

Nils Beck, Renate Ohr

Das transatlantische Freihandelsabkommen – Relativierung von Chancen und Risiken

Seit Juni 2013 wird das transatlantische Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA verhandelt. Die Kritiker befürchten einen Abbau bestehender Standards im Umwelt- und Verbraucherschutz und bei den Arbeitnehmerrechten. Die Befürworter rechnen mit großen Wohlfahrtsgewinnen für beide Seiten. Tatsächlich sollte die Bedeutung des Abkommens aber nicht überschätzt werden, da die Handelsbeziehungen sowie der Austausch von Dienstleistungen und Direktinvestitionen mit den USA für die einzelnen EU-Länder weitaus weniger wichtig sind als ihre wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der EU.

Seit der Krim-Krise scheinen die Dissonanzen zwischen den USA und Europa, die durch die NSA-Abhöraffaire entstanden waren, etwas in den Hintergrund gerückt. Man betont wieder die gemeinsamen Interessen und die Notwendigkeit, noch enger wirtschaftlich und politisch zusammenzuarbeiten. Der EU-US-Gipfel am 26.3.2014 in Brüssel mit der Anwesenheit des amtierenden US-Präsidenten Obama sollte ein weiteres Zeichen der engen Verbundenheit zwischen den beiden Partnern setzen. Mit diesem Gipfeltreffen verbanden sich auch Hoffnungen, die im Juni 2013 begonnenen und zwischenzeitlich etwas ins Stocken geratenen Verhandlungsgespräche über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) wieder zu beleben. Denn trotz einer Reihe von Bedenken, die von unterschiedlichen Interessengruppen gegenüber der TTIP geäußert werden, lässt aktuell die Sorge um eine zu große Abhängigkeit von Russland bei der Energieversorgung mögliche Vorteile eines intensivierten Freihandels mit den USA wieder in einem anderem Licht erscheinen. So könnten z.B. die Schiefergasvorkommen der USA eine Alternative zum russischen Gas darstellen, wenn die Exportbeschränkung dort – zumindest gegenüber der EU – aufgehoben würde.

Die Befürworter des geplanten transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens prognostizieren im Falle seiner Verwirklichung darüber hinaus deutliche Wachstums- und Beschäftigungszuwächse in beiden Wirtschaftsräumen. Die Kritiker befürchten dagegen – insbesondere in Europa – einen Abbau bestehender Standards, etwa im Verbraucherschutz, dem Umweltschutz oder bei den Arbeitnehmerrechten. Hinzu kommt die Sorge, dass die ebenfalls in dem Abkommen vorgesehenen Investitionsschutzregeln privaten Unternehmen in breitem Umfang ermöglichen könnten, gegen die Auswirkungen staatlicher Gesetze und Regelungen zu klagen, um Entschädigungen in Milliardenhöhe zu erlangen.

Die oftmals sehr konträren Positionen erinnern zum Teil an die Hoffnungen und Befürchtungen, die zu Beginn der 1990er Jahre mit dem europäischen Binnenmarkt verknüpft waren. Auch hier gab es sehr optimistische Prognosen zu den erwarteten Wachstumseffekten durch die Etablierung der vier Grundfreiheiten im vollendeten Binnenmarkt. Und auch hier gab es beispielsweise Bedenken hinsichtlich einer möglichen Aushöhlung von Standards. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Effekte des europäischen Binnenmarktes aus heutiger Sicht ist zu fragen, wie die positiven und negativen Erwartungen, die an das transatlantische Abkommen geknüpft werden, zu bewerten sind.

Eckpunkte der TTIP

Ein Freihandelsabkommen sieht zunächst den Abbau der Zölle im Integrationsraum vor, aber auch den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die in der heutigen Zeit eine deutlich größere Rolle spielen als die mittlerweile schon stark reduzierten Zollschränken. Zu den nicht-tarifären Handelshemmnissen zählen Importquoten, freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen und Local-Content-Klauseln, aber insbesondere auch unterschiedliche Produkt- und Produktionsstandards sowie bürokratische Schikanen, die ausländischen Anbietern den Marktzugang erschweren.¹ Gerade bei diesen bürokratischen und verwaltungstechnischen Hürden besteht eine besondere Herausforderung darin, die nicht notwendigen von jenen zu trennen, die zur Gewährleistung von Gesundheits-, Sicherheits-, Umweltschutz- oder Sozialstandards, aber auch zur Absicherung der Wirtschaftssubjekte vor übermäßigen finanziellen Risiken, unabdingbar erscheinen.

¹ Vgl. P. R. Krugman, M. Obstfeld, M. J. Melitz: *International Economics. Theory & Policy*, 9. Aufl., Boston 2012, S. 223 ff.

Daher betrifft ein wesentlicher Teil des geplanten Abkommens auch die Zusammenarbeit in künftigen Regulierungsfragen. Um in Zukunft aufwändige Anpassungen oder Harmonisierungen bei gesetzlichen Vorgaben zu vermeiden, sollen US-amerikanische und europäische Regulierungsbehörden fortan bereits direkt bei der Abfassung neuer Rechtsvorschriften koordiniert zusammenarbeiten.² Das Erlassen gemeinsamer Regeln und Vorschriften im transatlantischen Verbund kann den zusätzlichen Effekt haben, dass mehr Einfluss auf die Gestaltung internationaler Standards gewonnen und diese im gemeinsamen Interesse geprägt werden können. Das geplante TTIP geht insofern weit über eine typische Freihandelszone hinaus.

Weiterhin sollen Vorgaben für eine gegenseitige Marktöffnung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens aufgenommen werden, die US-amerikanischen und europäischen Unternehmen dieselben Chancen bei der Vergabe von staatlichen Aufträgen einräumen (z.B. bei Infrastrukturinvestitionen oder Investitionen in Informations- und Kommunikationssysteme).

Ein wesentlicher Bestandteil der geplanten Partnerschaft, der ebenfalls weit über die Inhalte einer normalen Freihandelszone hinausgeht, ist schließlich das geplante Investitionsschutzabkommen, das die gegenseitige grenzüberschreitende Investitionstätigkeit fördern soll.

Zum aktuellen Stand der Verhandlungen ist die Informationslage allerdings ambivalent. Zwar wird seitens der Kommission ein stetiger Fortschritt betont, so auch nach Abschluss der vierten Verhandlungsrunde im März 2014.³ Die Pressemitteilungen geben darüber hinaus Aufschluss über die diskutierten Themenbereiche oder weiterhin zu bearbeitende Themenfelder, konkrete Ergebnisse finden sich dort jedoch nicht. Bezeichnend für diese Informationspolitik ist die Veröffentlichung eines siebenseitigen Dokuments der Europäischen Kommission mit dem Untertitel „aktueller Stand der Verhandlungen“⁴, das ausführlich auf die generell zu verhandelnden Inhalte der TTIP eingeht, die erwarteten Vorteile aufzeigt und den Verhandlungsprozess als solchen darstellt, aber weder darüber berichtet, inwiefern sich eine Einigung in einzelnen Bereichen abzeichnet, noch neue Erkenntnisse dazu liefert, welche Punkte auf der Agenda bislang verhandelt oder gar abgeschlossen wurden.

2 Vgl. Europäische Kommission: Die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft. Regulierungsaspekte, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151788.pdf, S. 4.

3 Vgl. Europäische Kommission: Pressemitteilung vom 14.3.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-272_en.htm.

4 Vgl. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152274.pdf.

Nils Beck, M.A., ist Mitarbeiter im Bereich Credit & Treasury Operations der IKB Deutsche Industriebank in Düsseldorf.

Prof. Dr. Renate Ohr ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik, insbesondere Internationale Wirtschaftspolitik an der Georg-August-Universität Göttingen.

Abzuwarten bleibt auch, wie sich die öffentliche Konsultation zum geplanten Investorenschutz, die seit Ende März begonnen hat, auf die Verhandlungsinhalte und den Verhandlungsprozess auswirken wird. Die EU-Kommission reagierte damit auf die starke öffentliche Kritik an den vorgesehenen Investitionsschutzklauseln und setzte die Gespräche darüber temporär aus. An der Online-Konsultation können sich nun Bürger, Unternehmensvertreter oder Vertreter von Organisationen beteiligen und ihre Kritik an den bisherigen Plänen äußern. Inwieweit dann aber geforderte Abstriche oder Korrekturen an dem bisher geplanten Investitionsschutzverfahren auch von der Kommission berücksichtigt werden (oder werden können), bleibt noch offen. So hat die Kommission auch deutlich gemacht, dass der Investorenschutz ein wesentlicher Bestandteil des Verhandlungsmandats für das transatlantische Abkommen ist, der keinesfalls vollkommen aufgegeben werden kann.

Chancen der TTIP aus Sicht der Befürworter

Die generelle Zielsetzung der geplanten transatlantischen Partnerschaft ist die Verbesserung des gegenseitigen Marktzugangs bei Waren und Dienstleistungen und bei der öffentlichen Auftragsvergabe sowie die Förderung und Absicherung transatlantischer Investitionstätigkeit. Eine wesentliche Komponente zur Erreichung dieser Ziele ist dabei die Lösung einer Vielzahl von Regulierungsfragen.

Die theoretische Grundlage des Vorhabens ist die klassische Freihandelsdoktrin, die aus einem Abbau von Handelshemmnissen und einer verbesserten Faktormobilität klare Wohlfahrtsgewinne für die beteiligten Staaten ableitet. Dabei ist die Eliminierung der Zölle hier nicht von so großer Bedeutung, da sich die tarifären Handelshemmnisse auch im transatlantischen Verhältnis bereits auf einem sehr geringen Niveau befinden. Der bilaterale han-

delsgewichtete Durchschnittszoll im Handel zwischen der EU und den USA liegt unter 3%.⁵ In einzelnen Sektoren (Landwirtschaft, Nahrungsmittel, Bekleidung, Textilien) bestehen allerdings immer noch relativ hohe Zölle, durch deren Beseitigung in diesen Bereichen auch noch signifikante handelsschaffende Effekte erwartet werden können.

Deutlich höhere Erwartungen werden jedoch an den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse geknüpft. In Zoll-äquivalente umgerechnet, machen sie oftmals ein Vielfaches der existierenden Zölle aus (z.B. in der Ernährungswirtschaft, bei chemischen Produkten, im Maschinenbau, im Fahrzeugbau oder auch im Dienstleistungsbereich – und natürlich in der Landwirtschaft). Gerne wird in diesem Zusammenhang auch das Beispiel aus dem Automobilsektor genannt: Durch die Anwendung unterschiedlicher Regulierungsnormen auf beiden Seiten des Atlantiks, die letztlich aber ein gleichwertiges Sicherheitsniveau garantieren, entstehen der Automobilbranche unnötige Kosten, die zu höheren Verbraucherpreisen beziehungsweise geringerer Produktvielfalt und Konkurrenz führen, weil die entsprechenden Modelle wegen zu hoher Kosten für die Umrüstung gar nicht erst eingeführt werden. Solche Handelsbarrieren gilt es durch die TTIP abzubauen, beispielsweise durch die gegenseitige Anerkennung der verschiedenen Regelwerke oder durch eine beidseitige Annäherung an gemeinsam vereinbarte Standards (Konzept der Harmonisierung).⁶

Die Befürworter des transatlantischen Freihandelsabkommens argumentieren häufig mit der damit verbundenen Vorteilhaftigkeit für die Verbraucher. Dabei werden die schnellere Verfügbarkeit von Produkten (z.B. Medikamente oder elektronische Geräte), eine höhere Produktvielfalt sowie sinkende Verbraucherpreise genannt. Ob die Preise tatsächlich sinken werden, hängt jedoch im Wesentlichen davon ab, inwiefern die Unternehmen bereit (oder durch Wettbewerb gezwungen) sind, die Einsparungen durch den Wegfall der Handelshemmnisse auch an die Verbraucher weiterzugeben.

Als weiteres Argument für die TTIP werden die Vorzüge für kleine und mittelständische Unternehmen angeführt. Im Gegensatz zu Großunternehmen besäßen sie oft nicht die finanziellen Ressourcen, um sich trotz Handelshemmnissen auf dem Auslandsmarkt zu engagieren. Von einem Abbau der Handelshemmnisse und den damit verbundenen sinkenden Transaktionskosten würden sie demnach

im besonderen Maße profitieren und ihr Exportgeschäft ausbauen können. Die Bedeutung dieser besonderen Vorteilhaftigkeit für kleine und mittelständische Unternehmen ist allerdings vor der vorliegenden Handelsstruktur zu relativieren, die durch einen hohen unternehmensinternen Handel geprägt ist.⁷ Dies wiederum bedeutet, dass eher die multinationalen Konzerne besonders stark vom Wegfall der Handelsbarrieren profitieren, da sie den Im- und Export aus und nach Übersee weitgehend dominieren.

Große und multinationale Unternehmen sind tendenziell auch stärker an dem geplanten Investitionsschutzabkommen interessiert als kleine Unternehmen. Investitionsschutzvereinbarungen haben in der Regel vor allem folgende Ziele:

- Nicht-Diskriminierung ausländischer Investoren (Meistbegünstigung und Inländerbehandlung);
- keine Enteignung ohne Entschädigung;
- Möglichkeit eines fairen Schiedsverfahrens.⁸

Von dem jetzt vorgesehenen Investitionsschutz versprechen sich die Investoren mehr Rechtssicherheit und transparentere Rahmenbedingungen, sowohl durch eine Klarstellung und Verbesserung der Investitionsschutzbestimmungen als auch durch eine Verbesserung der Funktionsweise des Streitbelegungsverfahrens. Die EU-Kommission befürwortet das geplante Abkommen, da es einerseits die transatlantischen Direktinvestitionen fördern und somit zu Wachstum und Beschäftigung beitragen soll, und andererseits aber auch gewährleisten soll, dass „Unternehmen nicht erfolgreich gegen Rechtsvorschriften von Staaten klagen können, wenn diese zum Wohle der Allgemeinheit erlassen werden“.⁹ Gelingt dieser „Spagat“ in den Vereinbarungen, dass einerseits der Schutz der Investoren verbessert und andererseits das Recht der Staaten, Regulierungen einzuführen oder zu verändern, nicht untergraben wird, so kann auch dieser Teil der transatlantischen Freihandels- und Investitionspartnerschaft für die beteiligten Volkswirtschaften wohlfahrtssteigernd sein.

Insgesamt kann die TTIP zudem weitere Chancen über die Bildung eines gemeinsamen einflussreichen Wirt-

5 Vgl. WTO, ITC and UNCTAD: World Tariff Profiles 2013, <http://www.wto.org/statistics>.

6 Vgl. Europäische Kommission: Die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft, a.a.O., S. 3.

7 Vgl. B. Diekmann: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft: Chance und Herausforderung in der internationalen Handelspolitik, in: ifo-Schnelldienst, 66. Jg. (2013), H. 6, S. 7.

8 Vgl. Europäische Kommission: Investitionsschutz und Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten in EU-Abkommen, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151995.pdf, S. 5.

9 Vgl. ebenda, S. 8.

schaftsblocks eröffnen. Wenn man sich im transatlantischen Verbund auf gemeinsame Industriestandards und Zulassungsverfahren einigen kann, wird sich aus EU-Sicht auch der Einfluss auf die internationalen Standards ausweiten und zu der Möglichkeit führen, diese im eigenen Interesse mitzugestalten. Durch solche Standards können sich für die Unternehmen auch langfristig Wettbewerbsvorteile ergeben.

Vor diesem Hintergrund gibt es drei größere wissenschaftliche (Auftrags-)Studien, die versuchen, die Auswirkungen des Abschlusses der Freihandels- und Investitionspartnerschaft auf die EU, die USA und (bei zwei der Studien) auch auf Deutschland quantitativ abzuschätzen.¹⁰ Bei zwei der Studien ist der Münchner Ökonom Felbermayr federführend, sie sind vom Bundesministerium für Wirtschaft bzw. von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegeben worden. Bei der dritten Studie, die vom Centre for Economic Policy Research (CEPR) erstellt wurde, ist die EU-Kommission Auftraggeberin. In allen drei Studien werden für die Umsetzung der transatlantischen Partnerschaft überwiegend positive Wirkungen auf Handel, Wachstum und Beschäftigung in den beteiligten Ländern prognostiziert. Die dennoch etwas unterschiedlichen Ergebnisse hängen weitgehend davon ab, welchen Grad an Liberalisierung man im jeweiligen Szenario unterstellt. Allein die Abschaffung der Zölle würde noch zu keiner erheblichen Handelsintensivierung führen, erst ein deutlicher Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse könnte spürbare positive Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Preise haben.

Dabei berechnen Felbermayr et al. bei einem umfassenden Liberalisierungsszenario mögliche Handelszuwächse in den EU-Ländern von 80% bis 90% und einen Anstieg des BIP pro Kopf von insgesamt bis zu 5% mit bis zu 400 000 (in Deutschland 110 000) neuen Arbeitsplätzen. Diese Effekte werden allerdings für die „lange Frist“ berechnet, d.h. dass sie im Verlauf eines Zeitraums von zehn bis 20 Jahren erreicht werden. Zudem wird deutlich gemacht, dass bei einem weniger ambitionierten Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse auch deutlich geringere Effekte zu erwarten sind. Auch werden die einzelnen EU-Länder durchaus in unterschiedlichem Maße profitieren.

¹⁰ Vgl. G. Felbermayr et al.: Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, München 2013; dies.: Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP), Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013; J. Francois et al.: Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment, Centre for Economic Policy Research, London 2013.

Bei der CEPR-Studie werden ebenfalls sehr konkrete Zahlen genannt, die daher auch schnell Eingang in die Medien gefunden haben – so etwa ein jährlicher Anstieg des EU-Bruttoinlandprodukts von bis zu 120 Mrd. Euro (0,5% des BIP) oder ein jährliches Plus beim verfügbaren Einkommen von durchschnittlich 545 Euro für einen Vier-Personen-Haushalt.¹¹ Diese Zahlen sind allerdings vor der Annahme eines hoch ambitionierten Liberalisierungsszenarios zu sehen, für weniger ambitionierte Liberalisierungserfolge des geplanten Abkommens sind die kalkulierten Werte deutlich niedriger. Sie werden zudem in vollem Umfang erst ca. zehn Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens erwartet. Obwohl in der CEPR-Studie von geringeren Handelszuwächsen ausgegangen wird als bei Felbermayr et. al. sind die dort prognostizierten jährlichen Wachstumseffekte eher höher. Beschäftigungswirkungen werden dagegen nicht kalkuliert.

Da derzeit niemand – höchstwahrscheinlich auch die Verhandlungsführer nicht – weiß, in welcher Form und in welchem Umfang das transatlantische Abkommen letztlich in Kraft treten und wie schnell dann die Umsetzung erfolgen wird, sind konkrete Prognosen – trotz dieser Studien – daher noch relativ spekulativ. Die Berechnungen können allenfalls ein gewisses Potenzial aufzeigen. Relativ unabhängig von der zu erwartenden Höhe der (positiven) Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung gibt es jedoch auch ablehnende Stimmen aus einer – bunt gemischten – Gruppe grundsätzlicher Gegner der TTIP.

Risiken der TTIP aus Sicht der Kritiker

Kritik gegenüber der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft findet sich bei Arbeitnehmervertretern, Umweltorganisationen, Agrarverbänden, Verbraucherverbänden, Nicht-Regierungsorganisationen, Globalisierungsgegnern und (partiell) bei manchen Europarlamentariern (wenn diese sich zu wenig informiert und eingebunden fühlen).

Die Kritiker monieren häufig die Intransparenz der Verhandlungen, einen hohen Einfluss von Lobbyismus und damit letztlich ein undemokratisches Zustandekommen des Abkommens. Zu Beginn der Verhandlungen war dieser Vorwurf auch noch eher berechtigt, da insgesamt wenig über das Vorhaben an die Öffentlichkeit drang. Inzwischen muss man diese Einschätzung etwas revidieren. Nachdem sich in der Bevölkerung und den Medien zunehmend Unmut breit gemacht hatte, räumte die Kom-

¹¹ Siehe auch Europäische Kommission: Die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft. Erläuterung der wirtschaftlichen Analyse, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/151904.htm>, September 2013.

mission Fehler ein und korrigierte ihre Berichterstattung. Inzwischen wird via Online-Präsenz (sogar über Twitter) und Stakeholder-Meetings eine aufwändige Informationspolitik betrieben. Sogar eine sogenannte Advisory-Group mit Repräsentanten aus diversen Bereichen (unter anderem Umwelt, Gesundheit, Arbeitnehmerrechte, Verbraucherschutz) wurde einberufen, die gewährleisten soll, dass ein breiteres Portfolio an Interessen aus der Gesellschaft berücksichtigt wird.¹² Die schon erwähnte öffentliche Konsultation zum geplanten Investorenschutz ist eine weitere Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit. Faktisch besteht auch eine klare demokratische Legitimation, indem das Europäische Parlament dem Abkommen zustimmen muss, bevor es wirksam wird.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt ist der geplante Investitionsschutz, durch den Investoren stärker vor indirekter Enteignung geschützt werden sollen. Befürchtungen, Unternehmen könnten den Investitionsschutz ausnutzen, indem sie einen Staat – zulasten dessen Steuerzahler – auf Schadensersatz verklagen, weil Gesetze, die dem Schutz der Bürger, der Beschäftigten oder der Umwelt dienen, ihren Gewinn schmälern, sind grundsätzlich nicht vollkommen unberechtigt.¹³ Zugleich wird beklagt, dass diese Streitfälle nicht im normalen Rechtssystem des Gastlandes ausgetragen werden sollen, sondern vor internationalen Schiedsgerichten, die tendenziell eher im Sinne der Konzerne als im Sinne der Regierungen entscheiden würden. Hierdurch könnte zunehmend die nationale Gesetzgebung souveräner Staaten unterlaufen werden. Gerade Unternehmen aus den USA könnten aus ihren nationalen Rechtsgewohnheiten heraus besonders klagefreudig sein. Allerdings sind Investitionsschutzabkommen nichts Neues, allein Deutschland weist 131 solcher Verträge auf bilateraler Basis auf.¹⁴ In den Verhandlungen mit den USA ist nun die EU in ihrer Gesamtheit Vertragspartner der TTIP und hat damit eine stärkere Position als die einzelnen EU-Länder zuvor, um auch Vorkehrungen gegen Missbräuche treffen zu können. Zudem werden von einem solchen Investitionsschutzabkommen auch europäische Unternehmen auf US-amerikanischem Boden profitieren.

Dieser Investitionsschutz ist im Übrigen auch mitentscheidend bei den geäußerten Bedenken, die TTIP bringe letztlich die Absenkung von Standards bei Lebensmit-

telgesetzen und bei der Finanzmarktregulierung, von Industrie-, Gesundheits- und Umweltstandards oder beim Schutz der Arbeitnehmerrechte mit sich. Im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung) wird zudem befürchtet, es könnte zu einer Privatisierungswelle kommen, die steigende Preise und sinkende Qualität erwarten ließe. Allerdings gilt, dass bestehende nationale Gesetze vom transatlantischen Freihandelsabkommen zunächst einmal unberührt bleiben. Solange also Verbote gegenüber gentechnisch veränderten Lebensmitteln oder umweltschädigendem „Fracking“ bestehen, bleibt die Einführung solcher Produkte und Praktiken der europäischen Bevölkerung erspart. Jedoch könnte, z.B. im verschärften Wettbewerb um Standortvorteile oder durch Klagen im Rahmen des Investitionsschutzes, Druck auf die europäischen Regierungen aufgebaut werden, künftig von ihren bisherigen Prioritäten in diesen Bereichen abzuweichen.

Ein weiterer Kritikpunkt gegenüber der TTIP lautet, dass ein bilaterales Abkommen die Bestrebungen der WTO, zu einem multilateralen Freihandelsabkommen zu gelangen, erschwere. Die Ablenkung durch die transatlantischen Verhandlungen und die damit verbundene Bindung von Ressourcen könnten dies begründen. In der globalen Perspektive ist darüber hinaus die vergrößerte Konzentration von Marktmacht durch die Verbindung der beiden größten Wirtschaftsböcke zu beachten, die protektionistische Maßnahmen gegenüber Drittländern begünstigen könnte.¹⁵ Auch die automatische Benachteiligung von Drittstaaten darf nicht außer Acht gelassen werden (Handelsumlenkung).¹⁶ Eine andere Lesart wäre jedoch, die transatlantische Partnerschaft als Anreiz zu verstehen, die festgefahrenen Verhandlungen in der Doha-Runde neu zu beleben. Die Sorge um den Marktzugang zu den beiden größten Wirtschaftsräumen kann andere Staaten ebenfalls zu Liberalisierungsmaßnahmen veranlassen. Noch mehr Impulse zur globalen Handelsliberalisierung dürfte die Gefahr des Einflussverlusts auf die zukünftige Gestaltung internationaler Handelsabkommen geben, falls man keine Bereitschaft für internationale Lösungen signalisiert. Insofern könnte die TTIP sogar als Treiber für zukünftige globale Freihandelsabkommen im Rahmen der WTO dienen.¹⁷

¹² Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-79_en.htm.

¹³ So klagte ein Tabakkonzern gegen die australische Regierung wegen eines Gesetzes, das nur noch einheitliche Zigarettenverpackungen ohne Markenlogo zulässt. Selbst die deutsche Regierung muss sich gegenüber dem Energiekonzern Vattenfall nach ihrem Ausstieg aus der Atomenergie vor einem Schiedsgericht verantworten.

¹⁴ Vgl. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bilaterale-investitionsfoerderungs-und-schutzvertraege-IFV,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

¹⁵ Vgl. J. A. Frankel: *Regional trading blocs in a world economic system*, Washington 1997, S. 210.

¹⁶ In den Studien von Felbermayr et al. werden diese Effekte sowohl für andere OECD-Länder als auch für die BRICS-Staaten quantifiziert. Auch innerhalb der EU wird es zu Handelsumlenkung kommen; B. Felbermayr et al, a.a.O.

¹⁷ Vgl. F. Erixon: *The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Shifting Structure of Global Trade Policy*, in: CESifo Forum, Nr. 4/2013, S. 21 f.

Tabelle 1
Zur Bedeutung der Handelsbeziehungen mit den USA, 2012

	Warenhandel				Dienstleistungshandel			
	Export in % des Gesamtexports		Import in % des Gesamtimports		Export in % des Gesamtexports		Import in % des Gesamtimports	
	in die USA	in die EU	aus den USA	aus der EU	in die USA	in die EU	aus den USA	aus der EU
Belgien	5,9	70,0	6,4	67,6	10,0	67,2	8,1	74,1
Bulgarien	1,8	58,9	0,7	58,8	3,5	65,0	3,1	64,7
Dänemark	6,8	63,5	2,6	70,9	13,9	43,2	10,9	54,6
Deutschland	7,9	56,9	4,2	63,3	13,2	50,0	13,1	56,1
Estland	4,7	66,0	0,8	79,1	3,8	66,8	1,8	79,8
Finnland	6,3	53,7	2,2	62,8	6,4	45,6	9,2	64,9
Frankreich	6,1	58,9	5,0	67,1	9,1	54,6	10,5	56,9
Griechenland	3,7	44,3	1,2	45,9	19,1	52,0	17,8	59,9
Großbritannien	12,3	50,3	7,9	47,9	22,2	37,1	16,7	51,1
Irland	19,7	58,9	13,1	66,9	8,8	56,9	26,0	52,1
Italien	6,8	54,3	3,3	53,3	9,8	52,7	8,3	59,7
Kroatien	2,9	58,2	2,2	62,5	2,1	77,7	5,3	65,9
Lettland	1,0	63,6	0,7	78,2	2,0	47,9	3,9	59,2
Litauen	1,5	60,6	1,0	57,6	1,7	51,3	1,8	58,4
Luxemburg	2,1	87,8	8,3	77,2	4,8	70,3	7,9	66,4
Malta	5,3	39,1	1,8	77,1	4,1	75,6	2,0	66,9
Niederlande	4,0	75,9	6,3	45,2	9,5	57,2	15,7	48,2
Österreich	5,1	70,1	2,0	76,5	2,6	75,3	3,7	76,0
Polen	1,9	76,2	1,8	67,7	5,1	70,4	5,8	78,8
Portugal	4,1	71,1	1,7	71,8	5,1	68,6	6,5	73,0
Rumänien	1,9	70,4	1,5	73,6	4,9	76,7	6,6	76,4
Schweden	6,4	57,1	3,3	67,9	8,3	52,1	11,1	60,5
Slowakei	1,9	84,1	0,5	73,7	2,5	82,7	2,1	86,1
Slowenien	1,4	75,0	1,2	72,0	1,5	79,2	2,4	77,1
Spanien	3,9	63,7	3,2	54,2	8,1	68,2	10,2	68,0
Tschechien	2,3	81,3	1,5	75,4	5,4	72,9	6,0	69,3
Ungarn	2,4	77,2	1,8	70,7	8,1	67,8	12,1	71,9
Zypern	3,3	60,7	1,3	69,2	1,9	49,6	3,9	62,5
EU insgesamt	6,5	62,8	4,5	60,6	11,2	55,0	12,5	59,3

Quelle: Eurostat.

Schließlich gibt es aber auch europäische Kritiker, die generell der Freihandelsdoktrin negativ gegenüberstehen: Der verschärfte Wettbewerb werde zu Beschäftigungsverlusten durch Rationalisierung führen, die europäischen Sozialsysteme in Gefahr bringen und europäische Kulturgüter (etwa Film- und Musikproduktion) vom Markt verdrängen. Allerdings ist auch auf US-amerikanischer Seite der Wille zu unbeschränktem Freihandel begrenzt. So vertritt Präsident Obama zum Teil merkantilistische Positionen: Unternehmen, die Arbeitsplätze aus dem Ausland zurückholen, sollten steuerlich begünstigt werden, solche, die Arbeitsplätze ins Ausland verlagern, entspre-

chende Nachteile erfahren.¹⁸ Auch die zunehmende Zahl von Anti-Dumping-Zöllen in den USA, die oftmals geäußerte „Buy American“-Aufforderung oder die Tatsache, dass das öffentliche Beschaffungswesen in Zuständigkeit der (teilsouveränen) Bundesstaaten liegt, die eine Öffnung gegenüber Unternehmen der EU vielfach nicht anstreben, werden die faktische Umsetzung der geplanten Freihandels- und Investitionsförderungsvereinbarungen in diesem Wirtschaftsraum auf Grenzen stoßen lassen.

18 Vgl. C. Eisenring: Amerikas Mühe mit dem Freihandel, in: Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe) vom 15.3.2014, S. 17.

Erfahrungen mit dem Europäischen Binnenmarkt

In der oftmals polemisch geführten öffentlichen Diskussion werden Chancen und Risiken der TTIP allerdings vielfach überzeichnet. So wird – um die Bedeutung des transatlantischen Handels hervorzuheben – dieser stets in Relation zum Handel der EU mit anderen Drittstaaten dargestellt. Der größte Teil des internationalen Handels der EU-Staaten – sowohl bei Waren als auch bei Dienstleistungen – ist aber Intra-EU-Handel, findet also mit anderen EU-Ländern statt (vgl. Tabelle 1). Der Anteil der Exporte in die USA und der Importe aus den USA an den Gesamtexporten bzw. -importen ist im Warenhandel bei fast allen EU-Staaten und in der EU insgesamt im einstelligen Bereich. Im Dienstleistungsbereich ist der Anteil etwas höher, aber insgesamt auch nur etwas mehr als 10%.

In Relation zum BIP macht der Warenimport der EU aus den USA nur 1,59% und der Warenexport in die USA nur 2,26% des EU-BIP aus (2012). Im Dienstleistungsbereich sind es 1,16% des EU-BIP bei den Importen aus den USA und 1,27% bei den Exporten in die USA. Einzelne Länder haben eine überdurchschnittlich intensive Handelsbeziehung mit den USA (etwa Irland und Großbritannien, abgeschwächt auch Deutschland, Belgien, Niederlande), andere sind weit unterdurchschnittlich involviert (insbesondere die osteuropäischen Länder), aber insgesamt wird die Bedeutung dieses geplanten Freihandelsabkommens in Hinblick auf den Handel wohl vielfach überschätzt.

Ähnlich ist es bei den Direktinvestitionsverflechtungen zwischen den EU-Staaten und den USA (vgl. Tabelle 2). Auch sie spielen im Vergleich zu den Direktinvestitionen gegenüber den Partnerländern in der EU eine absolut untergeordnete Rolle.

Die Gravitationsansätze zur Bestimmung von bilateralen Handels- und Direktinvestitionsströmen machen deutlich, dass die Distanz ein wesentlicher (negativer) Einflussfaktor für das Ausmaß des Außenhandels und der internationalen Investitionstätigkeit ist, und zwar nicht nur wegen der damit verbundenen Transport- und sonstiger Transaktionskosten, sondern auch, weil nachbarschaftliche Nähe in der Regel mit geringeren Informationskosten, ähnlicheren Präferenzen und insgesamt engeren wirtschaftlichen und politischen Beziehungen verbunden ist. Der Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse erleichtert zwar den Handel, kann aber die sonstigen „Distanzkosten“ nicht ebenfalls eliminieren. Selbst wenn sich die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU deutlich erhöhen, wird ihre Bedeutung daher im Vergleich zum EU-Binnenhandel

Tabelle 2
Direktinvestitionsverflechtungen mit den USA, 2012

	Erhaltene Direktinvestitionen		Getätigte Direktinvestitionen	
	Bestände in % des BIP			
	aus den USA	aus anderen EU-Ländern	in den USA	in anderen EU-Ländern
Belgien ^a	-11,1	103,3	6,6	67,0
Bulgarien	2,4	77,5	0,2	2,1
Dänemark	3,8	31,8	6,8	44,8
Deutschland	2,8	21,2	6,5	27,9
Estland	2,0	68,5	0,4	21,1
Finnland	0,6	35,4	5,1	47,8
Frankreich	3,8	28,4	9,0	35,6
Griechenland ^a	1,1	7,5	1,0	9,5
Großbritannien	17,1	29,6	13,0	32,6
Irland	7,2	114,7	14,3	110,4
Italien	0,7	15,1	1,6	17,5
Kroatien	0,5	50,0	0,1	1,5
Lettland	1,2	33,5	0,0	2,0
Litauen	0,4	28,9	0,0	4,8
Luxemburg	23,1	163,4	7,4	144,7
Malta	0,2	123,1	0,1	7,7
Niederlande	10,4	48,6	13	69,4
Österreich	4,7	24,9	1,8	32,1
Polen	2,1	41,1	0,4	8,8
Portugal	1,0	49,6	0,6	25,9
Rumänien	1,4	39,7	0,0	0,3
Schweden	5,9	51,8	12,2	43,8
Slowakei	0,8	53,9	0,0	4,1
Slowenien	0,1	27,4	0,1	2,0
Spanien	3,0	36,7	4,4	23,9
Tschechien	2,3	58,9	0,1	8,0
Ungarn	2,0	61,2	0,4	10,5
Zypern	18,0	39,0	0,2	15,2
EU insgesamt ^b	11,8	51,0	12,8	55,3

^a Für Belgien und Griechenland waren nur die Werte für 2009 verfügbar.

^b Hier inklusive der Direktinvestitionen der Zweckgesellschaften.

Quelle: Eurostat.

nach wie vor sehr gering sein. Damit sind aber auch die zu erwartenden Wachstumseffekte zu relativieren: Die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes mit seinen vier ökonomischen Grundfreiheiten hat – entgegen vorherigen höheren Prognosen¹⁹ – ein zusätzliches Wachstum von

¹⁹ Wie z.B. im sogenannten Cecchini-Bericht. Vgl. P. Cecchini: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.

insgesamt nur – je nach Schätzung – zwischen 2% und 5% hervorgerufen.²⁰ Die Maßnahmen der TTIP dagegen sind sehr viel weniger weitgreifend, beziehen sich auf ein deutlich geringeres Handelspotenzial, und dennoch werden auch hier ca. 5% Wachstum prognostiziert!

Die Wachstumseffekte des EU-Binnenmarktes sind geringer ausgefallen als erwartet, da es weniger Skaleneffekte im Zuge der Handelsintensivierung gab als angenommen, kein „Befreiungsschlag“ durch die gegenseitige Anerkennung von Normen und Standards ausgelöst wurde, der Wettbewerb sich weniger als erwartet verstärkte und sich im öffentlichen Beschaffungswesen kaum Veränderungen in der grenzüberschreitenden Auftragsvergabe zeigten. Außerdem waren es weniger die kleinen und mittleren Unternehmen, die profitierten, sondern eher Großunternehmen.²¹ Aber auch befürchtete negative Effekte, wie ein Herunterkonkurrieren von Produkt- oder sozialer Standards (race to the bottom) sind nicht eingetreten.

Fazit

Unter dem Gesichtspunkt des Freihandels ist die geplante transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft prinzipiell zu begrüßen. Sowohl in der EU als auch in den USA wird sie positive Handels- und Produktionseffekte auslösen können. Jedoch handelt es sich bei diesem Abkommen um mehr als eine bloße Freihandelszone. So dient das integrierte Investitionsschutzabkommen auch

20 Vgl. V. Aussilloux et al.: What benefits from completing the Single Market?, in: La Lettre du CEPII, Nr. 316, Dezember 2011, S. 3; A. Bolt- ho, B. Eichengreen: The Economic Impact of European Integration, CEPR Discussion Paper, Nr. 6820, 2008; F. Ilzkovitz et al.: Steps Toward a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century. A Contribution to the Single Market Review, in: Europäische Kommission: Economic Papers, Nr. 271, 2007; P. Ziltener: Hat der EU-Binnenmarkt Wachstum und Beschäftigung gebracht?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 4/2003, S. 221 ff.

21 Vgl. M. Monti: Der Binnenmarkt und das Europa von morgen. Single Market Review, EU-Kommission, 1997.

der verbesserten internationalen Allokation des Kapitals. Trotzdem muss diese Vereinbarung aber so formuliert werden, dass die nationale Autonomie bei Gesetzesänderungen nicht unterlaufen werden kann.

Auch die gegenseitige Anerkennung oder Harmonisierung von Standards kann in einigen sensiblen Bereichen, wie bei der Lebensmittelkennzeichnung oder dem Einsatz von Gentechnologien, Probleme aufwerfen, die aber wohl nicht unlösbar sind. Sie sollten keinesfalls die grundsätzlichen Vorteile der TTIP in Frage stellen. Stattdessen können vielleicht sogar die notwendigen Absprachen mit den USA die manchmal etwas übertriebene Regulierungsfreudigkeit der EU-Kommission (man denke etwa an die aktuell geforderte Begrenzung der Watt-Zahl von Staubsaugern oder der Warmhaltefunktion von Kaffeemaschinen) etwas eindämmen.

Vor dem Hintergrund der realisierten Wachstums- und Beschäftigungseffekte aus dem sehr viel umfassenderen EU-Binnenmarktprojekt und der deutlich geringeren wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den EU und den USA sind allerdings sowohl die erhofften Wachstumsimpulse, als auch mögliche Risiken, etwa durch die Eini- gung auf gemeinsame Standards, in ihren Dimensionen zu relativieren. Insoweit Wachstum induziert wird, wird es zudem weitgehend durch steigende Produktivität erzielt werden. Zusätzliche Arbeitsplätze werden daher durch das Abkommen in absehbarer Zeit wohl allenfalls in be- grenztem Maße geschaffen.

Die TTIP ist daher sicherlich keine Wunderwaffe, um gegen die wirtschaftlichen Folgen der Eurokrise oder andere ökonomische Probleme Europas anzugehen. Genau in dieser Erkenntnis liegt aber auch die Chance, um die Verhandlungen sachlich und lösungsorientiert – ohne unnötige Kompromisse – zu gestalten. Denn erst die konkreten Vertragsinhalte entscheiden letztlich darüber, wie wertvoll die TTIP für beide Parteien diesseits und jenseits des At- lantiks werden kann.

Title: *The Transatlantic Free Trade Agreement – Relativisation of Opportunities and Risks*

Abstract: *Since June 2013, negotiations have been underway between the U.S. and the EU on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Proponents of the envisaged agreement predict significantly positive effects on growth and employment. Critics, however, fear a reduction of existing standards, such as consumer or environmental protections, or abuse of the scheduled Investor-State Dispute Settlement (ISDS). The often very contrary positions recall the hopes and fears associated with the establishment of the European Single Market in the early 1990s. Against the background of the realised growth and employment effects of the much wider EU single market project and the significantly lower economic ties between the EU and the U.S., both the expected growth momentum as well as the potential risks of the TTIP need to be qualified.*

JEL Classification: F02, F15, F55