

TTIP – die strategische Agenda

Jens van Scherpenberg

Zusammenfassung

Bei TTIP geht es nicht allein um den Abbau von Zöllen, um Produkt- und Umweltstandards, um Marktzugang und Investorenschutz. Angetrieben werden die Verhandlungen durch grundlegende geopolitisch-strategische Ziele. Vorgeblich steht nichts weniger als die Zukunft des politischen „Westens“ auf dem Spiel, ist die Errichtung einer „wirtschaftlichen NATO“ das Ziel. Doch mit diesen höchsten Zielen verbinden die Verhandlungspartner sehr konträre Erwartungen: Für die USA geht es um die Wiederherstellung ihrer durch die Krise geschwächten Führung in der Weltwirtschaft; für die EU um die Einbindung der USA in ein festes wirtschaftspolitisches Regelwerk, damit um die anerkannte gleichrangige Teilhabe an eben dieser Führung. Beides erscheint kaum vereinbar, der Ausgang der TTIP-Verhandlungen daher denkbar ungewiss.

Vom EU-Binnenmarkt zu TTIP: Aus Konkurrenten sollen Partner werden

In der ersten Februarwoche 2015 fand in Brüssel die achte europäisch-amerikanische Verhandlungsrunde über die geplante Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) statt. Sie sollte endlich substantielle Fortschritte bei den bislang noch nicht sehr weit gediehenen Verhandlungen bringen. Denn das Ziel, das Abkommen bis Ende 2015 fertig zu verhandeln, steht. Mit TTIP und dem bereits fertig verhandelten kanadisch-europäischen Freihandelsabkommen CETA (Canada EU Trade Agreement) soll ein großer einheitlicher transatlantischer Markt geschaffen werden, auf dem die Unternehmen frei von Zöllen und kostspieligen Importprozeduren Handel treiben und ihre jeweilige Wettbewerbsstärke ausspielen können; ein Markt, auf dem bestehende Normen, Regelungen und Vorschriften vereinheitlicht oder gegenseitig als gleichwertig anerkannt



Dr. Jens van Scherpenberg
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

werden und es staatlichen Instanzen versagt ist, einseitig neue Beschränkungen und Auflagen für die Wirtschaft einzuführen, ohne sich mit dem Abkommenspartner darüber zu verständigen, kurz: ein einheitlicher Markt, auf dem allein die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen über ihren Erfolg entscheidet.

Es scheint, als ob die USA mit TTIP erreichen würden, was schon vor 26 Jahren, im Februar 1989 der damalige amerikanische Wirtschaftsminister Robert Mosbacher unter dem Eindruck des EG-Programms zur Vollendung des Binnenmarktes forderte: einen „Platz am Tisch“ des Binnenmarktes für die USA, damit die EU sich nicht zu einer „Festung Europa“ entwickle. Und schon damals waren es nicht nur ökonomische Interessen, nicht zuletzt von den großen europäischen und amerikanischen Unternehmen vorgebracht, die sich davon eine Senkung ihrer Kosten und eine Erweiterung ihrer Märkte erhofften. Auch strategische Gesichtspunkte führten zu immer neuen Initiativen für ein Transatlantisches Freihandelsabkommen (TAFTA). Besorgte „Atlantiker“ im außenpolitischen Establishment der USA und der EU-Staaten verfolgten das Ziel, den nach dem Wegfall der Bedrohung durch die Sowjetunion verloren gegangenen sicherheitspolitischen „Kitt“ des atlantischen Bündnisses durch einen neuen wirtschaftlichen Kitt zu ersetzen.

Beide Interessenlagen scheiterten jedoch an der starken politischen Logik des europäischen Binnenmarktprogramms.

Dieses war Mitte der 1980er Jahre schließlich lanciert worden, um der stagnierenden Wirtschaft der damaligen EG, die gegenüber den weltwirtschaftlichen Hauptkonkurrenten USA und Japan immer weiter zurückzufallen drohte, neuen Schwung zu verleihen. Es war also eine bewusste – und erfolgreiche – wirtschaftliche Kampfansage an die beiden anderen Wirtschaftsgrößmächte. Dass das Ende des Ost-West-Gegensatzes der neugewonnenen Wachstumsschub in Europa einen zusätzlichen politischen Schub verlieh, kam als historischer Glücksfall hinzu.

Das Beispiel des Binnenmarktprogramms erwies sich vor dem Hintergrund eines nun wirtschaftlich und politisch zusammenwachsenden Europas auch international als enorm attraktiv. Die EU konnte eine Rei-

he von Freihandels- und Assoziationsabkommen mit dritten Ländern abschließen. Und die neuen EU-weiten Normen, Standards und Zertifizierungsverfahren wurden zu Referenzgrößen für andere Handelsmächte, die den neugeschaffenen einheitlichen Markt für sich nutzen wollten. Mit der Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion 1999 wurden nicht nur die wirtschaftliche Konsequenz aus der Vollendung des Binnenmarktes und die politische Konsequenz aus der Einheit Deutschlands gezogen. Der Euro war auch eine bewusste Herausforderung an die überragende Dominanz des amerikanischen Dollar als Weltwährung (van Scherpenberg, GWP 4/2009).

Binnenmarkt und Währungsunion waren Teil eines wirtschaftlichen und politischen Emanzipationsprogramms der EU-Staaten gegenüber der dominanten westlichen Führungsmacht USA, um innerhalb, notfalls auch außerhalb des westlichen Bündnisses ihre Interessen wirksamer durchsetzen zu können.

Die EU hatte es daher nicht nötig, sich um der vergleichsweise bescheidenen Wachstumsgewinne, die von einem transatlantischen Freihandelsabkommen zu erwarten wären, auf Kompromisse mit den USA einzulassen, die diesem Emanzipationsanspruch zuwider gelaufen wären, auch wenn immer neue Dialogforen und „High-Level-Groups“ immer neue Vorschläge in dieser Richtung machten.

Wenn die Vorschläge der letzten dieser Arbeitsgruppen, die bezeichnenderweise als „High-Level-Group on Jobs and Growth“ firmierte, vor zwei Jahren von den politischen Führern auf beiden Seiten des Atlantik angenommen und in konkrete Verhandlungsmandate für ein neues umfassendes transatlantisches Integrationsabkommen, eben TTIP, gegossen wurden, dann nicht deshalb, weil diese Vorschläge überzeugender gewesen wären als die bisherigen. Dass nun auf einmal die Zeit reif schien für ein solches Abkommen, hat andere Gründe: die Finanzkrise und China.

Zunächst erhoffen sich beide Seiten von TTIP einen Wachstumsschub für ihre krisenbeutelten Wirtschaften. Darüber hinaus aber wollen sie der Herausforderung ihrer führenden Position in der Weltwirtschaft

durch den Aufstieg Chinas begegnen. Das macht sie zu scheinbar natürlichen Partnern. Es gehe darum, die künftigen Standards für die Weltwirtschaft zu setzen, bevor man die Fähigkeit dazu an China verliere, heißt es. Und von dem so artikulierten gemeinsamen weltwirtschaftlichen Führungsanspruch ist es nur ein kurzer Weg zur ideologischen Überhöhung dieses Ziels in nichts geringeres als die „strategische Einheit des Westens“, die sich an TTIP zu bewähren habe (Philipp Stephens, Financial Times, 8.4.2014). Hinter solchen höchsten Titeln verbirgt sich freilich die Tatsache, dass beide Seiten mit TTIP strategische Zwecke verfolgen, die schwerlich vereinbar sind.

TTIP als Wachstumsprogramm

Einig sind sich die USA wie die EU und ihre Führungsmächte in der Erwartung, dass TTIP durch die Senkung der Kosten sowie die Öffnung der Märkte für neue Geschäfte zu höheren Gewinnen der Unternehmen und damit zu mehr Kapitalwachstum führen und so dazu beitragen könne, die Finanz- und Wirtschaftskrise in den westlichen Wirtschaftsnationen endlich zu überwinden. Bestärkt werden sie darin nicht nur von den großen Unternehmen und ihren Verbänden auf beiden Seiten des Atlantik, sondern auch durch Studien von Wirtschaftsinstituten, die den Nutzen von TTIP für die beteiligten Volkswirtschaften detailliert in zusätzliche Arbeitsplätze und Einkommenszuwächse für den statistischen Durchschnittshaushalt umrechnen. So umstritten und methodisch fragwürdig diese Studien sind, sie erfüllen den politischen Zweck, für den sie in Auftrag gegeben worden sind.

Über die Details des geplanten Abkommens ist trotz anfänglicher restriktiver Veröffentlichungspraxis der beteiligten Institutionen inzwischen einiges bekannt. An dieser Stelle soll es allerdings nicht um diese Details gehen, nicht um Chlorhühnchen oder Gentechnik, sondern um die dahinter stehenden Leitmotive „Nichtdiskriminierung“ und „Investorenschutz“.

Die Logik des geplanten umfassenden Abkommens aus Sicht der politisch Handelnden ist schlüssig: „Wachstum“ ist notwendig,

damit die Bevölkerung Arbeit und damit Einkommen hat, die Staaten selbst die für ihre Aufgaben nötigen Steuereinnahmen erzielen und auf den Finanzmärkten das Kapital für ihren über das Steueraufkommen hinausgehenden Finanzbedarf aufnehmen können. Was wachsen muss, damit sich diese positiven Folgen einstellen, das ist das rentabel angewandte private Kapital. Entscheidende Wachstumsbedingung ist daher die Sicherung des Rechts privater Eigentümer, ihr Kapital gewinnbringend zu investieren. Umgekehrt stellt jeglicher staatliche Eingriff in private Eigentumsrechte grundsätzlich ein Wachstumshemmnis dar. In diesem Sinne sind jegliche politisch-regulativen Auflagen oder Beschränkungen für die Geschäftstätigkeit privater Unternehmen, jegliche Verzerrungen oder Einschränkungen des freien Wettbewerbs durch Marktzutrittsbarrieren für bestimmte Bereiche, durch staatliche Eingriffe in die freie Preisgestaltung, durch direkte oder indirekte Subventionen, die dem eigenen Wirtschaftsstandort und dem dort investierten Kapital Vorteile im internationalen Wettbewerb verschaffen oder zumindest bestehende Wettbewerbsnachteile kompensieren, als Eingriffe in private Eigentumsrechte Wachstumshindernisse. Denn sie begrenzen die Gewinnmöglichkeiten der konkurrenzfähigsten, weil produktivsten und damit profitabelsten privaten Kapitalinvestoren, ja verwehren ihnen ganze potentiell gewinnträchtige Anlagensphären.

Was nach einem eher abstrakten Wachstumsideal klingt, steht auf der Agenda der TTIP-Verhandlungen, bei denen, wie es heißt, kein Sektor tabu ist (sieht man vom Markt für audiovisuelle Medien ab, dessen Öffnung auf Druck Frankreichs ausdrücklich aus dem EU-Verhandlungsmandat ausgeschlossen wurde).

Investorenschutz – Dreh- und Angelpunkt des Abkommens

Die Radikalität des mit TTIP verfolgten Anspruchs auf Freisetzung des privaten Kapitals von staatlichen Eingriffen in seine Eigentumsrechte, d.h. seinen Anspruch auf gewinnbringende Anlage, kommt am deutlichsten in einem Schlüsselbereich des geplanten Abkom-

mens zum Ausdruck, dem Investorenschutz. Die entsprechenden Bestimmungen sollen auswärtigen Investoren aus dem Land des einen Vertragspartners die Möglichkeit geben, wegen Verletzung ihrer Eigentumsrechte durch staatliche Regelungen des anderen Vertragspartners diesen vor besonderen internationalen Schiedsgerichten auf Schadensersatz zu verklagen. Dieser Streitschlichtungsmechanismus (Investor-State Dispute Settlement – ISDS) und seine besondere Problematik sind von Thorsten Hippe in einem ausgezeichneten Fachaufsatz in dieser Zeitschrift (Hippe 2014) erschöpfend diskutiert worden. An dieser Stelle soll es nur um einen Punkt gehen, der bei Hippe eher knapp als „ökonomistischer Bias“ angesprochen wird: Wo die meisten entwickelten rechtsstaatlich verfassten Industriestaaten es sich gemeinhin vorbehalten, und das auch verfassungsrechtlich so regeln, eine rechtliche Abwägung zwischen gemeinwohlverpflichtetem staatlichem Regelungsbedarf und den dadurch eventuell verletzten privaten Eigentumsrechten zu treffen, setzt das ISDS-Verfahren, das im TTIP-Rahmen gelten soll, gegenüber allen nach Abkommensabschluss in Kraft tretenden einseitigen staatlichen Maßnahmen die privaten Eigentumsrechte absolut. Allenfalls wenn eine noch einzusetzende gemeinsame Kommission der Vertragspartner sich auf neue Regulierungsmaßnahmen einigt, entfele für Investoren die Klagemöglichkeit.

Wollte man allerdings – wie viele Kritiker von ISDS – eine Zustimmung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu den Investorenschutzbestimmungen als „Auslieferung der Demokratie an die Konzerne“ interpretieren, träge das die Sache nicht. Beide Seiten – und auf europäischer Seite sind das gerade auch kleinere, wirtschaftsschwächere Mitgliedstaaten mit bislang weniger attraktiven Bedingungen für ausländische Investitionen – rechnen sich aus, dass der Investorenschutz durch das ISDS-Verfahren die Wachstumsbedingungen an ihrem Wirtschaftsstandort stärkt. Und Wachstum gilt ihnen als Grundlage der politischen Stabilität ihrer Demokratien, als die wichtigste Versicherung gegenüber einer demokratischen Machtübernahme durch linke oder rechte radikale Parteien.

Wegen der öffentlichen Kritik an ISDS hat die Europäische Kommission im Herbst

2014 den Punkt Investorenschutz/ISDS zwar zurückgestellt bis zum Ende der Verhandlungen. Zugleich aber hat sie klargestellt, ebenso wie führende deutsche Politiker, dass es nicht in Frage komme, in TTIP auf die ISDS-Bestimmungen zu verzichten, wenn man gleichzeitig gegenüber dritten Staaten auf diesen Bestimmungen bestehe. Gemeint sind die laufenden Verhandlungen mit China über ein Investitionsschutzabkommen.

Damit ist zugleich das zweite gemeinsame Interesse der Verhandlungspartner ausgesprochen: die Außenwirkung von TTIP.

TTIP als „Wirtschafts-NATO“? Die strategische Dimension

Für den damaligen Handelskommissar der EU und TTIP-Verhandlungsführer, Karel de Gucht, besteht „der größte Wert des Abkommens ... in unseren Beziehungen zum Rest der Welt. Warum? Weil die EU und die USA die größten Märkte und die einflussreichsten Standardsetzer der Welt sind. Jeder gemeinsame Ansatz wird diesen Einfluss verdoppeln. Und er kann die Regeln rund um die Welt setzen, auch in Ländern wie Brasilien, Indien, China und Russland ...“ (de Gucht, 2014, Übers. JvS). Und ein amerikanischer Kongressberater stellt klar: „TTIP wird die Regeln für die ganze Handelszone setzen, darunter alles von Regeln für Staatsbetriebe über geistige Eigentumsrechte bis zu staatlichen Subventionen. Mit einer so großen Zone, die die Bedingungen für den Zugang von Nicht-Mitgliedern festlegt (und die Strafen, wenn sie die Regeln nicht einhalten), werden Amerika und Europa die Regeln für den globalen Standard freier Marktwirtschaft bestimmen“ (Grant, 2013, Übers. JvS).

Diese Statements mögen beispielhaft stehen für die Stoßrichtung von TTIP nach außen. Es soll darum gehen, weltweit nicht nur einheitliche Standards und Regulierungen für Produkte und Dienstleistungen, sondern neue restriktive Regeln für staatliche Eingriffe in private Eigentumsrechte ausländischer Investoren durchzusetzen. Auch wenn mittlerweile überall auf der Welt – mit Ausnahme von Nordkorea – der Kapitalismus als herrschende Produktionsweise durchgesetzt ist, sehen dessen beide westlichen Vormächte

ihre Aufgabe noch längst nicht erfüllt. Gegen Staaten, die immer noch im Interesse von Beschäftigung, Wertschöpfung, Einkommensentwicklung an ihrem eigenen Wirtschaftsstandort oder aus anderen Gründen einseitig in die freie internationale Konkurrenz der Marktakteure eingreifen, gilt es den „globalen Standard freier Marktwirtschaft“ erst noch durchzusetzen.

Das ist, darüber sind sich die beiden atlantischen Wirtschaftsmächte im klaren, eine herausfordernde Aufgabe. Nicht umsonst feierte Hillary Clinton noch als US-Außenministerin TTIP als künftige „wirtschaftliche NATO“. Und ein namhafter europäischer Sicherheitsexperte betont: „TTIP kann die NATO erneuern. TTIP handelt nicht nur von Freihandel, es bringt Länder zusammen, die Vertrauen haben in die Institutionen des anderen und die bereit sind, ihren „way of life“ gegen aufsteigende konkurrierende Mächte zu verteidigen“ (van Ham 2013, Übers. JvS).

Der Begriff der „Wirtschafts-NATO“ zirkuliert in der Tat schon seit einigen Jahren diesseits wie jenseits des Atlantik durch Politik und Medien. Er begeistert gleichermaßen Sicherheitspolitiker, die die NATO für ein einzigartiges Erfolgskonzept halten, wie solche, die sie tief in der Krise sehen und sich, wie van Ham, von TTIP ihre Erneuerung erwarten. Doch der Begriff behauptet eine falsche Analogie, die zudem etwas Verräterisches an sich hat. Er ignoriert nicht nur die systemischen Gründe der Krise der NATO seit Ende des Ost-West-Gegensatzes (die hier nicht Gegenstand sein können), sondern auch die grundsätzliche Differenz zwischen der sicherheitspolitischen und der wirtschaftlichen Dimension der transatlantischen Beziehungen.

In der NATO als *Militärbündnis* ergibt sich der Führungsanspruch der USA rein praktisch aus der krassen Asymmetrie der militärischen Kräfteverteilung; das europäische Interesse beschränkt sich auf die Möglichkeit, innerhalb der NATO einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungen der Führungsmacht nehmen zu können. Ein enges transatlantisches *Wirtschaftsbündnis* wie TTIP hingegen wäre ein Bündnis unter Gleichen. Es verbände die beiden führenden westlichen Weltwirtschaftsmächte, die im Handel mit Gütern und Dienstleistungen ebenso wie auf den globalen Finanzmärkten und nicht

zuletzt bei ihrer Wirtschafts- und Währungspolitik einander die schärfsten Konkurrenten sind. Dagegen steht aber der amerikanische Anspruch, durch TTIP (und das asiatisch-pazifische Schwesterabkommen TPP – Trans-Pacific Partnership) seine durch die Finanzkrise und den Aufstieg Chinas erodierte Führungsrolle in der Weltwirtschaftsordnung zurückzugewinnen.

Aus amerikanischer Sicht ist TTIP daher strategisch gesehen das Angebot an die EU, an dieser Führung als maßgeblicher Partner mitzuwirken. Zugleich sind die USA für die Durchsetzung ihres weltwirtschaftlichen Führungsanspruchs auf diese Mitwirkung der EU in ganz anderer Weise angewiesen, als das für ihre militärische Führungsrolle gilt.

Ein solche Mitwirkung bei der Wiederherstellung amerikanischer Führung in der Weltwirtschaft ist jedoch nicht der Zweck, mit dem die EU und ihre Mitgliedstaaten in die TTIP-Verhandlungen gegangen sind. Für sie geht es letztlich darum, die USA in ein klar definiertes Regelwerk einzubinden und sich vor Handelskonflikten, wie sie oft genug die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bestimmten, ein für allemal zu schützen.

Die Verhandlungen erhielten auf europäischer Seite ihren möglicherweise stärksten Impuls aus dem von Obama verkündeten „pivot to Asia“, der Absicht, in Zukunft Asien zum Dreh- und Angelpunkt amerikanischer Außenpolitik zu machen.

Und darin scheinen sie bislang auch erfolgreich gewesen zu sein. Denn die amerikanische „Hinwendung nach Asien“ hat ebenso wie die schon vor den TTIP-Verhandlungen gestarteten TPP-Verhandlungen stark an Dynamik verloren; die USA haben sich wieder verstärkt Europa zugewandt.

Unklar ist allerdings, ob das für die EU-Staaten eine gute oder eine schlechte Nachricht ist. Denn die entscheidende Triebkraft für diese amerikanische „Rückbesinnung“ auf Europa ist die Ukrainekrise.

Die Ukraine-Krise – Stimulans für TTIP?

Die Ukrainekrise hatte sich mit dem Sturz der Janukovich-Regierung erst wenige Wochen lang zugespitzt, da meinte die Frankfurter

Allgemeine Zeitung bereits, als Folge der Krise „neuen Schwung in den Handelsgesprächen“ (FAZ, 24.3.2014) registrieren zu können. Und der US-Handelsbeauftragte Froman stellte fest: „Die Entwicklungen in der Ukraine unterstreichen die ökonomische und strategische Logik (des TTIP-Abkommens).“ (Die Zeit, 16.5.2014).

Tatsächlich wurden nicht nur die TTIP-Verhandlungen intensiv vorangetrieben. Auch die Auseinandersetzung in Politik und Öffentlichkeit mit den Kritikern des Abkommens ist schärfer geworden, gerade in Deutschland, dem Zentrum der TTIP-Kritik. Die Verknüpfung der TTIP-Verhandlungen mit der Wiederbelebung der NATO hat vor dem Hintergrund der erneut beschworenen „Bedrohung durch Russland“ an Gewicht gewonnen.

Die Verhandlungsposition der EU ist durch diese Entwicklung allerdings eher geschwächt worden. Das soll abschließend noch einmal unter Rückgriff auf das umstrittenste und mächtigste Instrument von TTIP, die ISDS-Bestimmungen zum Investorenschutz gezeigt werden. Mit Blick auf die zu erwartenden Konfliktfälle liegt der Verdacht sehr nahe, dass das ISDS-Verfahren einseitig zu Gunsten der USA wirkt.

Amerikanischen Unternehmen etwa böte dieses Verfahren unter TTIP weitreichende Sicherheit vor bzw. Entschädigungsansprüche gegenüber Eingriffen europäischer Regulierungsinstanzen, die womöglich öffentlichem Druck nachgeben, um aus umwelt- oder gesundheitspolitischen Erwägungen Standards für Produkte verschärfen oder deren Marktzugang gar ganz untersagen. Mit ISDS erhalten die USA eine starke Handhabe gegen die Regulierungstätigkeit der EU und gegen den Einfluss auf diese durch die europäische Zivilgesellschaft.

Keinerlei Schutz oder Entschädigungsansprüche böte TTIP umgekehrt EU-basierten Unternehmen gegen einseitige Handelsbeschränkungen und sonstige Wirtschaftssanktionen, die die USA aufgrund ihrer einseitig, willkürlich und oft exzessiv definierten „nationalen Sicherheitsinteressen“ verhängen (Lohmann 2014). Gegen transatlantische Differenzen in der Sanktionspolitik ist TTIP wertlos. Solche Differenzen hat es in der Vergangenheit mehrfach gegeben, etwa was die

US-Sanktionen gegen Kuba, den Iran oder Sudan angeht.

Und es ist wahrscheinlich, dass es schon im laufenden Jahr über die Sanktionen gegen Russland erneut zu einem transatlantischen Konflikt kommt. In der EU werden Sanktionen vom Rat der Europäischen Union als alleinigem Legislativorgan in Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einstimmig beschlossen. Die Sanktionen gegen Russland sind bislang für die Dauer eines Jahres beschlossen worden und bedürfen auch im Falle einer Verlängerung erneut eines einstimmigen Beschlusses. Es ist angesichts der derzeitigen zunehmenden innergemeinschaftlichen Differenzen in der Sanktionspolitik gegenüber Russland gut denkbar, dass für die ab Juni 2015 fällige Verlängerung der wichtigsten Wirtschafts- und Finanzsanktionen eine Einstimmigkeit nicht mehr zu erzielen ist, sie somit auslaufen.

Die USA haben zwar ihre eigenen Russland-Sanktionen eng an die der EU angelehnt; diese sind jedoch vom Kongress mit Gesetzeskraft – und ohne Befristung – beschlossen worden; ihre Beendigung ist an weitreichende Bedingungen geknüpft, deren Erfüllung durch Russland nicht zu erwarten ist. Angesichts der republikanischen Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses seit Januar 2015 ist es also höchst unwahrscheinlich, dass der Kongress einer Aufhebung der Sanktionen zustimmt (Lohmann 2013 und Rennack 2014 erläutern das schwierige Verfahren zur Aufhebung amerikanischer Sanktionen am Beispiel Iran). Wenn aber die EU-Sanktionen gegen Russland fallen, könnten europäische Unternehmen, die dann wieder erlaubte Handels- und Finanztransaktionen mit russischen Firmen vornehmen, selbst als Sanktionsbrecher zum Ziel amerikanischer Strafmaßnahmen gegen ihre amerikanischen Vermögenswerte werden. Die französische Großbank BNP Paris Bas, die – ohne europäisches Recht verletzt zu haben – wegen des Verstoßes gegen amerikanische Sanktionen gegen Sudan und Iran 2014 zu einer Geldstrafe von knapp 10 Mrd. \$ verurteilt wurde, ist hier ein warnendes Beispiel. Eine Klage gegen solche einseitige extraterritoriale Sanktionierung wäre unter einem künftigen ISDS-Regime nicht möglich. Denn solche gravierenden staatlichen Eingriffe in private Ei-

gentsrechte wären aufgrund der zu erwartenden (so auch im CETA-Abkommen enthaltenen) generellen Ausnahmeklausel für Maßnahmen „im Interesse der nationalen Sicherheit“ dem TTIP-Streitschlichtungsverfahren entzogen. Und angesichts der weltweiten Reichweite amerikanischer „nationaler Sicherheitsinteressen“ sind auch dem Anwendungsbereich dieser Klausel durch die USA kaum Schranken gesetzt.

Kommt TTIP?

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Verhandlungsdelegationen sich unter dem Druck der von den politischen Führungen beider Seiten geltend gemachten strategischen Interessen bis Ende 2015 auf einen Abkommenstext einigen. Dann jedoch beginnt erst die eigentliche politische Debatte, in der es darum gehen wird, ob das Abkommen wirklich im nationalen Interesse der beteiligten Staaten ist. Und diese Debatte dürfte vor allem auf EU-Seite heftig werden.

In den USA bedarf der Präsident zum Abschluss des Abkommens der Ermächtigung des Kongresses durch die Trade Promotion Authority (TPA), die es erlaubt, das Handelsabkommen im sogenannten Fast Track-(Schnell-)Verfahren, in dem nur die Annahme oder Ablehnung des gesamten Abkommens, jedoch keine Änderung zulässig ist, ratifizieren zu lassen.

Zwar hat die republikanische Kongressmehrheit erkennen lassen, dass sie bereit ist, dem Präsidenten diese Ermächtigung zu geben. Fraglich bleibt dennoch, ob es im Wahljahr 2016 noch gelänge, TTIP aus dem Wahlkampf herauszuhalten und seine Ratifizierung im Kongress abzuschließen.

In der EU gibt es noch keine Klarheit über das Ratifizierungsverfahren. Wahrscheinlich aber wird TTIP als „gemischter Vertrag“ behandelt, der sowohl in die alleinige Kompetenz der EU wie in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt. In diesem Fall ist über die Ratifizierung durch den Rat der EU und das Europäische Parlament nach dem EU-Vertrag hinaus die Zustimmung aller nationalen Parlament der Mitgliedstaaten erforderlich. Dass TTIP in allen 28 nationalen Parlamenten eine Mehrheit

findet, ist wenig wahrscheinlich. Die neue griechische Regierung unter Alexis Tsipras hat bereits klargestellt, das Abkommen auf keinen Fall ratifizieren zu wollen. Gleichwohl könnte die EU-Kommission bei TTIP ebenso wie bei CETA die Öffentlichkeit vor vollendete Tatsachen stellen, indem sie eine vorläufige Anwendung“ des Abkommens verfügt, durch die es auch ohne Ratifizierung bereits rechtliche Wirkung entfaltet.

Aber selbst wenn TTIP scheitern sollte, bleibt es notwendig, sich zu verdeutlichen, welche weitreichende und vermessene Weltordnungsansprüche die beiden atlantischen Partnermächte damit angestrebt – und wenn möglich keineswegs aufgegeben haben.

Literatur

- Dan Grant, „Transatlantic trade: Is China in or out?“, The Hill Congressional Blog, 22. Juli 2013, <http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/312613-transatlantic-trade-is-china-in-or-out>.
- Karel de Gucht, „The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Where do we stand on the hottest topics in the current debate?“, Rede vor der Atlantik-Brücke, Düsseldorf, 22.1.2014; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-52_en.htm.
- Peter van Ham, The Geopolitics of TTIP, Clingendael Institute Policy Brief, Oktober 2013, S.4; www.clingendael.nl/publication/geopolitics-ttip.
- Thorsten Hippe, Investitionsschutz in TTIP und CETA: ein ökonomischer Staatsstreik gegen die Demokratie? GWP 4/2014, 541-551.
- Sascha Lohmann, Unilaterale US-Sanktionen gegen Iran. Hohe Hürden für Erleichterungen, SWP-Aktuell 2013/A 63, Oktober 2013; http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A63_lom.pdf.
- Sascha Lohmann, Minenfelder der US-Außenwirtschaftspolitik. Unilaterale Finanzsanktionen im Dienst nationaler Sicherheit, SWP-Aktuell 2014/A 71, November 2014
- Dianne E. Rennack, Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Re-

strictions (Congressional Research Service) 11. Dezember 2014; <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/R43311.pdf>

Jens van Scherpenberg, Die Finanzkrise und die Zukunft des Dollar als Weltwahrung, GWP 4/2009, 515-529.