Forum Umwelt und Entwicklung

Brot für die Welt

GREENPEACE

Wunschdenken statt zeitgemäßer Wissenschaft

Ein kritischer Kommentar zur ifo-Studie über die „Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft auf Entwicklungs- und Schwellenländer“

Von Nelly Grotefendt, David Hachfeld, Sven Hilbig, Jürgen Knirsch und Francisco Mari

Demokratie vs. Konzerne *© Campact, CClicense*

Widersprüche und Mängel

Die Studie „Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer“[1] erschien Ende Januar 2015. Federführend erstellt haben sie Prof. Gabriel Felbermayr vom ifo Institut für Wirtschaftsforschung München und Prof. Wilhelm Kohler vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen. Beauftragt wurde die Arbeit vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Als Ziel nennen die Verfasser: Es „wird untersucht, ob und wie TTIP zum Keim eines fairen und erneuerten multilateralen Welthandelssystems werden kann.“[2] Über das Freihandelsabkommen TTIP verhandeln die Europäische Kommission und die US-Regierung gegenwärtig unter beträchtlichem öffentlichem Protest. In der Zusammenfassung der Studie heißt es: „TTIP wird, aufgrund der schieren Größe der transatlantischen Volkswirtschaft, Auswirkungen auf Entwicklungs- und Schwellenländer haben. Einerseits sollten höhere Einkommen in der EU und den USA die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen der Drittstaaten steigern, was letzteren zugutekommt. Anderseits ist damit zu rechnen, dass das Abkommen Handelsströme der TTIP-Partner von den Drittstaaten weglenkt, was ihnen schadet. Per Saldo wird es unter den Entwicklungsländern Gewinner, aber auch Verlierer geben. Für beide Gruppen sind die Effekte allerdings klein. Und es existieren zahlreiche Stellschrauben, um die Gruppe der Gewinner möglichst groß werden zu lassen.“[3] Damit revidiert Autor Felbermayr Ergebnisse einer früheren Forschungsarbeit. Darin schrieb er: „Die großen Verlierer einer Eliminierung der Zölle sind Entwicklungsländer. Diese verlieren durch den verstärkten Wettbewerb auf dem EU- oder US-Markt dramatisch an Marktanteilen.“[4]

Wir betrachten die ifo-Studie als eine zu einseitige Darstellung, die die mögliche Wirkung des geplanten TTIP-Abkommens spekulativ ins Positive verdreht. Eine umfassende entwicklungspolitische Betrachtung des Abkommens liefert die Untersuchung nicht. Beispielsweise blendet sie den Agrarsektor fast vollständig aus. Um die Wirkungen des EU-USA-Freihandelsabkommens für die globale Landwirtschaft einzuschätzen, reicht es nicht, die Veränderungen der Zollpolitik zu analysieren. Außerdem zementiert die Studie das nicht mehr haltbare Bild, Wirtschaftswachstum biete die entscheidende Lösung für die Probleme der Welt. Bei zahlreichen Themen wie Entwicklungspolitik, Nachhaltigkeit und Investitionsschutz weist die Arbeit gravierende Mängel auf.

Das überschätzte Wirtschaftswachstum

Die ifo- und IAW-Forscher bewegen sich im Rahmen der Theorie, dass mehr Handel zu höherem Wirtschafts-

wachstum und automatisch steigendem Wohlstand für alle Bürger/innen führe. Wie zahlreiche Untersuchungen jedoch belegen, steht diese Wirkungskette in Frage. Verwiesen sei hier auf die neue Oxfam-Studie[5] zur extremen globalen Polarisierung von Einkommen und Vermögen zwischen Arm und Reich, sowie auf Thomas Pikettys Buch „Das Kapital im 21. Jahrhundert"[6]. Diese und andere Forschungsarbeiten zeigen, dass wachsender Gesamtwohlstand oft nur einer schmalen Elite, nicht aber der Mehrheit der Bevölkerung zugute kommt. Ein Merkmal einer sinnvollen Wachstumspolitik sollte deshalb immer sein, dass sie inklusiv wirkt, die Zuwächse also auf alle Bevölkerungsgruppen verteilt werden.

Im Übrigen ignoriert die ifo-Studie auch die Umweltfolgen des Wachstums. Das ist umso bedenklicher, als im Januar 2015 die Folgen des Expansionsprozesses wieder einmal deutlich benannt wurden: „Vier von neun planetaren Grenzen sind durch den Einfluss des Menschen bereits überschritten: Klimawandel, Biodiversität, Landnutzung und biogeochemische Kreisläufe"[7], teilte das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung mit.

Zweierlei Maß

Die meisten Berechnungen gehen davon aus, dass die Bruttoinlandsprodukte der Europäischen Union und der USA infolge des Freihandelsabkommens jeweils um weniger als ein Prozent wachsen werden. Selbst diese geringen Steigerungsraten sind für die beiden weltweit größten Wirtschaftsblöcke Grund genug, die TTIP-Verhandlungen zu einem erfolgreichen Ende führen zu wollen.

Für die Entwicklungs- und Schwellenländer scheinen jedoch andere Maßstäbe zu gelten. So erwähnen die Studien-Autoren, dass manche ärmere Staaten mit einem „langfristigen Realeinkommensverlust von bis zu zwei Prozent" rechnen müssten. Diese Einbußen seien angesichts des hohen Gesamtwachstums im globalen Süden von vier Prozent jährlich allerdings zu vernachlässigen. Eine solche Einschätzung kann man nur als zynisch bezeichnen – ignoriert sie doch die fatalen Auswirkungen für die notleidende Bevölkerung in manchen Entwicklungsländern.

Landwirtschaft als blinder Fleck

Den Agrarsektor der Entwicklungs- und Schwellenländer blenden die ifo-Forscher weitgehend aus. Eine klare Schwäche der Studie besteht darin, dass das Ranking der untersuchten Produkte nicht nach ihrer entwicklungspolitischen Bedeutung für arme Erzeuger/innen erstellt wurde. So bleibt den Leser/innen weitgehend verborgen, welche Folgen beispielsweise für Kenia aufträten, wenn durch neue TTIP-Regulierungen künftig grüne Bohnen kaum noch in die EU exportiert werden dürften. Für arme Agrarproduzent/innen kann der Verlust des EU-Marktes bewirken, dass die entscheidenden Einnahmen wegbrechen.

Während kleinbäuerliche Produzent/innen aus Entwicklungsländern einerseits immer mehr in die Wertschöpfungsketten der internationalen Nahrungsindustrie integriert werden, könnte andererseits ihre Möglichkeit, ganzjährig Obst und Gemüse in die EU zu liefern, durch TTIP verlorengehen. Dafür gibt es zwei Gründe. Weil erstens die Zölle für US-Produkte wegfielen, würden amerikanische Waren die Produkte des globalen Südens verdrängen. Zweitens sänken durch die gegenseitige Anerkennung von Standards zwischen EU und USA die Zertifizierungskosten für amerikanische Agrarproduzenten. In der Folge könnten diese verstärkt den lukrativen und hochpreisigen EU-Markt beliefern.

Ausgeblendet haben die Autoren der Studie auch einen weiteren für die Entwicklungsländer nachteiligen Effekt. Wenn die gegenseitigen Einfuhrzölle abgeschafft werden, dürfte es zu einem massiven Verdrängungswettbewerb zwischen europäischen und nordamerikanischen Agrar- und Nahrungsmittelbetrieben kommen. Dies könnte besonders die Milch- und Fleischproduktion betreffen, weil dort die Zölle heute noch relativ hoch sind. Um sich auf dem Markt zu halten, senken die Konkurrenten dann ihre Preise. Die durch interne Subventionen zusätzlich verbilligten Erzeugnisse werden daraufhin in Entwicklungs- und Schwellenländer exportiert. Damit würde dort die lokale Nahrungsproduktion besonders der kleinbäuerlichen Produzent/innen verdrängt.

Tourismus hilft nicht

Die Studien-Autoren gehen davon aus, dass durch TTIP der Tourismus in sechs der neun betrachteten Länder

Bringt Freihandel Wohlstand – und wenn ja, für wen?
© Bernd Sterzl, pixelio.de

(Kenia, Indonesien, Marokko, Mexiko, Südafrika, Türkei) zunehmen und negative Effekte an anderer Stelle ausgleichen würde. Begründet wird diese Annahme mit der Erwartung steigender Einkommen der europäischen und nordamerikanischen Bürger/innen infolge des Freihandelsabkommens.

Hier allerdings sind Zweifel angebracht. Denn laut Centre for Economic Policy Research (CEPR) würden die prognostizierten Wohlfahrtsgewinne des TTIP-Abkommens in der EU zwischen 500 Euro[8] und 545 Euro[9] pro Jahr für eine vierköpfige Familie liegen. Von derartigen Summen lässt sich freilich nicht einmal ein Billigurlaub für vier Personen in der Türkei finanzieren, geschweige denn eine Reise nach Indonesien oder Mexiko.

Zu beachten ist, dass die erhofften Wohlfahrtgewinne in der EU und den USA selbst eine Annahme sind, die besonders von den EU- und US-Gewerkschaften angezweifelt wird. Die Erfahrungen mit dem nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA zeigen, dass US-Beschäftigte in unteren Lohngruppen sogar zu den Verlierern zählten und viele Arbeitsplätze in das Billiglohnland Mexiko abwanderten. Abgesehen davon kommen die Gewinne der Tourismusbranche oft nicht den Gastländern und ihrer Bevölkerung zugute, sondern verbleiben durch den Trend zu All-Inclusive-Buchungen im Wirtschaftskreislauf der EU- und US-Tourismuskonzerne.

Entwicklung wird behindert

Die Studie geht bei der Einschätzung von möglichen Exporteinbußen der Entwicklungs- und Schwellenländer lediglich von der existierenden Exportstruktur aus. Da heute viele Entwicklungsländer Rohstoffe exportieren und dabei keine Konkurrenz mit der EU oder den USA bestehe, würden gerade ärmere Länder stärker profitieren als Staaten mit mittlerem Entwicklungsstand. Viele der armen Regionen versuchen jedoch, ihre Abhängigkeit von Rohstoffexporten zu mindern und zusätzliche Stufen der Weiterverarbeitung und Wertschöpfung anzusiedeln. Damit treten sie zunehmend in Konkurrenz zu europäischen und nordamerikanischen Unternehmen. Dass TTIP gerade diesen Strategien im Weg stehen könnte, wird in der Studie nicht diskutiert.

Haben Kleinbauern und Kleinbäuerinnen eine Perspektive?
© Manfred Schütze, pixelio.de: Kurze Pause

Politik ohne Zusammenhang

Wenn das BMZ eine derartige Studie in Auftrag gibt, wäre zu erwarten, dass die erklärten Ziele der Entwicklungspolitik des Ministeriums die Grundlage bilden. Die Autoren der Untersuchung ignorieren jedoch den entscheidenden programmatischen Rahmen. So spielen die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), die Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) und die Initiative des Ministers für bessere Arbeitsbedingungen in der globalen Textilproduktion keine Rolle. Die vom BMZ selbst beschworene „Politikkohärenz" für eine nachhaltige Entwicklung[10] lässt die Studie vermissen. So kommt beispielsweise das Thema der zunehmenden sozialen Ungleichheit nicht vor. In den Jahren seit der Finanzkrise 2008 haben vom Wachstum vor allem die überdurchschnittlich Wohlhabenden profitiert, während ärmere Bevölkerungsgruppen verloren. Um die Entwicklungseffekte eines Freihandelsabkommens abzuschätzen, wäre es deshalb unerlässlich, eine differenzierte Analyse potentieller sozialer Vor- und Nachteile vorzunehmen.

Menschenrechte? Fehlanzeige!

Im Sinne der fehlenden Kohärenz ist es auch erstaunlich, dass die Studien-Autoren zehn Politikempfehlungen aussprechen, die vom Ministerium propagierte Einhaltung der Menschenrechte aber mit keinem Wort erwähnen. Die EU hat sich im EU-Vertrag verpflichtet, die universellen und unteilbaren Menschenrechte auch in ihrer auswärtigen Politik zu achten und zu fördern. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bestätigen ferner die Verpflichtung von Staaten, die Bevölkerung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen, sowie die Verantwortung der Unternehmen selbst, die Menschenrechte zu achten. Für die europäische Handelspolitik folgt daraus, dass die EU bei allen Handels- und Investitionsabkommen regelmäßig unabhängige menschenrechtliche Folgeabschätzungen vornehmen muss. Diese Folgeabschätzungen sind systematisch vor Verhandlungsbeginn und Abschluss von Handelsabkommen durchzuführen, um menschenrechtlich problematische Bestimmungen frühzeitig zu erkennen und auszuschließen. Eine solche Folgenabschätzung liefert und fordert die Studie jedoch nicht.

Entwicklungsländer als ewiger Rohstofflieferant? *© Fairphone: Waschen des Kupfererzes, CClicense*

Vielmehr wird als eine der möglichen positiven Auswirkungen von TTIP der steigende Rohstoffbedarf in der EU und den USA genannt, der zu einem forcierten Abbau von natürlichen Rohstoffen im Süden führen könnte. Eine solche Folgewirkung wäre aus entwicklungspolitischer Sicht auch deshalb problematisch, weil derartige Projekte im globalen Süden häufig mit massiven Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen einhergehen.

Nach unserer Auffassung müsste daher sichergestellt werden, dass sich die menschenrechtliche Folgeabschätzung bei TTIP auch auf Drittstaaten erstreckt. Ferner sollte bei TTIP ein unabhängiger transparenter Beschwerdemechanismus eingerichtet werden, in dessen Rahmen Entwicklungs- und Schwellenländer die Möglichkeit bekommen, gegen handelsbedingte Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.

Gefährlicher Schutz für Investitionen

Die Verhandlungsführer der EU und der USA planen, im Freihandelsabkommen einen speziellen Rechtsweg für Unternehmen außerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu etablieren. Konzerne sollen damit die Möglichkeit erhalten, die Regierungen des jeweils anderen Wirtschaftsraumes vor Sondergerichten auf Schadensersatz zu verklagen, falls Gesetze die ökonomische Bewegungsfreiheit einschränken. Es ist unverständlich, warum dieser vorgesehene Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus nicht in der Studie adressiert wird, denn diese außergerichtliche Streitschlichtung zwischen Investoren und Staaten würde auch in bilateralen Handelsabkommen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern gestärkt werden.

Schon heute ist eine privatisierte Streitschlichtung in vielen bilateralen Investitionsabkommen enthalten - und wird vor allem gegen Entwicklungsländer eingesetzt. 85 Prozent der Fälle werden von Unternehmen aus der entwickelten Welt vorgebracht, allein 75 Prozent von Firmen aus den USA und der EU. Von den 98 Ländern, die von Unternehmen verklagt wurden, sind mehr als drei Viertel Entwicklungs- und Schwellenländer. Argentinien führt die Liste der am häufigsten verklagten Länder an (53 Fälle), gefolgt von Venezuela (36), Ägypten (23), Ecuador (22) und Mexiko (21)[11]. Wir befürchten, dass Sondergerichte im Rahmen von TTIP künftig zunehmend als schlechtes Vorbild dienen und einen Negativ-Standard für die globalen Handelsbeziehungen setzen.

Neues Herrschaftsinstrument

Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel und die EU-Kommission erklären, dass das Freihandelsabkommen als Maßstab für neue internationale Regulierungen dienen soll. Im übertragenen Sinn könnte TTIP wie ein neuer

Bedienen regionale Erzeuger/innen noch regionale Märkte? *© Doozi, pixelio.de: Straßenmarkt in Indien*

Goldstandard wirken, an den sich andere Staaten, Wirtschaftsblöcke und auch Entwicklungsländer anpassen müssen. Die möglichen negativen Folgen für ärmere Länder werden in der Studie jedoch nicht thematisiert.

Ebenso wenig diskutieren die Autoren multilaterale Standards, wie sie für den Agrarbereich im Ausschuss für Sanitäre und Phytosanitäre Maßnamen (SPS Comittee) der Welthandelsorganisation WTO oder in der Codex Alimentarius Commission bereits angelegt sind. Den einzigen Maßstab der Studie bilden dagegen die einseitigen TTIP-Standards. Wir sehen darin einen Rückfall in die Entwicklungshilfepolitik der 1970er Jahre, die die Interessen der Geberländer häufig überbewertete und die tatsächlichen Bedürfnisse der Empfänger ausblendete. Diese Herangehensweise widerspricht den modernen, partnerschaftlichen Ansätzen, die die deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit inzwischen entwickelt hat.

Partizipation an der falschen Stelle

Der Vorschlag der Studien-Autoren, die Regulierungsmechanismen im Rahmen von TTIP für Entwicklungsländer zu öffnen, klingt auf den ersten Blick verlockend. Wie ernst aber ist diese Idee gemeint, und wie würde die Initiative ausgestaltet? Sollen alle 134 Entwicklungsländer an den bilateralen Verhandlungen zwischen EU und USA teilnehmen oder nur einige? Wer trifft die Auswahl? Werden die ärmeren Staaten zu den Sitzungen des umstrittenen Regulierungsrats eingeladen oder zu allen Gremien, die TTIP neu schafft?

Auf diese Fragen gibt es bisher keine Antworten. Wir befürchten, dass Drittstaaten eine Pseudo-Mitwirkung angeboten wird, die aber keine vollwertige Partizipation darstellt. Auf diese Art wollen die Verhandlungsführer die Bedenken zerstreuen. Besser wäre es dagegen, internationale Regulierungsprozesse zu stärken, bei denen allen Staaten die gleichen Rechte zustehen. In verschiedenen internationalen Organisationen, beispielsweise der UNCTAD, gibt es Bestrebungen, ausgewogene Standards zu setzen. Oft behindern und blockieren die EU und die USA solche Initiativen jedoch. Indem man die Diskussion über Standards in ein bilaterales Abkommen verlagert, werden die existierenden Strukturen der globalen Regulierung untergraben.

Unser Fazit: Die Studie ist untauglich

Die ifo-Studie bietet lediglich eine Betrachtung isolierter Handelseffekte des EU-USA-Abkommens. Eine umfassende entwicklungspolitische Einschätzung leistet sie hingegen nicht. Demzufolge liefert sie wenige bis keine Aufschlüsse über die langfristigen sozialen Folgen eines Freihandelsabkommens für Schwellen- und besonders Entwicklungsländer. Wir legen dem BMZ nahe, einen neuen Auftrag für eine umfassendere und an den BMZ-Zielen orientierte Untersuchung zu erteilen.

1 Gabriel Felbermayr, Wilhelm Kohler, Rahel Aichele, Günther Klee und Erdal Yalcin: Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer. ifo Institut, München, 2015, 250 Seiten. Download unter: http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Service/studien/studie-2015-ttip-felbermayr.pdf

2 Siehe http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Projects/Archive/Projects_AH/2014/proj_AH_ttip-entwicklungslaender.html

3 Siehe http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Projects/Archive/Projects_AH/2014/proj_AH_ttip-entwicklungslaender.html

4 Siehe Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid & Sybille Lehwald: Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP). Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte. Gütersloh 2013: Bertelsmann Stiftung, Seite 28. http://www.ged-shorts.de/wp-content/uploads/2013/12/Studie_TransatlFreihandel_final_DE.pdf

5 „Even It Up – Time To End Extreme Inequality" Oxfam international 2014, http://www.oxfam.de/publikationen/even-it-up und „Besser gleich!" Oxfam Deutschland 2015, http://www.oxfam.de/publikationen/besser-gleich-schliesst-luecke-zwischen-arm-reich

6 Siehe http://piketty.pse.ens.fr/en/

7 Siehe https://www.pik-potsdam.de/aktuelles/pressemitteilungen/vier-von-neun-planetaren-grenzen201d-bereits-ueberschritten

8 „Consumers will also benefit from cheaper products. The study estimates that in total the average European household of four will see its disposable income increase by something in the region of €500 per year, as a result of the combined effect of wage increases and price reductions". Siehe http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/151787.htm

9 "An ambitious and comprehensive transatlantic trade and investment agreement could bring significant economic gains as a whole for the EU (€119 billion a year) and US (€95 billion a year). This translates to an extra €545 in disposable income each year for a family of 4 in the EU, on average...". Vgl. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf

10 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/politikkohaerenz/index.html

11 Siehe UNCTAD (2014): RECENT DEVELOPMENTS IN INVESTOR-STATE DISPUTE SETTLEMENT (ISDS). IIA Issue Notes No. 1/2014. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2014d3_en.pdf

IMPRESSUM
Wunschdenken statt zeitgemäßer Wissenschaft
Ein kritischer Kommentar zur ifo-Studie über die „Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft auf Entwicklungs- und Schwellenländer“, Februar 2015

Herausgeber:
Forum Umwelt und Entwicklung
Marienstr. 19–20 | 10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 / 678 17 75 93
E-Mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Das Forum Umwelt & Entwicklung wurde 1992 nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung gegründet und koordiniert die Aktivitäten deutscher NRO in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechtsträger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzverbände e.V. (DNR).

Redaktion: Hannes Koch
Layout: Tilla Balzer | balzerundkoeniger.de