

Stellungnahme

zu den ökonomischen Effekten der „Transatlantischen Handels- und Investitions- partnerschaft“ (TTIP) anlässlich einer Anhörung im Ausschuss Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 16. März 2015.

Prof. Gabriel Felbermayr, PhD

Ludwig-Maximilians-Universität München und ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München

11. März 2015

Warum ein Transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen?

Deutschland, offene Volkswirtschaft

Deutschland ist eine für die Größe des eigenen Marktes außergewöhnlich offene Volkswirtschaft.

Nach Zahlen von Aichele et al. (2013) waren im Jahr 2008 circa 12,0 Millionen Jobs direkt und indirekt vom Exportgeschäft abhängig.¹ Das waren bei einer Beschäftigung von etwas mehr 40,2 Millionen Menschen beinahe 30%. Noch nie war diese Zahl so hoch wie heute. Diese Zahlen umfassen die bei Zulieferbetrieben beschäftigten Arbeitnehmer, aber nicht die durch gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekte induzierte Beschäftigung. Insgesamt wird der Vorteil durch die Einbindung Deutschlands in die internationalen Beschaffungs- und Absatzmärkten auf mehr als 50% des Bruttoinlandsproduktes geschätzt; dies finden Wissenschaftler des Massachusetts Institute of Technology und der Universität Berkeley.²

Die Arbeitsplätze im Exportsektor sind überdies attraktiv. Berechnungen am Institut für Arbeits- und Berufsforschung zeigen, dass Arbeitskräfte in exportierenden Unternehmen höhere Löhne bei gleichen sozioökonomischen Charakteristika erhalten, wie Arbeitskräfte in nicht-exportierenden Firmen.³ Diese Lohnprämie lag in den letzten Jahren konsistent zwischen 10 und 15%.

Deutschland ist daher mehr als viele andere Länder an einem regelbasierten, freien internationalen Austausch von Gütern- und Dienstleistungen interessiert.

¹ Aichele, R., Felbermayr, G., und I. Heiland (2013), Neues aus der Basarökonomie. Ifo Schnelldienst 66(6): 17-28.

² Costinot, A. and A. Rodríguez-Clare (2015), "Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization", in: G. Gopinath, E. Helpman and K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics* Vol. 4, ch. 4, pp. 197-261.

³ Hauptmann, A., und H.-J. Schmerer (2013), Globalisierung und Lohnentwicklung: Exportierende Betriebe zahlen besser. IAB Forum, Nr. 1, 68-73.

Neue internationale Arbeitsteilung

Die klassische Arbeitsteilung auf Basis komparativer Vorteile zwischen Ländern bewegte sich entlang Sektorgrenzen: man exportierte Waren aus einem Sektor, und importierte Waren aus einem anderen (z.B.: Ricardo (1817): Wein gegen Tuch). Dabei wurden fast ausschließlich Rohstoffe und finale Güter gehandelt. Die Handelspolitik war exportorientiert. Es ging darum, Güter in Deutschland herzustellen, um sie weltweit abzusetzen.

Die heutige Realität ist eine andere. Seit dem Ende des kalten Krieges, nehmen neue Länder in teils dramatisch unterschiedlichen Entwicklungsstufen an der internationalen Arbeitsteilung teil. Die Digitalisierung der Wirtschaft hat die internationale Kommunikation und Logistik revolutioniert. Diese Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass in globalen Wertschöpfungsketten produziert wird. Mehr als die Hälfte des Wertes des Welthandels findet heute in Zwischenprodukten statt.⁴ Deutsche Unternehmen produzieren in der Welt für die Welt. Bisher hat sich diese Strategie offenbar (siehe oben) für deutsche Arbeitnehmer und den Fiskus bewährt. Die Fragmentierung der Produktion erlaubt es Ländern, Regionen und Firmen, sich auf einzelne Arbeitsschritte zu spezialisieren anstatt auf ganze Sektoren oder Güter. Dies erlaubt die Ausnutzung von Größenvorteilen und mithin Produktivitätsfortschritt; außerdem können Länder und Regionen an der internationalen Arbeitsteilung teilhaben, die nicht vollständige Produktionsketten (z.B. im Kfz-Bereich) darstellen können.

Neuer Regelungsbedarf

Die Realität internationaler Wertschöpfungsketten erfordert ein sehr viel höheres Ausmaß an globaler „Governance“ als der klassische Handel. Das Funktionieren der Netzwerke erfordert einen einfachen und geregelten Austausch nicht nur von Waren, sondern auch von Dienstleistungen, Daten, und Arbeitskräften. Dazu müssen Standards und Normsysteme konsistent sein, sonst sind die Vorteile aus verstärkter Spezialisierung nicht zu heben. Zölle und verschiedene bürokratische Handelshemmnisse (so genannte nicht-tarifäre Barrieren) belasten den Handel stärker, weil Komponenten, Zwischenprodukte, und Waren mehrfach über die Grenzen gehen, bis sie zum Endkunden gelangen. Die internationale Produktion erfordert den Schutz der ausländischen Direktinvestitionen, des geistigen Eigentums, und eines höheren Ausmaßes von Rechtssicherheit. Diese Themen erfordern einen ordnungspolitischen Rahmen, ein verlässliches, durchsetzbares internationales Regelwerk. Die zentrale Frage besteht nun darin, ob diese Regeln multilateral, z.B. im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder bilateral, d.h., in bilateralen Freihandelsabkommen wie z.B. der TTIP oder dem EU-Kanada abkommen erarbeitet und umgesetzt werden sollen.

Der schwierige multilaterale Weg

Deutschland und die EU haben in der Nachkriegszeit auf den multilateralen Ansatz gesetzt; mit großem Erfolg. Seit der Schaffung der WTO im Jahre 1995, war es aber leider bis auf wenige Ausnahmen nicht möglich, das internationale Regelwerk den neuen Herausforde-

⁴ WTO (2012), Key Developments in 2012: A Snapshot.

rungen anzupassen. Dieses basiert noch immer auf den Texten, die auf Basis eines Verhandlungsmandates aus dem Jahr 1985 in der Uruguay Runde (1986 bis 1994) verhandelt wurden. Damals sah die Welt, nicht nur in ökonomischer Hinsicht, bekanntlich noch ganz anders aus. Die seit 2001 in Verhandlung befindliche Doha Runde kann, wenn überhaupt, nur in sehr kleinen Portionen bewältigt werden. Die WTO ist Opfer ihres eigenen Erfolges: ihre mittlerweile 160 Mitglieder sind extrem heterogen was ihren Entwicklungsstand angeht. Unter ihnen befinden sich Einparteienstaaten, so genannte failed states, Diktaturen, und planwirtschaftlich orientierte Länder. Alle Mitglieder haben ein Vetorecht. Dies erschwert das Erarbeiten eines uniformen Regelwerkes. Gleiche Standards für alle wären außerdem bei der hohen Heterogenität mit hoher Wahrscheinlichkeit gar nicht optimal.

Bilaterale Handelspolitik weltweit

Die beschriebenen Umstände haben im Jahr 2006 mit dem „Global Europe Report“ zu einer Neuorientierung der europäischen Handelspolitik geführt. Nunmehr sollen – neben dem multilateralen Ansatz – auch bilaterale Abkommen geschlossen werden. Mittlerweile sind bei der WTO 38 solche Vertragswerke als in Kraft getreten notifiziert, und 12 weitere befinden sich in Verhandlung. Die USA verfolgen einen ganz ähnlichen Ansatz und haben bereits ein Dutzend Abkommen geschlossen. Sie befinden sich mit 11 anderen Pazifikanrainern (exklusive China) in Verhandlung einer Transpazifischen Handelspartnerschaft (TPP) und setzen damit den angekündigten „Pivot to Asia“ um. Und China setzt auf regionale Integration in Asien, z.B. im Rahmen eines Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Abkommens mit den ASEAN Staaten.

Ziel: WTO 2.0

Für die EU ist TTIP nur ein Baustein in einer größeren Strategie. Es geht um ordnungspolitische Weichenstellungen für die Weltwirtschaft des XXI. Jahrhunderts. Abkommen mit anderen OECD Staaten (Kanada, Japan, das bereits ratifizierte Abkommen mit Südkorea und andere), die einen ähnlichen Entwicklungsstand haben, gehören zu dieser Strategie. Aus einer kleinen Gruppe von Länder könnte sich, wie dies historisch auch im multilateralen System (GATT) der Fall war, langsam eine größerer Verbund entwickeln, der die WTO ergänzt und u.U. langfristig sogar ersetzen könnte. Die Verhandlungen mit den USA sind vor dem Hintergrund dieser breiteren strategischen Überlegungen zu sehen und machen auch so erst wirklich Sinn.

Ökonomische Modellierung von Handelsabkommen

TTIP im Vergleich mit existierenden Handelsabkommen

Das TTIP Abkommen ist in seiner Größenordnung einzigartig. Aber viele der oben genannten Regulierungsthemen sind in anderen Handelsabkommen bereits vereinbart und werden umgesetzt. Die Europäische Union ist dafür ein Beispiel, wenngleich auch ein extrem ambitioniertes. Andere existierende Abkommen wie jenes der EU mit Südkorea, oder das Nord-

amerikanische Freihandelsabkommen der USA mit Mexiko und Kanada, oder die Abkommen der USA mit südamerikanischen Staaten enthalten ebenfalls viele Elemente, die auch in TTIP wichtig sind. Auch ältere Abkommen adressieren, zumindest teilweise, nicht-tarifäre Barrieren. Es existiert eine große empirische Literatur, die eindeutig nachweist, dass die existierenden Abkommen im Durchschnitt starke handelsschaffenden Effekte zeitigen, die weit über jenen liegen, die man durch bloßes Abschaffen der Zölle erwarten könnte.⁵ Im Übrigen zeigen international begutachtete Forschungsergebnisse, dass auch das NAFTA Abkommen für Mexiko positive Handels- und Wohlfahrtseffekte gebracht hat.⁶ Die Erzählung, Freihandel in Nordamerika wäre für Mexiko schlecht gewesen, ist empirisch nicht zu halten. Sie interpretiert Korrelation fälschlicherweise als kausale Beziehung.

Warum Modellrechnungen durchführen?

Ein bilaterales Abkommen wie TTIP ist nicht zwingend wohlfahrtssteigernd für die beteiligten Länder. Dies ist so aufgrund von Handelsumlenkungseffekten und wegfallenden Zolleinnahmen, die die positiven Handelsschaffungseffekte übersteigen können.⁷ Um zu einer Einschätzung der Nettoeffekte zu gelangen, muss man quantitative Simulationsmethoden verwenden, die alle relevanten Effekte des allgemeinen Gleichgewichtes berücksichtigen. Daneben bedeuten Handelsabkommen immer zwingend auch einen gewissen Verzicht auf nationale Gestaltungsspielräume. Dies ist zwar nicht monetär bewertbar; dennoch können nur hinreichend große wirtschaftliche Vorteile überhaupt die Einschränkung nationaler Souveränität rechtfertigen. Schließlich sind Modellsimulationen notwendig, um ex ante mögliche Verlierer aus einem Abkommen identifizieren zu können. Dies ist für die Verhandlungsstrategie von hoher Bedeutung.

Modellansätze

Die so genannten rechenbaren Gleichgewichtsmodelle, die in der Außenhandelsforschung traditionell zur Verwendung kommen, wurden in den letzten Jahren kritisiert.⁸ Neue entwickelte Methoden, die sich stärker am Ideal der evidenzbasierten Wirtschaftsforschung orientieren, haben hingegen an Popularität gewonnen. Während die Rechnungen des CEPR für die EU Kommission noch eher der älteren Tradition verhaftet sind,⁹ hat das ifo Institut neuere Methoden verwendet, die eine konsistente Integration der Parameterschätzung in das Modell ermöglicht.¹⁰ Das Simulationsmodell wird mit genau jenen Daten „geeicht“, die auch das Basisszenario definieren, und auch die Parameterschätzungen basieren auf genau

⁵ Cipollina, M. und L. Salvatici (2010), “Reciprocal Trade Agreements in Gravity Models: A Meta Analysis”, *Review of International Economics*, 18(1): 63-80, bieten eine Metastudie (eine Sekundäranalyse von mehr als 1000 separaten Schätzergebnissen). Siehe auch Felbermayr, G., B. Heid, M. Larch, and E. Yalcin (2014), “Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World”, *Economic Policy*, im Erscheinen.

⁶ Caliendo, L. and F. Parro (2015), “Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA”, *Review of Economic Studies* 82(1): 1-44.

⁷ Viner, J., (1950), *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

⁸ Costinot und Rodriguez-Clare (2015), *ibid*.

⁹ Francois et al. (2013), *ibid*.

¹⁰ Felbermayr et al. (2014), *ibid*.

diesen Daten. Auch das Szenario wird anders definiert: in der jüngeren Tradition kommt das Szenario aus den Daten (siehe unten); in der älteren entstammt es im Grunde der Expertenmeinung. Die neuere wissenschaftliche Literatur, die diesem Ansatz folgt, verwendet häufig makroökonomische Einsektormodelle; die angewandte Literatur verwendet eher mikroökonomische Mehrsektorenmodelle. Einsektormodelle sind weniger komplex, und lassen sich besser analytisch beherrschen. Sie unterstellen, dass die Struktur komparativer Vorteile zwischen den Ländern im Wesentlichen offen ist, und sich durch Handelspolitik verändern kann. Die Mehrsektorenmodelle machen hingegen die Annahme, dass die Struktur der komparativen Vorteile fixiert ist. Beide Ansätze haben ihre Berechtigung; sie kommen aber, vor allem was die Effekte auf Drittstaaten angeht, zu unterschiedlichen Ergebnissen. In der am ifo Institut durchgeführten Studie von Aichele et al. (2014) und in einer Studie des KOF in Zürich von Egger et al. (2014) wird der Ansatz von Felbermayr et al. (2014) auf Mehrsektorenmodelle übertragen.¹¹

Modellmechanismen

Im Wesentlichen werden die Effekte niedrigerer Handelskosten von zwei Kräften getrieben. Zum einen steigt die gesamtwirtschaftliche Produktivität; zum anderen sinken die Preise. Der erste Effekt resultiert aus Spezialisierungsgewinnen (höhere Anteile der Produktionsfaktoren werden in besonders produktiven Sektoren und/oder Unternehmen beschäftigt) und aus der Ausnutzung von Skalenvorteilen (geringere Durchschnittskosten). Der zweite Effekt resultiert aus direkten Einsparungen von Transaktionskosten beim Import von Gütern, aus verstärktem Wettbewerb (und damit geringerer Monopolmacht von Firmen) und aus einer höheren Produktvielfalt. Der empirische Gehalt beider Mechanismen ist in unzähligen Studien bestätigt worden.¹² Die meisten Studien unterstellen konstante Beschäftigung (das muss nicht gleichbedeutend mit Vollbeschäftigung sein); wenige Arbeiten lassen die Anpassung struktureller Arbeitslosigkeit zu.¹³ Die bei TTIP-Kritikern beliebte Studie von Capaldo (2014) weist keine der oben beschriebenen Mechanismen auf; es gibt dort weder Zölle noch nicht-tarifäre Barrieren. Der Abbau von Kosten des internationalen Handels ist dort a priori ohne Vorteile. Weil alle Preise fix gehalten werden, führt eine Reduktion der Arbeitsnachfrage durch Bürokratieabbau zu einer Reduktion der Güternachfrage und einer Rezession. Für die Einschätzung der langfristigen Struktureffekte von Handelspolitik ist ein solches Modell gänzlich ungeeignet und empirisch seit den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts widerlegt.

¹¹ Egger, Peter, Joseph Francois, Miriam Manchin, und Doug Nelson (2014), "Non-Tariff Barriers, Integration, and the Trans-Atlantic Economy", *Economic Policy*, im Erscheinen; Aichele, R., G. Felbermayr, and I. Heiland (2014), "Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP", CESifo Working Paper 5150.

¹² Für einen zusammenfassenden Überblick siehe Feenstra, R., (2004), *Advanced International Trade: Theory and Evidence*. Princeton University Press.

¹³ Felbermayr, G., Heid, Felbermayr, Gabriel, Benedikt Heid, Sybille Lehwald (2013), "Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who Benefits from a Free Trade Deal? Part 1: Macroeconomic Effects", Bertelsmann Stiftung.

Handelsschaffung und –umlenkung

Ob es zu den diskutierten Effekten kommt, hängt maßgeblich davon ab, ob durch TTIP der Gesamthandel eines Landes steigt oder fällt. TTIP befreit zunächst nur den transatlantischen Handel von Zöllen und nicht-tarifären Barrieren. Dies sollte zu zusätzlichem Handel zwischen EU und USA führen, kann aber eine Reduktion des Handels mit Drittstaaten verursachen. Der Grund liegt darin, dass die relative preisliche Wettbewerbsfähigkeit von Anbietern aus Drittstaaten in der EU und den USA zurückgeht und diese dort deswegen Marktanteile verlieren können. Die Exporte der EU oder der USA in Drittländer gehen ebenfalls zurück, weil der Handel innerhalb der Partnerschaft attraktiver wird. Aber auch Drittstaaten können von Handelsschaffungseffekten profitieren, wenn zusätzliche Einkommen in den TTIP Partnerstaaten zu höherer Nachfrage nach ihren Gütern und Dienstleistungen führen. In jedem Fall sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte auf den Handel theoretisch nicht eindeutig. Es bedarf also einer Modellrechnung.

Fristigkeiten

Die in den diversen Studien verwendeten Simulationen berechnen die langfristigen Effekte von TTIP. Keine der existierenden Studien untersuchen, wie ein Handelsabkommen die Innovationsdynamik beeinflusst. Dies würde die Wohlfahrtsgewinne eindeutig weiter erhöhen. Die Berechnungen sind statisch, in dem Sinne, dass die Anpassungsdynamik und die damit verbundenen Kosten nicht modelliert werden. Aus der Literatur ist bekannt, dass die Effekte von Freihandelsabkommen im Durchschnitt etwa 10 Jahre bis zu ihrer vollen (99%) Entfaltung brauchen.¹⁴ Daher beziehen sich die Schätzungen auf den Zeitraum, der etwa 10 Jahre nach Inkraftsetzung des Abkommens beginnt. Davor ist nur ein Anteil des finalen Effektes anzusetzen, der jedoch in der Anpassungsperiode kontinuierlich ansteigt. Die Studien unterscheiden sich auch hinsichtlich des Referenzjahres: die ifo Studien unterstellen ein aktuell beobachtetes Basisjahr (z.B. 2012); die Arbeit des CEPR verwendet prognostizierte Daten für das Jahr 2027. Die Prognose von in der Zukunft liegenden Referenzzahlen erzeugt zusätzliche Unsicherheit.

Nicht-tarifäre Barrieren

Die Zölle sind im bilateralen Handel zwischen EU und USA im Durchschnitt gering; jedoch existieren in mehreren Bereichen hohe Zollspitzen, und es existiert eine Problematik der Mehrfachverzollung aufgrund internationaler Wertschöpfungsketten.¹⁵ Dennoch stehen die nicht-tarifären Handelsbarrieren ganz klar im Zentrum der Anstrengungen bei TTIP. Darunter sind alle Kosten zu verstehen, die sich aus der Unterschiedlichkeit und Inkompatibilität regulatorischer Systeme ergeben. Dabei ist nicht entscheidend, wie „hoch“ oder „niedrig“ die Standards sind, und ob es Produkt- oder Prozessstandards sind. Die Existenz gemeinsa-

¹⁴ Jung, B. (2012), Gradualism and Dynamic Trade Adjustment: Revisiting the Pro-Trade Effects of Free Trade Agreements, *Economics Letters* 115(1): 63-66.

¹⁵ Siehe dazu Felbermayr, G., M. Larch, L. Flach, E. Yalcin und S. Benz (2013), Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

mer Standards ist für die Einsparungen nicht erforderlich; die Harmonisierung der existierenden Regelwerke über den Atlantik hinweg wäre in einem Abkommen wie TTIP auch gar nicht darstellbar. Das ifo Institut hat in seinen Berechnungen immer die nachweisbaren durchschnittlichen Effekte „tiefer“ bereits existierender Abkommen auf die Handelskosten der bei diesen Abkommen beteiligten Länder für ein TTIP Szenario zugrunde gelegt.¹⁶ Weil derzeit noch kein ausverhandelter Text zur Verfügung steht, scheint diese Top-Down Strategie sinnvoll und dient dem Ermitteln von Potentialen: was in anderen tiefen Abkommen möglich war, sollte auch in TTIP machbar sein. Andere Studien gehen einen Bottom-Up Weg: mit Hilfe von Unternehmensbefragungen wird erhoben, wo nicht-tarifäre Barrieren vorliegen; diese werden dann in Zolläquivalente umgerechnet. Die unterstellten Absenkungen dieser Kosten beruht auf Expertenmeinung.¹⁷ Dieses Verfahren ist fehleranfällig. Es müsste auch für alle bilateralen Handelsbeziehungen der Welt durchgeführt werden: bei 200 Ländern und 40 Wirtschaftszweigen ergibt dies fast 1,6 Millionen Berechnungen. Daher halten wir den Top-Down Ansatz für besser. Es zeigt sich aber, dass die resultierenden Handelskostenabsenkungseffekte aus den beiden Verfahren unterschiedlich sind. Damit kommt man auch zu anderen quantitativen Einschätzungen von TTIP.

Szenarien

In den Studien des ifo Institutes wird unterstellt, dass TTIP die Handelskosten so absenkt, wie dies in anderen Abkommen empirisch messbar ist. Der Ansatz des CEPR unterstellt hingegen ein Szenario, das von Expertenmeinung geleitet ist. Das ifo Szenario könnte zu optimistisch sein, weil der Handel zwischen EU und USA bereits weiter liberalisiert ist, als das in anderen bilateralen Beziehungen der Fall ist. Felbermayr et al. (2014) zeigen, dass dies nicht der Fall ist. Das Szenario könnte aber auch unterschätzen, falls TTIP wirklich über existierende Abkommen hinausgehen sollte. Weil die allerwenigsten existierenden Handelsabkommen Bestimmungen zum Investitionsschutz enthalten,¹⁸ sind die Ergebnisse der ifo Studien nicht davon abhängig, ob und welche Bestimmungen TTIP zu diesem Thema enthält. Die ifo Berechnungen verweisen auf die Potentiale eines transatlantischen Abkommens. Diese werden in folgendem (computergestützten Gedankenexperiment) errechnet: Man nehme die Welt, wie sie im Basisjahr (2012) beobachtbar ist, und unterstelle – kontrafaktisch – dass es zwischen EU und TTIP ein tiefes Freihandelsabkommen gäbe. Wie würden sich Handel, BIP/Kopf, ... im Vergleich zu den beobachteten Daten darstellen? Es handelt sich mithin um eine klassische komparativ-statische Analyse unter der *ceteris paris*

¹⁶ Unter tiefen Abkommen versteht man die circa 20 am meisten fortgeschrittenen Abkommen, die in der Datenbank von Dür, Andreas, Leonardo Baccini, and Manfred Elsig (2014), “The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset”, *Review of International Organizations*, 9(3): 353-375. erfasst sind.

¹⁷ Die Studie der EU Kommission (“CEPR Studie”) wählt diesen Ansatz: Francois, Joseph, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pindyuk, and Patrick Tomberger (2013), “Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment”, Report TRADE10/A2/A16 for the European Commission.

¹⁸ Bisher enthält kein einziges in Kraft befindliches Handelsabkommen der EU Bestimmungen zum Investitionsschutz. Dies ist erst seit dem Lissabon Vertrag von 2009 im Kompetenzbereich der EU. Die Abkommen der USA (z.B. NAFTA) enthalten hingegen schon heute meistens Investitionsschutzbestimmungen.

bus Annahme (außer TTIP ändert sich nichts). Und es handelt sich nicht um eine Prognose, die sich auf irgendeinen zukünftigen Zeitpunkt bezieht.

Ökonomische Effekte für Deutschland, Europa und die Welt

Prokopfeinkommen in Deutschland und der EU

Für Deutschland existieren mittlerweile mehrere Studien, die Effekte auf das langfristige reale Prokopfeinkommen ausweisen. Die Studie von Egger et al. (2014) und Aichele et al. (2014) sind Mikrostudien; jene von Felbermayr et al. (2014) ist eine Makrostudie. Tabelle 1 fasst die Effekte zusammen. Die Ergebnisse für Deutschland variieren in einer Bandbreite von 1,1 bis 3,5%. Dies entspricht den Wachstumsraten des BIP von ein bis zwei Jahren. Auf Basis des Prokopfeinkommens von 2012 (EUR 33.568) ergeben sich Zuwächsen von 370 bis 1.175 Euro pro Jahr nach Ablauf eines Anpassungszeitraums von etwa 10 Jahren. In der Debatte wurden die errechneten Effekte auf Prokopfeinkommen zuweilen durch 10 geteilt und es wird daraus geschlossen, die Effekte von TTIP wären klein. Das ist unsinnig. Bei den ausgewiesenen Einkommenseffekten handelt es sich um wiederkehrende Effekte. Sie lassen sich mit zweckmäßigen Annahmen in Gegenwartswerte umrechnen. Unterstellt man ein lineares Anwachsen des Effektes in den ersten 10 Jahren, und einen Zinssatz von 4%, so enthält man Gegenwartswerte von ca. 7.850 bis 25.000 Euro.¹⁹ Davon sind etwaige Anpassungskosten abzuziehen; siehe weiter unten.

Tabelle 1 Effekte von TTIP auf das langfristige reale Prokopfeinkommen, %

	Egger et al. (2014)		Aichele et al. (2014)			Felbermayr et al. (2014)
	Basis	Spillovers	Basis	Spillovers	TTIP+Doha	Basis
Deutschland	1.1	1.3	2.6	3.0	2.8	3.5
EU27	1.1	1.5	2.1	2.6	2.3	3.9
USA	0.4	0.7	2.7	3.3	2.8	4.9
EFTA	-0.4	0.5	0.1	0.5	0.5	-1.9
Rest Europa	0.0	0.2	0.3	0.7	0.5	1.3
MENA	-0.1	0.2	0.1	0.4	0.7	-0.6
Japan	-0.2	0.0	-0.1	0.0	0.3	-0.5
Türkei	-0.4	0.8	0.1	0.4	0.3	-1.6
China	0.3	-0.7	-0.2	0.2	0.4	-0.5
Welt	n.a.	n.a.	1.3	1.7	1.6	1.6

Quelle: Felbermayr, G. und R. Aichele (2014), Transatlantic Free Trade: The View of Germany. In Bhagwati, Krishna und Panagariya (Hrsg.), Challenges Facing the World Trade System, im Erscheinen.

¹⁹ Im ersten Jahr des Abkommens würden mithin die Gewinne 1/10 des langfristigen Effektes betragen, im zweiten Jahr 2/10 und so weiter, bis im zehnten Jahr 10/10 erreicht werden und in weiterer Folge jährlich auflaufen.

Fehlerintervalle

Die zitierten Studien verwenden Variablen und Parameter, die nur ungenau gemessen werden können. Außerdem besteht erhebliche Unsicherheit bezüglich der zu verwendenden Modelle. Wenigstens die Parameterunsicherheit lässt sich aber quantifizieren. Berechnungen des ifo Institutes legen nahe, dass das 99% Konfidenzintervall im Durchschnitt eine Bandbreite von $\pm 30\%$ des geschätzten Mittelwertes aufweist. Für Deutschland hieße das auf Basis der Ergebnisse von Aichele et al. (2014), dass sich der Wohlfahrtseffekt für Deutschland in einem 99% Intervall von 1,8 bis 3,4% erstreckt.

Effekte auf Handelsstruktur

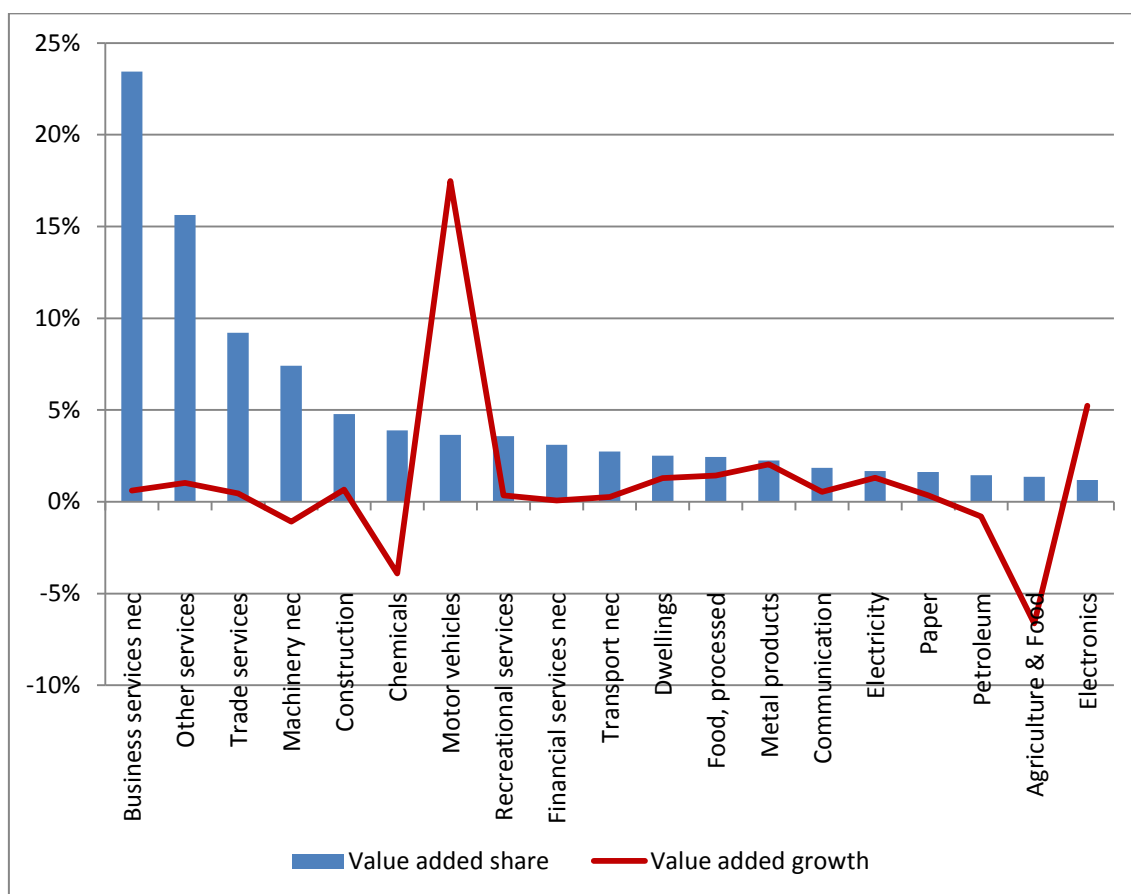
Alle Studien finden, dass das Abkommen zu einer starken Veränderung der Handelsvolumina und der Handelsstruktur führen. Dabei ist zwischen den Effekten auf den Wert der Exporte an der Grenze (Bruttoexporte) und auf den Wertschöpfungsgehalt der Exporte zu unterscheiden. Aichele et al. (2014) finden, dass der Wertschöpfungsgehalt die Exporte Deutschlands in die USA um 136% zunehmen könnten. Der Bruttoexport könnte deutlich stärker zunehmen, enthält aber in zunehmendem Ausmaß Vorleistungen aus anderen Staaten und ist daher für eine wertschöpfungsorientierte Betrachtung nicht informativ. Die Exporte in die allermeisten anderen Regionen (EU inklusive) könnten langfristig auch in absoluten Werten zurückgehen. So weisen Aichele et al. (2014) Rückgänge der deutschen Exporte von 10% mit der EU oder von 5% mit China aus. Die Wertschöpfungsexporte nach Kanada könnten allerdings zunehmen (auch ohne das Kanada-EU Abkommen), weil deutsche Wertschöpfung verstärkt in amerikanischen Exporten nach Kanada zu finden ist. Bei den Importen zeigt sich ein ähnliches Bild: die importierte US Wertschöpfung könnte um 169% zunehmen; die Importe aus Ostasien könnten leicht zurückgehen (bis -3%). Mit vielen anderen Ländern und Regionen könnte es allerdings zu einem Ansteigen der Importe kommen, weil höhere Einkommens und Produktion in Deutschland zusätzliche Nachfrage nach ausländischen Gütern und Dienstleistungen schaffen. Der Anteil ausländischer Wertschöpfung an der deutschen Gesamtnachfrage könnte von derzeit etwa 26% auf knapp 35% steigen.

Sektorale Effekte

Die Studie von Aichele und Felbermayr (2014) ist die bisher einzige, die detaillierte Ergebnisse auf der Sektorebene für Deutschland ausweist. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** zeigt die Ergebnisse für die Sektoren mit den höchsten Anteilen am Bruttoinlandsprodukt. Es ist auffällig, dass der Kraftfahrzeugsektor das Bild dominiert: die Wertschöpfung in diesem Bereich könnte um etwa 17% ansteigen. Dies resultiert aus der Tatsache, dass sowohl die Zölle als auch die mögliche Absenkung nicht-tarifären Barrieren in diesem Bereich relativ hoch sind. Dieser Sektor hat ein relativ hohes Gewicht, und beeinflusst daher die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse in einer überproportionalen Weise. Auch bei verarbeiteten Lebensmitteln sind deutlich positive Effekte möglich; die Gründe sind ähnlich wie im Fahrzeugbau. Im Maschinenbau sind keine positiven Effekte nachzuweisen; dies rührt von der Tatsache, dass in den zugrunde gelegten existierenden tiefen Abkommen

kaum Reduktion in den nicht-tarifären Barrieren nachgewiesen werden kann. Dafür ist der Maschinenbau vermutlich einfach zu komplex. Im Chemiebereich könnte es sogar leicht negative Effekte geben; dies hat mit der sehr starken Divergenz in den Produktionskosten zu tun, die sich in den letzten Jahren über den Atlantik herausgebildet hat.

Abbildung 1 Wertschöpfungseffekte (in%) in den wichtigsten Sektoren



Quelle: Felbermayr und Aichele (2014), ibid.

Der Bereich mit den schlechtesten Perspektiven könnte die Landwirtschaft sein. In allen Branchen ist allerdings mit einem hohen Ausmaß an Heterogenität zu rechnen. Das gilt gerade in der Landwirtschaft, wo einzelne Sektoren (z.B. Milch, Sonderkulturen, Wein) deutlich profitieren können, während andere Bereiche (z.B. Rindfleisch, Getreide) eher negativ betroffen sind.²⁰ TTIP würde auch kleine aber positive Effekte in den wichtigen Dienstleistungsbranchen entfalten. Das hat weniger mit direkten Exporten dieser Branchen in die USA zu tun als mit den Vorleistungen, die für die Produktion von Gütern notwendig sind.²¹

²⁰ A detailed assessment of the agri-food industry is offered by Bureau, J.C., Disdier, A-C., Felbermayr, G., et al. (2014), Risks and Opportunities for the EU Agri-Food Sector in a Possible EU-US trade agreement, Study for the EU Parliament, IP/B/AGRI/IC2013_129.

²¹ Gemäß Zahlen des OECD-WTO TiVA Projektes bestehen ca. 40-50% der Bruttoexporte einzelner Gütersektoren mittlerweile aus indirekten Exporten von Dienstleistungen.

Einschränkend ist hier zu sagen, dass die Sektorergebnisse auf den Erfahrungen mit existierenden tiefen Abkommen beruhen. Es ist durchaus möglich, dass TTIP zum Beispiel beim Maschinenbau Neuland betritt, und, z.B. durch gegenseitige Anerkennung, auch hier zu einer Absenkung nicht-tarifärer Barrieren führt.

Arbeitsmarkteffekte

TTIP wird Effekte auf dem Arbeitsmarkt haben. Sowohl die Studie des CEPR als auch jene von Aichele et al. (2014) belegen die Bedeutung von intersektoralen Reallokationseffekten – dem Abbau von Beschäftigung in schrumpfenden Branchen und dem Aufbau von Beschäftigung in wachsenden. Der Reallokationsbedarf könnte in Deutschland bis zu 1% der Erwerbsbevölkerung ausmachen. Das heißt, es kann in der kurzen Frist zu erhöhter friktioneller Arbeitslosigkeit kommen. Diese Anpassungskosten fallen aber nach erfolgter Restrukturierung nicht mehr an – es sind Einmalkosten. Sie sind im Fall von TTIP auch deshalb nicht so hoch wie das etwa in anderen Freihandelsabkommen mit einem Schwellenland wäre, weil ein Großteil der Anpassung innerhalb von Sektoren erfolgen wird, und damit eine bessere Portabilität des Humankapitals und geringere Lohneinbußen möglich sein sollte. In der langen Frist kann TTIP aber neue Jobs schaffen. Felbermayr, Heid, und Lehwald (2013) schätzen, dass in Deutschland bis zu 180.000 neue Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden könnten. Das Schaffen von neuen Arbeitsplätzen könnte durch TTIP attraktiver werden, weil das Abkommen die Kosten der Schaffung eines Arbeitsplatzes relativ zu den operativen Gewinnen aus der Beschäftigung eines Arbeitnehmers absenken könnte.²² Empirische Studien belegen einen schwachen aber positiven langfristigen Kausalzusammenhang zwischen Internationalisierung und Beschäftigung.²³ Von einem Jobwunder durch TTIP kann aber nicht die Rede sein.

Mittelstand

Das Abkommen wird unterschiedliche Unternehmen innerhalb der Wirtschaftszweige in unterschiedlicher Weise betreffen. Im Wesentlichen gibt es drei Gruppen: (1) Unternehmen, die schon bisher in den USA aktiv sind, entweder durch Exporte oder durch eigene Produktionsniederlassungen, (2) Unternehmen, die zwar über wettbewerbsfähige Produkte verfügen, die aber bisher wegen hoher bürokratischer Kosten oder hoher Zölle noch nicht in die USA exportieren, und (3) Unternehmen, die über keine wettbewerbsfähigen Produkte verfügen und schon auf ihrem deutschen oder europäischen Heimatmarkt und ohne TTIP Schwierigkeiten haben, ihre Marktanteile zu verteidigen. Die erste Gruppe von Unternehmen profitiert von TTIP vor allem durch einen Abbau der Kosten des schon laufenden internationalen Geschäfts; die zweite Gruppe profitiert in besonderem Maße, weil sie erstmals in die Lage versetzt wird, in die USA zu exportieren. Dies könnte aber dazu führen, dass

²² Diese Zusammenhänge werden beschrieben in Felbermayr, G., und J. Prat (2013), Efficiency Gains from Trade and Labor Market Outcomes, *Nordic Economic Policy Review* 1, 45-71.

²³ Felbermayr, G., J. Prat, und H.-J. Schmerer (2011), Trade and Unemployment: What Do the Data Say? *European Economic Review* 55, 741-758; Dutt, P., D. Mitra, und P. Ranjan (2009), International Trade and Unemployment: Theory and Cross-National Evidence, *Journal of International Economics* 78(1): 32-44.

sich die Konkurrenzsituation bereits in den USA aktiver deutscher Unternehmen verschärft. Unternehmen aus der zweiten Gruppe könnten auch indirekt, als Zulieferer anderer Firmen, erstmals in das USA Geschäft einsteigen. Die dritte Gruppe von Unternehmen wird von TTIP kaum profitieren können, weil es für ihre Produkte keine oder nicht hinreichend hohe Nachfrage in den USA gibt. Sie werden aber durch stärkeren Wettbewerb durch neu in den Heimatmarkt eintretende amerikanische Konkurrenten betroffen. Diese Überlegungen zeigen, dass es gerade junge, wachsende Firmen aus der Mitte der Firmengrößenverteilung sein werden, die die größten Marktchancen aus TTIP erwarten dürfen. Die unterschiedliche Betroffenheit unterschiedlicher Firmen führt dazu, dass TTIP das Wachstum gerade der wettbewerbsstärksten Unternehmen steigern könnte. Dies könnte zu einer Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität führen.

Verteilungseffekte

TTIP könnte zu einer ungleicheren Verteilung der Bruttolöhne führen, weil die wettbewerbsstarken Firmen und Branchen, welche am stärksten profitieren, schon heute höhere Löhne bezahlen. Bei den wettbewerbsschwachen Firmen ist es hingegen genau umgekehrt. Die Lohnungleichheit könnte langfristig aber auch fallen, wenn hinreichend viele neue Arbeitsplätze in den Hochlohnsegmenten entstehen. Empirischen Studien legen nahe, dass Globalisierungsprozesse im Allgemeinen zu höherer Ungleichheit führen.²⁴ Die Evidenz für Deutschland deutet auch darauf hin, wenngleich die Effekte quantitativ gering sein dürften.²⁵ Es gibt keinen Grund, warum TTIP nicht ähnliche Tendenzen entfalten sollte. Das ist aber kein valides Argument gegen das Abkommen, so lange dieses die gesamtwirtschaftlichen Einkommen steigert (und davon ist auszugehen). Das Steuer- und Transfersystem stellt eine Reihe von wirksamen Instrumenten zur Gestaltung der Nettolohnverteilung bereit, die dem Gesetzgeber jederzeit zur Verfügung stehen, und die gegebenenfalls zur Abmilderung der Verteilungswirkungen von TTIP eingesetzt werden sollten. Diese Politiken sollten allerdings nicht den wohlfahrtssteigernden Reallokationseffekten von TTIP entgegenstehen. Es sollte nicht darum gehen, mit staatlicher Hilfe Arbeitsplätze zu schützen, sondern die Arbeitnehmer zu schützen.

Effekte auf Drittstaaten

Die schiere Größe des transatlantischen Wirtschaftsraumes, und die Bedeutung der EU bzw. der USA als Absatzmärkte für viele Schwellen- und Entwicklungsländer legen nahe, dass das TTIP Abkommen Effekte auf Drittstaaten entfalten kann. Hier sind zwei gegenläufige Mechanismen zu erwarten: einerseits führt zusätzliches Einkommen in EU und USA zu zusätzlicher Nachfrage nach Produkten aus Drittstaaten, andererseits könnte das Abkommen die relative preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Drittstaaten auf den Märkten der EU und

²⁴ Siehe, z.B., Kauder, B., und N. Potrafke (2014), "Globalization and social justice in OECD countries", *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv*, Im Erscheinen.

²⁵ Baumgarten, D., (2013), "Exporters and the rise in wage inequality: Evidence from German linked employer-employee data." *Journal of International Economics* 90 (1): 201-217.

USA verschlechtern, was Marktanteile kosten könnte. Welcher Effekt für einzelne Drittstaaten überwiegen, hängt von vielen Details ab: von der Frage, ob die Länder ähnliche Güter und Dienstleistungen exportieren wie die TTIP Partner und damit mit ihnen in Konkurrenz stehen, von der Höhe der heute noch existierenden Importzölle in EU und USA, von der Integration der Länder in die transatlantischen Produktions- und Wertschöpfungsketten, und von der Einkommenselastizität ihres Angebotes (d.h., wie stark die Nachfrage auf Einkommensänderungen in EU und USA reagiert). Dies legt nahe, dass TTIP unter den Drittstaaten Gewinner und Verlierer entstehen lassen wird. Dies wird auch in Tabelle 1 sichtbar. Dort wird allerdings auch klar, dass die langfristigen Effekte auf die realen Prokopfeinkommen relativ bescheiden ausfallen, vor allem, wenn man sie mit den Trendwachstumsraten der Entwicklungsländer vergleicht.²⁶ Außerdem ist zu sagen, dass es einen wesentlichen Unterschied macht, ob ein Mikro- oder ein Makromodell verwendet wird. Letztere können auf die Unterschiede in der Spezialisierungsstruktur der Länder nicht eingehen und liefern daher weniger optimistische Ergebnisse.²⁷ Dennoch bleibt festzuhalten, dass TTIP mit den entwicklungspolitischen Zielen von Bundesrepublik und EU in einem gewissen Konflikt steht. Es gibt allerdings eine Reihe von Möglichkeiten, TTIP inklusiv zu gestalten (siehe unten), so dass auch für Entwicklungsländer die Chancen überwiegen.

Effekte auf die WTO

TTIP ist als Folge der (bedauerlichen) Schwäche der WTO zu verstehen, nicht etwa als ihr Auslöser. Dies macht ein Blick auf die Zeitschiene klar: die Blockade im multilateralen System ist wesentlich älter als der Beschluss der EU (aus dem Jahr 2006), regionale Handelsabkommen zu schließen. Dennoch ist klar, dass das Entstehen großer regionaler Handelsabkommen die WTO weiter schwächt, weil ein immer größerer Anteil des Welthandels außerhalb ihres Wirkungsbereiches stattfindet und weil die EU und USA geringere Ressourcen für multilaterale Verhandlungen zur Verfügung haben. TTIP (und die anderen in Verhandlungen befindlichen großen Freihandelsabkommen) setzen jene WTO Mitglieder, die nicht verhandeln (z.B. Brasilien) unter Druck. Diese könnten ihren Einsatz für multilaterale Lösungen verstärken, was die WTO weiterbringen könnte. Dies könnte bei den jüngsten Erfolgen im Bereich Trade Facilitation durchaus eine Rolle gespielt haben. Übrigens ist die Konsolidierung der Weltwirtschaft in mehrere große Blöcke durchaus auch eine Chance für multilaterale Verhandlungen: wenn sich in Genf weniger Parteien, oder gut untereinander abgestimmte Koalitionen gegenüber sitzen, kann das die Wahrscheinlichkeit, Kompromisse zu finden, erhöhen. So hat die EU, die stellvertretend für ihre 28 Mitglieder bei der WTO verhandelt, den multilateralen Prozess sicher besser vorangebracht, als dies 28 separat agierende Länder hätten tun können. Trotz einer Erosion der Bedeutung der WTO als Ge-

²⁶ Seit 2000 betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Prokopfeinkommens der 20% ärmsten Länder der Welt (erstes Quintil) circa 3,5%, jene des zweiten Quintils circa 4,5%.

²⁷ Eine ausführliche Analyse der Effekte von TTIP auf Schwellen- und Entwicklungsländer findet sich in Felbermayr, G., W. Kohler, R. Aichele, G. Klee und E. Yalcin (2015), *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

stalter globaler Regeln, bleibt sie dennoch wichtig: einerseits, weil ihre Rolle als Streitschlichter im Welthandelssystem umso dringender ist, je stärker sich einzelne Länder und Regionen in Handelsblöcken organisieren, und, andererseits, weil ihr als Anwalt und Coach armer Länder eine immer größere Bedeutung zukommt.

Effekte auf die Umwelt

Die Effekte von TTIP auf die Umwelt sind nicht eindeutig. Einerseits löst höheres Wachstum einen erhöhten Ressourcenbedarf aus und führt zu mehr Emissionen. Andererseits führt verstärkter Wettbewerb zu einem Schrumpfen gerade jener Firmen und Sektoren, die Ressourcen ineffizient nutzen. Dieses Zusammenspiel von so genannten „scale effects“ und „composition effects“ führt schon bei gleicher Regulierung und gleichen Energiepreisen zu uneindeutigen Effekten. Hinzu kommt, dass Unterschiede in den Preisen fossiler Brennstoffe dazu führen könnten, dass sich Produktion von der EU in die USA verlagert. Dies könnte ein Problem sein, wenn die USA mit höherer Emissionsintensität produzieren wie die EU. Dies scheint allerdings nicht systematisch der Fall zu sein. Schließlich gibt es noch komplizierte Effekte aus der Handelsumlenkung: wenn Europa aufgrund von TTIP weniger Stahl aus China importiert, und mehr aus den USA, dann könnte dies zu einer globalen Reduktion von Emissionen führen, weil die USA mit geringer CO₂-Intensität produzieren. Abschließend sei noch bemerkt, dass die aus TTIP resultierenden Produktivitätseffekte letztlich nichts anderes bedeuten, als dass gegebene Ressourcen effizienter eingesetzt werden können. Dieser Vorteil kann, je nach gesellschaftlichem Konsens, dafür verwendet werden, ein konstantes Produktionsvolumen mit geringerem Ressourceneinsatz herzustellen, oder ein höheres Produktionsvolumen mit konstantem Ressourceneinsatz zu erreichen. Produktionswachstum ist in diesem Sinne eine wesentliche Vorbedingung für sozial verträgliches nachhaltiges Wirtschaften.

Vorschläge für ein gutes Abkommen

Investitionsschutz

Die meisten Handelsabkommen der USA enthalten Investitionsschutzkapitel, die zur Sicherung einer nicht-diskriminierenden Behandlung amerikanischer Investoren auch Investor-Staats Schiedsgerichte (Investor-State Dispute Settlement, ISDS) vorsehen.²⁸ Dies ist auch in den neueren Abkommen der EU vorgesehen. Hier soll keine Evaluierung dieses Instrumentes vorgenommen werden.²⁹ Festzuhalten ist allerdings, dass die im EU-Kanada sichtbaren Verbesserungen vielen in der Debatte eingebrachten Einwänden die Substanz entzieht. Das zentrale Problem bleibt allerdings die fehlende Legitimation der Verfahren, oder zumindest, was aus ökonomischer Perspektive entscheidend ist, die Wahrnehmung fehlender Legitimität. Um hier entscheidend, und potentiell für alle circa 1400 bilaterale Investitions-

²⁸ Ausnahme: Australien.

²⁹ Eine Befassung mit ISDS aus ökonomischer Sicht findet sich in Felbermayr, G. (2014), Investitionsschutzabkommen: bessere Rechtssicherheit oder Verzicht auf politische Souveränität?, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 2014, 459-478.

schutzabkommen der EU Mitgliedsstaaten, Abhilfe zu schaffen wäre die Einrichtung eines echten Revisionsgerichtes mit einem stehenden Stab von Richtern und mit voller Öffentlichkeit. Dies ist vermutlich in der zur Verfügung stehenden Zeit im Rahmen von TTIP nicht zu erreichen. Denkbar wäre daher eine Sunset-Klausel, die die ISDS Bestimmungen in TTIP mit einem Ablaufdatum versieht. So könnte ein Zeitfenster für die Einrichtung einer Revisionsinstanz aufgemacht werden, ohne dass in der Zwischenzeit auf einen geeigneten Durchsetzungsmechanismus im Investitionsschutzbereich verzichtet werden müsste.

Entwicklungspolitische Aspekte

TTIP sollte möglichst verträglich für Entwicklungsländer gestaltet werden. Dies kann mit einer Reihe von Maßnahmen erreicht werden. Zentrales Anliegen ist es, die diskriminierende Wirkung des Abkommens möglichst zu minimieren, so dass es zu den in Tabelle 1 erwähnten Spillovers kommen kann. Diese nehmen an, dass auch Drittstaaten (zu einem Anteil von 20%) von den Handelskostensenkungen innerhalb des TTIP Raumes profitieren können. Die drei wichtigsten Stellhebel dafür sind: (i) der Verzicht auf komplexe und restriktive Ursprungsregeln, die dazu führen könnten, dass Zulieferer aus Drittländern aus den transatlantischen Lieferketten fallen, (ii) eine inklusive Ausgestaltung der gegenseitigen Anerkennung von Produkt- und Prozessstandards, so dass Anbieter aus Entwicklungsländern in den Genuss dieser Regeln kommen sofern ihre Erzeugnisse mit den Standards entweder der EU oder der US konform sind (was durch ein „globales TÜV“ zu prüfen wäre), und (iii) größtmögliche Transparenz bei der regulatorischen Kooperation in den einzurichtenden Regulierungsräten, so dass die Drittstaaten jederzeit informiert sind. Die Umsetzung dieser Forderungen könnte potentielle Win-Win Situationen konstituieren, denn: komplexe Ursprungsregeln bedeuten auch für deutsche Firmen erhebliche bürokratische Kosten, die den Wert des Abkommens mildern; die Einbeziehung von Drittstaaten in die gegenseitige Anerkennung von Standards und die Transparenz in der regulatorischen Kooperation macht es wahrscheinlicher, dass sich transatlantische Standards tatsächlich, wie aus strategischen Gründen wünschenswert, auch global durchsetzen.

Mittelstandspolitik

Das TTIP Abkommen soll ein eigenes Kapitel für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) beinhalten. Dieses soll unter anderem Informationen über Marktchancen für KMUs transparent machen. Ebenso wichtig erscheint allerdings, dass TTIP nicht zu einer Vermachtung von Märkten durch große und dominante Unternehmen führt. Dies würde gerade für junge, wachsende Unternehmen zusätzliche Hürden aufbauen, was zu einer Abschwächung ihrer Dynamik führen könnte. Daher ist ein starkes Wettbewerbskapitel, das eine weitgehende Kooperation in wettbewerbsrechtlichen Belangen vorsieht, dringend erforderlich. Um die weiter oben beschriebenen Wachstumschancen gerade der mittleren Unternehmen zu realisieren, ist es außerdem notwendig, dass begleitend zu TTIP in Europa und Deutschland die Bedingungen für eine effektive Beteiligungsfinanzierung verbessert werden. Sonst könnte es passieren, dass die Wachstumschancen der mittelständischen Unter-

nehmen nicht wahrgenommen werden können, oder dass es zu einem Ausverkauf der innovativsten und wettbewerbsstärksten mittelständischen Unternehmen kommt.

Die Kosten von Non-TTIP

Effekte anderer Abkommen auf die EU und Deutschland

Zurzeit befinden sich mehrere große Handelsabkommen in Verhandlung. Diese wurden schon weiter oben kurz angesprochen. Die wichtigsten sind das TPP Abkommen, das die USA mit 11 Pazifikanrainerstaaten verhandelt, und das RCEP Abkommen, das die 10 ASEAN Staaten mit ihren regionalen Handelspartnern, darunter China, verhandeln. In beiden Fällen ist die EU nicht beteiligt. Beide Abkommen sind systemisch von höchster Relevanz, weil sie Weltregionen mit großer ökonomischer Bedeutung und hohen Wachstumsaussichten betreffen. Diese Abkommen werden von ihren Protagonisten vorangetrieben, egal wie sich Europa positioniert. Für die EU und Deutschland stellen diese Verhandlungen jedoch eine Herausforderung dar. Isoliert betrachtet, führen sie zu Handelsumlenkungseffekten, die zu Lasten Europas gehen, und die nicht zwingend durch die Wirkung höherer Einkommen in den Mitgliedsstaaten dieser Abkommen kompensiert werden. In den Simulationsrechnungen von Felbermayr et al. (2014) würden sowohl das TPP als auch das RCEP Abkommen zu einem Rückgang des realen Prokopfeinkommens in Deutschland von circa 0,2% führen. Das sind keine existenzbedrohenden Aussichten, sie zeigen aber ein gewisses Gefährdungspotential auf. Außerdem führen die Abkommen zu deutlichen Marktanteilsverlusten Deutschlands in sehr dynamischen Regionen der Welt. Eine bessere Koordination des außenhandelspolitischen Agierens der EU mit den USA könnte die Verhandlungsmacht der EU auch gegenüber diesen sich formierenden Blöcken entscheidend stärken, so dass entweder durch eigene bilaterale Abkommen mit der Region oder im Rahmen der multilateralen Prozesse der Marktzugang für europäische Unternehmen gesichert und verbessert werden kann.

TTIP und die externe Glaubwürdigkeit Europas

Neben dem Verlust der ökonomischen Vorteile aus TTIP, hätte ein Scheitern der Verhandlungen mit dem NATO Verbündeten USA weitreichende Effekte auf das außenpolitische Handeln der EU. Es würde die Wahrscheinlichkeit dafür reduzieren, dass andere wichtige Spieler im Welthandel (Japan, China, Mercosur), mit denen die kulturellen und sicherheitspolitischen Verbindungen weniger eng sind, politisches Kapital für Verhandlungen mit der EU einsetzen und riskieren. Damit sind auch andere potentielle Abkommen mit für Europa wichtigen Handelspartnern entweder gänzlich in Gefahr oder die Durchsetzbarkeit vitaler europäischer Interessen in diesen Abkommen wird weniger wahrscheinlich. Dies erhöht direkt die ökonomischen Kosten des Scheiterns von TTIP über die entgangenen Gewinne aus dem eigentlichen Abkommen hinaus. Außerdem würde ein Scheitern von TTIP die Glaubwürdigkeit der EU in anderen internationalen Verhandlungen, die die Kommission auf Basis eines Mandats der Mitgliedsstaaten beispielsweise in der Klimapolitik führt, kompromit-

tieren. Ein Kollaps der außenhandelspolitischen Strategie der EU würde die Nützlichkeit der Union für ihre Mitglieder, allen voran Großbritannien, reduzieren. Wie stark all diese Effekte letztlich sind, hängt natürlich maßgeblich vom Grund des Scheiterns von TTIP ab, sowie von der Reaktion anderer Verhandlungspartner der EU. Schließlich ist noch zu erwähnen, dass die Trendwachstumsraten der USA strukturell (aufgrund einer anderen Demographie und höheren Produktivitätswachstums) über jenen der EU liegen. Noch liegen die EU und die USA, was das Bruttoinlandsprodukt angeht, auf Augenhöhe. Sehr bald wird die USA die EU aber überholen. Falls TTIP scheitert, und man zu einem späteren Zeitpunkt dann doch die Einigung mit den USA sucht, wird die Verhandlungsmacht der EU geringer sein. Umso wichtiger ist, dass TTIP ein wirklich gutes Abkommen wird. Der beste Zeitpunkt für eine grundsätzliche Einigung ist: bald.