

ifo Institut · Postfach 86 04 60 · 81631 München

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Anhörung am 15.12.2014

1. Themenblock
CETA – Allgemeiner Teil

Prof. Dr. Gabriel Felbermayr
ifo Zentrum für Außenwirtschaft
& Ludwig-Maximilians-Universität München

Poschingerstraße 5
81679 München

☎ +49 (0)89/9224-1428

☎ +49 (0)89/985369

✉ felbermayr@ifo.de

www.cesifo-group.de/felbermayr-g

Ihre Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unsere Zeichen

Tag

8. Dezember 2014

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME

Basierend auf dem Kurzgutachten

„CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada-Freihandelsabkommen auf Deutschland“
(Aichele & Felbermayr; siehe Beilage)

1. Das EU-Kanada Freihandelsabkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) sieht die **Abschaffung aller Industriezölle** und von 92% der Zölle im Agrar- und Lebensmittelbereich vor. Bei sensiblen landwirtschaftlichen Produkten verbleiben Quoten; existierende Beschränkungen etwa für gentechnisch hergestellte Lebensmittel, für Hormon-Rindfleisch, für Eier und Geflügel bleiben bestehen. Öffentliche Beschaffungsvorgänge werden ab bestimmten Mindestvolumina gegenseitig geöffnet, der Dienstleistungshandel wird von Barrieren befreit, Berufsqualifikationen werden gegenseitig anerkannt und geographische Ursprungsbezeichnungen geschützt. *Diese Bestimmungen genügen Art. XXIV (8) GATT. Zu kritisieren sind Umfang und Komplexität der Ursprungsregeln.* Dies wird den Nutzen des Abkommens reduzieren und Zulieferer aus Drittstaaten benachteiligen.
2. Die Bestimmungen zur **regulatorischen Kooperation** in CETA sehen von der gegenseitigen Anerkennung von Marktzulassung ab und *bleiben hinter den Ambitionen von TTIP zurück.* Es soll ein ständiger Regulierungsrat eingerichtet, die Transparenz erhöht, die Zusammenarbeit der Normungsgremien intensiviert und die Anerkennung der Konformitätsbewertung verbessert werden. Lebensmittel- oder Umweltvorschriften der EU bleiben unberührt. Beide Vertragsparteien behalten das Recht zur freien Regulierung in Bereichen von öffentlichem Interesse wie Umwelt, Gesundheit und Sicherheit.
3. Das **Investitionsschutzkapitel** verwendet eine *breite Definition von Investitionen*, die über ausländische Direktinvestitionen und damit über die Kompetenz der EU hinausgeht. Die Restrukturierung öffentlicher Schulden bleibt jedoch außen vor. Das Investitionsschutzkapitel verbietet Diskriminierung ausländischer Investoren beim Markteintritt und bei der Behandlung nach erfolgter Investition. Es

Vorstand:
Präsident
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn
Prof. Meinhard Knoche

Vorsitzender des Kuratoriums:
Dr. Peter-Alexander Wacker
Stellv. Vorsitzender:
Prof. Dr. Jürgen Stark

Bankverbindung:
HypoVereinsbank München
SWIFT (BIC): HYVEDEMM
IBAN: DE02 7002 0270 4410 1011 28

USt-IdNr. DE129516729
Unsere Steuer-Nr. 143/217/10159
Vereinsregister München 4419
Gemeinnützigkeit anerkannt
Zertifiziert nach DIN EN ISO 9001

begründet das Recht auf adäquate Entschädigung, wenn ein Investor enteignet werden soll (direkt oder indirekt). Diese Rechte sollen mit Hilfe einer Investor-Staats Schiedsgerichtsbarkeit (ISDS) durchgesetzt werden. Das Kapitel setzt neue Standards bei der Definition von Begrifflichkeiten, bei Transparenz und Besetzung der Tribunale. Es enthält Bestimmungen zur Verhinderung ungerechtfertigter Klagen und stellt in zukünftigen Verbesserungen auch einen Berufungsweg in Aussicht. Dies sind wesentliche Verbesserungen im Vergleich zu existierenden Abkommen. Grundsätzliche *Zweifel an der Legitimität und der Zweckmäßigkeit von ISDS* bleiben aber bestehen.

4. Die Einschätzung der **wirtschaftlichen Effekte von CETA** ist mit Unsicherheiten behaftet. Doch deuten Simulationsergebnisse des ifo Instituts auf *kleine, positive Effekte* hin. Das Niveau der realen Durchschnittseinkommen sollte langfristig zwischen 0,13 und 0,19% in Deutschland und zwischen 0,15 und 0,22% im Rest der EU höher liegen als ohne das Abkommen. Die Berechnungen unterstellen, dass CETA die nicht-tarifären Barrieren in jener Höhe absenken kann, wie dies andere Abkommen mit hoher bzw. mittlerer Tiefe getan haben.
5. Der Markt der EU ist fast 10 Mal größer als jener Kanadas. Daher profitiert **Kanada** mit 1,96 bis 2,97% deutlich stärker von den Abkommen als die EU. Die Effekte von CETA auf andere Weltregionen sind in aller Regel vernachlässigbar.
6. Die deutschen **Exporte** nach Kanada könnten sich relativ zum Basisjahr langfristig von ca. 11 auf ca. 33 Mrd. Euro *verdreifachen*; die Importe aus Kanada könnten sich langfristig von ca. 6 auf ca. 12 Mrd. Euro *verdoppeln*. Die deutschen Exporte in die meisten anderen Weltregionen könnten leicht fallen, jene in die EU z.B. um ca. 1%. Die Importe aus allen Regionen sollten auf Grund eines höheren Bedarfs an Vorprodukten und Rohstoffen leicht zulegen.
7. Der **Fahrzeugbau** ist der Sektor mit den größten positiven Wertschöpfungseffekten (ca. +3%), doch auch bei verarbeiteten Lebensmitteln und in einigen kleineren Sektoren (Textilien, Eisen, Leder) sind positive Effekte wahrscheinlich. Im Dienstleistungsbereich sind kleine, positive Effekte zu erwarten. Der landwirtschaftliche Sektor (-1%) und Rohstoffindustrien (Bergbau, sonstige Metalle) könnten verlieren.
8. Der vorliegende Text zu CETA ist vielfach nicht perfekt. Es bleibt bei der regulatorischen Kooperation hinter den Erwartungen zurück. Die Ursprungsregeln sind zu komplex. Das vorgeschlagene Investitionskapitel ist ein Fortschritt gegenüber anderen Abkommen, steht aber einer echten Lösung der Problematik durch die Schaffung eines unabhängigen internationalen Gerichtshofes zur Klärung von Investitionsstreitigkeiten entgegen. **Diese Probleme sind nicht gravierend genug, um eine Ablehnung des gesamten CETA Paketes zu rechtfertigen.** Die erwarteten volkswirtschaftlichen Nutzen übersteigen nach meinem Ermessen die Risiken.
9. CETA ist nur ein **Zwischenschritt bei der Neuordnung der Außenhandelspolitik** der EU darstellen. Viel wichtiger wird das Abkommen mit den USA (TTIP) sein. Die unter 8. genannten Schwächen von CETA sollten in den TTIP Verhandlungen adressiert werden.

CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada-Freihandelsabkommen auf Deutschland?

Rahel Aichele und Gabriel Felbermayr

*Vorabdruck
aus ifo Schnelldienst Nr. 24*

München, Dezember 2014

CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada-Freihandelsabkommen auf Deutschland?

Das CETA-Abkommen sieht die Abschaffung von Zöllen, regulatorische Zusammenarbeit und Investitionsschutz zwischen der EU und Kanada vor. Nach unseren Simulationsrechnungen könnte es langfristig die Exporte Deutschlands nach Kanada verdreifachen und die Importe verdoppeln. CETA könnte in Deutschland einen langfristigen Zuwachs des realen Pro-Kopf-Einkommens von 0,2% ermöglichen; Kanada würde jedoch deutlich stärker profitieren. Der größte Nutznießer in Deutschland wäre der Fahrzeugbau; der Bergbau und Teile des Agri-Food-Bereichs würden verlieren. Zur Erreichung dieser positiven Effekte sind die umstrittenen Investor-Staats-Schiedsgerichte nicht notwendig. Das Investitionsschutzkapitel sollte aber auf ausländische Direktinvestitionen beschränkt sein und zu keiner Vergemeinschaftung politischer Risiken in der EU führen.

Was ist CETA?

Seit 2009 verhandeln die EU und Kanada ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen: CETA – Comprehensive Economic and Trade Agreement. Nach dem politischen Durchbruch im Oktober 2013 liegt seit September dieses Jahres ein 1 634 Seiten umfassender Vertragsentwurf vor. Nun beginnt der Ratifikationsprozess. Weil das Abkommen in mehreren Bereichen die eigentlichen Kompetenzen der EU überschreitet, handelt es sich mit hoher Wahrscheinlichkeit um ein sogenanntes gemischtes Abkommen, das neben dem EU-Parlament (und den nationalen Regierungen) auch von den 28 nationalen Parlamenten abgesegnet werden muss.

CETA ist das bisher umfassendste und modernste bilaterale Handelsabkommen der EU. Seit dem Vertrag von Lissabon liegen neben den Kompetenzen in der klassischen Außenhandelspolitik auch ausländische Direktinvestitionen bei der EU, so dass das Abkommen erstmals auch ein Investitionsschutzkapitel enthält. CETA ist sowohl politisch als auch inhaltlich als Vorlage für ein sehr viel größeres und systemisch relevanteres Abkommen zu sehen: das transatlantische Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen der EU und den USA. Mit TTIP existieren aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung Kanadas mit den USA zahlreiche ökonomische Querverbindungen.

Das Abkommen hat drei wesentliche Bestandteile:

1. die gegenseitige Verbesserung des Marktzugangs,
2. regulatorische Kooperation und
3. Investitionsschutz.

Der erste Punkt umfasst die komplette Abschaffung aller Zölle auf Industriegüter über einen Zeitraum von sieben Jahren. 92% der Agrar- und Nahrungsmittelerzeugnisse sollen ebenfalls von Zöllen befreit werden. Für einige empfindliche Erzeugnisse, wie Rindfleisch, Schweinefleisch, Zuckermais auf EU-Seite und Milcherzeugnisse auf kanadischer Seite, wird der präferenzielle Zugang mit Quoten beschränkt. Der Handel mit Geflügel und Eiern wird nicht liberalisiert. Für mit Hilfe von Wachstumshormonen hergestelltes Rindfleisch oder für gentechnisch hergestellte Lebensmittel bleiben die existierenden Beschränkungen unverändert bestehen. Die EU und Kanada öffnen gegenseitig die Märkte für öffentliche Beschaffung auf allen Ebenen der Verwaltung. Allerdings sind davon nur Beschaffungsvorgänge mit einem bestimmten Mindestvolumen betroffen (ca. 250 000 Euro bei Gütern und Dienstleistungen; ca. 6 Mill. Euro bei Bauvorhaben). Im Bereich der Dienstleistungen wird europäischen Anbietern in Schlüsselbranchen, wie Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Energie und Seeverkehr, der Zugang zum kanadischen Markt gewährt. Zahlreichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit einem besonderen geographischen Ursprung wird in CETA ein besonderer Status und Schutz auf dem kanadischen Markt zugestanden. Ein »Joint Customs Cooperation Committee« soll Vereinbarungen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zollverfahren begleiten. Das Abkommen enthält Bestimmungen zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen in reglementierten Berufen und erleichtert den vorübergehenden Aufenthalt wichtiger Mitarbeiter von Unternehmen und von Dienstleistern. Auch die grenzüberschreitende Ausübung bestimmter freier Berufe wird erleichtert.

Im Bereich der **regulatorischen Kooperation** legt der CETA-Text Bestimmungen nieder, die zu einer größeren Transparenz auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und zu einer intensiveren Zusammenarbeit der zuständigen Normungsgremien führen sollen. Mit einem gesonderten Protokoll wird die Anerkennung der Konformitätsbewertung zwischen den Vertragsparteien verbessert. Bestimmungen zum Schutz geistigen Eigentums werden harmonisiert. CETA berührt nicht die Lebensmittel- oder Umweltvorschriften in der EU. Kanadische Erzeugnisse dürfen nur dann in die EU eingeführt werden, wenn sie den europäischen Rechtsvorschriften entsprechen. Mit CETA gehen auch keine spezifischen Beschränkungen der künftigen Rechtsetzung einher. Beide Vertragsparteien behalten das Recht zur freien Regulierung in Bereichen von öffentlichem Interesse wie Umwelt, Gesundheit und Sicherheit. Das Abkommen sieht die Einrichtung eines ständigen Regulierungsrates vor, der sich aus Vertretern der EU und Kanadas zusammensetzt und der sicherstellen soll, dass zukünftige Regulierung keine diskriminierenden Effekte auf den Handel hat.

CETA ist das erste Handelsabkommen der EU, das ein umfassendes **Investitionsschutzkapitel** enthält. Seit dem Lisbon-Vertrag hat die EU Kompetenz in Fragen ausländischer Direktinvestitionen. Das Kapitel geht aber weit über diese Kompetenzen hinaus und verwendet eine sehr breite Definition von Investitionen, die Portfolioinvestitionen, private und öffentliche Anleihen umfasst. Allerdings ist die Restrukturierung öffentlicher Schulden vom Anwendungsbereich des Kapitels ausgeschlossen. Das Investitionsschutzkapitel verbietet Diskriminierung ausländischer Investoren in jeglicher Hinsicht, und zwar beim Recht investieren zu dürfen (pre-establishment) und bei der Behandlung nach erfolgter Investition (post-establishment). Außerdem begründet das Kapitel das Recht auf adäquate Entschädigung, wenn ein Investor enteignet werden soll (direkt oder indirekt). Diese Rechte sollen mit Hilfe einer Investor-Staats-Schiedsgerichtsbarkeit (ISDS) durchgesetzt werden. Der Ausgestaltung der ISDS ist der starke Druck der Zivilgesellschaft anzusehen: Es enthält genaue Definitionen und Einschränkungen umstrittener Begriffe wie »indirekte Enteignung«, enthält eine Reihe von Klauseln zur Verhinderung ungerechtfertigter Klagen (sogenannter frivolous claims), setzt neue Standards hinsichtlich der Transparenz und der Besetzung der Tribunale und stellt in zukünftigen Verbesserungen auch einen Berufungsweg in Aussicht.

Bestimmungen von CETA außerhalb des Investitionsschutzkapitels (z.B. betreffend Marktzugang) liegen außerhalb des Anwendungsbereiches von ISDS. Hier sollen Streitigkeiten mit Hilfe eines eigenen Schlich-

tungsmechanismus durch Konsultationen auf Regierungsebene und einem Sachverständigenpanel ausgeräumt werden. Schließlich enthält das Abkommen Mechanismen für die Einbeziehung verschiedener Vertreter der Zivilgesellschaft der EU und Kanadas in die Umsetzung und Überwachung von CETA.

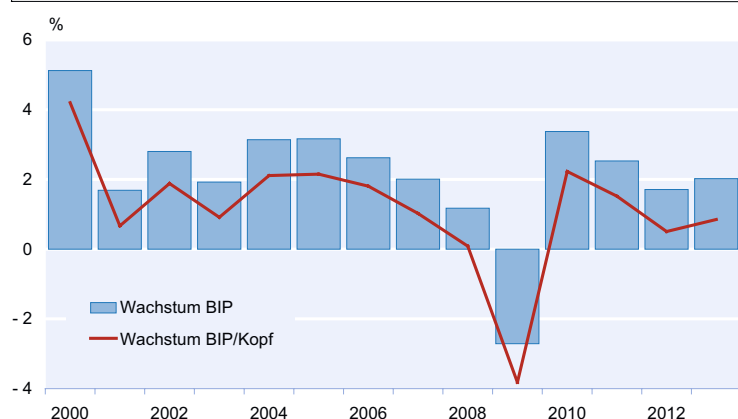
Ökonomisches Potenzial von CETA

Im Jahr 2013 war Kanada mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 1 827 Mrd. US-Dollar (in laufenden Preisen) die elftgrößte Volkswirtschaft der Welt. Mit rund 35 Mill. Einwohnern ist die kanadische Bevölkerung in etwa mit der von Polen (38,5 Mill.) oder Marokko (33 Mill.) vergleichbar. Damit liegt Kanada auf Platz 37 der bevölkerungsreichsten Staaten. Das kanadische Pro-Kopf-Einkommen liegt mit 51 958 US-Dollar (Platz 11 weltweit) deutlich über dem EU-Durchschnitt (34 243 US-Dollar) und auch dem deutschen Niveau von 45 084 US-Dollar (Platz 18). Unter den EU-Ländern haben lediglich Luxemburg und Dänemark ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als Kanada. Rund 70% des kanadischen BIP entstehen im Dienstleistungssektor (Stand: 2010). Dies ist vergleichbar mit anderen entwickelten Volkswirtschaften wie der EU oder der USA, bei denen Dienstleistungen ebenfalls 75% (Stand: 2013) bzw. 79% (Stand: 2011) des BIP ausmachen.

Bis auf die Finanzkrisenjahre 2008/2009 verzeichnete die kanadische Volkswirtschaft im letzten Jahrzehnt ein stabiles Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von etwa 2% (vgl. Abb. 1). Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise fiel das Pro-Kopf-Einkommen um knappe 4%, konnte sich in den Jahren darauf allerdings wieder stabilisieren. Die wirtschaftliche Entwicklung ist somit ähnlich der Wirtschaftsentwicklung in der EU, die allerdings in den Jahren 2012 und 2013 leicht negative Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens hinnehmen musste.

Abb. 1

Kanadas wirtschaftliche Entwicklung 2000–2013



Quelle: WDI (2014).

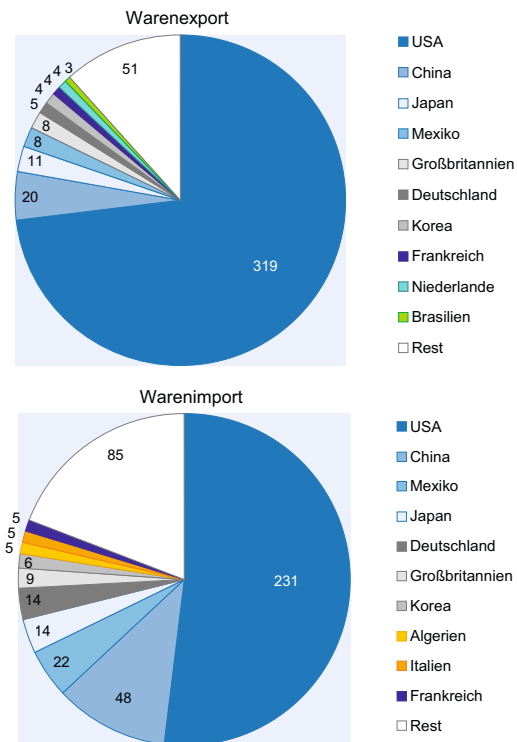
Im Jahr 2012 flossen 5,6 Mrd. US-Dollar an ausländischen Direktinvestitionen (FDI) aus Kanada in die EU (nach UNCTAD FDI/TNC). Somit waren etwa 10% der kanadischen FDI-Ströme für die EU bestimmt. Insgesamt beläuft sich der kanadische FDI-Bestand in der EU im Jahr 2012 auf etwa 156 Mrd. US-Dollar, ca. 7 Mrd. davon sind in Deutschland investiert. In umgekehrter Richtung flossen etwa 19 Mrd. US-Dollar an FDI aus der EU nach Kanada, das ist knapp die Hälfte aller FDI-Flüsse nach Kanada. Damit übertreffen die EU-Investitionen sogar den Investitionsstrom aus den USA nach Kanada (ca. 16 Mrd. US-Dollar). Deutsche Direktinvestitionen waren 2011 und 2012 rückläufig (- 580 Mill. bzw. - 780 Mill. US-Dollar). Der Gesamtbestand an ausländischen Direktinvestitionen in Kanada im Jahr 2012 stammt zumeist aus den USA (knapp 50% oder 328 Mrd. US-Dollar). Die EU vereint rund 168 Mrd. US-Dollar des kanadischen FDI-Bestands auf sich, etwa 12 Mrd. davon kommen aus Deutschland. Die Niederlande (62 Mrd. US-Dollar) und Großbritannien (55 Mrd. US-Dollar) sind allerdings weitaus bedeutender als Deutschland. Insgesamt spielt die EU eine zunehmend wichtigere Rolle für Kanada im Bereich FDI. Mit einem Bestand von 3 Mrd. von insgesamt etwa 1 Billion US-Dollar an ausländischen Direktinvestitionen spielt Kanada für Deutschland hingegen keine große Rolle.

Kanada ist eine offene Volkswirtschaft. Der Handel mit Gütern und Dienstleistungen macht rund 62% des kanadischen BIP aus. Der Handel mit Dienstleistungen (2012: 10% des BIP) spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Kanada hat seit dem Jahr 2009 ein Leistungsbilanzdefizit von ca. 3% des BIP (2012: 3,4%). 2012 betrug der gewichtete durchschnittliche angewandte MFN-Zollsatz 2,29%,¹ wobei der MFN-Zollsatz für Industriegüter mit 2,67% im Durchschnitt höher liegt als bei Primärgütern (1,29%).

Im Jahr 2012 lieferte Kanada an die EU Waren im Wert von 31 Mrd. US-Dollar. Die Warenimporte aus der EU beliefen sich auf 49 Mrd. US-Dollar. Somit hat Kanada ein deutliches Handelsbilanzdefizit mit der EU. Wichtigster kanadischer Absatzmarkt ist allerdings die USA, in die 319 Mrd. US-Dollar kanadische Warenexporte flossen (vgl. Abb. 2). Das sind knapp drei Viertel des gesamten kanadischen Exportvolumens. Die Exportstruktur Kanadas ist also wenig diversifiziert. Unter den Top-10-Exportdestinationen befinden sich neben China, Japan und Mexiko mit Großbritannien, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden auch vier EU-Länder. Auf der Importseite ist Kanada ebenfalls stark auf den Handel mit den USA fokussiert. Rund die Hälfte aller Importe stammt aus den USA.

Für die EU ist Kanada die elftichtigste Exportdestination. Auch bei den Importen der EU spielt Kanada eine unterge-

Abb. 2
Kanadas Top-10-Handelspartner im Warenhandel 2012
 in Mrd. laufende US-Dollar



Quelle: CEPII-BACI.

ordnete Rolle (Position 19). Andere EU-Länder, die USA und China sind weitaus wichtigere Handelspartner.

Tabelle 1 zeigt die wichtigsten 20 Güter, die Kanada aus Deutschland einführt. Etwa 55% dieser Einfuhren entfallen auf jene 20 Produktgruppen. Diese gehandelten Produkte umfassen ausschließlich die Bereiche Fahrzeug- und Maschinenbau sowie chemische Erzeugnisse. Wie stark die Einfuhr Kanadas aus Deutschland konzentriert ist, zeigt sich daran, dass allein auf Personenkraftwagen rund ein Viertel der Gesamteinfuhren entfallen. In dieser Produktkategorie ist das Potenzial für Zollabschaffungen überdurchschnittlich hoch; der importgewichtete Zollsatz liegt bei immerhin 6,10% und damit deutlich über dem durchschnittlichen Zollsatz von 2,56%, den Kanada auf Einfuhren aus Deutschland erhebt.² Für viele wichtige Produktgruppen im Bereich Maschinenbau und chemische Erzeugnisse sind die Zollsätze hingegen schon abgeschafft.

Auch die deutschen Einfuhren aus Kanada sind stark konzentriert (vgl. Tab. 2). Gute 40% des Handels entfallen auf nur zehn Produktgruppen, knapp 60% auf 20 Produktgruppen. Dabei importiert Deutschland aus Kanada vor allem Rohstoffe wie Eisenerze, Steinkohle oder Kupfererze sowie

¹ Most favored nation (MFN) Zollsatz: jener Zollsatz, der gegenüber allen Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) gilt, mit denen keine Freihandelsabkommen existieren (wie z.B. gegenüber der EU in der derzeitigen Situation).

² Zollsätze (kombinierte HS-Klassifikation, 4-Steller-Ebene) stammen aus der TRAINS-Datenbank der Weltbank. Die Durchschnittsbildung erfolgt mit Importgewichten.

Tab. 1
Top 20 kanadische Einfuhren aus Deutschland mit Zollsatz, 2012

Rang	Sektor-code (HS1996)	Beschreibung	Branche	Handelsvolumen (in Mill. USD)	Anteil (in %)		Zollsatz (in %)
					absolut	kumulativ	
1	8703	Personenkraftwagen	Fahrzeugbau	3 206	23,7	23,70	6,10
2	3004	Arzneiwaren	Chemie	890	6,58	30,28	0
3	8411	Turbinen	Fahrzeugbau	677	5,00	35,29	0
4	8708	Kfz-Teile	Fahrzeugbau	437	3,23	38,52	3,16
5	8502	Stromerzeugungsaggregate	Maschinenbau	379	2,80	41,32	0
6	9018	Medizintechnik	Maschinenbau	208	1,54	42,86	0
7	3002	Medizinische Präparate	Chemie	165	1,22	44,08	0
8	8483	Getriebe u.d.g.	Maschinenbau	162	1,20	45,28	0
9	8413	Flüssigkeitspumpen	Maschinenbau	134	0,99	46,27	0,15
10	8431	Maschinenteile	Maschinenbau	126	0,93	47,20	0
11	8602	Andere Lokomotiven	Fahrzeugbau	122	0,90	48,10	9,50
12	8479	Andere Maschinen	Maschinenbau	118	0,87	48,98	0,10
13	8701	Zugmaschinen	Maschinenbau	116	0,86	49,84	3,03
14	8704	Lastkraftwagen	Fahrzeugbau	116	0,86	50,69	5,23
15	8481	Leitungstechnik	Maschinenbau	112	0,83	51,52	0
16	8433	Landwirtschaftliche Maschinen	Maschinenbau	108	0,80	52,32	0
17	8422	Abfüllanlagen	Maschinenbau	107	0,79	53,11	0,67
18	8802	Andere Luftfahrzeuge	Fahrzeugbau	101	0,75	53,86	0
19	8536	Schaltungen, Relais, u.d.g.	Maschinenbau	99	0,73	54,59	0,25
20	8429	Planiermaschinen, Bagger, u.d.g.	Maschinenbau	94	0,70	55,29	0
		Alle Produkte		13 526		100,00	2,56

Quelle: CEPII-BACI; TRAINS-Datenbank.

Produkte aus dem Fahrzeugbau. Die EU erhebt einen durchschnittlichen Zollsatz von 1% auf Einfuhren aus Kanada. Dies liegt deutlich unter dem durchschnittlichen Zollsatz, den Kanada für EU-Produkte fordert. Auf viele der Produkte erhebt die EU keine MFN-Zölle mehr.

Was kann man von CETA erwarten?

Kanada ist ein kleines Land, das relativ weit von der EU entfernt liegt. Die EU-Zölle auf kanadische Einfuhren sind mit durchschnittlich 1% schon recht niedrig. Die kanadischen Zölle auf EU-Einfuhren liegen mit 2,56% durchschnittlich etwas höher. In einigen wichtigen Bereichen, wie Personenkraftwagen, erhebt Kanada noch einen hohen Zollsatz auf EU-Importe. Zusammenfassend wird vom CETA-Abkommen somit ein größerer Effekt auf Kanada als auf den europäischen Wirtschaftsraum erwartet.

CETA wird über die folgenden Kanäle wirken: (i) Durch Spezialisierungsgewinne, die Ermöglichung von Skalenvorteilen und durch Transaktionskostensparnisse führt es zu einem effizienteren Ressourceneinsatz. Auch verbessert sich die Reallokation der Arbeit über Firmen: Weil produktive Firmen wachsen und unproduktive Firmen schrumpfen, steigt die durchschnittliche Produktivität der Arbeit. (ii) In offenen Märkten herrscht schärferer Wettbewerb; dies sollte die Mono-

polaufschläge reduzieren und es wahrscheinlicher machen, dass Firmen ihre Kostenvorteile aus CETA an die Konsumenten weitergeben. (iii) Durch niedrigere fixe Handelskosten sollte die Produktvielfalt steigen, was wiederum den Konsumenten zugutekommt.

CETA wird aber auch zur Handelsumlenkung führen: Wenn Importe aus Kanada in der EU relativ günstiger werden, dann werden Importe aus den Mitgliedstaaten und aus Drittländern möglicherweise verdrängt. Außerdem kommt es zum Verlust von Zolleinnahmen. Diese Effekte werden in unserem Simulationsmodell mit den positiven Einflüssen verrechnet.

Der Text des CETA-Abkommens ist außerordentlich komplex. Die Vielzahl von Bestimmungen können nur annäherungsweise in einem Simulationsmodell umgesetzt werden. Während Informationen über Zölle vorliegen, sind die ökonomischen Effekte regulatorischer Reformen sehr viel schwerer zu quantifizieren. Der Ansatz des ifo Instituts besteht darin, mit historischen Daten die Effekte bereits existierender Abkommen auf 32 Sektoren ökonomisch zu messen und diese Ergebnisse für die Definition des Szenarios zu verwenden. Es wird also angenommen, dass CETA so wirkt wie der Durchschnitt vergleichbarer Abkommen. Zu diesen zählen unter anderem das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA, die Europäische Freihandelszone EFTA, die Abkommen der EU und der

Tab. 2
Top 20 deutsche Einfuhren aus Kanada mit Zollsatz, 2012

Rang	Sektor-code (HS1996)	Beschreibung	Branche	Handels-volumen (in Mill. USD)	Anteil (in %)		Zollsatz (in %)
					absolut	kumulativ	
1	2601	Eisenerze	Mineralien	394	8,75	8,75	0
2	8411	Turbostahltriebwerke	Fahrzeugbau	372	8,25	16,99	1,43
3	2701	Steinkohle	Mineralien	224	4,97	21,97	0
4	2603	Kupfererze	Mineralien	217	4,82	26,79	0
5	3004	Arzneiwaren	Chemie	157	3,48	30,28	0
6	8802	Andere Luftfahrzeuge	Fahrzeugbau	143	3,17	33,45	2,33
7	1201	Sojabohnen	Agri-Food	129	2,85	36,30	0
8	7118	Münzen	Sonst. Verarb. Gew.	118	2,62	38,92	0
9	8483	Getriebe u.d.g.	Maschinenbau	116	2,57	41,49	2,41
10	8803	Teile von Luftfahrzeugen	Fahrzeugbau	88	1,96	43,45	1
11	7601	Aluminium	Unedle Metalle	79	1,76	45,21	4,5
12	7502	Nickel	Unedle Metalle	77	1,72	46,92	0
13	2709	Rohöl	Mineralien	74	1,65	48,57	0
14	2710	Erdölzubereitungen	Mineralien	66	1,47	50,04	2,05
15	2804	Wasserstoff, Edelgase	Chemie	65	1,44	51,48	3,10
16	2619	Schlacken	Mineralien	61	1,34	52,82	0
17	3006	Pharmazeutische Zubereitungen	Chemie	60	1,32	54,15	0
18	2844	Radioaktive Elemente	Chemie	56	1,24	55,39	0
19	2620	Aschen	Mineralien	53	1,17	56,55	0
20	2614	Titanerze	Mineralien	50	1,12	57,67	0
		Alle Produkte		4 507		100,00	1,00

Quelle: CEPII-BACI; TRAINS-Datenbank.

USA mit Korea oder Israel oder einzelnen südamerikanischen Staaten (z.B. Chile) und natürlich die EU selbst. Dieses Szenario wird in einem quantitativen Handelsmodell mit ca. 130 Staaten umgesetzt.³ Die Methodik ist in Aichele, Felbermayr und Heiland (2014) ausführlich am Beispiel des TTIP beschrieben.

Simulationsergebnisse: CETA und reale Pro-Kopf-Einkommen

Die ifo-Simulationsstudie zeigt, dass das reale Pro-Kopf-Einkommen (das reale BIP pro Kopf) Kanadas durch CETA um etwa 3% steigen könnte. Dies bedeutet etwa 1 060 US-Dollar (konstante 2005 US-Dollar) mehr für jeden Einwohner Kanadas.⁴ In der EU fallen die Effekte deutlich geringer aus. Im Durchschnitt würde das reale Einkommen um etwa 0,22% ansteigen.⁵ Das entspricht pro EU-Bürger etwa 60 US-Dollar mehr an Realeinkommen. Der erwartete Effekt auf die einzelnen EU-Länder wird in Abbildung 3 dargestellt.⁶

³ Konkret handelt es sich um eine Weiterentwicklung der Modelle von Eaton und Kortum (2002) sowie Caliendo und Parro (2014). Die grundsätzliche Methodik der sogenannten »New Quantitative Trade Theory« wird in Costinot und Rodríguez-Clare (2014) näher beschrieben.

⁴ Grundlage für die Berechnung ist das Pro-Kopf-Realeinkommen des Jahres 2007 aus den PWT 8.0.

⁵ Zur Durchschnittsbildung werden BIP-Gewichte verwendet.

⁶ Eine gemeinsame Studie der EU-Kommission und der Regierung von Kanada (EU-Kommission und Kanada, 2008) findet kleinere Effekte:

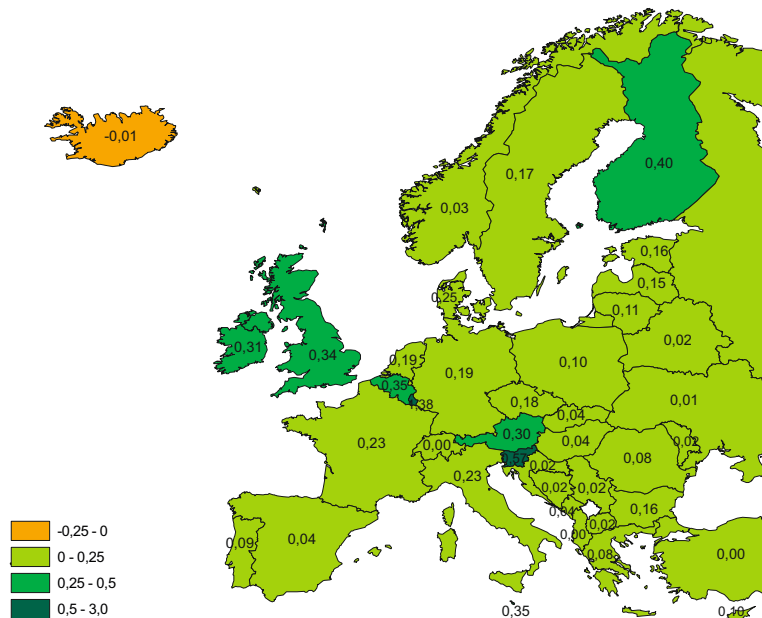
Für Deutschland wird ein Anstieg von 0,19% oder ein Zuwachs des Realeinkommens pro Kopf von 63 US-Dollar prognostiziert. Belgien, Österreich, Großbritannien, Slowenien, Irland und Luxemburg profitieren mehr als der EU-Durchschnitt. Für die südeuropäischen Länder Spanien, Griechenland und Portugal, aber auch für einige mittel- und osteuropäische Länder wie Rumänien, die Slowakische Republik und auch Polen, werden hingegen kaum positive Impulse von CETA erwartet.

Zur Interpretation der Zahlen sei darauf hingewiesen, dass es sich um langfristige Niveaueffekte handelt. Das heißt, bis sie vollständig realisiert sind, vergehen etwa zehn Jahre. Doch dann ist das Pro-Kopf-Einkommen permanent um den berechneten Prozentsatz höher (oder niedriger), als es ohne CETA wäre. Außerdem es ist wichtig zu verstehen, dass es sich um Ceteris-paribus-Effekte handelt. Die Annahme ist, dass sich außer CETA nichts ändert. Damit lässt sich der Effekt des CETA-Abkommens korrekt isolieren.

Auf globaler Ebene steigt durch CETA das reale Durchschnittseinkommen um ca. 0,15% an. Die durch CETA entstehenden Wachstumsimpulse in Kanada und der EU

+ 0,09% für die EU; + 0,77% für Kanada. In dieser Studie wurde ein anderes Modell und andere Szenarien verwendet (zu einer Diskussion verschiedener Modellierungsansätze vgl. Felbermayr et al. 2014).

Abb. 3
EU-Länder: Anstieg des Realeinkommens durch CETA, in %



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

schieben kleine positive Impulse in den Nachbarstaaten der EU und Kanada an. Auf der anderen Seite entstehen leicht

te negative Effekte für China und Südostasien sowie Mexiko.

Ein CETA-Abkommen, das nicht über die Abschaffung von Zöllen hinausgeht, bringt keine wahrnehmbaren Wohlfahrtsveränderungen (vgl. Tab. 3). In Deutschland käme es zu einem leichten Plus von 0,01%, im Durchschnitt der EU wäre der Effekt nur noch 0,005%. Kanada würde durch ein solches Abkommen sogar leicht verlieren: – 0,003%, weil es auf Zolleinnahmen aus den Importen aus der EU verzichten müsste.

Für ein »seichtes« CETA-Abkommen mit weniger tiefgreifender Abschaffung von nicht-tarifären Handelshemmnissen wird immerhin noch ein Anstieg des kanadischen Realeinkommens von etwa 2% erwartet. Für die EU wiederum wird ein geringfügiger Anstieg des Realeinkommens von 0,15% errechnet.

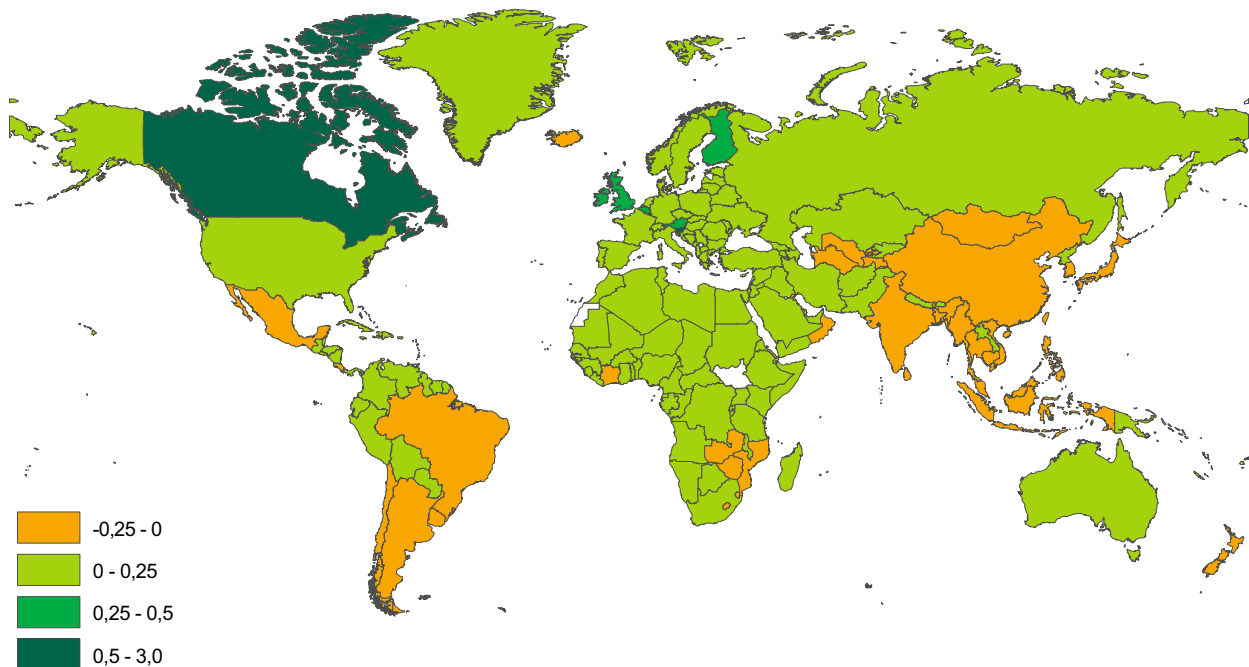
Insgesamt wird der erwartete Effekt von CETA deutlich vom Effekt, der von TTIP erwartet wird, in den Schatten gestellt (vgl. Tab. 3). Bei Realisierung von

Tab. 3
Regionale Realeinkommensveränderung, verschiedene Szenarien

	Realeinkommensveränderung (in %)			
	CETA	»seichtes« CETA	CETA, nur Zollabschaffung	CETA und TTIP
Kanada	2,97	1,96	0,00	3,04
EU 27	0,22	0,15	0,01	2,31
<i>Deutschland</i>	<i>0,19</i>	<i>0,13</i>	<i>0,01</i>	<i>2,78</i>
USA	0,04	0,04	0,00	2,71
Rest der Welt	0,04	0,04	0,00	0,43
Eurasische Zollunion	0,02	0,01	0,00	0,20
Lateinamerika und Karibik	0,02	0,02	0,00	0,14
Mittlerer Osten und Nordafrika	0,02	0,02	0,00	0,14
Rest Europa	0,02	0,02	0,00	0,31
Ölexporteur	0,02	0,03	0,00	0,10
Zentralasien	0,02	0,02	- 0,01	0,22
EFTA	0,02	0,02	0,00	0,16
Subsahara Afrika	0,01	0,02	0,00	0,12
Türkei	0,01	0,01	0,00	0,11
Südafrikanische Zollunion	0,00	0,00	0,00	0,16
Ozeanien	0,00	0,01	0,00	0,07
Australien und Neuseeland	0,00	0,00	0,00	0,08
MERCOSUR	0,00	0,00	0,00	0,00
Südasien	0,00	0,01	0,00	0,06
Pazifik-Allianz	- 0,01	0,00	0,00	- 0,07
Ostasien	- 0,02	- 0,01	0,00	- 0,14
ASEAN	- 0,03	0,00	0,00	- 0,21
China	- 0,03	0,00	0,00	- 0,26
Welt	0,15	0,11	0,00	1,45

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4
Anstieg des Realeinkommens durch CETA weltweit, in %



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

CETA und TTIP suggerieren unsere Simulationsergebnisse einen Anstieg des deutschen Realeinkommens um 2,78%. Käme TTIP allein, läge der Vorteil für Deutschland bei 2,62%. Ein kleiner Teil (ca. 20%) des isolierten Gewinns durch CETA würde also von TTIP wieder vernichtet (0,03 Prozentpunkte von 0,19%).

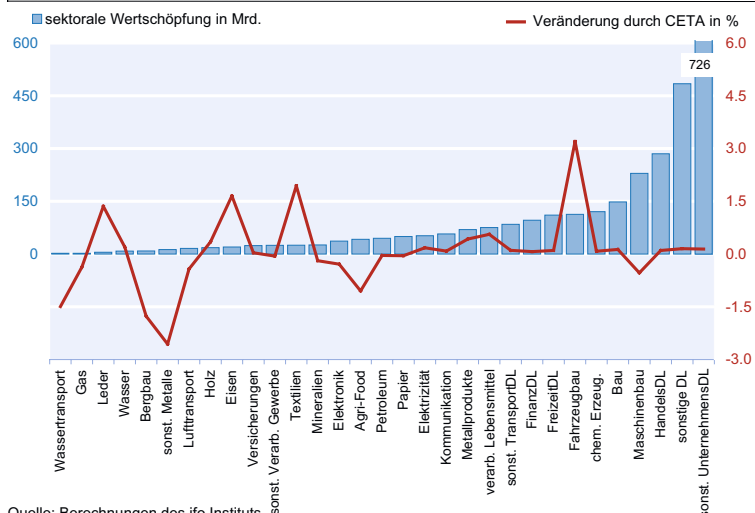
Erwartete Effekte auf die sektorale Wertschöpfung

Abbildung 5 zeigt die sektorale Wertschöpfung im Basisjahr der Simulation (d.h. 2007) für Deutschland. Unternehmensdienstleistungen stellen den wichtigsten Wirtschaftszweig dar. Sie erwirtschafteten etwa 726 Mrd. US-Dollar an Wertschöpfung, rund ein Viertel der gesamten deutschen Wertschöpfung. Neben den Unternehmensdienstleistungen entsteht die deutsche Wertschöpfung vor allem in den Branchen Sonstige Dienstleistungen, Handelsdienstleistungen und der Baubranche sowie im Verarbeitenden Gewerbe, vor allem im Maschinenbau, der Chemiebranche und dem Fahrzeugbau. Diese Wirtschaftszweige vereinen etwa 70% der deutschen Wertschöpfung auf sich.

Durch CETA erhält vor allem der Fahrzeugbau Aufschwung. Unsere Simulationsergebnisse suggerieren, dass die Wertschöp-

fung in diesem Sektor um 3% zulegt. Dies folgt aus der Tatsache, dass die kanadischen Zölle für den Fahrzeugbau recht hoch sind (im Schnitt 6%) und rund ein Viertel der kanadischen Einfuhren aus Deutschland auf den Fahrzeugbau entfallen. Durch den Aufschwung im Fahrzeugbau profitieren auch nachgeordnete Sektoren wie Unternehmens- und Handelsdienstleistungen. Der deutsche Maschinenbau hingegen schrumpft durch CETA leicht. Des Weiteren kann auch die Textilbranche um etwa 2% zulegen. Insgesamt spielt dieser Sektor mit 25 Mrd. US-Dollar für die Wertschöpfung in Deutschland jedoch eine untergeordnete Rolle.

Abb. 5
Deutschland: Sektorale Wertschöpfung und Veränderung durch CETA



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 4
Veränderung der deutschen Handelsstruktur durch CETA, nach Regionen

	Exporte				Importe			
	Status quo		mit CETA		Status quo		mit CETA	
	(in Mrd. USD)	Anteil (in %)	Veränderung (in Mrd. US-Dollar)	Veränderung Anteil (in %-Punkten)	(in Mrd. USD)	Anteil (in %)	Veränderung (in Mrd. US-Dollar)	Veränderung Anteil (in %-Punkten)
Kanada	11,41	0,85	33,26	2,44	5,87	0,51	11,71	0,99
EU 27	806,86	60,06	- 10,17	- 1,46	664,56	57,45	0,94	- 0,70
Türkei	20,66	1,54	- 0,19	- 0,03	16,76	1,45	0,06	- 0,01
EFTA	65,34	4,86	- 0,46	- 0,09	72,91	6,30	0,17	- 0,07
Rest Europa	10,36	0,77	- 0,05	- 0,01	6,31	0,55	0,02	- 0,01
USA	111,30	8,29	- 2,39	- 0,27	76,90	6,65	1,04	0,00
China	54,07	4,03	- 0,80	- 0,11	78,46	6,78	0,42	- 0,06
Ostasien	46,90	3,49	- 0,83	- 0,10	55,68	4,81	0,34	- 0,04
ASEAN	25,36	1,89	- 0,37	- 0,05	34,14	2,95	0,20	- 0,02
Südasien	14,87	1,11	- 0,19	- 0,03	13,91	1,20	0,11	- 0,01
Mittlerer Osten und Nordafrika	24,95	1,86	- 0,23	- 0,04	21,84	1,89	0,14	- 0,01
Subsahara Afrika	8,97	0,67	- 0,08	- 0,01	6,40	0,55	0,05	0,00
Südafrikanische Zollunion	10,59	0,79	- 0,11	- 0,02	6,78	0,59	0,04	0,00
Ölexporture	24,88	1,85	- 0,23	- 0,04	5,95	0,51	0,07	0,00
Lateinamerika & Karibik	4,32	0,32	- 0,06	- 0,01	4,77	0,41	0,03	0,00
Pazifik-Allianz	14,97	1,11	- 0,25	- 0,03	12,53	1,08	0,09	- 0,01
MERCOSUR	15,13	1,13	- 0,21	- 0,03	15,90	1,37	0,14	- 0,01
Eurasische Zollunion	48,37	3,60	- 0,34	- 0,07	41,90	3,62	0,32	- 0,02
Zentralasien	10,95	0,82	- 0,08	- 0,02	7,37	0,64	0,04	- 0,01
Ozeanien	0,52	0,04	- 0,01	0,00	0,73	0,06	0,01	0,00
Australien und Neuseeland	11,05	0,82	- 0,15	- 0,02	4,87	0,42	0,07	0,00
Rest der Welt	1,49	0,11	- 0,01	0,00	2,15	0,19	0,02	0,00
Gesamt	1343,32	100	16,07	0	1156,67	100	16,02	0

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts, Daten Status quo aus GTAP 8.1, 2007.

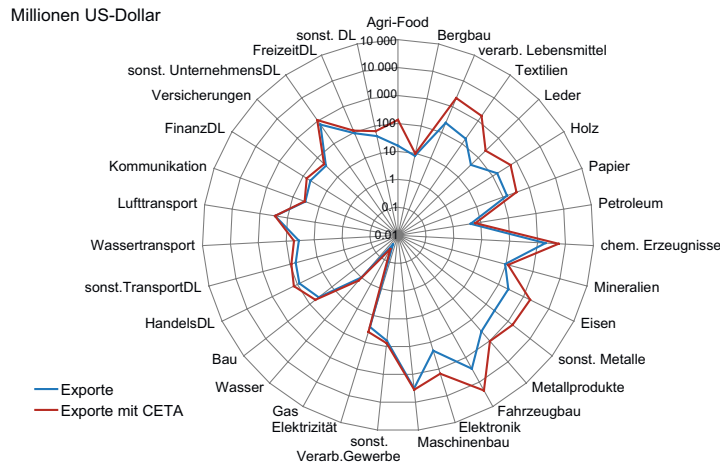
Erwartete Veränderung der Handelsstruktur nach Ländern

Die Simulationsergebnisse prognostizieren eine starke Zunahme des Handels zwischen Deutschland und Kanada. Tabelle 4 zeigt, dass der Anteil Kanadas an den deutschen Exporten um knapp 2,5 Prozentpunkte zulegt. Und auch der Anteil kanadischer Importe an den deutschen Gesamtimporten steigt um etwa einen Prozentpunkt an. Dies entspricht einer Steigerung der deutschen Güter- und Dienstleistungsexporte nach Kanada von etwa 33 Mrd. US-Dollar oder rund 300%. Umgekehrt wird erwartet, dass die deutschen Einfuhren von Gütern und Dienstleistungen aus Kanada um 12 Mrd. US-Dollar oder rund 200% zunehmen. Wiederum sei darauf verwiesen, dass es sich hier um langfristige Ceteris-paribus-Effekte handelt.

Dieser handelsschaffende Effekt mit Kanada impliziert Handelsumlenkung mit anderen Staaten. Insbesondere andere EU-Länder, aber auch EFTA-Länder, die Türkei und einige asiatische Länder, verlieren Marktanteile auf dem deutschen Absatzmarkt. Gleichzeitig verlieren sie im Vergleich zu Kanada auch geringfügig an Bedeutung als Absatzmarkt für Deutschland.

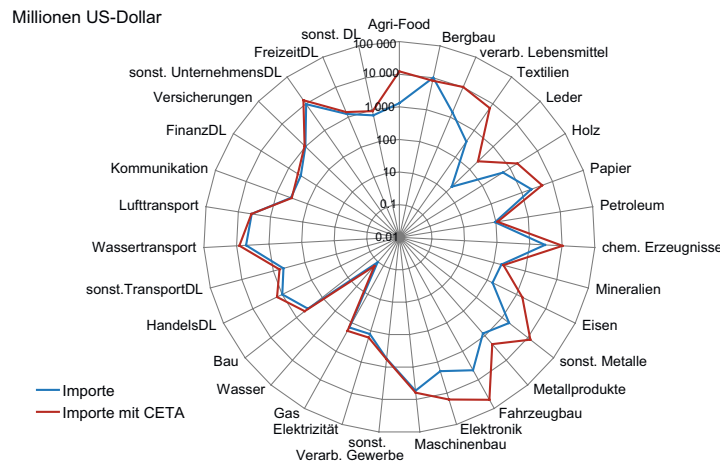
Interessanterweise nehmen die deutschen Importe aus allen Regionen in absoluten Zahlen zu, auch wenn die relative Bedeutung der meisten Drittstaaten fällt. Hingegen nehmen die Exporte teils auch in absoluten Zahlen ab. Die Offenheit Deutschlands nimmt aber durch CETA eindeutig zu: Der Anteil der Exporte am BIP steigt von 43% auf etwa 44% um ca. einen Prozentpunkt; der Anteil der Importe von 37% des BIP auf ca. 38%. Die Zuwächse sind in Kanada deutlich stärker: Sowohl der Anteil der Exporte als auch der der Im-

Abb. 6
Deutsche Exporte nach Kanada, ohne und mit CETA



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts, logarithmische Skala.

Abb. 7
Deutsche Einfuhren aus Kanada, ohne und mit CETA



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts, logarithmische Skala.

porte legt um 6 Prozentpunkte zu. In der Simulation werden die aggregierten (multilateralen) Handelsbilanzsalden konstant gehalten. CETA führt dann zu einem Anstieg des bilateralen Überschusses Deutschlands gegenüber Kanada und zu einer Reduktion der bilateralen Überschüsse Deutschlands gegenüber anderen Ländern.

Erwartete Veränderung der Handelsstruktur nach Sektoren

Abbildung 6 zeigt in logarithmischer Skalierung das Niveau der deutschen Exporte nach Kanada für die verschiedenen Wirtschaftszweige. Die blaue Linie bezeichnet den Status quo; die rote Linie stellt die kontrafaktische Situation dar, die sich gemäß des Simulationsmodells durch CETA einstellen sollte. Unter den exportstarken Branchen Maschinenbau,

Chemie und Fahrzeugbau profitiert vor allem der letztere. Aber auch in weniger exportorientierten Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes, z.B. bei verarbeitenden Lebensmitteln oder Textilien, scheinen deutliche Zuwächse möglich. Im Dienstleistungsbereich werden nur sehr bescheidene Steigerungen vorhergesagt. Diese Struktur ist getrieben von dem empirischen Befund, dass auch tiefe existierende Abkommen bisher wenig Impulse für den Dienstleistungshandel liefern konnten.

Interessanterweise ähneln die Veränderungen auf der deutschen Importseite jenen auf der Exportseite (vgl. Abb. 7). Auch hier steigt der Handel vor allem im Verarbeitenden Gewerbe, und hier insbesondere im Fahrzeugbau. Aber auch der Elektroniksektor scheint von CETA profitieren zu können.

Diskussion

Für Kanada ist CETA von hoher wirtschaftlicher Bedeutung; für die EU hat das Abkommen für sich genommen einen ungleich weniger großen Einfluss auf das Pro-Kopf-Einkommen. Aber es wäre ein Fehler, die Bedeutung des Abkommens zu unterschätzen: Es ist das erste ambitionierte Abkommen der EU, das weitreichende Bestimmungen im Bereich der regulatorischen Zusammenarbeit, der öffentlichen Beschaffung und des Investitionsschutzes beinhaltet. Es ist offensichtlich eine Blaupause für andere, systemisch und geostrategisch bedeutendere Abkommen, die sich ebenfalls in Verhandlung befinden: jenes mit den USA (TTIP) und jenes mit Japan.

Insofern werden wesentliche Bestimmungen von CETA auch für andere Abkommen zukunftsweisend sein. In den in den nächsten Monaten voraussichtlich folgenden parlamentarischen Beratungen zu CETA sollte das Hauptaugenmerk auf folgenden für Abkommen dieser Art zentralen Punkten liegen.

Investitionsschutz. CETA stellt zweifellos einen großen Fortschritt gegenüber älteren internationalen Investitionsschutzabkommen dar: Es enthält sehr viel klarere und präzisere Definitionen und verbessert die Verfahrensregeln für Schiedsgerichte. In der Präambel wird sehr klar festgestellt, dass das Regelwerk das Recht der Parteien zu regulieren nicht beeinträchtigen darf. Hierbei wird auf »gerechtfertigte« politische

Ziele im Bereich Gesundheit, Sicherheit, Umwelt, öffentliche Moral und auf die Förderung und Sicherung kultureller Diversität hingewiesen. Es wird klargestellt, dass »indirekte Enteignung« nur für Fälle gilt, in denen eine Maßnahme nicht verhältnismäßig ist. Vertrauensschutz gilt hierbei nur, wenn Staaten spezifische Zusagen gemacht haben. Mit verschiedenen Klauseln sollen ungerechtfertigte Verfahren verhindert werden, und die Schiedsrichter werden einem Verhaltenskodex unterworfen. Dies ist zu begrüßen. Trotzdem wird das Abkommen kaum zusätzliche Investitionen zwischen Kanada und der EU verursachen: Denn entweder haben die CETA-Parteien objektive und unparteiische Gerichte (z.B. Kanada oder Deutschland), oder es existieren bereits bilaterale Investitionsschutzabkommen (z.B. zwischen Kanada und den neuen EU-Mitgliedstaaten⁷). Auch das grundsätzliche Legitimitätsproblem der Investor-Staats-Schiedsgerichtsbarkeit wird nicht gelöst.

Drei weitere bisher wenig beachtete Punkte verdienen größere Aufmerksamkeit. Erstens: Bisher haben die EU Mitgliedstaaten für sich Investitionsschutzabkommen abgeschlossen. Damit waren immer die Mitgliedstaaten die beklagten Parteien, falls eine Verletzung des Vertrages vermutet wurde. CETA wäre das erste Abkommen, bei dem die EU diese Rolle einnimmt. Für Investoren außerhalb der EU bedeutet dies, dass bei Vertragsbrüchen die EU in Haftung genommen werden kann, jedenfalls in den Bereichen, für die sie Kompetenz hat. Es entsteht die Gefahr, dass so politische Risiken vergemeinschaftet werden, die bei den individuellen Mitgliedstaaten angesiedelt sind. Dies könnte ein Fehlanreiz für Investoren sein: Sie leiten Investitionen in Mitgliedstaaten mit hohem Risiko um. Außerdem könnten in den Mitgliedstaaten die Anreize für eigene Maßnahmen zur Verminderung des politischen Risikos sinken. Daher sollte ein Investitionsschutzkapitel so gestaltet sein, dass es zu keiner Vergemeinschaftung von individuellen Risiken kommt.⁸

Zweitens: Der Anwendungsbereich des Investitionsschutzkapitels in CETA erstreckt sich offensichtlich über das Kompetenzfeld der Union hinaus, das auf ausländische Direktinvestitionen beschränkt ist. Daraus folgt, dass das Abkommen gemischter Form ist (d.h., Parlamente der Mitgliedstaaten müssen zustimmen). Aus handelspolitischer Sicht ist nicht ersichtlich, warum CETA die im Lissabon-Vertrag vereinbarte Beschränkung auf Direktinvestitionen überschreiten und auch Portfolioinvestitionen, Finanzdienstleistungen und sogar Staatsschulden betreffen soll. Direktinvestitionen spielen für den Handel von Gütern und Dienst-

leistungen eine wichtige komplementäre Rolle; bei anderen Investitionstypen ist dieser Zusammenhang nicht vorhanden. Aber es ergeben sich neue Risiken und Unsicherheiten, die für die handelspolitische Sinnhaftigkeit von CETA nicht eingegangen werden müssen.

Drittens: Es ist überaus fraglich, ob der globale Investitionsschutz wirklich am besten durch ein Geflecht bilateraler Verträge gewährleistet werden kann.⁹ Viel besser wäre ein institutionalisierter, unabhängiger internationaler Gerichtshof, der hauptamtliche und wirklich unparteiische Richter hat, die Fall-unabhängig vergütet sind, und der einen Revisionsweg bietet.¹⁰ Das Festhalten an bilateralen Verträgen mit dem Ziel der Errichtung eines Goldstandards verstellt dieser Möglichkeit den Weg.

Regulierungsräte. Die Einrichtung sogenannter Regulierungsräte in CETA ist ein zentraler Bestandteil der regulatorischen Kooperation. Diese bringen Vertreter der Kommission und der kanadischen Regierung zusammen. Vertreter der Privatwirtschaft sind hier essenziell: Denn Normen und Standards werden sowohl in Deutschland, der EU oder in Kanada von privatrechtlich organisierten Institutionen definiert (z.B. DIN). Die Räte stellen sicher, dass neue Produkte oder Verfahren nicht so reguliert werden, dass unbeabsichtigte Handelshemmnisse als Nebenprodukte entstehen. Verzichtet man auf solche Räte, würde das Abkommen nicht dazu beitragen, die Entwicklung und Durchsetzung von Standards weltweit voranzubringen. Über die Ausgestaltung der Räte lässt sich aber diskutieren: es wäre vermutlich demokratiepolitisch wünschenswert, wenn Vertreter der Parlamente Sitz und Stimme hätten; außerdem sollten auch Länder außerhalb von CETA Parteienstellung in den Räten haben. Dies stellt die Akzeptanz der Normierungen sicher und verbessert die Chance, dass sich transatlantische Standards weltweit durchsetzen.

Ursprungsregeln. Nicht in allen Bereichen stellt sich CETA als modernes Regelwerk dar. Dies betrifft vor allem den Bereich der Ursprungsregeln. Auf insgesamt mehr als 130 Seiten wird sehr detailliert festgelegt, unter welchen Bedingungen ein Gut als ein »europäisches« oder »kanadisches« gilt und mithin in den Genuss einer Zollbefreiung gelangen kann. Diese Regeln unterscheiden sich hinsichtlich der Methode des Nachweises und hinsichtlich ihrer Restriktivität über verschiedene Produkte, sie unterscheiden sich teilweise auch stark von jenen anderer Abkommen. Der Nachweis der Erfüllung der Regeln erfordert in der Praxis oft erheblichen bürokratischen Aufwand. Es könnte durchaus sein, dass viele Unternehmen auf die Zollbefreiung lieber verzichten. Damit sinkt die Wirksamkeit des Abkommens. Außerdem können restriktive Ursprungsregeln zu Mehrfachverzollung

⁷ Kroatien, Tschechien, Ungarn, Lettland, Polen, Rumänien und Slowakei. Drei dieser Abkommen stammen aus 2011 oder 2012 (vgl. <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fipa-apie>).

⁸ Mit Verordnung (EU) Nr. 912/2014 hat die EU die finanzielle Verantwortung für Klagen so ausgestaltet, dass grundsätzlich die EU und die Mitgliedstaaten jeweils die Folgen der eigenen Handlungen tragen. Dies schließt aber nicht aus, dass durch CETA eine Angleichung der Risikoprämien erfolgt.

⁹ Wenn jedes der grob 200 Länder der Welt mit jedem anderen ein bilaterales Abkommen unterhalten soll, dann bräuchte es $200 \times 199/2 = 19\,900$ solcher Vereinbarungen!

¹⁰ Vgl. hierzu auch Voß (2014).

führen und Drittländer in internationalen Wertschöpfungsketten benachteiligen. Weil die Außenzölle der EU und Kanadas stark positiv miteinander korrelieren und meist ohnehin niedrig sind, wäre es besser, auf den Nachweis des Warenursprungs im Allgemeinen zu verzichten (Freiverkehrsprinzip) und diesen nur in speziellen Fällen vorzuschreiben, in denen die Außenzölle zwischen der EU und Kanada hinreichend stark divergieren. Dies würde den bürokratischen Aufwand der Exporteure aus der EU und Kanada minimieren und gleichzeitig die Diskriminierung von Anbietern aus Drittstaaten reduzieren.

Einbettung in das multilaterale System. Die obigen Ausführungen zeigen, dass gerade im regulatorischen Bereich bilaterale Vereinbarungen, zumal zwischen zwei Regionen sehr asymmetrischer Größe, wenig zielführend sind. Hier müssen frühzeitig die Weichen für eine breitere Kooperation gestellt werden. Dies gilt auch für andere Bereiche, z.B. für die Definition und Handhabung von Ursprungsregeln. In einem ersten Schritt müssen andere Partner, mit denen die EU und Kanada Freihandelsabkommen unterhalten (oder bald werden, siehe TTIP), einbezogen werden. In einem zweiten Schritt müssen auch andere systemisch relevante Länder in den Prozess einbezogen werden. Ein glaubwürdiger Prozess zur Sicherstellung dieser Ziele sollte in jedem bilateralen Freihandelsabkommen enthalten sein.

Abschließende Einschätzung. Ein Freihandelsabkommen der EU mit Kanada ist im Interesse aller Beteiligten, auch Deutschlands. Der nun vorliegende Text zu CETA ist in mehreren Punkten unvollkommen. Wenn die Möglichkeit der Nachbesserung existiert, sollte sie für Nacharbeiten in folgenden Punkten genutzt werden. Das Investitionskapitel darf in der EU keine Haftungsunion begründen, es sollte auf Direktinvestitionen beschränkt bleiben, und es sollte auf das Ziel eines zukünftigen internationalen Investitionsgerichtshof hinarbeiten. Die Ursprungsregeln sollten dramatisch vereinfacht werden; dies hilft den exportierenden Unternehmen, und es begrenzt negative Effekte für Drittstaaten. Die Konsistenz von CETA mit anderen bilateralen Handelsverträgen und mit dem multilateralen System sollte stärker verankert werden. Doch die Unvollkommenheiten und Risiken von CETA würden nicht rechtfertigen, das ganze Abkommen zu kippen. Für zukünftige Verträge – vor allem jenen mit den USA (TTIP) – sollte man aber jedenfalls die oben genannten Verbesserungsvorschläge umsetzen.

Literatur

Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2014), »Going deep: The trade and welfare effects of TTIP«, CESifo Working Paper, im Erscheinen.

Caliendo, L. und F. Parro (2014), »Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA«, *Review of Economic Studies*, im Erscheinen.

Costinot, A. und A. Rodríguez-Clare (2014), »Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization«, in: G. Gopinath, E. Help-

man und K. Rogoff (Hrsg.), *The Handbook of International Economics*, Elsevier, München, 197–261.

Eaton, J. und S. Kortum (2002), »Technology, Geography, and Trade«, *Econometrica* 70(5), 1741–1779.

EU-Kommission und Kanada (2008), *Assessing the Costs and Benefits of a Closer EU – Canada Economic Partnership*, online verfügbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141032.pdf.

Felbermayr, G., B. Heid, M. Larch und E. Yalcin (2014), »Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade«, präsentiert beim 60. Panel Meeting von *Economic Policy*, Oktober 2014.

Voß, J.O. (2014), »Brauchen Investitionen im TTIP Schutz? Überlegungen zum Investitionsschutz im transatlantischen Freihandelsabkommen«, *WISO Diskurs*, November.