Prof. Dr. Volker Perthes, Direktor, Stiftung Wissenschaft und Politik

TTIP: Die strategischen Prioritäten der Anderen (Zusammenfassung)

SWP

Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit **Stiftung Wissenschaft und Politik**

1. Die USA

- Große Handelsabkommen (TTIP, aber auch TPP) werden in den USA nicht nur unter ökonomischen, sondern primär auch unter geopolitischen Gesichtspunkten debattiert. Dabei lassen sich zwei Argumentationsstränge unterscheiden: Ein „realpolitischer“ und ein „ordnungspolitischer“.
- In der realpolitischen Diskussionslinie gilt TTIP als Instrument zum Machterhalt des Westens; er soll bestehende Allianzen stärken; die erwarteten ökonomischen Gewinne sollen die jeweiligen Bündnispartner revitalisieren. TTIP und TPP werden in diesem Sinne auch als Instrumente betrachtet, um den relativen „Niedergang des Westens“ aufzuhalten, eine Allianz gegen China zu schmieden (TPP) oder die Kohäsion des Westens gegenüber Russland zu stärken (TTIP).
- In der ordnungspolitischen Argumentationslinie wird TTIP wie auch TPP vor allem als Instrument zu Gestaltung der zukünftigen Welthandelsordnung betrachtet. Es geht um möglichst faire Wettbewerbsbedingungen (level playing field): Amerikanische Unternehmer und Arbeiter sehen sich durch Staaten mit niedrigeren Standards oder mit einer starken Rolle staatlicher Unternehmen benachteiligt. Investitionsschutzklauseln gelten als wichtig, um auch hier Standards zu setzen. Insgesamt gehe es darum, über ein normales Freihandelsabkommen hinaus das multilaterale Handelssystem insgesamt zu formen und globale Regeln zu setzen.
- Wenn der Westen das jetzt nicht schaffen werde, würden später Staaten wie China die Regeln setzen. Wenn es dem Westen aber gelinge, seine Regeln durchzusetzen, erhöhe dies auch das Ansehen des westlichen Modells (Demokratie und Marktwirtschaft). Hier treffen sich also durchaus geopolitische und ordnungspolitische Begründungsmuster. Dabei mischt sich die Präferenz für TTIP und TPP gerade im Kongress oft mit einer generellen Skepsis gegen multilaterale Abkommen.
- Selbstverständlich gibt es in den USA auch Gegner. Dabei richtet sich die Gegnerschaft insbesondere von Gewerkschaften und Umweltgruppen eher gegen TPP, weil hier (ähnlich wie bei europäischen TTIP-Gegnern) eine Senkung von Standards befürchtet wird. Das gilt für TTIP nicht. Gelegentlich wird allerdings gefragt, ob die EU in der Lage ist, ihre hohen Standards auch in allen EU-Ländern durchzusetzen.
- Strategische Priorität für den US-Präsidenten hat TPP. Der Kongress ist allerdings bei TPP skeptischer als bei TTIP. Es ist sehr unsicher, ob der Kongress bereit ist, der Regierung die so genannte TPA (Trade Promotion Authority) zu geben, die die Ratifizierung der Abkommen erleichtern würde (es geht dann nur um Zustimmung oder Ablehnung, nicht um die Beschlussfassung und eventuelle Neuverhandlung einzelner Elemente). Es ist auch unwahrscheinlich, dass der Kongress diese Autorisierung nur für TTIP einräumen würde. Allerdings könnte der Kongress sich anderweitig selbst binden, um TTIP passieren zu lassen.

- Regelungen zum Investorenschutz (ISDS) sind wegen ihrer globalen Vorbildwirkung vor allem der Administration wichtig. Aufgrund der geopolitischen Bedeutung, die TTIP auch TPP beigemessen wird, scheint dies allerdings keine absolute rote Linie zu sein.

2. Westliche Partner und Schwellenländer

- Staaten, die bereits ein Freihandelsabkommen oder eine Zollunion mit den USA oder der EU unterhalten (insbesondere Norwegen, Schweiz, Türkei, Kanada, Mexiko) sind aus politischen und ökonomischen Gründen daran interessiert, eine Integrations- oder Mitgliedschaftsperspektive für TTIP zu erhalten. Diese Staaten sind sich bewusst, dass sie bei den ohnehin komplizierten Verhandlungen nicht mit am Tisch sitzen können. Ohne eine Mitgliedschaftsperspektive würden Staaten wie die Türkei sich (nicht zuletzt angesichts der geopolitischen Debatte über TTIP) als NATO-Mitglieder zweiter Klasse behandelt sehen. Kanada, aber auch die Türkei, befürchten wirtschaftliche Verluste auf dem amerikanischen bzw. dem EU-Markt, wenn die EU bzw. die USA dank TTIP auf auf dem jeweils anderen Markt wettbewerbsfähiger würden und es deshalb zu Handelsumleitungen käme.
- In China, Indien und anderen Schwellenländern befürchtet man vor allem, künftig Standards akzeptieren zu müssten, ohne ein Mitspracherecht darüber zu haben. Die Sorge ist, dass Dritte sich immer noch an beide Standards halten müssten, wenn sie in die USA und in die EU exportieren wollen, während USA und EU ihre Standards gegenseitig akzeptieren. Mit Interesse wird auch betrachtet, wie die USA und die EU bei TTIP mit Ursprungsregeln umgehen. Einige Stimmen in China sehen TTIP und TPP auch als Anreiz, eigene Reformen voranzutreiben und selbst höhere Standards zu erreichen.
- Die „geopolitische Argumentation“ in China spiegelt zum Teil die in den USA: Chinesischen Kommentatoren weisen darauf hin, dass TTIP bzw. TPP sich primär gegen China und die anderen BRICS richte; die USA und die EU versuchten, den Welthandelt zu dominieren. Notwendig sei deshalb ein Gleichgewicht durch eigene Blockbildung. China fördert deshalb die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) zwischen den Mitgliedern der ASEAN und sechs weiteren asiatischen Staaten. Einige „realpolitische“ Kommentatoren sprechen oft auch davon, dass China die transatlantischen Bemühungen durch Einsatz eigenen Kapitals und eigener Handelsanreize aktiv unterminieren solle.
- Kritische Stimmen aus den Schwellenländern, aber auch aus Industriestaaten, befürchten eine Blockbildung, die zu einer Fragmentierung der Welthandelsordnung, zum Bedeutungsverlust der WTO und zu verstärktem Protektionismus außerhalb der Blöcke führen könnte. Wahrscheinlich ist tatsächlich, dass es mehr regionale Freihandelsabkommen geben wird, nicht unbedingt aber einen Block der Schwellen- und Entwicklungsländer – deren Interessen sind dafür zu divers. Denk-

bar ist auch, dass einige Schwellenländer in der WTO kompromissbereiter werden, um die USA und die EU im multilateralen Rahmen zu halten.

3. Empfehlungen

- Für die EU ergibt sich daraus, mit den USA durchaus hart und selbstbewusst zu verhandeln. Bei Industrie und Handel sowie bei Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzstandards steht Europa den USA tatsächlich auf gleicher Augenhöhe gegenüber. Das gilt in anderen Bereichen nicht (NATO, NSA, Diplomatie, globale Führung).
- Das US-Interesse an TTIP ist wirtschaftlich und politisch so stark, dass vermutlich auch Ausnahmen akzeptiert würden (etwa Investorenschutz), die heute noch von den amerikanischen Verhandlungsführern als essentiell bezeichnet werden. Umgekehrt wird Europa auch akzeptieren müssen, dass die USA bestimmte Bereiche schützt (Rüstungsproduktion, Aufträge der öffentlichen Hand in den Bundesstaaten ...).
- Staaten wie der Türkei, Norwegen, Kanada etc. sollte ein leichter Einstieg erlaubt werden. Die Perspektive einer späteren Mitgliedschaft ist von Beginn an mitzudenken. Die EU tut gut daran, mit ihren Partnern nicht nur auf dem europäischen Kontinent, sondern auch mit Kanada regelmäßige Konsultationen über die TTIP-Verhandlungen zu führen. Auch Konsultationen mit Mexiko (das durch NAFTA eng mit den USA verbunden ist) sind sinnvoll.
- Ein ausführlicher Dialog mit China und anderen Schwellenländern über die Bedeutung von TTIP, globale Standards etc. ist sinnvoll. Auch die Botschaften einzelner EU-Staaten könnten mehr tun, um Diskussionen zwischen Entscheidungsträgern, Vertretern der Wirtschaft oder Vertretern der Zivilgesellschaft auf den Weg zu bringen. Es geht darum deutlich zu machen, dass die Schwellenländer nicht benachteiligt werden. Deutsche und andere Europäer können etwa deutlich machen, dass TTIP sich an den „großzügigeren“ Ursprungsregeln der EU und nicht an den „engeren“ der USA orientieren solle und dass von EU und USA gegenseitig akzeptierte Standards von beiden auch akzeptiert werden, wenn es um Importe aus Drittstaaten geht.
- Das verstärkte Interesse einiger Schwellenländer an multilateralen Lösungen zeigt, dass das Verhältnis zwischen TTIP und der WTO nicht zwangsläufig ein Nullsummenspiel sein muss. Deutschland und die EU sollten sich auch weiterhin für einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde einsetzen und auch gegenüber den USA dafür werben.