BAUSTELLEN DER GLOBALEN ÖKONOMIE 04.05.2015 | Heribert Dieter

Das Ende des handelspolitischen Multilateralismus

Mega-Abkommen wie TTIP und TPP flankieren einen neuen geostrategischen Großkonflikt. Die Folgen sind gefährlich.

In der Handelspolitik zeichnet sich seit einigen Jahren ein dramatischer Umbruch ab: Die Welthandelsorganisation (WTO) verliert an Gewicht. Dafür haben diskriminierende Präferenzabkommen wie TTIP und TPP als sogenannte Megaregionals Hochkonjunktur. Doch ist dieser Wandel der Handelspolitik mittel- und langfristig sinnvoll? Welchen Akteuren nutzt diese Neuausrichtung der Handelspolitik? Und wem schadet sie? Obwohl die TTIP-Debatte in Deutschland durchaus lebhaft verläuft, werden die Folgen für exportierende und importierende Unternehmen nicht hinreichend diskutiert. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Ein wesentliches Problem ist, dass viele Befürworter dieser so genannten Freihandelsabkommen die administrativen Konsequenzen unterschätzen.

Konstruktionsmängel der Megaregionals

Liberalisiert wird durch diese Abkommen nur der Handel zwischen den beteiligten Staaten. Zölle werden in der Regel vollständig abgebaut. Auf der Kostenseite stehen aber die Aufwendungen für die Dokumentation der Herkunft der zollfrei zu handelnden Waren. Exporteure müssen den Warenursprung in aufwendigen Verfahren dokumentieren. Denn nur Güter, die in der Präferenzhandelszone hergestellt wurden, können zollfrei gehandelt werden. Sind diese Dokumentationskosten höher als der zu entrichtende Zoll, sinkt der ökonomische Nutzen der Abkommen auf null.

Gerade für die in Deutschland so wichtigen mittelständischen

Unternehmen ist dies eine beachtliche Hürde. Denn ein Hersteller, der etwa gelegentlich eine Werkzeugmaschine in die USA liefert, dürfte die Kosten für ein Ursprungszeugnis eher scheuen als ein global operierender Automobilkonzern. Die vermeintliche Liberalisierung des Handels könnte sich daher per Saldo als Maßnahme zur Stärkung von Großunternehmen und zur Schwächung des Wettbewerbs erwiesen.

Die vermeintliche Liberalisierung des Handels könnte sich daher per Saldo als Maßnahme zur Stärkung von Großunternehmen und zur Schwächung des Wettbewerbs erwiesen.

Viele Präferenzabkommen, insbesondere die Megaregionals, tragen nur wenig zu einer Liberalisierung des Handels bei. Dafür aber können sie als protektionistische Instrumente gegen neue Konkurrenz dienen. Dieser Ansatz, Handelsliberalisierung nur mit denjenigen durchzuführen, die nicht allzu konkurrenzfähig sind, spielt insbesondere in der Obama-Regierung eine zentrale Rolle. Sie nennt als Ziel von TTIP freien und fairen Handel. Angestrebt wird der Ausschluss vermeintlich unfairer Wettbewerber. Aus gegenwärtiger Sicht der USA ist dies vor allem China. TTIP und TPP sind aus der Sicht Washingtons daher Instrumente, um handelspolitische Regulierung ohne China zu schaffen.

Diskriminierung kehrt zurück

Besonders schwer wiegen die politischen Nachteile der Megaregionals. Die Nachkriegshandelsordnung basierte auf dem zentralen Prinzip der Nicht-Diskriminierung von Ländern. So wurde die Diskriminierung von Staaten in der Meistbegünstigungsklausel, dem Art. 1 des GATT-Vertrages von 1947, ausgeschlossen. Zwei Länder, die eine Liberalisierung des Handels vereinbarten, mussten diese Maßnahmen allen anderen Ländern zugutekommen lassen. Nach den desaströsen Erfahrungen der 1930er Jahre, in denen der Welthandel drastisch zurückgegangen und protektionistische regionale Blöcke entstanden waren, wollten die Architekten der Nachkriegswirtschaftsordnung verhindern, dass Präferenzabkommen erneut den internationalen Handel prägen.

Alle großen Mächte

Heute wird häufig übersehen, dass nicht nur

versuchen, in der Handelspolitik eigene Präferenzabkommen zu schaffen und konkurrieren miteinander um Macht und Einfluss.

ökonomische, sondern vor allem politische Motive für dieses Diskriminierungsverbot sprachen. Denn Handelsregulierungen sollten nicht wie in den 1930er Jahren als außenpolitisches Instrument genutzt werden können. Die friedliche Zusammenarbeit aller (westlichen) Staaten sollte für politische Stabilität und Prosperität sorgen. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR wurden die Volkswirtschaften des früheren Ostblocks erfolgreich in diese Architektur integriert. Nach langen Verhandlungen wurde 2012 auch Russland als 156. Mitgliedsland in die WTO aufgenommen.

Heute erscheinen diese politischen und ökonomischen Erfolgen gefährdet. Verantwortlich für diese Entwicklung sind aber nicht nur die Hindernisse in den Verhandlungen zur Doha-Runde der WTO, sondern auch die Rückkehr geopolitischer Strategien. Alle großen Mächte versuchen, in der Handelspolitik eigene Präferenzabkommen zu schaffen und konkurrieren miteinander um Macht und Einfluss. Deutlich wird die gerade bei den großen Abkommen – dem transatlantischen TTIP und dem transpazifischen TPP. Wichtige Akteure – China, Indien, Russland – sind von diesen Vorhaben ausgeschlossen. In der Folge ist das Interesse insbesondere Chinas an der Entwicklung eines eigenen, großen Handelsblocks gewachsen.

Wie reagiert China?

Die Handelspolitik ist also re-politisiert worden, und diese Entwicklung hat bemerkenswerte Folgen. China hat – wie zuvor die USA und die EU – seit dem Jahr 2000 mit Erfolg die Handelspolitik zur Durchsetzung von politischen Interessen genutzt. In Konkurrenz zu TPP propagiert Peking das „Regional Economic Partnership Agreement“ (RCEP), zu dem Australien, Japan und Neuseeland, nicht jedoch die USA und Russland gehören.

Selbstredend nutzt auch die Europäische Union seit Jahrzehnten die Außenwirtschaftspolitik, um Länder in allen Teilen der Welt ökonomisch und politisch enger an die EU zu binden. Die Europäische Union, die stets die Bedeutung einer multilateralen Ordnung für Entwicklungsländer betont, hat mit ihrer Handelspolitik wesentlich zur

heutigen Misere der WTO beigetragen. Heute sind 35 Präferenzabkommen der EU in Kraft, über weitere 12 wird aktuell verhandelt.

Geopolitik und die Fragmentierung der Handelsordnung

Nicht nur in der Handelspolitik zeigen sich heute die Schwächen multilateraler Konzepte. Aber in der Handelspolitik hat dieser Zerfall des Multilateralismus besonders gravierende Folgen. Die WTO bot bislang auch Entwicklungsländern die Chance, die Weiterentwicklung handelspolitischer Regeln zu beeinflussen. Zwar gab es auch in der Vergangenheit immer wieder Kritik am vermeintlich zu geringen Einfluss dieser Länder, doch in den Megaregionals wird ihr Einfluss noch geringer ausfallen. Entwicklungsländer sind wie alle anderen Beobachter dazu verurteilt, passiv die Verhandlungen zu verfolgen.

Entwicklungsländer sind wie alle anderen Beobachter dazu verurteilt, passiv die Verhandlungen zu verfolgen.

Mit ökonomischen Interessen allein sind die handelspolitischen Großprojekte TTIP und TPP nicht zu erklären. Der zu erwartende Nutzen ist vermutlich geringer als häufig prognostiziert, weil der Wegfall der Zölle gerade im transatlantischen Handel nicht ins Gewicht fällt. Bestätigt hat dies im Juli 2014 der amerikanische EU-Botschafter Anthony L. Gardner. In einem Interview unterstrich Gardner, es gäbe wichtige geostrategische Gründe für das transatlantische Abkommen.

Reaktionen der BRIC-Staaten

Es wäre ein Irrtum anzunehmen, die großen Freihandelsabkommen der USA und der EU würden keine Reaktionen hervorrufen. Sollten TTIP und TPP verwirklicht werden, ist mit Reaktionen vor allem der Schwellenländer zu rechnen. Die BRIC-Staaten werden der

Fragmentierung der Welthandelsordnung nicht tatenlos zusehen, sondern eigene Großprojekte initiieren.

Schon heute zeigt sich, dass sich die BRIC-Staaten und der Westen voneinander entfernen. Jahrzehntelang glaubten Politiker in den westlichen OECD-Ländern, die übrige Welt, einschließlich Chinas und Russlands, würden über kurz oder lang die politischen und ökonomischen Konzepte des Westens übernehmen. Das erweist sich als Irrtum. Die Präsidenten Chinas und Russlands wenden sich vom Westen ab und verfolgen eigene Ziele. Die Welt erwachte aus dem postmodernen Traum einer von Konflikten freien, kooperierenden Staatengemeinschaft.

Die Unfähigkeit des Westens, wirtschaftliche und politische Modelle jenseits von Kapitalismus und Demokratie zu verstehen, erweist sich inzwischen als Belastung. Im autoritären Kapitalismus chinesischer oder russischer Prägung ist der westlichen liberalen Demokratie ein neuer Rivale erwachsen. Die heutige handelspolitische Antwort des Westens auf diese neue Konkurrenz heißt Ausschluss und Diskriminierung. Dies ist nicht nur eine unglückliche Entwicklung, sondern auch ein gefährlicher Rückschritt. Denn so wird ein neuer geostrategischer Großkonflikt handelspolitisch flankiert.



Heribert Dieter
Berlin

Prof. Dr. Heribert Dieter ist seit 2001 Wissenschaftler des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit (SWP) mit den Arbeitsschwerpunkten Global Governance sowie Entwicklungs-, Handels-und Finanzpolitik. Außerdem ist er Gastprofessor für Internationale Politische Ökonomie an der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Weitere Lehraufträge hält er in Chongyang, Warwick und Berlin.

5 LESERBRIEFE

Haase Jürgen schrieb am 05.05.2015

Wieder so ein unverständliches politisches Taktieren um die Macht über andere möglichst trickreich und ohne militärischen Konflikt zu erwerben. Ausgrenzungen, einseitige Beschränkungen, Handelsembargos, ideologische Kriegsführung und viele andere politische Mittel sind meiner Ansicht nach wenig geeignet, den Frieden auf der Welt zum Nutzen aller zu erhalten.
Warum kümmern wir uns nicht lieber konsequent und allumfassend, mit allen! zur Verfügung stehenden Mitteln um die Entwicklung in der dritten Welt anstatt Hass und Hetze zu verbreiten oder fragwürdige, aber sehr durchsichtige Abkommen durchzupeitschen? Dies auch und besonders zum Nachteil der Betroffenen!
Siehe Ukraine und die Wirtschaft in Deutschland! Mit eingefahrenen verhärteten Kapitalismusmodellen überzeugen wir die "Andersgläubigen" nicht! Da muss schon eine gewisse Augenhöhe her!

andreas losert schrieb am 05.05.2015

Sehr geehrter Prof. Dr. Heribert Dieter,

die Baustellen der Globalen Oekonomie losgelöst von international nachhaltiger Zielorientierung betrachten zu wollen, würde zwangsläufig die auch von Ihnen im aktuellen Artikel geschilderten Machtgelüste und die damit international entstehenden Risiken und Diskriminierungen weiter anheizen.
Dass in den heutigen Studentenforen der Wirtschaftswissenschaften, sogar der Oekologische Fußabdruck zu dem gegenwärtig verstärkt diskutierten Freihandelsbkommen TTIP hinterfragt wird, erscheint nicht nur logisch , sondern zeigt sehr deutlich, dass die Nachwachsenden Generationen sehr wohl verstanden haben, welche nicht Wettbewerbs verzerrende UN Rahmenbedingungen als übergeordneter Maßstab herangezogen werden müssen.
Eine Welt, ein neues UN Klimaschutzabkommen und tausende Interessenslagen, rechtfertigen auch in 2015 Generationen übergreifend aufmerksame Menschen.

Jürgen Buxbaum schrieb am 05.05.2015

Kluge Beobachtungen und wichtige Fakten, die in der

öffentlichen Diskussion bisher kaum beachtet wurden. Sie treffen im übrigen auch auf das TiSA-Abkommen zu. Vielen Dank!

Dass bei den gegenwärtig verhandelten Freihandelsabkommen Konzern- vor Bürgerinteressen gehen, spielt in der bisherigen Diskussion in Deutschland und Europa nicht zu Unrecht die beherrschende Rolle. Aber der Hinweis des Autors ist ebenfalls wichtig, dass vor allem die Großindustrie profitieren wird und die mittelständischen Unternehmen in der neuen Konkurrenzsitution nicht werden mithalten können. Letztere sollte das aufhorchen lassen. Bisher tun nämlich SPD- und CDU-Politiker ebenso wie die Vertreter von Arbeitgeber- und Industrieverbänden so, als wolle man mit den Freihandelsabkommen vor allem der mittelständischen Industrie einen Gefallen tun.

Und schließlich sind die internationalen Konsequenzen von größter Bedeutung. Es ist ja nicht nur so, dass durch die geplanten Abkommen privaten, d. h. nicht demokratisch legitimierten Konzernen eine weit größere politische Macht zuwächst. Darüber hinaus gibt es, wie der Autor zu Recht analysiert, politische Gründe für der Abkehr von der WTO und der Hinwendung zu Handelskoalitionen der Willigen. Eine neue

Konfrontation von Blöcken ist alles andere als das, was die Welt braucht. Diese geheim verhandelten Abkommen bringen Vorteile für Wenige und Gefahren für uns alle. Wir sollten sie verhindern.

Jürgen Buxbaum schrieb am 05.05.2015

Kluge Beobachtungen und wichtige Fakten, die in der öffentlichen Diskussion bisher kaum beachtet wurden. Sie treffen im Übrigen auch auf das TiSA-Abkommen zu. Vielen Dank!
Dass bei den gegenwärtig verhandelten Freihandelsabkommen Konzern- vor Bürgerinteressen gehen, spielt in der bisherigen Diskussion in Deutschland und Europa nicht zu Unrecht die beherrschende Rolle. Aber der Hinweis des Autors ist ebenfalls wichtig, dass vor allem die Großindustrie profitieren wird und die mittelständischen Unternehmen in der neuen Konkurrenzsituation nicht werden mithalten können. Letztere sollte das aufhorchen lassen. Bisher tun nämlich SPD- und CDU-Politiker ebenso wie die Vertreter von Arbeitgeber- und Industrieverbänden so, als täten die Freihandelsabkommen vor allem der mittelständischen Industrie einen Gefallen.

Und schließlich sind die internationalen Konsequenzen von größter Bedeutung. Es ist ja nicht nur so, dass durch die geplanten Abkommen privaten, d. h. nicht demokratisch legitimierten Konzernen eine weit größere politische Macht zuwächst. Darüber hinaus gibt es, wie der Autor zu Recht analysiert, politische Gründe für der Abkehr von der WTO und der Hinwendung zu Handelskoalitionen der Willigen. Eine neue Konfrontation von Blöcken ist alles andere als das, was die Welt braucht. Diese geheim verhandelten Abkommen bringen Vorteile für Wenige und Gefahren für uns alle. Wir sollten sie verhindern.

Felix Doege schrieb am 25.05.2015

Eine sehr gute Analyse. Nur in einem Punkt muss ich widersprechen: Die Handelspolitik ist nicht re-politisiert worden, sie war schon immer politisch. 1947 waren die USA jedoch in der Weltwirtschaft praktisch konkurrenzlos und daher trat kein politischer Konflikt zutage. Politisch war GATT trotzdem, denn so konnten sich amerikanische Konzerne neue Absatzmärkte sichern. Das ist heute freilich anders und das Bretton-Woods-System gerät als Folge mehr und mehr unter Druck.