zwei Rechtsstaaten nicht notwendig sei. Im Beschluss von 2015 ist diese Einschränkung nicht mehr zu lesen. Vielmehr unterstützt die SPD den Vorschlag ihres Vorsitzenden, internationale Investitionsgerichtshöfe zu schaffen:

„Private Schiedsgerichte, bei denen die Parteien sich ihre Schiedsrichter selbst bestimmen können, gehören abgeschafft. Unser Ziel ist daher: Wir wollen, dass Investitionsschutzregeln in Handelsabkommen nach rechtsstaatlichen Prinzipien ausgestaltet werden. (...) Wir verfolgen damit die Idee der Einrichtung echter internationaler Handelsgerichtshöfe.“³⁷

Der Forderungskatalog der SPD spiegelt einen engen Schulterschluss der Partei mit den Gewerkschaften wider. Der SPD sind die Konflikte mit den Gewerkschaften um Gerhard Schröders Reformagenda 2010 Anfang und Mitte der 2000er Jahre noch in deutlicher Erinnerung. Für die Partei bedeutete dies herbe Stimmverluste in der Bundestagswahl von 2005. Sie wird daher keinen erneuten Bruch mit den Gewerkschaften riskieren. Für Gabriel ist dies ein schwieriger Balanceakt.³⁸

Auch die Oppositionspartei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betont die Bedeutung des Handels für Deutschland. Anders als die beiden Regierungsparteien kritisiert sie jedoch stärker die Umverteilungseffekte von Handelsliberalisierung.

35 Siehe CDU/CSU: TTIP – Das Freihandelsabkommen mit den USA, abrufbar unter: <https://www.cducsu.de/spezial/ttip-das-freihandelsabkommen-mit-den-usa> (letzter Zugriff: 25.10.2015).

36 Siehe Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Unsere Erwartungen an die transatlantischen Freihandelsgespräche, 5. Parteikonvent, Berlin, 20. September 2014, Beschluss.

37 Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Ordentlicher Bundesparteitag, Globalisierung gestalten – fairen Handel ermöglichen – demokratische Grundsätze gewährleisten, 10.-12. Dezember 2015, Beschluss Nr. 27, Berlin 2015.

38 Vgl. Peter Sparding: Germany's Pivotal Role on the Way to TTIP, in: Europe Policy Paper 5/2014.

„So bringt die Intensivierung von Handelsbeziehungen auch immer wieder VerliererInnen hervor und zerstört die Lebensgrundlage von Menschen. Insbesondere hohe Ungleichheit an Vermögen, Einkommen und Entwicklungschancen weltweit, negative Auswirkungen auf Entwicklungsländer und die Verschlechterung sozialer und ökologischer Standards durch die Konkurrenz um die jeweils niedrigsten Produktionskosten haben das Vertrauen in den Welthandel erschüttert.“³⁹

TTIP lehnt die Partei in der derzeitigen Form ab und schloss sich dem Bündnis „Stop TTIP“ an. Sie fordert eine faire Handelspolitik, die Armut und Hunger bekämpft sowie gute Arbeits-, Sozial- und Gesundheitsstandards befördert.

Prioritäten der Bundesregierung für TTIP

Das wichtigste handelspolitische Dossier für die Bundesregierung ist aktuell TTIP. Die Idee einer transatlantischen Freihandelszone (TAFTA) ist nicht neu. 1995 schlug der damalige deutsche Außenminister Klaus Kinkel erfolglos eine TAFTA vor. Drei Jahre später griff der amtierende EU-Handelskommissar Leon Brittan die Initiative erneut auf, scheiterte hiermit aber ebenso. Die Bundesregierung nahm den Ball 2006 in Vorbereitung auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft wieder auf. Merkels Initiative löste zunächst nur verhaltene bis kritische Reaktionen in Berlin und Brüssel aus. Zahlreiche Ökonomen bewerteten ihren Vorstoß kritisch als teilprotektionistische Maßnahme.⁴⁰ Der damalige EU-Handelskommissar Mandelson kritisierte: „Ich kenne kein EU-Land, das diese Idee unterstützt“. Das Kanzleramt distanzierte sich daher von der Idee einer TAFTA und setzte anstatt dessen auf eine Intensivierung der Regulierungskooperation. Das Ergebnis war 2007 der transatlantische Wirtschaftsrat (Transatlantic Economic Council, TEC). Durch ihn sollte die Kooperation in den Bereichen geistiges Eigentum, Finanzmärkte, regulatorische Zusammenarbeit, Investitionen, sicherer Handel sowie Innovationen und Technologie intensiviert und erweitert werden.⁴¹ Bis auf einige wichtige Beschlüsse in den Jahren 2009 bis 2011 blieben die Erfolge des TEC jedoch überschaubar. Im November 2011 setzte er daher die High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG) ein, die im Februar 2013 die Empfehlung gab, eine umfassende transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zu verhandeln.⁴² Dies unterstützte die Bundesregierung. Aus ihrer Sicht sprechen vor allem drei Erwägungen für TTIP: Mit TTIP kann die Europäische Union zusammen mit den USA die Globalisierung nach ihren Vorstellungen gestalten. Alleine kann sie dies schon heute nicht mehr. Zudem soll TTIP das Wirtschaftswachstum fördern und Arbeitsplätze schaffen. Schließlich soll das Abkommen die transatlantische Partnerschaft stärken.⁴³

Dass die Bundesregierung ihre Einstellung gegenüber einem transatlantischen Handelsabkommen geändert hat, hat mehrere Gründe: Die Wirtschafts- und Finanzkrise hatte zu einem dramatischen Einbruch nicht nur des Wirtschaftswachstums, sondern auch der Wachstumsaussichten in der Europäischen Union geführt. Davon hat sich Europa bis heute noch nicht vollständig erholt. Die Schwellen- und Entwicklungsländer verzeichneten

39 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Freihandel, abrufbar unter: http://www.gruene-bundestag.de/themen/freihandel_ID_4390951.html (letzter Zugriff: 24.10.2015); BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: CETA UND TTIP. Schutzstandards im Visier, abrufbar unter: http://www.gruene-bundestag.de/themen/freihandel/ceta-und-ttip-schutzstandards-im-visier_ID_4396575.html (letzter Zugriff: 26.10.2015).

40 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Gefahr von Handelsblöcken, Interview mit Juergen B. Donges, 28.9.2006.

41 Siehe European Commission: Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the European Union and the United States of America, Brussels, 30. April 2007.

42 Siehe European Commission: Final Report. High Level Working Group on Jobs and Growth, Brussels, 11. December 2013.

hingegen deutlich schneller wieder hohe Wachstumsraten. Die Verschiebung der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse von den alten Industriezentren zu den aufstrebenden Schwellenländern hat sich dadurch beschleunigt. Die USA hatten sich zudem den Verhandlungen über eine Transpazifische Partnerschaft (TPP) angeschlossen (2010); die US-amerikanische Außenministerin Hillary Clinton hatte 2010 den „Pivot to Asia“ (später umbenannt in „Rebalancing“) bekannt gegeben.⁴⁴ Hinzu kam, dass seit dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz im Jahr 2008 keine Fortschritte in der Doha-Runde zu verzeichnen waren. Schließlich ist infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise weltweit ein Trend zu mehr Protektionismus zu verzeichnen.

TTIP ist wie TAFTA eine Freihandelszone, doch ist sie deutlich ambitionierter. Laut der Europäischen Kommission sollen neben Zöllen durch eine engere Regulierungszusammenarbeit nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. Zollverfahren und Ursprungsregeln sollen vereinfacht, die öffentlichen Beschaffungsmärkte stärker geöffnet und der Dienstleistungshandel liberalisiert werden. Zudem soll TTIP ein Kapitel zum Investitionsschutz sowie ein Kapitel zu Nachhaltigkeitsfragen enthalten. In TTIP sollen überdies die Interessen mittelständischer Unternehmen besondere Berücksichtigung finden. Schließlich soll in TTIP ein Staat-zu-Staat-Streitschlichtungsmechanismus verankert werden.

Die Bundesregierung unterstützt die Ziele der Europäischen Kommission, zieht aber auch deutliche rote Linien für die Verhandlungen. Dies zeigt sich bei vielen Themen, beispielsweise beim Agrarhandel oder auch der öffentlichen Daseinsvorsorge. Landwirtschaftsminister Christian Schmidt betonte:

„Freier Handel ist eine große Chance für Deutschland und die EU. Aber wir sind nicht bereit, jeden Preis zu zahlen. Agrarverhandlungen sind eine besondere Herausforderung beim Abschluss umfassender Handelsabkommen. Sie berühren sowohl die Verbraucherinteressen als auch die Interessen der nationalen Agrarvertreter. Und: Lebensmittel sind sensible und emotionale Güter.“⁴⁵

Die Bundesregierung unterstützt den Abbau von Agrarzöllen. Einen verbesserten Marktzugang in den USA verspricht sie sich bei Kaffee, alkoholischen Getränken, Schokolade, Backwaren und Milcherzeugnissen. TTIP soll aber auch den Schutz geografischer Angaben in den USA stärken. Einige Produkte wie Bayerisches Bier und Schwarzwälder Schinken sind in der Europäischen Union durch eine geografische Angabe geschützt (geographical indications, GI). In den USA sind regionale Spezialitäten bisher nicht geschützt. Die Bundesregierung betont zudem, dass TTIP die Lebensmittelstandards in der Europäischen Union nicht verändern werde:

„Geflügelimporte aus den USA müssen auch weiterhin den europäischen Vorschriften entsprechen. Hormone als Hilfsmittel bei der Nutztiermast sind jetzt und auch in Zukunft in der EU verboten. Fleischimporte müssen den europäischen Vorschriften entsprechen. Ein strenges EU-Zulassungsverfahren für gentechnisch veränderte Produkte und klare EU-Kennzeichnungsregelungen wird es weiterhin geben.“⁴⁶

43 Siehe Rede von Bundeskanzlerin Merkel auf dem Kongress der CDU/CSU-Fraktion : Ja zu TTIP! Chancen nutzen, Interessen wahren, Zukunft gestalten, Berlin, 21. September 2015; BMWi: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen der EU und den USA, 2015, abrufbar unter: <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/transatlantische-handels-und-investitionspartnerschaft-ttip.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 26.11.2015).

44 Hillary Clinton: The “Pivot to Asia”, abrufbar unter: <http://correctrecord.org/secretary-clinton-and-the-pivot-to-asia/> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

45 Siehe Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Rede von Christian Schmidt, Wir werden unseren Landwirten stützend zu Seite stehen, 9.9.2015, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Reden/2015/09-09-SC-EuropaeischerAgrarrechtskongress.html> (letzter Zugriff: 12.4.2016).

Zur öffentlichen Daseinsvorsorge gehören beispielsweise die Versorgung mit Wasser und Energie, die Entsorgung von Abwässern und Abfällen und die Erbringung von Dienstleistungen im Gesundheitswesen und dem Personennahverkehr. Im Allgemeinen Abkommen über Liberalisierung von Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) der WTO haben die WTO-Mitglieder sogenannte ‚allgemeine Verpflichtungen‘ im Dienstleistungshandel übernommen. Dazu zählen der Transparenzgrundsatz und das Meistbegünstigungsprinzip. Marktzugang und Inländerbehandlung gehören hingegen nicht zu den allgemeinen Verpflichtungen. Das GATS folgt somit einem sogenannten Positivlisten-Ansatz. Im Rahmen des GATS hat die Europäische Union beispielsweise Energiedienstleistungen, Wasserversorgung und Kultureinrichtungen nicht in ihre Positivliste aufgenommen. Mit der ‚public utilities clause‘ behält sich die Europäische Union zudem das Recht vor, auf nationaler und lokaler Ebene in sämtlichen Dienstleistungssektoren der ‚öffentlichen Versorgungsleistungen‘ staatliche Monopole zu unterhalten sowie privaten Anbietern ausschließliche Rechte (zum Beispiel Konzessionen) zu gewähren.⁴⁷ Die Bundesregierung will in TTIP nicht über die Regelung im GATS hinausgehen: „Wegen der Sonderstellung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge wird Deutschland hier keine Marktöffnungsverpflichtungen übernehmen (...). Insbesondere wird deshalb vom TTIP auch kein Zwang zur Privatisierung solcher Dienstleistungen ausgehen.“⁴⁸

Auch beim Thema Kultur zieht die Bundesregierung rote Linien: „Die Bundesregierung tritt im Rahmen der TTIP-Verhandlungen dafür ein, dass das Abkommen keine Bestimmungen enthält, die geeignet sind, die kulturelle und mediale Vielfalt in Deutschland zu beeinträchtigen.“⁴⁹ Die Bundesregierung will keine weiteren Verpflichtungen für Kultur und Medien aufnehmen, als bereits unter dem GATS gelten:

„Der Schutz der kulturellen Vielfalt und der Meinungs- und Medienvielfalt muss auch angesichts der Asymmetrie der Märkte im Internetsektor sichergestellt werden. Während die Dominanz großer US-Unternehmen im Internet und im audiovisuellen Bereich eine Herausforderung für die kulturelle und mediale Vielfalt in Europa darstellt, ist dies umgekehrt angesichts des niedrigen Marktanteils europäischer Unternehmen in den USA nicht der Fall.“

Audiovisuelle Dienstleistungen sind aus dem EU-Verhandlungsmandat explizit ausgeschlossen. Darunter fallen die Filmförderung oder auch Rundfunkquoten. Die Europäische Kommission hat darüber hinaus klargestellt, dass über Subventionen im Dienstleistungsbereich nicht verhandelt wird. Dazu zählt beispielsweise der subventionierte Theater- oder Konzertbesuch.

Der Investitionsschutz gehört zu den schwierigsten Themen für die Bundesregierung. Deutschland hat heute 129 aktive bilaterale IFVs, nicht aber mit den USA. Die Bundesregierung stand der Erweiterung der handelspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union auf den Investitionsschutz unter dem Vertrag von Lissabon kritisch gegenüber. Nur

46 Siehe Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Fragen und Antworten zur transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), abrufbar unter: http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/SichereLebensmittel/_Texte/TTIP-FAQ.html (letzter Zugriff: 23.10.2015).

47 Siehe WTO: Schedule of Commitments – European Communities and their Member States, 15. April 1994, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_commitments_e.htm (letzter Zugriff: 26.11.2015).

48 BMWi: Kurzerläuterungen zum TTIP-Verhandlungsmandat, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/ttip-mandat-erlaeuterung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 27.8.2015).

49 BMWi: Positionspapier der Bundesregierung zu den TTIP-Verhandlungen der EU-Kommission mit den USA im Bereich Kultur und Medien, Berlin, 7. Oktober 2015.

unter Vorbehalt stimmte sie den Verhandlungen über Investitionsschutz im Abkommen mit Kanada zu. Die Bundesregierung war lange Zeit der Meinung, dass Investitionsschutzabkommen zwischen Ländern mit hochentwickelten Rechtssystemen nicht notwendig seien.⁵⁰ Sie behielt sich vor, erst nach Abschluss der Verhandlungen und nach Evaluierung des Verhandlungsergebnisses zu entscheiden, ob sie dem Investitionskapitel zustimmt. Mittlerweile argumentiert Wirtschaftsminister Gabriel jedoch, dass TTIP Vorbild für einen modernen Investitionsschutz weltweit werden kann. Im Februar 2015 unterbreiteten er und seine Amtskollegen aus Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg, Dänemark und Schweden konkrete Vorschläge für Verbesserungen des Investitionsschutzes und der Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren (Madrid-Papier). Darin sprachen sich die Minister für mehr Transparenz und Legitimität in Schiedsverfahren aus, etwa indem ein ständiges Sekretariat eingerichtet und ein Berufungsmechanismus geschaffen werden. Im Vorschlag der Europäischen Kommission vom Oktober 2015 finden sich viele dieser Punkte wieder. Im Mustervertrag der Kommission wird das Recht von Staaten, im öffentlichen Interesse regulierend tätig zu werden, deutlich gestärkt. Zudem sieht der Vorschlag mehr Transparenz in den Verfahren sowie einen Berufungsmechanismus vor. Kern des Vorschlags ist die Schaffung eines permanenten Investitionsgerichtshofs. Der Vorschlag der Europäischen Kommission trägt somit deutlich die Handschrift des deutschen Wirtschaftsministers.

Die öffentliche Debatte um das Konfliktthema TTIP

Nach einer Umfrage (2014) halten 88 Prozent der befragten Deutschen Handel mit anderen Ländern für gut. 79 Prozent sind der Meinung, dass auch ein steigender Handel mit anderen Ländern gut ist.⁵¹ Handelsabkommen wie TTIP sind in der Öffentlichkeit jedoch umstritten. Während laut einer Umfrage vom November 2015 mehr als die Hälfte der Europäer TTIP befürwortet (53 dafür, 32 Prozent dagegen), lehnt die Mehrheit der befragten Deutschen das Handelsabkommen der Europäischen Union mit den USA ab.⁵²

Die Gegner und ihre Argumente

In Deutschland spricht sich eine breite Koalition gegen TTIP und CETA aus, darunter Umweltverbände (beispielsweise BUND, WWF und Greenpeace), Gewerkschaften (DGB, IG Metall, Verdi), Kulturverbände (Deutscher Kulturrat), Konsumentenschutz-NGOs (Foodwatch), Entwicklungshilfe-NGOs (zum Beispiel Brot für die Welt), Kirchen sowie politische Stiftungen wie die Heinrich-Böll-Stiftung. Noch vor der offiziellen Aufnahme der TTIP-Verhandlungen schlossen sich 22 zivilgesellschaftliche Gruppen im Bündnis „TTIP Unfairhandelbar“ zusammen, um ein Ende der in ihren Augen ‚Geheimverhandlungen‘ zu stoppen. Koordiniert wird die Initiative von Campact e.V., der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V., dem Forum Umwelt und Entwicklung, PowerShift, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) und Friends of the Earth Germany. Kampagnenführer für die Anti-TTIP-Koalition ist Campact, eine Organisation, die 2004 aus Attac hervorgegangen ist.

Sie alle kritisieren, dass es den Verhandlungen an Transparenz mangle. Viele befürchten, dass durch TTIP Standards in Europa etwa bei Arbeitnehmerrechten, dem

50 Siehe BMWi: Häufig gestellte Fragen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), abrufbar unter: http://www.bmw.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freihandelsabkommen/TTIP/faqs_did=630990.html (letzter Zugriff: 23.10.2015).

51 Siehe Pew Research Center: Support in Principle for U.S.-EU Trade Pact, 2014.

52 Siehe Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 84, 2015.

Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz, der öffentlichen Daseinsvorsorge, bei Kultur, Tierschutz oder bei Lebensmitteln gesenkt werden könnten. Es wird auch davor gewarnt, dass der steigende Wettbewerb infolge der Handelsliberalisierung Arbeitsplätze vernichten und zu einer wachsenden Einkommensungleichheit in Deutschland führen werde.

Kein Thema wird jedoch so kritisch diskutiert wie der Investitionsschutz. Investorenschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung (Investor-state dispute settlement, ISDS) würden Unternehmen Sonderrechte auf Kosten von Staat und Bürger geben. Viele fürchten, dass es zu einer Klagewelle seitens US-Unternehmen kommen werde. Zudem wird das Investitionsschutzkapitel häufig als Einfallstor begriffen, mit dem sich ausländische Firmen in den Markt einklagen können. Gewarnt wird zudem, dass ISDS zu einer Gesetzgebungsbremse, dem sogenannten ‚regulatory chill‘ führen könnte. Aus Angst vor einem Schiedsgerichtsverfahren und damit verbundenen Kosten könnte ein Staat eine Gesetzesnovelle zurückziehen oder ändern. Ähnliches wird hinsichtlich der Regulierungskooperation befürchtet; insbesondere der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Regulierungsausschuss ist den Kritikern ein Dorn im Auge. Kritisiert wird schließlich auch, dass sich TTIP negativ auf Drittländer, gerade Entwicklungsländer, auswirken und diese im Welthandel weiter marginalisieren könnte. So bedeute die gegenseitige Marktöffnung zwischen den USA und der Europäischen Union eine relative Verschlechterung des Marktzugangs für andere Länder. Diese hätten mit handelsumlenkenden Effekten und einer Präferenzerosion zu rechnen.

Die Befürworter und ihre Argumente

Die Befürworter von TTIP unterstreichen dahingegen die möglichen positiven Effekte des Abkommens für Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze und die Gestaltung der Globalisierung. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) zusammen mit seinen Mitgliedsverbänden sowie der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH), der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA), der Arbeitgeberverband Gesamtmetall oder auch der Verband Die Familienunternehmer (ASU) setzen sich für ambitionierte Abkommen wie TTIP und CETA ein.⁵³ Besonders aktiv ist der BDI mit seiner Pro-TTIP-Informations- und Dialogoffensive „Klare Regeln, echte Chancen“.⁵⁴

In TTIP sieht die deutsche Wirtschaft eine Chance, Barrieren im transatlantischen Handel abzubauen und so Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze zu fördern. Die USA sind ein wichtiger Handels- und Investitionspartner für Deutschland. Einer Umfrage zufolge beurteilen über zwei Drittel (70 Prozent) der befragten Unternehmen ein Handelsabkommen mit den USA positiv, während lediglich 3 Prozent negative Erwartungen haben. Besonders der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse steht im Zentrum des Interesses. Denn heute sind nicht mehr Zölle, sondern nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTBs) die größten Barrieren im EU-US-Handel. Umso wichtiger ist eine Stärkung der

53 Siehe beispielsweise Deutscher Industrie- und Handelskammertag: TTIP. Chancen für Beschäftigung und Wirtschaft nutzen! BDA, BDI, DIHK und ZDH für zielgerichtete Verhandlungen, 10.11.2014, abrufbar unter: <http://www.dihk.de/presse/meldungen/2014-11-10-pm-verbaende-ttip> (letzter Zugriff: 26.11.2015).

54 Siehe Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Industrie Pro TTIP, abrufbar unter: <http://industrieprotip.tumblr.com> (letzter Zugriff: 29.4.2016); BDI: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), <http://bdi.eu/themenfelder/aussenwirtschaftspolitik/ttip/> (letzter Zugriff: 26.11.2015).

Regulierungskooperation. 85 Prozent der Befragten halten die Anpassung beziehungsweise gegenseitige Anerkennung von gleichwertigen Normen, Standards und Zertifizierungen für wichtig bis besonders wichtig. Der Anteil der Befürworter liegt in fast allen Industriebereichen bei über 80 Prozent (im Bereich der personalbezogenen Dienstleistungen bei 72 Prozent). Zweitwichtigstes Thema ist für die befragten Unternehmen die Vereinfachung der Zollabwicklung (83 Prozent), an dritter Stelle folgt der Abbau von Zöllen (75 Prozent). Die Entwicklung einheitlicher transatlantischer Standards liegt mit über 70 Prozent an vierter Stelle. Der Investorenschutz sowie flexiblere Visalösungen kommen auf über 50 Prozent Zustimmung.⁵⁵ Zudem soll ein Abkommen verhandelt werden, das Vorbildcharakter für nachfolgende Abkommen haben wird. Mit TTIP soll die Europäische Union die Globalisierung gestalten. „Wir Europäer müssen die Globalisierung gestalten wollen. Wer nur blockiert, verliert“, sagte beispielsweise BDI-Präsident Ulrich Grillo anlässlich des TTIP-Aktionstages.⁵⁶ In modernen Handelsabkommen gehe es nicht mehr allein um Handelsliberalisierung, sondern zunehmend um die Frage, unter welchen Regeln gehandelt werden soll. TTIP sei eine Chance, Regeln für Themen zu setzen (unter anderem öffentliche Auftragsvergabe, Investitionsschutz, Wettbewerb, Digitales, Nachhaltigkeit), die noch nicht ausreichend in der WTO geregelt sind. TTIP könne so als Sprungbrett für eine Weiterentwicklung der Regeln auch in der WTO dienen. Die Wirtschaft spricht sich deutlich gegen sinkende Standards aus. So liege ein Wettbewerbsvorteil der deutschen Wirtschaft gerade in der hohen Qualität von Produkten und Dienstleistungen. Eine Absenkung von Standards sei somit nicht im Interesse der Unternehmen. Schließlich setzen sich die Befürworter von TTIP für ein offenes Abkommen ein, von dem auch Drittländer profitieren können.

Der Verlauf der Debatte – ein Erklärungsversuch

Der öffentliche handelspolitische Diskurs in Deutschland wird durch die Kritiker dominiert. TTIP wird das größte und ambitionierteste bilaterale FTA weltweit. Der transatlantische Markt stand 2014 für etwa 47 Prozent des globalen BIP,⁵⁷ knapp ein Drittel des weltweiten Handels⁵⁸ und mehr als 60 Prozent der weltweiten ausländischen Direktinvestitionsbestände (aktive Bestände 2014).⁵⁹ TTIP ist zwar nicht das erste FTA, in dem es um Regulierungskooperation und viele andere Handels-Plus-Themen geht. Es ist aber das bislang ambitionierteste unter ihnen. Außerdem ist mit dem Vertrag von Lissabon die Handelspolitik politischer geworden. Dass es auch ein Wahlkampfthema ist, zeigte sich in den Wahlen zum Europäischen Parlament Ende Mai 2014. Dies hat Auswirkungen auf die Inhalte der Handelspolitik. Parlamentarier konzentrieren sich zum einen auf Themen, die eine direkte Auswirkung auf die Wohlfahrt und Arbeitsplätze ihrer Wähler haben können. Zum anderen rücken Themen in den Mittelpunkt wie Umweltschutz oder auch

55 Siehe Deutscher Industrie- und Handelskammertag: *Going International, Erfahrungen und Perspektiven der deutschen Wirtschaft im Auslandsgeschäft, Ergebnisse der IHK Unternehmensumfrage 2014/2015*, Berlin 2015.

56 BDI: *Wer nur blockiert, verliert*, 10.10.2015, abrufbar unter: <http://bdi.eu/artikel/news/wer-nur-blockiert-verliert/> (letzter Zugriff: 26.11.2015).

57 Nach vorläufigen Zahlen der UNCTAD für 2014 siehe United Nation Conference on Trade and Development: *UNCTADSTAT*, 2015.

58 Siehe WTO: *Time Series on International Trade*, abrufbar unter: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDStatProgramHome.aspx?Language=E> (letzter Zugriff: 13.10.2015).

59 Siehe UNCTAD: *UNCTADSTAT*, 2015.

Menschenrechte, die die Überzeugung großer Teile der europäischen Zivilgesellschaft widerspiegeln.⁶⁰

Während dies zwei wichtige Faktoren sind, erklären sie allein jedoch nicht ausreichend den Verlauf des öffentlichen Diskurses zu TTIP in Deutschland. Hinzu kommt ein erhebliches Misstrauen gegenüber der Europäischen Kommission. Dies liegt sicherlich zum einen in dem ungeschickten Umgang mit Transparenz auf Seiten der Verhandlungsführer zu Beginn der Verhandlungen begründet. So wurde das Verhandlungsmandat für die TTIP-Verhandlungen erst Anfang Oktober 2014 – mehr als ein Jahr nach Beginn der Verhandlungen – veröffentlicht.⁶¹ Auch die Informationsoffensive der Kommission seit Ende 2014 – für kein Handelsabkommen haben Vertreter der Kommission so intensiv in den EU-Mitgliedstaaten geworben wie für TTIP⁶² – konnte den Eindruck in der Öffentlichkeit nicht revidieren, dass die Verhandlungen im Geheimen geführt werden. Zum anderen zeigt sich im TTIP-Diskurs eine grundlegende Vertrauenskrise der Europäischen Union. Die Kritiker rechnen damit, dass die Kommission die selbst gezogenen roten Linien überschreiten wird. Gerade hinsichtlich der Verhandlungen mit den USA wird die Verhandlungsmacht der Kommission immer wieder infrage gestellt. Die Verhandlungen zu CETA hatten kaum Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erregt. Dies änderte sich erst mit dem Beginn der TTIP-Verhandlungen. Es ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass die starke Opposition auch im Image der USA in Deutschland begründet ist. Seit den Kriegen in Afghanistan und im Irak ist dieses deutlich angekratzt. Viele Deutsche hatten auf einen Neuanfang unter Präsident Barack Obama gehofft – und sind enttäuscht worden. In vielen Politikfeldern ist der von Obama versprochene Wandel ausgeblieben. Die Spähaktionen der US-Nachrichtendienste, allen voran die NSA-Affäre im Sommer 2013, verstärkte in der Öffentlichkeit das Misstrauen gegenüber den USA. In einer Meinungsumfrage vom Juli 2014 gaben 69 Prozent der Befragten an, dass ihr Vertrauen in die USA gesunken sei. 57 Prozent der Befragten wollten eine größere Unabhängigkeit von den USA.⁶³ Zudem ist die öffentliche Debatte durch zahlreiche Vorurteile geprägt, dass die USA zum Beispiel niedrigere Verbraucherschutzstandards hätten und US-Unternehmen besonders häufig Schiedsgerichtsverfahren anstrengen würden. Eine Umfrage aus dem Jahr 2014 zeigt, dass Deutsche EU-Schutzstandards (94 Prozent) signifikant mehr vertrauen als US-Standards (2 Prozent).⁶⁴

Hinzu kommt, dass die TTIP- und CETA-Kritiker einen deutlichen zeitlichen Vorsprung gegenüber den Befürwortern hatten. Bereits vor der ersten Verhandlungsrunde schlossen sie sich im Bündnis „TTIP Unfairhandelbar“ zusammen. Die Europäische Kommission hingegen warb in den ersten Verhandlungsmonaten kaum für das Abkommen, da sie nach eigenen Aussagen unterschätzt hatte, auf welche Ablehnung TTIP in der Öffentlichkeit stoßen würde. TTIP war zwar ein Projekt der Bundeskanzlerin, doch musste sich die neue Große Koalition zunächst auf Kernpositionen in der Handelspolitik verständigen, bevor sie damit an die Öffentlichkeit gehen konnte. Auch die Wirtschaft hatte die Opposition

60 Vgl. Jennifer Hillmann/David Kleimann: Trading Places: The New Dynamics of EU Trade Policy Under the Treaty of Lisbon, Economic Policy Paper Series, Washington D.C. 2010, S. 9-10.

61 Siehe Council of the European Union: TTIP Negotiating Mandate Made Public, Brussels, 9. Oktober 2014, ST 14095/14 PRESSE 507.

62 Zudem richtete die Europäische Kommission im Januar 2014 eine Beratungsgruppe ein, die TTIP Advisory Group. Ihr gehören Vertreter von NGOs, Gewerkschaften, Verbraucherschutzorganisationen und der Wirtschaft an.

63 Vgl. Der Spiegel: Umfrage. Deutsche wollen größere Unabhängigkeit von USA, 6.7.2014.

64 Siehe Pew Research Center: Support in Principle for U.S.-EU Trade Pact, 2014.

unterschätzt und mit der Mobilisierung entsprechend spät begonnen. Die TTIP-Kritiker konnten somit schnell die Diskurshoheit für sich beanspruchen. Dies liegt auch darin begründet, dass es ihnen gelang, komplexe Themen auf einfache Botschaften zuzuspitzen. Mit Themen wie Lebensmittelsicherheit griffen sie die Ängste in der Bevölkerung auf. Im Mittelpunkt ihrer Kampagne stand zunächst das sogenannte ‚Chlorhühnchen‘. Die Europäische Union verbietet den Import von Geflügel, das mit gechlortem Wasser desinfiziert wurde. Nachdem das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) öffentlich betonte, dass es keine gesundheitlichen Gefahren für den Verbraucher sieht, rückten gentechnisch veränderte Organismen, Hormonfleisch und Fleisch geklonter Tiere in das Zentrum der Anti-TTIP-Kampagne. Den TTIP-Befürwortern fällt es hingegen deutlich schwerer, die Vorteile von Handelsabkommen anschaulich darzustellen. Ihre Argumentationen sind komplexer. Das Argument ‚Globalisierung gestalten‘ ist abstrakt; die möglichen Gewinne durch TTIP sind nicht genau zu berechnen.

Den Vorsprung konnten die Kritiker auch deswegen so weit ausbauen, da sie ihre Kampagne von Beginn an intensiv über die Sozialen Medien führten. Noch heute dominieren sie die Debatten auf Facebook, in Blogs oder auch auf Twitter. Die Mobilisierungskraft durch das Internet ist groß. Campact organisiert zudem Unterschriftenaktionen, Briefaktionen an Abgeordnete, Informationsveranstaltungen, Bürgerdialoge, TTIP-Foren und Demonstrationen. Online-Petitionen sind ein Instrument, mit dem sich Bürger einfach per Mausklick am politischen Meinungsbildungsprozess beteiligen können. Noch im Sommer 2015 hatten die Positionen von Campact und „Stop TTIP“ einen Anteil von 92 Prozent an der Kommunikation zu TTIP bei Facebook und Twitter. Besonders aktiv war die Protestbewegung während der Wahlen zum Europäischen Parlament 2014. Ihren bisherigen Höhepunkt fand sie in der Demonstration am 10. Oktober 2015 in Berlin. Die TTIP-Befürworter taten sich hingegen lange Zeit schwer mit den Sozialen Medien. Erst mit der BDI-Initiative ist ihre Präsenz deutlich gestiegen; die Dominanz der TTIP-Kritiker ist jedoch ungebrochen.⁶⁵

Schließlich ist in Deutschland die wirtschaftliche Lage gut. Die Wachstumsaussichten sind stabil, die Beschäftigungslage sehr gut. Für viele wirkt Deutschland wie eine Insel der Stabilität in einer Welt, die immer fragiler und unsicherer wird. Viele sehen daher keine Notwendigkeit, Märkte weiter zu öffnen, um Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. Viele bewerten die Risiken größer als den möglichen Nutzen. TTIP ist eine Projektionsfläche für viele Ängste der Bevölkerung: die Angst vor einer wachsenden Globalisierung, einer fortschreitenden Digitalisierung der Arbeitswelt, weltweiten Krisen und Konflikten.

Ausblick

Handelspolitik ist eine der ältesten Gemeinschaftspolitiken der Europäischen Union. Mit dem Lissabon-Vertrag ist die Europäische Union noch einmal deutlich gestärkt worden.

„Der Wegfall der handelspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten in den bis 2009 von der ausschließlichen EU-Zuständigkeit ausgenommenen Bereichen bedeutet zum einen den Verlust des unmittelbaren Verhandlungseinflusses. Zum anderen ist aber davon auszugehen, dass sich die Mitgliedstaaten eine Mitsprache an den Verhandlungen absichern, indem sie Abkommenskapitel zu Bereichen

65 Matthias Bauer: Klicks gegen TTIP. Netzaktivismus als Mittel zur Massenmobilisierung, KAS Analysen & Argumente 174, Juni 2015; Matthias Bauer: Emotionen statt Argumente. Hintergründe zu den Protesten gegen TTIP, KAS Analysen & Argumente 173, Juni 2015.

befördern, die ein „Gemischtes Abkommen“ notwendig machen (z.B. durch Klauseln zur kulturellen, forschungspolitischen oder außenpolitischen Zusammenarbeit).“⁶⁶

Dies prognostizierte der Politikwissenschaftler Maurer 2012 und hatte damit Recht: Die Mitgliedstaaten haben ihren Einfluss auf die EU-Handelspolitik nicht verloren. Sie haben nicht nur erfolgreich mehr Transparenz in den Verhandlungen gefordert. Dass sie ihr Mitspracherecht offensiv einfordern, zeigt sich zudem an zwei Debatten: Zum einen, ob es sich bei Abkommen wie TTIP und CETA um gemischte Abkommen handelt, und zum anderen, ob es eine vorläufige Anwendung von denjenigen Teilen geben soll, die in die ausschließliche Kompetenz der EU fallen.

Deutschland ist in der EU-Handelspolitik dabei ein ganz besonders wichtiger Akteur. Der Politikwissenschaftler Falke konstatierte 2012, dass der Exportweltmeister Deutschland bereits in den 1980er Jahren seine liberale Führungsrolle in der Europäischen Union verloren habe: „Deutschland neigte jetzt viel stärker dazu, die Agendasetzung der Europäischen Kommission zu akzeptieren, anstatt sie aktiv mitzubestimmen.“⁶⁷ Deutschland habe in den folgenden Jahrzehnten sein Interesse an Marktöffnung immer wieder dem europäischen Integrationsprojekt sowie den Befindlichkeiten des französischen Partners untergeordnet. Deutschland fehlten handelspolitische Kapazitäten und das Wirtschaftsministerium habe an Einfluss gegenüber anderen Ressorts verloren. Der politische Druck der Anti-Globalisierungsbewegung habe den Niedergang der liberalen Führungsstärke zementiert.

Die aktuelle Handelspolitik Deutschlands ist in der Tat nicht rein liberal. Die Bundesregierung setzt sich für weltweit offene Märkte ein, aber nicht, ohne deutliche rote Linien zu ziehen und Marktöffnung zu konditionieren. Deutschland ist jedoch kein stiller Zuschauer in der Handelspolitik, sondern nimmt eine neue Führungsrolle ein. Nicht nur der Vorschlag der Kommission zu einem modernisierten Investitionsschutz trägt deutlich die Handschrift der Bundesregierung. Auch in anderen Dossiers (beim Thema Regulierungskoordination, Kultur, der öffentlichen Daseinsvorsorge oder auch der Nachhaltigkeit) spiegelt die Verhandlungslinie der Kommission die Positionen der Bundesregierung wider. Deutschlands zentrale Rolle in der EU-Handelspolitik liegt zum einen an der wirtschaftlichen Stärke des Landes. Zum anderen geben die innenpolitischen Zwänge Deutschland eine erhebliche Verhandlungsmacht in Brüssel. Um es in den Worten von Putnam zu sagen: Der engere Win-Set in Deutschland (Ebene III) stärkt die Verhandlungsmacht des Landes in der Europäischen Union (Ebene II). Dadurch wird auch der Spielraum der Europäischen Kommission schmaler, Kompromisse mit den Verhandlungspartnern auf internationaler Ebene (Ebene I) einzugehen. Wie sich dies auf die laufenden Verhandlungen mit den USA auswirken wird und ob TTIP so ambitioniert wird, wie die Kommission hofft, bleibt dementsprechend abzuwarten.

66 Maurer: Handelspolitik und internationale Abkommen, 2012, S. 137.

67 Falke: Einflussverlust: Der Export(vize)weltmeister, 2011.