

Einigung auf ein Transpazifisches Freihandelsabkommen

TPP setzt europäische Handelspolitik unter Druck

Hanns Günther Hilpert

Nach fünf Jahren zäher Verhandlungen haben sich die Handelsminister von zwölf Pazifik-Anrainerstaaten, darunter die USA, Kanada und Japan, auf ein umfassendes Freihandelsabkommen (Trans-Pacific Partnership, TPP) geeinigt. Ob und wann es in Kraft treten kann, wird vor allem vom Ratifizierungsprozess im US-Kongress abhängen. Sollte es gelingen, entstünde die größte Freihandelszone der Welt. TPP ermöglicht nicht nur einen nahezu zollfreien Warenhandel und weitreichende Marktöffnungen bei Landwirtschaft und Dienstleistungen, sondern setzt für Handel und Investitionen auch verbindliche Mindeststandards. Verlierer sind die nicht beteiligten Drittstaaten, vor allem die Schwergewichte EU und China. Sie geraten handelspolitisch in die Defensive.

Den Nukleus von TPP bildeten Brunei, Chile, Neuseeland und Singapur (P4), die schon 2005 untereinander ein Freihandelsabkommen vereinbart hatten. Nachdem 2009 die USA, Australien und Peru ihr Interesse an Verhandlungen mit den vier Gründernationen bekundet hatten und daraufhin Malaysia, Vietnam (2010), Mexiko, Kanada (2011) und Japan (2012) nachgezogen waren, entwickelte sich TPP zum handelspolitischen Fixpunkt Asiens. Es würde 11,1% der Weltbevölkerung, 36,2% des Weltsozialprodukts und 26,2% des Welthandels (2014) repräsentieren. Für die teilnehmenden Länder war die Perspektive einer großen transpazifischen Freihandelszone einschließlich der USA aus mehreren Gründen attraktiv und zukunftsweisend. Erstens garantiert TPP

dauerhaften präferentiellen Zugang zu den großen Importmärkten Asien-Pazifiks. Zweitens versprechen die Zunahme des Außenhandels und die sich dadurch intensivierende internationale Arbeitsteilung allen Vertragsstaaten mehr Einkommen, Beschäftigung und Wachstum. Drittens ermöglichen die Zollessenkungen und die gemeinsamen Standards bei Ursprungsregeln, Zollabwicklung, Investitionen und digitaler Vernetzung effizientere grenzüberschreitende Produktions- und Lieferketten, was Kostensenkungen und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit bewirkt. Viertens dokumentiert die TPP-Integration die Anschlussfähigkeit der teilnehmenden Entwicklungs- und Schwellenländer an die Märkte der Industrieländer und wird

zum gewichtigen Argument im globalen Standortwettbewerb um Auslandsinvestitionen. Fünftens soll das Abkommen mit seinen verbindlichen Handelsstandards übergreifende Maßstäbe setzen, mit denen die wirtschaftliche Integration vertieft und das internationale Handelssystem generell fortentwickelt wird. Last but not least tritt zu den erwarteten handelspolitischen Vorteilen ein geopolitisches Argument: TPP verankert die USA in der Region und bildet ein handels- und wirtschaftspolitisches Fundament für Amerikas sicherheitspolitische Bündnisse in Asien. TPP demonstriert, dass sich die USA durch Chinas Aufstieg nicht aus der Region verdrängen lassen.

Das wichtigste Handelsabkommen seit Abschluss der Uruguay-Runde

Zwar ist das Abkommen noch nicht im Wortlaut bekannt, sondern nur über Presseberichte und erste Zusammenfassungen auf den offiziellen Regierungswebsites. Seine Vereinbarungen können aber jetzt schon als historisch gewertet werden. Erstens konstituieren die zwölf TPP-Mitgliedstaaten die größte Freihandelszone der Welt. Bedeutsam ist insbesondere die bilaterale Handelsliberalisierung zwischen den Schwergewichten USA und Japan. Zweitens sind die avisierten Marktöffnungen, Liberalisierungen und Standardisierungen weitreichend. Drittens ist das Spektrum der in 30 Verhandlungskapiteln behandelten Themen sehr breit. Geplant ist eine tiefe Integration der Märkte.

Zölle und Handelshemmnisse im Güter- und Warenverkehr werden weitgehend abgebaut. Allerdings haben Kanada und die USA bei Kraftfahrzeugen und im Bekleidungssektor lange Übergangsfristen und verbindliche Wertschöpfungsquoten durchgesetzt. So gilt die Zollfreiheit für Kraftfahrzeuge nur, wenn mindestens 45% der Wertschöpfung in TPP-Mitgliedstaaten erfolgen. Gerade um diese Quote wurde bis zum Verhandlungsschluss erbittert gerungen, zumal in der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA bislang ein Wertschöpfungsanteil von 62,5% vorgesehen war.

Noch kontroverser verliefen die Gespräche zu den Agrarimportliberalisierungen. Am Ende akzeptierte Japan substantielle Agrarmarktöffnungen. Drastisch senken wird Japan vor allem die Zölle auf Rindfleisch (von 38,5 auf 9%) und Schweinefleisch (von 482 auf 50 Yen/kg). Kanada gelang es zwar, sein protektionistisches Bewirtschaftungssystem für Molkerei- und Geflügelprodukte zu verteidigen, konzedierte aber erstmals Importquoten von 3,25 bzw. 2,1%. Amerika gestand Marktöffnungen bei Molkereiprodukten und Zucker zu. Im Übrigen wurde der Handel mit Holz, Wein, Obst und Gemüse, Schaf fleisch, Fisch und Meeresfrüchten sehr weitgehend zollfrei gestellt.

Wie bereits erwähnt, gilt TPP über die klassische Liberalisierung des Warenhandels hinaus und umfasst zahlreiche rechtsverbindliche Maßnahmen »hinter der Grenze«:

- (1) Im Dienstleistungshandel sind quantitative Restriktionen, Niederlassungspflichten, diskriminierende Regulierungen und Ausschreibungen nicht mehr statthaft. Genauer festgelegt werden diese Grundsätze in den Verhandlungskapiteln für Telekommunikation, Finanzdienstleistungen und E-Commerce. Kritisch aus europäischer Perspektive ist, dass künftig die zentrale Datenspeicherung außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets nicht untersagt werden darf.
- (2) Um Diskriminierungen im Handel zu erschweren, werden verbindliche Transparenzpflichten vereinbart, etwa bei der Zollabwicklung, im Gesundheits- und Pflanzenschutz (SPS), bei den technischen Handelshemmnissen (TBT) und bei handelspolitischen Schutzmaßnahmen.
- (3) Für Investitionen gelten die üblichen Schutzstandards der Nichtdiskriminierung. Bei Enteignungen und Diskriminierungen steht der Weg zu Investor-Staat-Schiedsgerichten offen. Verfahrensgarantien und Opt-out-Klauseln (bzgl. der Anwendbarkeit für die Tabakindustrie) sollen missbräuchliche und unverhältnismäßige Klagen verhindern.
- (4) Zum Schutz der Rechte am geistigen Eigentum wurden formalrechtliche Standards und die Pflicht zur effektiven Durchsetzung in der wirtschaftlichen Praxis vereinbart. Für den

Patentschutz der umstrittenen biologischen Pharmaprodukte gilt eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren – weit weniger als die von der US-Pharmaindustrie geforderten zwölf Jahre. Der Schutz geographischer Ursprungsbezeichnungen wird nur im Rahmen des Markenschutzes möglich sein, was aus europäischer Sicht nicht ausreichen würde.

(5) Bei öffentlichen Beschaffungen verpflichtet eine Positivliste staatliche Institutionen und Unternehmen zu TPP-weiten Ausschreibungen. (6) In Bezug auf Staatsunternehmen binden sich die TPP-Mitgliedstaaten an die Prinzipien kommerzielle Ausrichtung, Nichtdiskriminierung, neutrale Aufsicht, Nichtsubventionierung und Transparenz. (7) In den Verhandlungskapiteln Arbeit, Umwelt und Entwicklung verpflichten sich die Mitgliedstaaten auf die Einhaltung der ILO-Arbeitsstandards und maßgeblicher internationaler Umweltabkommen sowie auf gemeinsame Prinzipien wirtschaftlicher Entwicklung. Die hier festgeschriebenen Pflichten sollen zum Beispiel bewirken, dass Vietnam Gewerkschaftsrechte anerkennt, Malaysia den Menschen schmuggel eindämmt, Japan schädliche, nicht nachhaltige Fischereisubventionen abbaut und alle Vertragsstaaten energisch gegen den Handel mit bedrohten Arten vorgehen. (8) Neben den genannten Bereichen Arbeit, Umwelt und Entwicklung werden auch in anderen Vertragskapiteln eine Implementierungspflicht und eine dauerhafte Zusammenarbeit in noch zu gründenden Ausschüssen vereinbart, nämlich Human Capacity Building, Wettbewerb, kleine und mittlere Unternehmen, regulatorische Konsistenz, Transparenz und Antikorruption sowie administrative und institutionelle Bestimmungen. (9) Eine Staat-Staat-Streitschlichtung ist in allen Vertrags teilen möglich, einschließlich der Bereiche Arbeit und Umwelt. Handelspolitische Vergeltungsmaßnahmen sind dann erlaubt, wenn verbindliche Schiedssprüche nicht umgesetzt werden.

Ratifizierung mit Fragezeichen

Das Abkommen tritt in Kraft, sobald es von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde oder wenn nach zwei Jahren mindestens sechs Länder zustimmen, die insgesamt 85% der TPP-Wirtschaftsleistung repräsentieren. Ausschlaggebend für die Verwirklichung von TPP sind demnach vor allem die großen Volkswirtschaften Japan und die USA. Während Japans Zustimmung als gesichert gelten darf, ist die Ratifizierung in den USA fraglich. Bereits die Verabschiedung der präsidentialen Sondervollmacht (Trade Promotion Authority, TPA) im Kongress gelang im Juni nur mit knapper Mehrheit und unter dem Vorbehalt von 150 handelspolitischen Auflagen. TPA ermächtigt den Präsidenten, Handelsabkommen zu vereinbaren, die der Kongress anschließend nur noch pauschal billigen oder ablehnen kann. Diese Ermächtigung war für eine finale Einigung notwendig, da ohne sie Amerikas Handelspartner angesichts drohender Nachverhandlungen im Kongress nicht zu ihren letzten Zugeständnissen bereit gewesen wären. Nun aber unterziehen Kongressabgeordnete, Lobbygruppen und Medien die Verhandlungsergebnisse einer kritischen Bewertung.

Ogleich der Vertragstext noch nicht vorliegt, äußerten sich bereits mehrere führende Abgeordnete und Präsidentschaftsbewerber skeptisch, enttäuscht oder gar offen ablehnend. Hillary Clinton, die als Außenministerin TPP mitinitiiert hatte, zählt nun im Wahlkampf zu den Skeptikern. Andererseits befürworten wichtige Industrie- und Agrarverbände das Abkommen. So ist das endgültige Abstimmungsergebnis aus heutiger Sicht noch grundsätzlich offen. Kaum zu bestreiten ist aber, dass TPP in Anbetracht der ablehnenden Haltung der Demokraten ohne entschlossene Unterstützung der Republikaner keine Chance haben wird. Klar ist auch, dass das weitere Timing für eine Ratifizierung äußerst ungünstig ist. Eine Abstimmung kann erst 90 Tage nach offizieller Benachrichtigung des Kongresses durch den Präsidenten stattfinden. Zusätzliche Zeit wird der Kongress benötigen, um die TPP-Geset-

zesvorlage einzubringen, so dass mit einem Termin vor März 2016 kaum zu rechnen ist. Dann aber hat die entscheidende Phase der Vorwahlen des Präsidentschaftswahlkampfes begonnen. Das wird es den Befürwortern nochmals erschweren, politische Unterstützung für das umstrittene Abkommen zu gewinnen. Nicht auszuschließen ist, dass erst Präsident Obamas Amtsnachfolger TPP im Kongress zur Abstimmung stellen wird.

Europa und China in der Defensive

Auch wenn sich der weitere Ratifizierungsprozess nur schwer voraussagen lässt, ist die Realisierung eines transpazifischen Freihandelsabkommens wahrscheinlicher geworden. Die potentiellen Konsequenzen für den Handel und die Handelspolitik der nicht beteiligten Drittstaaten sowie für das multilaterale Handelssystem sind enorm.

Die im TPP-Abkommen festgelegten Marktöffnungen, Liberalisierungen und Standardisierungen gelten nicht für die nicht beteiligten Drittstaaten. Diese werden durch diskriminierende Handelsumlenkung beträchtliche Einbußen erleiden. Drittstaaten geraten unter Druck, entweder der TPP-Freihandelszone beizutreten oder die neuen Handelsregeln vorbehaltlos zu übernehmen. In der Folge könnten Kohärenz und Universalität des multilateralen Handelssystems verlorengehen. In Asien dürfte TPP über seine schon heute bestehende wirtschaftliche Attraktivität hinaus erhebliche Anziehungskraft entfalten. Korea, Thailand, Taiwan und die Philippinen haben bereits ihr Beitrittsinteresse bekundet. Zwar kommt eine TPP-Integration für viele asiatische Länder wegen der strikten Standards vorerst nicht in Frage. Auf die Dauer dürfte TPP aber zum maßgeblichen handelspolitischen Rahmen avancieren und den in Asien verbreiteten weichen Regionalismus überlagern. Der ASEAN-Gemeinschaft, die zum 31. Dezember 2015 den Start einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft plant, droht die handelspolitische Spaltung in TPP-Mitglieder und -Nichtmitglieder. In China wiederum wird inzwischen ein mittelfristi-

ger TPP-Beitritt für möglich gehalten. Gründe dafür sind die zu erwartenden Handelseinbußen und das Risiko, künftig von der Fortentwicklung handelspolitischer Blaupausen ausgeschlossen zu sein. Chinas Außenwirtschaftspolitik verfügt aber über Alternativen, denn es kann chinazentrierte Integrationsregime vorantreiben. Zu nennen sind das ASEAN+6-Partnerschaftsabkommen (RCEP), die Schaffung physischer Konnektivität über Infrastrukturfinanzierung (AIIB), die maritime und terrestrische Seidenstraßeninitiative (OBOR) oder eine intensivierte Kooperation der BRICS-Staaten.

Auch Europas Handel dürfte die Folgen des TPP-Abkommens empfindlich zu spüren bekommen, vor allem beim Export nach Japan. Zudem hat Brüssel die ernüchternde Erfahrung gemacht, dass ohne seine Beteiligung anderswo wirkungsvolle, für die EU unvorteilhafte multilaterale Handelsregeln entwickelt werden. Für die Obama-Administration ist das Abkommen mit den Pazifikstaaten aus wirtschaftlichen und geostrategischen Gründen ohnehin das wichtigere. Zu vergegenwärtigen ist ferner, dass die Kosten einer Nichtverwirklichung der avisierten Freihandelsabkommen mit Kanada, den USA und Japan deutlich gestiegen sein werden, sollte TPP tatsächlich Realität werden. Auf dem Spiel steht nicht nur die Kompensation der durch TPP verursachten Marktanteilsverluste, sondern auch der diskriminierungsfreie Marktzugang in den pazifischen Raum. Ein Europa, dem die Schaffung eines transatlantischen Wirtschaftsraums misslingt, während im Pazifik ein ähnlicher Raum entsteht, wird auch für dritte Akteure ein minder attraktiver Partner sein. Für Europa steigt daher der Stellenwert eines zügigen Abschlusses der Verhandlungen mit den USA und Japan. Wichtiger wird aber sein, die großen transregionalen Abkommen in einen globalen, mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) konformen Rahmen zu überführen. Mit China sollten Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen aufgenommen werden, bevor die Volksrepublik einen Antrag auf Beitritt zum TPP stellt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364