



Informationsbrief

Weltwirtschaft & Entwicklung

Hg. v. Elmar Altwater, Joachim Becker, Dieter Boris, Hans-Joachim Döring, Rainer Falk, Thomas Fues, Sven Giegold, Bernd Hamm, Hartwig Hummel, Jens Martens, Klaus Milke, Doris Peschke, Danuta Sacher, Christoph Scherrer, Frithjof Schmidt, Heffa Schücking, Barbara Unmüßig, Peter Wahl, Christa Wichterich u.a.

Seit Beginn der Verhandlungen zur Transpazifischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) im Sommer 2013 wird verstärkt darüber diskutiert, welche Auswirkungen mega-regionale Handelsabkommen auf das multilaterale Handelsregime der Welthandelsorganisation WTO haben werden. Ähnlich bedeutend wie TTIP ist die Transpazifische Partnerschaft (TPP), die die USA, Japan, Kanada und Mexiko mit 13 mittelgroßen und kleineren Handelsmächten in Südamerika, Ozeanien und Südostasien Ende 2015 ausgehandelt haben. Vertreter von EU und USA sind der Ansicht, diese megaregionalen Abkommen könnten den Verhandlungen innerhalb der WTO neue Impulse verleihen. Tatsächlich aber dürfte das Gegenteil der Fall sein, wie Sven Hilbig und Tobias Reichert zeigen. Und auch die wirtschaftlichen Vorteile sind nicht gerade berauschend, schreibt Jomo Kwame Sundaram.

Mit Mega-Deals gegen die Welthandelsorganisation (WTO)?

Die multilaterale Handelsordnung am Scheideweg

Gerade die Bundesregierung legt sehr viel Wert darauf, zu betonen, dass die TTIP-Verhandlungen nicht im Widerspruch zu den Verhandlungen in der WTO stünden. Vielmehr würden sich bilaterale, regionale und multilaterale Ansätze bei der Liberalisierung des Welthandels ergänzen – und damit neue Absatzmärkte für die deutsche Industrie öffnen. Der multilaterale Ansatz sei zwar nach wie vor der „Königsweg“, um neue Handelsregeln auszuhandeln und durchzusetzen. Angesichts der Stagnation der 2001 initiierten Doha-Entwicklungsrunde der WTO und deren mittlerweile als zu begrenzt angesehenem Mandat sei es aber geboten, in regionalen Abkommen wie dem TTIP Richtung und Regeln für den multilateralen Prozess vorzuprägen.

Eine andere Bewertung des transatlantischen Freihandelsprojekts kann sich die Regierung von Angela Merkel und Sigmar Gabriel auch gar nicht erlauben. Seit Gründung der Bundesrepublik (1949) gehört es zur Staatsraison, die internationale Kooperation und den Multilateralismus zu stärken. Nach den von Deutschland in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verursachten Katastrophen zweier Weltkriege waren Kooperation und Konsens die einzigen Wege, mit denen die deutschen Staaten der Weltgemeinschaft gegenüberzutreten konnten und durften.

Multilaterale Handelspolitik: Vom Königsweg in die Sackgasse

Aber auch die Staatengemeinschaft sah die Notwendigkeit, die Finanz- und Han-

dels-politik neu zu ordnen, um den Erfahrungen der 1920er Jahre Rechnung zu tragen. Nach dem Ersten Weltkrieg waren die Staaten in verschiedene (Handels-)Blöcke aufgespalten. Die daraus entstehenden Spannungen trugen zur Weltwirtschaftskrise und weiter gehenden politischen Krisen bei. Durch die Einrichtung von Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und dem Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) – dem Vorläufer der WTO – sollte Handels- und Wirtschaftspolitik multilateral ausgestaltet werden, und damit auch zur Friedenssicherung und -erhaltung beitragen. Ob die Liberalisierungs- und Deregulierungsagenda des GATT und später der WTO diesem Anspruch gerecht wurde, muss angesichts der anhaltenden Benachteiligung der Mehrzahl der Entwicklungsländer und weltweiter sozialer Probleme und Verwerfungen hingegen bezweifelt werden.

In der Friedens- und Sicherheitspolitik überlagerte bis 1989 der Kalte Krieg mit der Konfrontation von NATO und Warschauer Pakt praktisch alle Formen der internationalen Zusammenarbeit. Folglich spielte in diesen Politikfeldern die multilaterale UNO immer nur eine Nebenrolle. In der internationalen Wirtschafts- und Handelspolitik gab es zwar meist keine direkte Konfrontation, die großen sozialistischen Staaten Sowjetunion und China waren in Institutionen wie IWF, die Weltbank und das GATT nicht eingebunden. Dort interagierten vor allem die westlichen Industriestaaten mit der Mehrheit der Entwicklungsländer, wobei erstere klar dominierten.

Der Versuch der Entwicklungsländer in den 1960er und 1970er Jahren, den Welthandel im Rahmen der UN durch die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) in einer inklusiveren Form zu regeln, war letztlich nicht erfolgreich. Ihnen fehlte vor allem das wirtschaftliche Gewicht, die bestenfalls zurückhaltenden Industriestaaten auf eine verbindliche Kooperation zu verpflichten. Zudem bestand mit dem GATT ein funktionierendes Forum, in dem die Industriestaaten ihr Interesse an Handelsliberalisierung effektiv voranbringen konnten.

Nach dem Wegfall des Eisernen Vorhangs kam die Hoffnung auf, dass die Staaten zukünftig stärker an einem Strang ziehen würden. Die Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro und die Einsicht, dass wir in einer endlichen Welt leben, deren biophysische Grenzen nicht beliebig ausdehnbar sind, zeigte die Notwendigkeit, multilaterale Ansätze und Abkommen weiter zu entwickeln und umzusetzen, um globale Probleme wie Artensterben und Klimawandel anzugehen.

Multilateralismus: Krise und Alternativen (V)

25 Jahre nach dem Mauerfall fällt die Bilanz ernüchternd aus. Eine Trendwende konnte bei keinem der globalen Umweltprobleme erreicht werden, und ob die im Dezember 2015 im Pariser Klimaabkommen vereinbarten Ziele, mittels der die Erderwärmung unter zwei Grad bleiben soll, eingehalten werden, lässt sich noch nicht abschätzen. Auf vielen Ebenen der internationalen Politik zeigt sich eine zunehmende Fragmentierung, an deren Ende eine *multipolare* und zugleich instabile Welt entstehen könnte, in der die Institutionen, die einen Interessenausgleich zwischen allen Akteuren voranbringen könnten, geschwächt sind.

In der Handelspolitik ist dies natürlich zunächst die WTO. Mit ihrer Gründung 1995 wurden die multilateralen Handelsregeln deutlich ausgeweitet und ihre Durchsetzung verstärkt. Mit dem Beitritt Chinas (2001) und Russlands (2011) sind alle großen Volkswirtschaften Mitglied in der Organisation. Der Versuch, die Liberalisierung mit der 2001 begonnenen Doha-Runde noch weiter voranzutreiben, geriet allerdings schnell ins Stocken. Das auf Liberalisierung und Deregulierung ausgerichtete multilaterale Handelssystem der WTO ist

gleichwohl stärker aufgestellt als das auf Nachhaltigkeitsziele ausgerichtete UN-Regime.

Der Widerspruch zwischen der multilateralen „Form“ der WTO, die erfordert, dass alle Mitglieder und ihre Interessen berücksichtigt werden, und ihrem Inhalt, der auf Deregulierung fokussiert und damit stärkere Akteure bevorzugt, ist der entscheidende Grund für die mangelnden Fortschritte in der Doha-Runde. Während die Industriestaaten auf dem von ihnen 2001 durchgesetzten Liberalisierungsfokus bestehen, fordern Entwicklungs- und Schwellenländer, den vor allem rhetorischen Anspruch der „Entwicklungsagenda“ der Doha-Runde einzulösen. Beide Seiten können ihre Position nicht gegen die andere durchsetzen. Vor allem den USA fehlte die Bereitschaft, einem Kompromiss zuzustimmen.

In dieser Auseinandersetzung zwischen weiterer Deregulierung und größeren Politikspielräumen für Entwicklungsländer spielen Umwelt- und Menschenrechte bestenfalls eine Nebenrolle, wie bereits die Mitte der 1990er Jahre verabschiedeten WTO-Regeln zeigen, bei denen der Verknüpfung von Handelsfragen mit den „soft issues“ kaum (Umwelt) oder gar keine Bedeutung (Menschenrechte) beigemessen wird. In ihrer jetzigen Verfasstheit ist die WTO trotz ihrer multilateralen Struktur damit kein geeignetes Forum zur Gestaltung einer zukunftsfähigen Handelspolitik.

Regional liberalisieren oder multilateral umsteuern?

Der Bundesregierung und der Europäischen Union stehen zwei Optionen offen, wie sie in Anbetracht dieser Gemengelage ihre Außen(wirtschafts)Politik ausrichtet: Entweder sie halten an der überkommenen Liberalisierungs- und Marktöffnungsstrategie fest und versuchen, diese mit unterschiedlichen Partnern in bilateralen oder regionalen Abkommen durchzusetzen. Oder sie setzen weiter auf Multilateralismus und passen ihre Verhandlungsagenda und -ziele den Interessen und Zielen aller wichtiger Akteure in der WTO an. Eng damit verbunden ist die Frage nach der inhaltlichen Ausgestaltung der Außenwirtschaftspolitik von Bundesregierung und EU, die mit ökologischen, entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Zielen kohärent werden sollte.

Die Verhandlungen über mega-regionale (CETA, TTIP, TPP) und plurilaterale Abkommen (TISA) und auch die Zukunft der WTO-Entwicklungsagenda entscheiden damit nicht nur über die Weiterentwicklung der internationalen Handelsordnung im 21. Jahrhundert, sondern sind auch ein Lackmuseum dafür, ob die führenden Industrienationen generell Interessenausgleiche und globale Herausforderungen multilateral und multipolar angehen wollen. Der Beschluss, die Verhandlungen zum TTIP zu beginnen, zeigt bereits an, in welche Richtung Deutschland und die EU sich bewegen.

TTIP: Der neue Vorreiter

Noch im Sommer 2005 antwortete die Bundesregierung auf Anfrage der Opposition zu einem möglichen Freihandelsab-

kommen zwischen der EU und den USA: „Die Bundesregierung hält ein (solches) Freihandelsabkommen für nicht realistisch, ... (da) es von anderen Ländern als Abwendung der beiden größten Handelspartner vom multilateralen Handelssystem aufgenommen würde. Es würde die WTO nachhaltig schwächen und auf absehbare Zeit alle Bemühungen zur multilateralen Handelsliberalisierung beeinträchtigen. Ein (solches) Freihandelsabkommen würde außerdem an den Erfordernissen der transatlantischen Handelsbeziehungen vorbeigehen... Im Übrigen könnte vor allem auch der Agrarhandel zwischen den Vereinigten Staaten und der EU nicht einem Freihandelsregime unterworfen werden, da die agrarhandelspolitischen Interessen sowohl der EU als auch der USA die Interessenlage anderer wichtiger Handelspartner in Lateinamerika, Afrika und Asien berücksichtigen müssen. Die WTO-Vorgaben, wonach Freihandelsabkommen annähernd den gesamten bilateralen Handel („substantially all trade“; Richtwert mindestens 90%) zwischen den vertragsschließenden Staaten erfassen müssen, wäre daher kaum einzuhalten.“

Dieser kritischen Einschätzung durch die damalige rot-grüne Bundesregierung ist auf den ersten Blick nichts hinzuzufügen. Auf den zweiten Blick hingegen schon. Zum damaligen Zeitpunkt ging die Bundesregierung noch davon aus, die transatlantischen Partner würden eine Freihandelszone im traditionellen Sinne anstreben. Das heißt: ein bilaterales Abkommen, dessen Zielsetzung der Abbau von Handelshemmnissen innerhalb der Freihandelszone ist. Inzwischen wissen wir jedoch, dass die Ziele des TTIP weit darüber hinausgehen.

Die mit der Vorbereitung der TTIP-Verhandlungen beauftragte hochrangige Arbeitsgruppe zu den Themen Arbeitsplätze und Wachstum (HLWG: „High-Level Working Group on Jobs and Growth“) definierte den Einfluss auf globale Handelsregeln als einen der drei Schwerpunkte. Vor allem Fragen der regulatorischen Kooperation und der Standardsetzung sollten durch eine Vorreiterfunktion von TTIP weltweit thematisiert und durchgesetzt werden. Im Fokus des Interesses stehen jene Bereiche, in denen in der Vergangenheit die Verhandlungen auf multilateraler Ebene nach Ansicht von EU und USA nicht (genügend) vorangekommen waren: geistiges Eigentum, Wettbewerbsrecht, Kontrolle von Staatsunternehmen, Zugang zu Energie- und Rohstoffmärkten.

Wettbewerbsrecht mit zweierlei Maß

Am Beispiel des Wettbewerbsrechts lässt sich das Vorhaben von EU und USA gut verdeutlichen. Sie hatten es bereits bei der 1. WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur auf die Tagesordnung gesetzt und zu Beginn der Doha-Runde 2001 zunächst zusammen mit den anderen „Singapur-Themen“, wie Investitionsschutz und öffentliche Beschaffung, in der Verhandlungsagenda verankert. Ihr besonderes Augenmerk galt dabei der Verschärfung der WTO-Regeln zu Staatsunternehmen in Schwellen- und Entwicklungsländern, von der sie sich

bessere Marktzugangsmöglichkeiten in den Ländern des globalen Südens versprachen. Bei den Regierungen der Entwicklungsländer stieß dieses Vorhaben jedoch auf breiten Widerstand. Die Ministerkonferenz im mexikanischen Cancún 2003 scheiterte im Wesentlichen am Konflikt um die Singapur-Themen, die dann im Anschluss von der Verhandlungsagenda genommen wurden. Seitdem können EU und USA können ihre Ziele nicht mehr auf multilateralem Weg verfolgen.

Die Textentwürfe zur Wettbewerbspolitik in TTIP zielen ausdrücklich auf Entwicklungs- und Schwellenländer ab. In einem Anfang 2015 von der EU-Kommission veröffentlichten Dokument heißt es zu *state-owned enterprises* (SOEs): „EU's main objective for including SOE-related disciplines in the TTIP is to develop a joint platform of rules which could be used in other agreements/forums to address concerns raised by the development of state capitalism.“ Im TTIP-Kapitel zum Wettbewerbsrecht sollen also Regelungen zu Staatsunternehmen aufgenommen werden, um dem aufkommenden „Staatskapitalismus“ in anderen Abkommen oder Foren zu begegnen.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive sind diese Forderungen in TTIP fragwürdig, weil, wie auch beim Investitionsschutz, einseitig europäische Unternehmen durch die Ausweitung ihrer Rechte weiter privilegiert werden. Die Möglichkeiten von Entwicklungs- und Schwellenländern, ihre sich entwickelnden Industrien durch staatliches Kapital und staatliche Förderung zu unterstützen, würden weiter eingeschränkt. Zugleich würden den dominierenden Unternehmen der Industriestaaten keine vergleichbaren Pflichten auferlegt. Denn während TTIP staatliche Eingriffe in den Wettbewerb verhindern soll, sind keine Regeln vorgesehen, um wettbewerbsbeschränkende Praktiken von EU- und US-Konzernen auf Drittmärkten einzuschränken. Dabei wäre es durchaus hilfreich, wenn Wettbewerbsbehörden von EU und USA die Schäden, die durch die Kartellbildung international agierender Konzerne angerichtet werden, nicht nur in der EU, sondern weltweit verfolgen würden. So ein Ansatz würde der derzeitigen Logik des TTIP aber diametral widersprechen.

Rohstoffhandel: Vorrang der Versorgungssicherheit

Der Versuch, globale Standards durch ein regionales Abkommen zu beeinflussen, ist historisch einmalig und damit das eigentlich Besondere an TTIP. Mit dieser exzessiven Freihandelsagenda haben sich USA und EU sowie die das Vorhaben unterstützenden 28 EU-Mitgliedstaaten von ihrer bisher vornehmlich multilateral ausgerichteten Handelspolitik verabschiedet. Aus Sicht der TTIP-Befürworter ist dies ein sinnvoller Versuch des „Westens“, den Welthandel nach seinen Maßstäben und Vorstellungen zu formen, wobei damit in der Regel Menschenrechte und Umweltschutz assoziiert werden. Weder die Vorschläge für das Wettbewerbsrecht noch jene für den Rohstoffsektor spiegeln diese Ziele allerdings tatsächlich wider.

Grundsätzlich wäre es gerade im Rohstoffbereich besonders notwendig, weltweit bessere und verbindliche Umwelt- und Menschenrechtsstandards durchzusetzen. Stattdessen geht es in den bisher bekannten Verhandlungstexten der EU darum, ihre Industrien durch den „sicheren Import von günstigen“ natürlichen Rohstoffen abzusichern. Schon seit langem fordert die EU von ihren Rohstofflieferanten, Ausfuhrzölle auf natürliche Ressourcen abzuschaffen, Investitionen europäischer Unternehmen in den Sektor zu erleichtern und die Rechte der Investoren zu stärken. Dem stehen keine Verpflichtungen für Importeure und Investoren aus USA und EU gegenüber, auf die Einhaltung von Umwelt- und Menschenrechtsstandards beim Abbau von Rohstoffen zu achten.

Durch TTIP wollen EU und USA einen Präzedenzfall für ein strenges Verbot von Exportbeschränkungen bei Rohstoffen schaffen, das dann auch auf Abkommen mit anderen Staaten übertragen wird. Kurzum: Ziel ist es nicht, einen nachhaltigen und fairen (Rohstoff-)Handel zu schaffen, sondern die Versorgung der eigenen Industrien mit günstigen Rohstoffen zu sichern.

TTIP und TPP stechen Doha aus

Die 10. WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2015 in Nairobi war vom Versuch geprägt, die seit Jahren festgefahrene Doha-Runde der WTO wieder zu reaktivieren und einem Abschluss näher zu bringen. Bereits zwei Jahre zuvor hatte es erstmals eine Einigung zu Teilaspekten der Verhandlungen gegeben. Doch schon im Vorfeld der Konferenz wurde deutlich, dass dies nicht zu einer Dynamik geführt hatte, die Kompromisse bei schwierigeren Fragen wie den Agrarsubventionen der Industriestaaten ermöglicht hätte. Dass nur wenige Wochen zuvor die Verhandlungen zu TPP und CETA erfolgreich abgeschlossen worden waren, erwies sich als Problem für die Doha-Runde.

Die USA, EU und Japan machten deutlich, dass sie einen Abschluss der Doha-Runde nur zu ihren Bedingungen zulassen würden und ansonsten bereit wären, die Verhandlungen ganz scheitern zu lassen. Der Abschluss der Verhandlungen bei den TPP- und CETA-Verhandlungen sowie die behaupteten Fortschritte beim TTIP, machte diese Position glaubwürdiger, da sie Liberalisierungsalternativen außerhalb der WTO aufzeigten. Die Entwicklungs- und Schwellenländer haben sich darauf nicht eingelassen, so dass in Nairobi keine Einigung über die Zukunft der Doha-Runde erzielt werden konnte. Die EU, Japan und vor allem die USA interpretieren dies so, dass die Runde damit zumindest faktisch beendet ist, und sehen den Weg frei, Verhandlungen zu „neue Themen“ zu beginnen.

Allerdings sind die meisten der von ihnen vorgeschlagenen Themen gar nicht so neu. Vielmehr handelt es sich um genau die Singapur-Themen, wie Investitionen und öffentliche Beschaffung, die auf Druck der Entwicklungs- und Schwellenländer ausdrücklich aus dem Doha-Mandat herausgenommen worden waren. Entsprechend interpretiert die große Mehrheit der Länder des Südens die Ergebnisse von Nairobi an-

ders und will darüber beraten, in welcher Form die Doha-Verhandlungen fortgeführt werden können. Entsprechend wenig Interesse zeigen sie an weiteren Verhandlungsthemen.

Das Vorgehen der beiden führenden Wirtschaftsblöcke macht deutlich: Die Verhandlungen über TTIP, TPP und CETA sollen auch dazu dienen, ihre Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik *global* voranzubringen. Dabei werden die Verhandlungen über die mega-regionalen Abkommen als Drohkulisse innerhalb der WTO benutzt.

Die Position der Länder im Süden hat sich dadurch eindeutig verschlechtert. Sie befinden sich, noch stärker als bisher, in einer Zwickmühle. Entweder erklären sie sich bereit, das WTO-Mandat um Themenbereiche zu erweitern, in denen die führenden Industrien Wettbewerbsvorteile genießen – oder eine Weiterentwicklung der Welthandelsregeln findet außerhalb der WTO und damit ohne Beteiligung der Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas statt.

In Anbetracht dieses Szenarios haben zahlreiche Entwicklungsländer eine Kehrtwende vollzogen. Hatten sie in der Vergangenheit die Doha-Entwicklungsrunde als ein zu weit gehendes Liberalisierungsvorhaben kritisiert, so klammern sie sich inzwischen an diese Verhandlungsrunde, da sie befürchten, ansonsten entweder überhaupt keine Mitsprachemöglichkeit bei der Aushandlung neuer Handelsregeln zu haben. Oder aber demnächst eine ganz neue Verhandlungsrunde vorgesetzt zu bekommen, in denen sie angehalten werden, noch mehr Zugeständnisse bei der Öffnung ihrer Märkte zu machen.

Für eine normative Neuausrichtung des multilateralen Handelssystems

Der bisherige Ansatz der internationalen Handelspolitik, Märkte immer weiter zu deregulieren, ist in eine Sackgasse geraten. Grund hierfür ist zum einen die erfolgreiche Umsetzung der Liberalisierungsgaganda, die sich damit in den vergangenen Jahrzehnten weitgehend selbst erschöpft hat. Für die meisten Produkte wurden Zölle und andere Handelsschranken soweit gesenkt, dass sich die Märkte nicht mehr voneinander abschotten wie noch in den 1950er und 1960er Jahren. Das hat die Kosten des internationalen Handels deutlich reduziert. Durch eine weitere Marktöffnung lassen sich demnach kaum noch nennenswerte zusätzliche Kostensenkungen und gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne realisieren.

Kritische Analysen der Wachstumsprognosen zu den Auswirkungen von TTIP auf die Wirtschaft und die Beschäftigungsverhältnisse in der EU und den USA belegen dies. Selbst die von den TTIP-Befürwortern in Auftrag gegebenen Prognosen deuten nur auf ein sehr begrenztes Potenzial hin (s. Beitrag von Jomo Kwame Sundaram).

Zum anderen folgt die Entscheidung darüber, welche (wenigen) Sektoren und Produkte von der Liberalisierung zumindest teilweise ausgenommen werden, nicht rational ökonomischen oder gesellschaftlichen Kriterien. Vielmehr sind sie das Resultat nationaler politischer Einflüsse der

jeweiligen Lobbygruppen, die ihre jeweiligen Sektoren schützen, und den Forderungen wichtiger Handelspartner nach Marktzugang und den Zugeständnissen, die diese dafür anbieten.

Gesamtgesellschaftliche Interessen wie Umwelt- und Verbraucherschutz, Menschen- und Arbeitsrechte sowie Armuts- und Hungerbekämpfung spielen dabei bestenfalls eine Nebenrolle, die ihrer eigentlichen Bedeutung nicht angemessen war und ist. Im Ergebnis wurden viele Handelsströme ungeachtet der dadurch entstehenden sozialen und ökologischen Probleme liberalisiert, während gleichzeitig wirtschaftlich und gesellschaftlich kontraproduktive Markteingriffe in anderen Sektoren konserviert wurden.

Um diese Situation konstruktiv zu verändern, müssten internationale Handelsabkommen andere und komplexere Ziele verfolgen als Marktöffnung und Deregulierung. Mit der Verabschiedung der globalen Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) durch die Vereinten Nationen im Herbst 2015 hat sich die Staatengemeinschaft einen Katalog von Aufgaben gesetzt, der zwar nicht bis ins Letzte kohärent, aber in Teilen eindeutig als fortschrittlich zu bezeichnen ist.

Die SDGs sollten nicht nur den Staaten selbst als Ziel dienen, sondern auch für den Bereich gelten, wo sie zentrale Elemente ihrer (internationalen) Zusammenarbeit regeln: die Handels- und Investitionsabkommen. Staaten sollten damit in die Lage versetzt werden, Maßnahmen und Regulierungen zu ergreifen, die den internationalen Handel beeinträchtigen – vorausgesetzt, sie dienen dazu, ein oder mehrere der SDGs effektiv zu befördern. Handelspartner, die davon negativ betroffen sind, sollten das Recht haben, dies mit dem Land zu diskutieren, das eine handelsrelevante Politik verändert hat. Sollte sich kein Weg finden, negative Effekte zu vermeiden, sollten arme Länder einen Anspruch auf Hilfe zur Anpassung an die neue Situation haben. Ebenso sollte es möglich sein, mit Ländern, die Exportgüter unter Bedingungen herstellen, die den SDGs entgegen wirken (z.B. Erhalt der Biodiversität, Klimaschutz), Konsultationen darüber zu beginnen, wie die Handelsbeziehungen so gestaltet werden können, dass Exporte die SDGs fördern. In Streitfällen sollten nicht nur Handelsexperten die Streitschlichtung übernehmen, sondern Experten für das einschlägige SDG mindestens gleichberechtigt beteiligt werden.

Ein solcher Ansatz würde nicht alle Probleme des internationalen Handelssystems lösen oder alle Konflikte vermeiden. Er könnte allerdings den Einstieg in eine ergebnisoffene Veränderung des problematischen Status quo der Handelsregeln bieten, der mit den derzeitigen Zielkatalogen und Verhandlungsmandaten nicht möglich ist.

Sven Hilbig/Tobias Reichert □

Sven Hilbig ist Referent für internationale Handelspolitik bei Brot für die Welt. *Tobias Reichert* ist Teamleiter bei Germanwatch für internationale Handels- und Agrarpolitik.

TPP-Beschwörung:

Nettogewinne für alle sind ein Mythos

Während die Hauptmotivation der USA für die Transpazifische Partnerschaft (TPP) in der Zurückdrängung des chinesischen Einflusses in der Region liegt, wurde sie auch zur Unterminierung der Doha-„Entwicklungs“-Runde benutzt sowie zur besseren Förderung politisch einflussreicher US-Konzerninteressen. Umso notwendiger wurde es, TPP durch angebliche wirtschaftliche Vorteile zu legitimieren.

Wenn etwas als „Goldstandard“ für Handelsverträge im 21. Jahrhundert angepriesen wird, sollte man einschätzen können, welche Vorteile dies wirklich bringt und ob diese seine Kosten übersteigen. Die einzige Studie der US-Regierung fand nur bescheidene voraussichtliche Wachstumsgewinne von TPP – 0,1% über ein Jahrzehnt aufgrund von Zollreduzierungen.

Bescheidene Gewinne

In der Tat projizieren bislang alle Studien vernachlässigenswerte direkte Wachstumsgewinne aufgrund der Handelsliberalisierung unter TPP. Lediglich das Peterson Institute of International Economics (PIIE) stellte ein Feigenblatt für das neue imperialistische Projekt bereit mit weit höheren Projektionen der zu erwartenden Vorteile. 2012 projizierte es ein Wachstum von 0,4% nach zehn Jahren. Im Januar dieses Jahres kam das PIIE mit etwas höheren, wenn auch immer noch bescheidenen, handelsbedingten Wachstumsgewinnen von 0,5% heraus – nach 15 Jahren. Es ist kaum zu glauben, aber unter Verwendung der gleichen PIIE-Studie brachte es die Weltbank in ihrem Global Monitoring Report vom Januar 2016 fertig, die Wachstumsgewinne auf mehr als 1,1% zu verdoppeln!

Hätte man konventionellere Methoden zur Schätzung der Handelsgewinne genutzt, wären die Ergebnisse wie in der US-Regierungsstudie viel bescheidener ausgefallen. Doch die PIIE stützt die Behauptung höherer Wachstumsgewinne auf „Nicht-Handelsmaßnahmen“ (sog. NTMs) und einen entsprechenden Aufschwung ausländischer Investitionen. Dies wird durch die Annahme gerechtfertigt, dass TPP alle teilnehmenden Länder unter die obersten 10% des Rankings im Doing-Business-Report der Weltbank kapitulieren wird, obwohl allenfalls widersprüchliche Belege für einen derartigen Effekt gegeben werden.

Kosten-Nutzen-Analyse?

Die PIIE-Studie von 2012 geht willkürlich davon aus, dass für jeden Dollar an ausländischen Direktinvestitionen (FDI) innerhalb des TPP-Blocks ein zusätzliches Einkommen von 33 Cents pro Jahr geschaffen würde,

dass dann gleich zwischen Herkunfts- und Gastländern aufgeteilt würde – eine Behauptung ohne theoretische, modellierte oder empirische Basis. TPP-Bestimmungen, die ausländischen Investoren erlauben, Regierungen vor private Tribunale zu stellen, oder die nationalen Regeln für Banken unterlaufen, werden hier zu handelsfördernden Kostensenkungen erklärt, wobei die Kosten und Risiken der Umgehung nationaler Regulierungen und Besteuerung ignoriert werden.

Die hohen behaupteten Gewinne haben eine geringe, wenn überhaupt eine analytische Grundlage in wirtschaftswissenschaftlicher Hinsicht, Evidenz oder Erfahrung. Um TPP zu retten, unterschätzt das PIIE die Kosten und Risiken, während es die Gewinne aufbläht. Sehr verschiedene TPP-Bestimmungen wurden einfach als Reduzierung der Kosten in die Modellrechnungen eingespeist, ohne nach unten weisende Risiken und Kosten groß zu berücksichtigen. Obwohl solche Risiken nicht ernsthaft berücksichtigt werden, werden uns die Projektionen als Ergebnis von Kosten-Nutzen-Bewertungen präsentiert.

Durch die Unterbewertung entscheidender Kosten und die Übertreibung projektierter Vorteile werden die Nettogewinne überbewertet. Beispielsweise werden Bestimmungen zur Stärkung, Verbreiterung und Ausweitung intellektueller Eigentumsrechte (IPRs) einfach als Kostenreduktionen gedeutet, die den Dienstleistungshandel steigen lassen. Die Konsequenzen für KonsumentenInnen oder für Regierungen, die die Medikamentenpreise für Patienten subventionieren, werden dabei ignoriert.

Armselige Vorteile

Die PIIE- und Weltbank-Studien überschätzen die TPP-Gewinne also grob. Zollbezogene Handelsvorteile sind die einzigen – im Rahmen ökonomischer Theorie oder Evidenz – quantifizierbaren Vorteile, machen jedoch nur einen sehr kleinen Anteil an den Projektionen aus. Viele Vorteile beinhalten Einmalgewinne und haben keine positiven Auswirkungen auf die jährlichen Wachstumsraten. Auch diesen Vorteile müssen Kosten gegenüber gestellt werden, die die Studie aber ebenso ignoriert wie die Details der letztendlichen Verhandlungsergebnisse.

Während die projizierten Handelsgewinne Zeit brauchen, um realisiert zu werden, nicht zuletzt aufgrund der TPP-Bestimmungen, werden die Hauptrisiken und -kosten unmittelbar anfallen. Auch werden jegliche Auswirkungen von TPP auf die Arbeitnehmer-Einkommen ausgeklammert, wenn angenommen wird, dass in allen Ökonomien konstant Vollbeschäftigung herrscht und auch die Einkommensverteilung, die Handels- und Haushaltsbilanz konstant gesetzt werden. Wenn die

armseligen Gewinne aus dem TPP hauptsächlich an das Big Business fließen, während die anderen – Arbeiter, Konsumenten und Steuerzahler – die Verluste tragen, dürfte TPP die Ungleichheit weiter verschärfen.

Unsere eigene Studie für das Global Development and Environment Institute der Tufts University (s. www.ase.tufts.edu/gdae/) offenbarte – unter Verwendung eines keynesianischen makroökonomischen Policy-Modells, realistischer Einzelannahmen und der Handelsprojektionen des PIIE von 2012 – wesentlich bescheidenere Wachstumsraten, Netto-Jobverluste, stärkeren Lohndruck, fallende Einkommensanteile der Arbeitnehmer und größere Ungleichheit.

Nettogewinne oder -verluste?

TPP geht viel weiter in der Neudefinition der Rolle von Regierungen, als zur Erleichterung des Handels notwendig wäre. Die TPP-Bestimmungen werden den politischen Spielraum deutlich einschränken, den Regierungen brauchen, um wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und die öffentlichen Interessen zu schützen. Die zweifelhafte Aufblähung der Gewinne durch die TPP-Fürsprecher macht es umso notwendiger, die Natur und das Ausmaß der Kosten und Risiken zu bewerten, die die verfügbaren Modelle ignorieren.

Das TPP wird direkte Kosten mit sich bringen, z.B. durch die Ausweitung von Patenten und durch die Blockierung der Produktion und des Imports von Generika. Die Investor-Staat-Streitschlichtungsbestimmungen des TPP (ISDS) werden ausländische Investoren befähigen, eine Regierung vor extraterritorialen Gerichten zu verfolgen, wenn sie glauben, dass neue Politiken oder Regulierungen ihre künftigen Profite verringern, selbst wenn solche Regierungen im öffentlichen Interesse sind. Da ausländische Investoren bereits heute durch andere Instrumente bestens geschützt sind, sind ISDS-Vorkehrungen völlig überflüssig.

Selbst Anhänger des Freihandels und der Handelsliberalisierung haben die Einbeziehung solcher handelsfremder Bestimmungen in Freihandelsabkommen kritisiert. Anstatt ein regionales Freihandelsabkommen zu sein, erscheint TPP eher als „ein Regime des Handelsmanagements, bei dem Konzerninteressen ganz oben stehen“. Somit ist TPP, das bestenfalls nur sehr bescheidene quantifizierbare Liberalisierungsgewinne bietet, in Wirklichkeit die scharfe Schneide eines Schwerts, das öffentliche Interessen zugunsten sehr mächtiger Konzerninteressen untergraben wird.

Nettogewinne für alle in den TPP-Ländern sind ein Mythos. Nur eine vollständige, sorgfältige und ordentliche Berechnung, die auf dem letztendlichen Text basiert, kann zeigen, wer gewinnt und wer verliert.

Jomo Kwame Sundaram □

Jomo Kwame Sundaram war von 2005-2015 Assistant Secretary-General der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Entwicklung. 2007 erhielt er den Wassily Leontief Prize for Advancing the Frontiers of Economic Thought. Sein Kommentar erschien zuerst bei IPS (©).