

USA

DR. LARS HÄNSEL
JEANENE LAIRO

20. August 2015

www.kas.de/usawww.kas.de

US-Handelspolitik im Pazifischen Raum

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN BEI DEN VERHANDLUNGEN ZU TPP

Die Verhandlungen zu einem Trans-Pazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) zwischen den USA und Staaten Ostasiens laufen schon seit über fünf Jahren und befinden sich im Gegensatz zu den Verhandlungen über das Handelsabkommen Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) in der letzten Phase. Die Obama-Administration kann in ihrer noch verbleibenden Amtszeit realistisch betrachtet nur noch TTP durch den US-Kongress bringen, auch wenn TTIP grundsätzlich als US-freundlich bewertet und damit im US-Kongress wie auch in der Öffentlichkeit weniger umstritten gesehen wird. TPP gilt aber als im besonderen Interesse der Obama Administration, die zunehmend Chancen oder auch Risiken im asiatisch-pazifischen Raum sieht.

Mit der Genehmigung der Trade Promotion Authority (TPA) durch den US-Kongress im Juni 2015 wurde der Obama-Administration das Verhandlungsmandat für anstehende Handelsabkommen, wie die TPP und TTIP erteilt. Dies verleiht dem Präsidenten weitreichende Verhandlungsvollmachten und verpflichtet zugleich den US-Kongress einem Freihandelsvertrag nur als Paket zuzustimmen oder ihn gänzlich abzulehnen.

TPP ist für die Obama-Administration eine wichtige handelspolitische Initiative, welche mehreren strategischen Zielen dient: TPP wird als ein wichtiger wirtschaftlicher Aspekt der „Pivot to Asia“-Strategie betrachtet. Im Jahr 2014 machte das amerikanische Handelsvolumen (für Waren) mit den TPP-Pazifikanrainern \$1,6 Bn. aus. Dies entspricht 41 Prozent des gesamten US-Außenhandels (siehe Graphik für US-Handelsbilanz). Ein Nichtzustandekommen des Handelsabkommens wäre demnach für

die USA ein gravierender Rückschlag in der strategischen Ausrichtung nach Asien.

Zusätzlich verspricht TPP die wirtschaftliche Architektur in der Region neu zu definieren und zugleich bereits existierende bilaterale Freihandelsabkommen mit Ländern im pazifischen Raum zu modernisieren und zu harmonisieren. Von den USA wird dies auch als ein Wettbewerb der vorherrschenden wirtschaftlichen Ausrichtungen wahrgenommen, ein Wettbewerb zwischen US-amerikanischer freier Marktwirtschaft und Chinas neo-merkantilistischer Orientierung.

Für die USA bedeutet der Umgang mit China eine ständige Gratwanderung zwischen „containment“ und „engagement“. Der Containment-Charakter der US-Politik gegenüber China wird nicht von allen Verhandlungspartnern unterstützt und forciert; nicht zuletzt von Ländern wie Australien, die mit China parallel zu den TPP-Verhandlungen ein bilaterales Freihandelsabkommen am 17. Juni 2015 erfolgreich abgeschlossen und unterzeichnet haben. Langfristig hofft man, neue Partner zu TPP hinzuzugewinnen und neuen Schwung für zukünftige, multilaterale Verhandlungen in der WTO zu erzeugen.

Präsident Obama fasste in Tokyo im November 2009 die amerikanischen Hauptmotive für TPP wie folgt zusammen: „the goal of shaping a regional agreement that will have broad-based membership and the high standards worthy of a 21st-century trade agreement.“ Die langfristige Ausrichtung des TPP-Abkommens ist demnach offen für weitere Beitritte, einschließlich einen Beitritts Chinas, solange man sich auf die gemeinsamen höheren Standards verständigen kann.

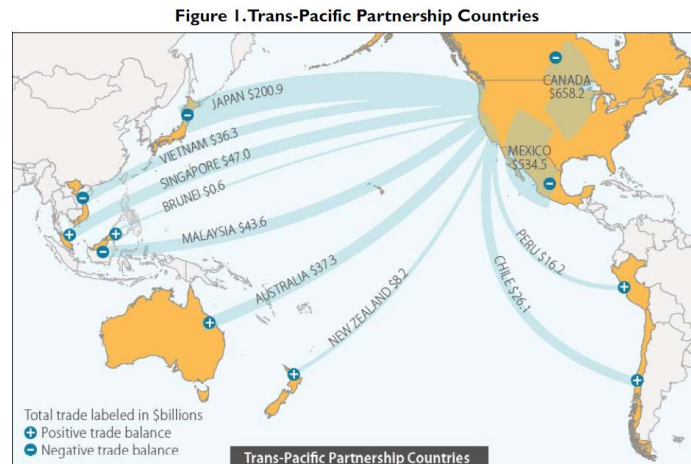
USA

DR. LARS HÄNSEL
JEANENE LAIRO

20. August 2015

www.kas.de/usa

www.kas.de



Quelle: Congressional Research Service; Handelsdaten vom U.S. International Trade Commission. Handelsdaten beinhalten Importe und Exporte von Gütern von 2014 (<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>).

Die letzte TPP-Verhandlungsrunde fand am 31. Juli 2015 auf der hawaiianischen Insel Maui statt. Die Unterhändler der zwölf beteiligten Länder (Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, USA und Vietnam) konnten sich am Ende nicht einigen – die Positionen der USA zählten diesmal zu den größten Hindernissen. Neben den letzten umstrittenen Details der Handelsagenda (z.B. die noch bestehenden Handelsbarrieren bei Milch-, Reis-, oder Automobilimporten), verursachte in der letzten Verhandlungsrunde kein Thema mehr Kontroversen als die Frage des geistigen Eigentums und anderer Schutzvorkehrungen für die US-Pharmaindustrie.

Die US-Regierung beharrt auf der Übertragung von US-Standards beim Schutz geistigen Eigentums auf die anderen TPP-Mitgliedsländer. Ein zentrales Anliegen der US-Regierung ist hier das Einräumen einer Schutzfrist von 12 Jahren für „data exclusivity“ bei der Entwicklung von neuartigen Biotech-Medikamenten. Dieser Standard wurde vom US-Kongress bereits 2010 nach umfangreichen Beratungen des *Affordable Care Acts* im amerikanischen Recht verankert. Diese Mindestschutzfristen im Urheberrecht sind nicht nur bei den anderen TPP-Unterhändlern stark umstritten, sondern auch zwischen der Obama-Administration und einigen zentralen republikanischen Senatoren. Eine treibende Kraft

hinter der Forderung nach zwölf Jahren Exklusivität ist der zuverlässige Fürsprecher für starke Bestimmungen des geistigen Eigentums US-Senator Orrin Hatch (R – Utah), der als Vorsitzender des Finanzausschusses große Macht über die US-Handels-agenda genießt.

Im August 2015 muss nun die Obama-

Administration aufs Tempo drücken, denn viel Zeit bleibt nicht mehr bis der Präsidentschaftswahlkampf das politische Tagesgeschehen bestimmen wird. Nach Auffassung des Handelsexperten Gary Hufbauer am Peterson Institute for International Economics sei die Erfolgslosigkeit der letzten Runde zwar nicht „fatal, but what I think they would need to do is reach an agreement by mid-August“. Die Hoffnung ist, dass man das TPP-Abkommen durch den US-Kongress bekommt bevor die Präsidentschaftsvorwahlen Anfang Februar 2016 beginnen. Sollte es erst viel später zu einer Einigung kommen, könnte Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton durch Gegner wie Senator Bernie Sanders gezwungen werden, sich gegen die Vereinbarung zu positionieren und somit, im Fall der Wahl zur nächsten U.S.-Präsidentin, den Vertrag neu verhandeln zu müssen.

Je näher die Abstimmung im US-Kongress an die Präsidentschaftsvorwahlen rückt, umso stärker wächst „[the] enormous pressure on the 28 Democrats who voted for trade promotion authority“, sich ihrer Stimmen für TPP doch zu enthalten, so Gary Hufbauer. Auch gibt es weiterhin Kritik aus beiden Parteien über die mangelnde Transparenz und den begrenzten Zugang zu den Verhandlungsdokumenten, wie z.B. vom demokratischen US-Senator Sherrod Brown aus Ohio. Für die Abgeordneten, die 2016 zur Wiederwahl stehen, könnte dieses Thema, welches in der US-Öffentlichkeit zunehmend wahrgenommen wird, ein Wahlkampfthema werden.

Bis vor drei Wochen zielte der angestrebte Zeitplan der Obama-Administration auf eine

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. LARS HÄNSEL
JEANENE LAIRO

20. August 2015

www.kas.de/usa

www.kas.de

Unterzeichnung des Abkommens in Verbindung mit der Tagung des Asia-Pazific Economic Forum (APEC) am 18./19. November 2015. Dies würde die neue Regel der gerade gewährten Trade Promotion Authority für den Präsidenten, nämlich dem US-Kongress vor einer Abstimmung 90 Tage Einsicht in den Vertrag zu gewähren, erfüllen. Ein Vorschlag des japanischen Handelsministers Akira Amari bestand darin, eine Unterzeichnung am Rande des ASEAN Treffens in den Philippinen in der Woche vom 22. bis 25. August 2015 anzustreben. Dies gilt inzwischen als nicht realistisch.

Eine Komplikation könnte sich daraus ergeben, dass der kanadische Premierminister, Stephen Harper, der im Blick auf seine angestrebte Wiederwahl am 19. Oktober 2015 vor einigen Schwierigkeiten steht, weiter versuchen könnte, das Thema aus dem Wahlkampf herauszuhalten. Eine Verzögerung der TPP-Verhandlungen bis nach den Wahlen in Kanada könnte bedeuten, dass sich der Prozess bis in den nächsten Sommer verschiebt und somit mitten in die amerikanischen Präsidentschafts-, Kongress- sowie Gouverneurswahlen gerät. In diesem Fall wäre es nicht auszuschließen, dass das Abkommen in der sogenannten „lame duck session“ nach den Wahlen in den USA vom 8. November 2016 zur Abstimmung in den US-Kongress gelangt. Hierzu existiert auch ein Präzedenzfall: das Abkommen der Uruguayrunde in der WTO in 1994.

Für Präsident Obama wäre der Abschluss eines Freihandelsabkommens mit den Pazifikstaaten allerdings ein weiterer Erfolg, um sein Vermächtnis als 44. US-Präsident zu festigen. Der Abschluss der Verhandlungen ist in greifbarer Nähe und könnte die Krönung seiner handelspolitischen Agenda darstellen. Trotz der bereits genannten Hürden gilt das amerikanische Sprichwort „the race isn't over until it's over“.